

## XXXVII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

(PRELIMINARY VERSION)

Mezzogiorno e giovani, quale futuro? Un'analisi della Garanzia Giovani a livello regionale.

Giuseppina Talamo<sup>1</sup>

### SOMMARIO

Il presente lavoro è il frutto di due approfondite analisi elaborate e presentate in occasione di due seminari sui temi delle politiche giovanili e sull'efficacia delle politiche di coesione organizzate dallo Europe Direct, dell'Università degli Studi di Enna "Kore". Obiettivo di questo lavoro è quello di presentare, con l'ausilio dei recenti dati e analisi ISFOL, un'analisi critica sull'efficienza ed efficacia della Garanzia Giovani. Inoltre, si presenterà un'analisi sull'attuale situazione socio-economica del paese Italia, con un focus speciale sul mercato del lavoro giovanile e le scelte delle politiche comunitarie volte a far riemergere una parte della popolazione giovanile.

---

<sup>1</sup> Talamo G., Ricercatore in Economia Politica, Facoltà di Scienze Economiche e Giuridiche, Università degli Studi di Enna, Kore, Cittadella Universitaria, 94100, [giuseppinamc.talamo@unikore.it](mailto:giuseppinamc.talamo@unikore.it)

## Introduzione

I dati che emergono dalle recenti rilevazioni statistiche europee e nazionali sulla forza lavoro mostrano uno scenario raccapricciante, dal quale emerge che le fasce più deboli del mondo del lavoro sono i giovani, gli under 40 e gli immigrati. A livello europeo è confermato che la disoccupazione presenta i suoi massimi livelli nei paesi dell'Europa mediterranea in particolare in Italia, Spagna e Grecia. Dal rapporto Istat (2015), emerge che il tasso di disoccupazione nell'Unione europea è passato dal 7% nel 2008, al 9.4% nel 2015. In Italia, il tasso di disoccupazione si attesta all'11.9 per cento passando dal 6.7 per cento nel 2008 e dal 10.8 per cento del 2013.

Concentrando la nostra attenzione sull'Italia, i dati risultano ancora più drammatici. Il dato relativo alla disoccupazione giovanile nel 2015 è pari al 40.3 per cento, passando dal 21.2 per cento nel 2008 al 40.3 per cento nel 2015. Anche i divari territoriali non accennano a diminuire: la crescita dell'occupazione riguarda soltanto il Centro-nord, mentre il Mezzogiorno accusa una perdita di mezzo milione di occupati dall'inizio della crisi (-9.0 per cento). Così, malgrado i numerosi interventi comunitari, caratterizzati da forti investimenti sull'innalzamento del capitale umano e l'invito a promuovere sistemi di sicurezza sociale ispirati alla *flexicurity*<sup>2</sup>, non si è ridotto il drammatico incremento della disoccupazione giovanile.

L'emarginazione dal mondo del lavoro dei giovani, anche istruiti, le forme contrattuali precarie, l'alto tasso di abbandono scolastico, una domanda di lavoro dequalificata, hanno determinato un forte effetto scoraggiamento dei giovani e tutto ciò è, purtroppo, anche confermato dai dati sui Neet<sup>3</sup>: la percentuale dei giovani Neet in Italia è tra la più elevate in Europa. Inoltre, un numero sempre maggiore di giovani si vede costretto a cercare nuove opportunità di lavoro oltre i confini nazionali con una conseguente perdita di capitale umano per il nostro paese e, infine, i dati confermano come la difficoltà di ingresso nel mondo del lavoro ha aumentato i tempi di ricerca del lavoro stesso.

Di fronte a questa drammatica realtà, l'Unione europea ha deciso istituire la *YG (o Garanzia Giovani)* che è rivolta ai giovani Neet al fine di avviarli verso il mondo della formazione e dell'inserimento lavorativo.

Il lavoro si articola come segue: la sezione 1 discute dei NEET a livello nazionale ed europeo. La sezione 2 introduce le linee generali del programma YG. Nella sezione 3, partendo dallo YG si discutono alcuni dati recenti in termini di efficienza e di efficacia. Infine, la Sezione 4 presenta alcune considerazioni conclusive.

### 1. Definizione di NEET e qualche dato.

La recente crisi globale ha avuto un effetto dirompente, anche e non solo, nel mondo del lavoro settore nel quale la popolazione giovanile è stata quella più colpita. Tra questa, la percentuale dei giovani più penalizzata è stata quella dei Neet<sup>4</sup>, ovvero, quei giovani lavoratori che non hanno un lavoro e nemmeno una professione, hanno una bassa o nessuna qualifica e non riescono ad avere una propria indipendenza economica.

In Italia i Neet sono oltre due milioni e rappresentano circa il 22 per cento dei giovani tra i 15 e i 29 anni, mentre la media dell'Unione europea si attesta al 12.4 per cento. Se si guarda al Mezzogiorno, purtroppo, i Neet superano il 28.5 per cento della popolazione giovanile, con percentuali pari al 58 per cento dei residenti nel Mezzogiorno contro il 42 per cento del Centro-Nord (Eurostat, 2014).

Dal *Grafico 1* emerge come tra i NEET sia alta la componente dei giovani disoccupati che nel 2013 raggiunge il 42.2 per cento. La quota di Neet tra il 2004-2009 si è mantenuta quasi stabile (19-20 per cento); nel 2012 raggiunge il 23.9 per cento e nel 2013 raggiunge il dato allarmante del 26 per cento, dovuto principalmente all'effetto della crisi. (ISTAT, 2014).

---

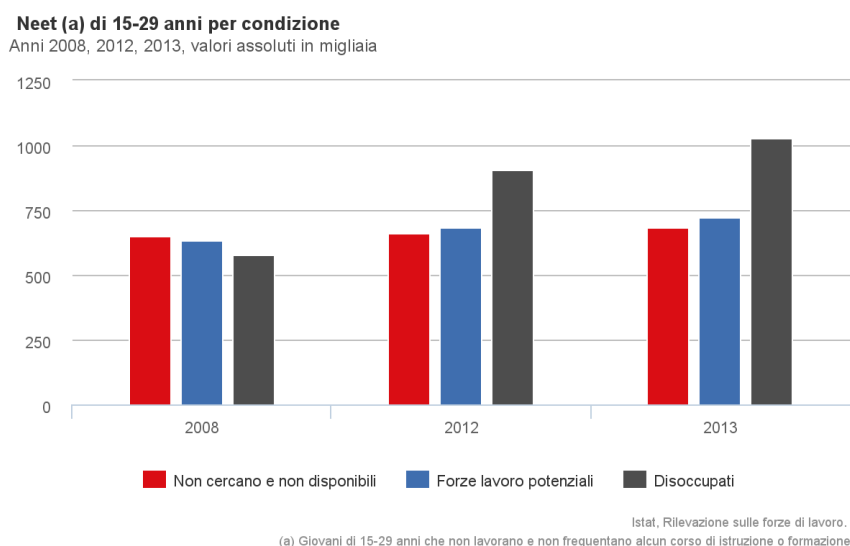
<sup>2</sup> Mira a coniugare flessibilità imposta dal mercato del lavoro globalizzato e sicurezza (cioè sostegni attivi e passivi) dei lavoratori.

<sup>3</sup> Neet: non in formazione, istruzione in lavoro

<sup>4</sup> Social exclusion and the transition from school to work: the case of young people Not in Education, Employment, or Training (NEET) *Non in formazione, non in istruzione, non in lavoro e neanche alla ricerca di lavoro.* John Bynner e Samantha Parsons

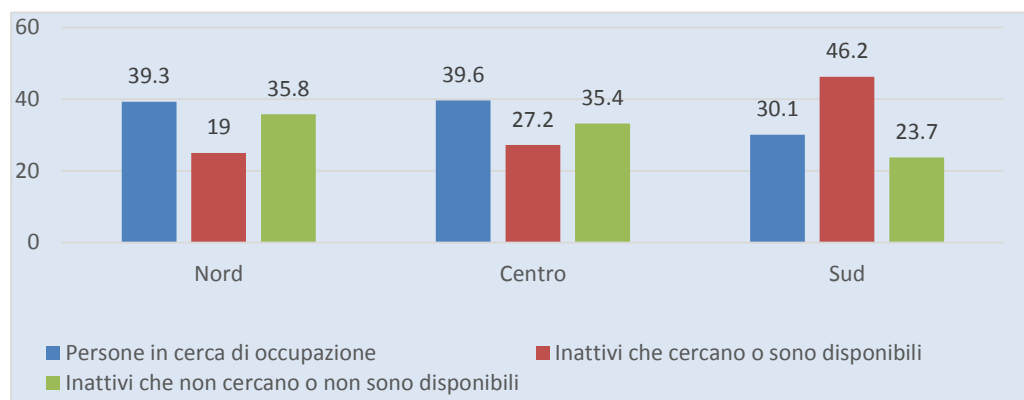
Considerando la distribuzione nazionale dei NEET (*Grafico 2*), il 19 per cento sono presenti al Nord, mentre il 35,4 per cento nel Mezzogiorno. Questi dati confermano che il divario tra Nord e Sud del paese non è dato solo da differenze logistiche e tecnologiche, ma dall'opportunità di formazione e crescita che, invece, dovrebbero essere assicurate a ciascun giovane individuo. Inoltre, i dati mostrano come nei primi anni della crisi, la percentuale dei Neet rispetto alla popolazione della stessa ripartizione è doppia nel Mezzogiorno (30,3 per cento) rispetto a quella del Centro-Nord (15 per cento). Nel 2009 i giovani Neet sono cresciuti maggiormente nel Centro-Nord a causa della crisi (15,1 per cento) rispetto al Mezzogiorno (1,2 per cento), con una punta del 20,1 per cento nel Nord-Est. Sebbene la crescita dei giovani Neet abbia interessato prevalentemente le regioni del Centro-Nord la loro incidenza è maggiore nel Mezzogiorno: circa un giovane su tre non lavora e non studia in Campania e in Sicilia e una percentuale intorno al 28% in Calabria, Puglia e Sardegna. Si collocano sotto la media nazionale (21,2 per cento) solo il Molise (20,1 per cento) e l'Abruzzo (18,7 per cento)<sup>5</sup>. Per quanto riguarda le percentuali di giovani che studiano e non lavorano, il Sud<sup>6</sup> registra quelle più alte. Nel Trentino-Alto Adige, quasi la metà della popolazione giovanile (45,6 per cento) ha smesso di studiare e lavora, mentre in Campania solo il 19,1 per cento. La rimanente quota della popolazione giovanile che non frequenta corsi di studio o di formazione e neppure lavora varia dal 10,5 per cento del Trentino-Alto Adige al 33,5 per cento della Campania (Italialavoro, 2011).

**Grafico 1.**



Fonte Istat 2014

**Grafico 2. NEET nelle tre aree italiane**



Fonte:

<sup>5</sup> Dati e Rapporto EUROSTAT.

<sup>6</sup> In Molise e in Basilicata oltre metà della popolazione, rispettivamente 50,6 per cento e 50,5 per cento frequenta esclusivamente i corsi di istruzione o formazione.

Una recente letteratura individua le cause del fenomeno dei NEET nelle caratteristiche del giovane individuo, nei livelli di istruzione ed offerta formativa garantita dal paese di origine, nel contesto socio-economico. Studiosi e attori politici, sono concordi nel ritenere che le cause del fenomeno dei Neet possano essere comuni a tutti i paesi e quindi non necessariamente legate solo all'ambiente in cui si vive ma bensì a qualcosa di più individuale e personale. Ad esempio, considerando le caratteristiche individuali del giovane<sup>7</sup>, è necessario studiare le attitudini e come queste possano incidere sul rendimento scolastico e lavorativo dell'individuo: autostima, efficacia, fattori motivazionali e volitivi e il ruolo della famiglia.<sup>8</sup>

Altro aspetto da considerare è il sistema scolastico di riferimento e l'offerta formativa<sup>9</sup>. A tal proposito, è bene concentrare l'analisi sul dato della dispersione scolastica. Quest'ultima, in Italia ha raggiunto percentuali preoccupanti: uno studente su tre abbandona la scuola statale superiore senza aver completato i cinque anni (Dossier Dispersione, 2015). Si tratta di un fenomeno che colpisce l'intero paese con percentuali diverse tra Nord e Sud: Lombardia 29.8 per cento, Toscana 28.4 per cento, poco più del 60 per cento in Sicilia, Sardegna e Campania<sup>10</sup>. Inoltre, in Sicilia si registra il più alto numero di province con percentuali elevate di abbandono: Caltanissetta 41,7 per cento, Palermo e Catania rispettivamente 40.1 per cento e 38.6 per cento. Discorso analogo può esser fatto per i giovani laureati: tra il 2014-2015, il 57 per cento dei giovani ha completato il percorso di studi, ma solo il 23.2 per cento di individui tra i 25- 30 anni è riuscito a conseguire una laurea.<sup>11</sup> Un recente studio (Italialavoro, 2011), mostra che uno dei fattori che può spiegare l'alto tasso di Neet in Italia è, dunque, anche l'elevato tasso di dispersione scolastica. Tale lavoro conclude che questo è un fenomeno che riguarda soprattutto il Mezzogiorno (23 per cento dei giovani nel 2009) segnalando un disagio sociale che si concentra nelle aree meno sviluppate. Il problema della dispersione scolastica è presente, anche se con percentuali inferiori (16,5 per cento), nelle regioni del Centro-Nord dove una maggiore offerta di lavoro esercita una forte attrazione sui giovani.

Recenti lavori di ricerca confermano, inoltre, anche uno spopolamento degli Atenei del Mezzogiorno e una fuga dei giovani verso il Nord o fuori dai confini nazionali alla ricerca di una stabilità e occupazione.<sup>12</sup>

Ultimo aspetto da considerare è quello socio-economico<sup>13</sup> del paese di provenienza dei Neet. Il sistema economico, l'utilizzo delle risorse, gli effetti della crisi, il livello di Pil e di disoccupazione sono tutte variabili che fortemente influenzano le scelte e i comportamenti di ogni individuo.

Di fronte ad una fase di recessione economica e a una crescente difficoltà nel creare nuovi posti di lavoro, l'effetto scoraggiamento aumenta tra i giovani e di conseguenza può essere considerato come una delle principali cause di Neet<sup>14</sup>. Inoltre, le cause dell'alta percentuale di Neet inattivi possono essere trovate, ad esempio, nella debolezza delle prospettive occupazionali dei giovani con bassi livelli d'istruzione e modeste competenze professionali, nello *skill mismatch*, nel dualismo territoriale e nell'inefficienza dei canali d'incontro fra domanda e offerta di lavoro (Isfol, 2014).

---

<sup>7</sup> Approccio Micro.

<sup>8</sup> Per un maggiore approfondimento vedi Generazione NEET, M. Szczesniak, G. Rondon, università di Szczecin, 2013.

<sup>9</sup> Approccio intermedio.

<sup>10</sup> In Umbria e Marche, invece, circa l'80 per cento degli studenti termina il quinquennio,

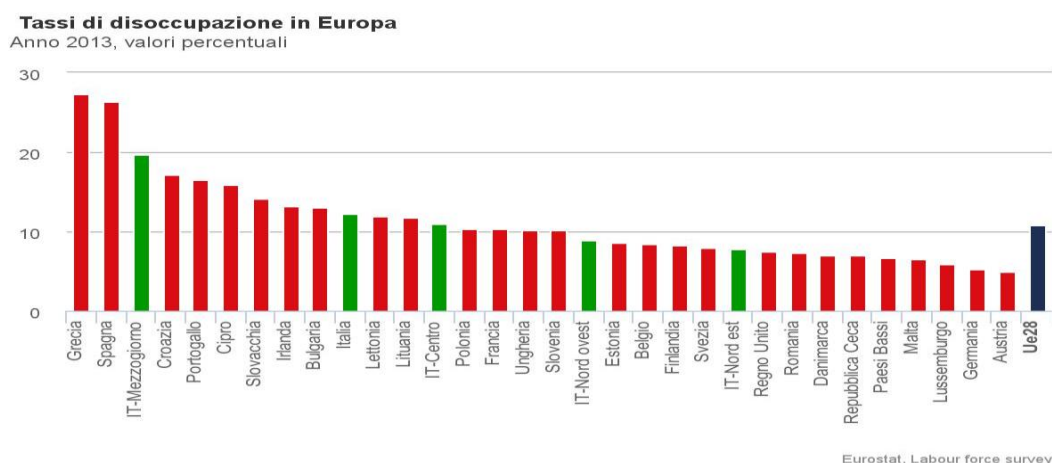
<sup>11</sup> IL SOLE 24 ORE, dall'articolo "istruzione, cresce il divario tra nord e sud", Alessia Tripodi, Aprile 2015.

<sup>12</sup> Per un maggiore approfondimento vedi il Rapporto 2015 della Fondazione RES su "Nuovi divari – Un'indagine sulle Università del Nord e del Sud".

<sup>13</sup> Approccio macro.

<sup>14</sup> Considerando anche che una quota di inattivi nasconde il fenomeno del lavoro sommerso, soprattutto nel Mezzogiorno.

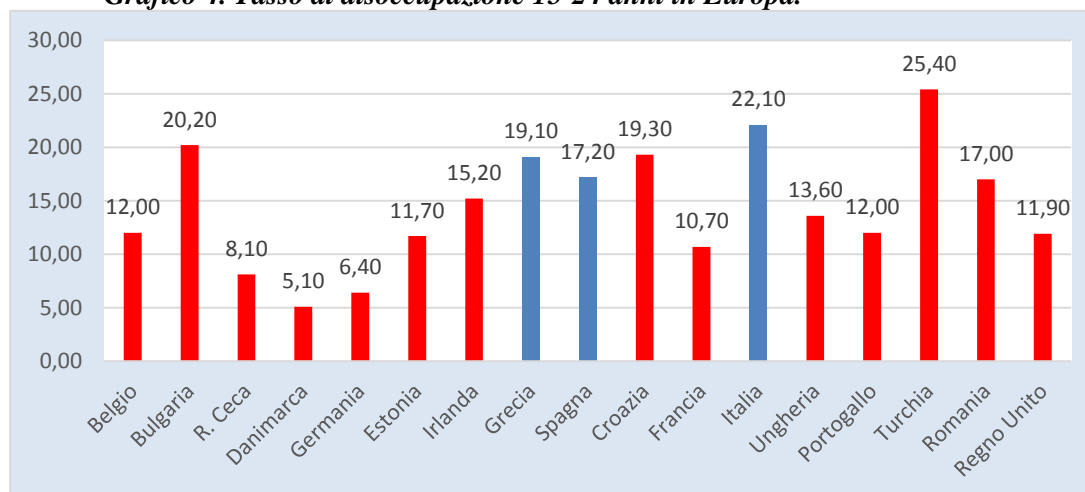
**Grafico 3. Fonte Istat, 2015**



Dal *Grafico 3* risalta la posizione del Mezzogiorno subito dopo paesi come la Grecia e la Spagna, anch'essi duramente colpiti dalla crisi. Considerando il mercato del lavoro, alcune aree europee hanno subito una significativa diminuzione dei posti di lavoro e una forte difficoltà nella creazione di nuovi.

Dal *Grafico 4* paesi come Italia, Grecia e Spagna hanno tra le più alte percentuali di disoccupazione giovanile tra i 15-24 anni, mentre la Germania e il Regno Unito riescono ad avere i tassi più bassi dell'intera area europea. E' vero che la crisi ha avuto un peso preponderante nel peggiorare la situazione economica e sociale di paesi come la Grecia, ad esempio, ma è pur vero che il 2014 ha registrato un ulteriore peggioramento della situazione italiana, con una situazione del mercato del lavoro giovanile simile a quella della fine degli anni '70.

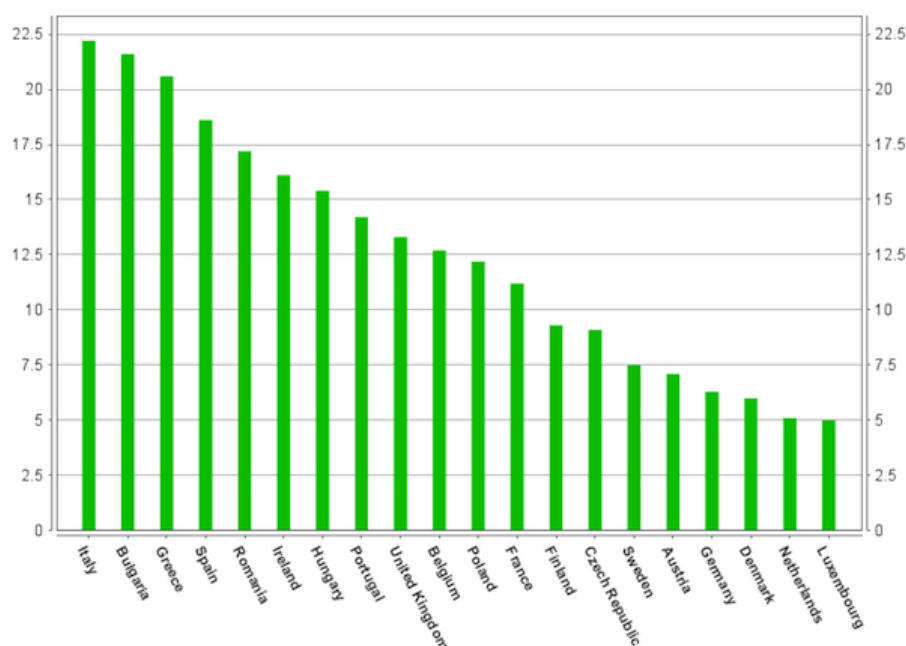
**Grafico 4. Tasso di disoccupazione 15-24 anni in Europa.**



*Fonte: Elaborazione su dati Eurostat 2014.*

Analizzando la situazione tra i diversi paesi europei, emerge come, ad esempio, i Neet olandesi sono meno del 5 per cento; i tedeschi circa l'8 per cento. In paesi come Polonia, Belgio, Malta e Cipro sono circa l'11 per cento. A livello di area Ocse solo Grecia e Turchia hanno una quota di NEET più elevata di quella italiana. I dati Eurostat (2014) confermano che in Italia la percentuale dei giovani NEET è pari al 22.1 per cento, seguita dalla Bulgaria con il 20.2 per cento e la Grecia con il 19.1 per cento. Rispetto al 2013 la maggior parte dei paesi europei ha visto ridursi la percentuale dei Neet tanto che la media europea è passata dal 13 per cento al 12.4 per cento.

**Grafico 5. NEET in Europa**



Fonte: Eurostat 2014

Così, il tasso di Neet è passato, in meno di dieci anni, dal 19.8 per cento al 23.9 per cento.

Di fronte a questa drammatica situazione, l'Unione europea ha deciso di intraprendere una nuova azione denominata, "Youth Employment Initiative" diretta a intervenire a favore dei giovani colpiti dalla crisi occupazionale<sup>15</sup> e in questo ambito è stata istituita *Youth Guarantee o Garanzia Giovani*.

## **2. Youth Guarantee o Garanzia Giovani.**

La YG è rivolta ai giovani inoccupati al fine di avviare i giovani NEET verso il mondo della formazione e dell'inserimento lavorativo. Gli Stati europei si impegnano a "garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale".<sup>16</sup> L'iniziativa definisce uno stanziamento finanziario di 8 miliardi di euro da utilizzare entro il 2020.

Il piano Garanzia Giovani si articola su nove misure volte a ridurre la distanza tra i giovani e il mercato del lavoro, e prevedono la collaborazione del sistema dei servizi e dell'istruzione, degli enti locali, delle parti sociali e del mondo imprenditoriale:

- informare e orientare i giovani;
- formazione;
- accompagnamento attraverso uno scouting;
- apprendistato;
- tirocinio in mobilità geografica;
- promozione del servizio civile;
- autoimpiego e autoimprenditorialità;
- mobilità professionale in Italia e all'estero;
- bonus occupazionali<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013.

<sup>16</sup> L'atto normativo che istituisce e dà inizio alla implementazione della YG è costituito dalla Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 che riconosce questa azione come un'importante misura finanziaria della programmazione 2014-2020.

<sup>17</sup> <http://www.garanziegiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/Pagine/default.aspx>

Dal 1° maggio 2014 nel nostro paese è stata attivata la YG che consente ai beneficiari attraverso il portale nazionale, o attraverso i portali istituiti dalle singole Regioni di accedere al servizio YG. Secondo il piano YG l'Italia ha a disposizione un miliardo e 513 milioni di euro da poter utilizzare attraverso un piano nazionale operativo (PON), in cui le amministrazioni regionali agiscono come Organismi Intermedi. Tale piano permette la suddivisione della somma a disposizione in base alla ripartizione dei giovani under 25 e coloro che hanno i requisiti minimi per poter accedere al programma, che sono stimati in circa 1.274.000 individui. Sulla reale ripartizione delle risorse tra gli organismi intermedi di gestione del piano ha pesato il principio della *contendibilità dei servizi*. Infatti, le Regioni si sono impegnate “a sostenere le spese relative alle misure erogate in altre Regioni italiane, nei confronti dei giovani residenti sul proprio territorio” che hanno scelto di realizzare la garanzia in altri territori regionali. Così, la mobilità territoriale è favorita attraverso conseguenti riassegnazioni di risorse, disposte dal Ministero, in modo che le spese sostenute per i giovani non residenti nel proprio territorio saranno rimborsate alla Regione che ha realizzato il servizio (Isfol, 2014).

Diversi e farraginosi sono gli step per avviare realmente la misura e gli accordi, tra questi un passaggio cruciale è la stipula di apposite Convenzioni tra Ministero del Lavoro e la singola amministrazione regionale.<sup>18</sup> I dati del 2014, confermano che tutte le Regioni hanno recepito tale accordo in un arco temporale che va dal 7 aprile, quando hanno stipulato l'accordo Toscana ed Emilia-Romagna, al 13 maggio 2014, quando è stata conclusa quella ultima della Sicilia.

**Tabella 1. Elenco Regioni per la ripartizione tra le nove misure<sup>19</sup> sulla base della dimensione locale dei disoccupati under 25.**

Regioni	Euro in migliaia	%
Abruzzo	31.200	2,2
Basilicata	17.200	1,2
Calabria	67.700	4,8
Campania	191.600	13,6
Emilia Romagna	74.200	5,2
Friuli Venezia Giulia	19.300	1,4
Lazio	137.200	9,7
Liguria	27.200	1,9
Lombardia	178.400	12,6
Marche	29.300	2,1
Molise	7.700	0,5
Piemonte	97.400	6,9
Puglia	120.400	8,5
Sardegna	54.200	3,8

<sup>18</sup> Per un maggiore approfondimento vedi De Minicis, 2014.

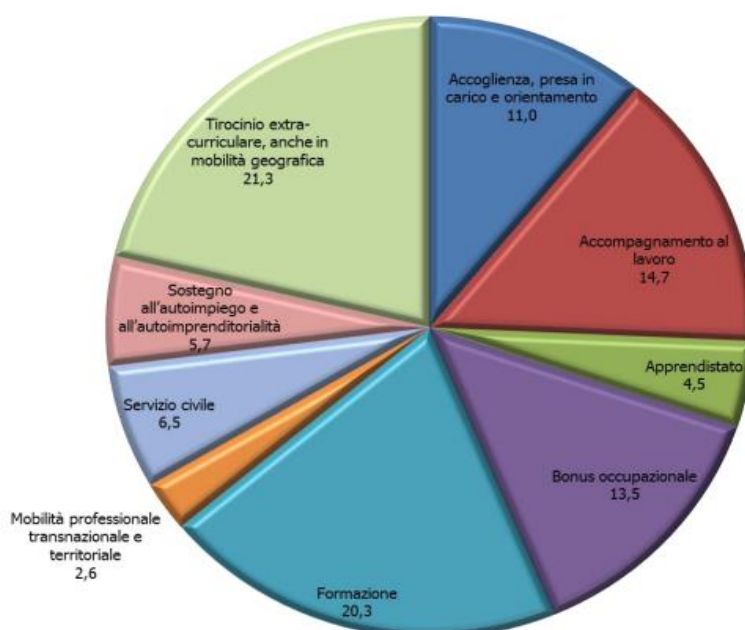
<sup>19</sup> Le nove misure: la presa in carico e il primo orientamento al lavoro; un servizio di accompagnamento; un lavoro, eventualmente accompagnato da un bonus occupazionale per l'impresa; un contratto di apprendistato, anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete Eures; un periodo di tirocinio accompagnato o meno da una borsa di tirocinio; un'esperienza di servizio civile retribuito; forme di inserimento o reinserimento in un percorso di Formazione Professionale o Istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente mediante anche il conseguimento di una successiva qualifica professionale; forme di accompagnamento a percorsi di start-up d'impresa ed, infine, interventi finalizzati a favorire la mobilità transnazionale.



Sicilia	178.800	12,7
Toscana	64.900	4,6
Trento	8.400	0,6
Umbria	22.800	1,6
Valle D'Aosta	2.300	0,2
Veneto	83.200	5,9
<b>Totale</b>	<b>1.413.400</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Rielaborazione dati offerti dal Piano nazionale, con il decreto direttoriale n. 404 del 4 aprile 2014.

**Grafico 6. Distribuzione nazionale risorse YG per misura in %**



Fonte: Isfol, 2014

Da quest'ultimo grafico, costruito su dati delle delibere di Giunta Regionali, emerge che tra le nove misure, le Regioni hanno deciso di investire *in primis* su tirocini e servizi formativi (rispettivamente 21.3 per cento e 20.3 per cento), quindi su misure di sviluppo del capitale umano; accompagnamento al lavoro, 14.7 per cento e poi, il Bonus occupazionale con 13.5 per cento. A seguire sulla voce presa in carico, mentre scarsamente finanziati risultano, nell'ordine, servizio civile, apprendistato e le misure intese a favorire la mobilità rispettivamente con le seguenti percentuali: 6.5, 5.7 e 2.6 per cento.

### 3. Politiche di coesione e Garanzia Giovani: un'opportunità da non sprecare.

Alla luce dei dati presentati nei paragrafi precedenti, emerge una situazione economica ed occupazionale italiana e del Mezzogiorno non rassicurante. Da un confronto con il resto degli stati dell'Unione europea, il nostro è un paese che registra le percentuali più alte in termini di NEET e le cifre risultano appesantite da un divario economico-strutturale sempre crescente tra Mezzogiorno e il resto delle regioni.



Tenendo conto del tema del convegno e della grande questione che ci viene posta, in questo paragrafo vorrei svolgere un'analisi critica, non tanto sul divario tra Italia e resto dell'Unione europea, quanto sull'efficacia delle politiche di coesione e sull'utilizzo efficiente dei fondi comunitari nel ridurre il divario esistente, e di difficile sradicamento, che trasforma qualsiasi politica di sviluppo del Mezzogiorno in una politica di assistenza permanente. Da ciò il rischio, spesso concreto, di etichettare il Mezzogiorno come il fardello di un Nord produttivo ed efficiente, motore, difatti, di un'Italia che, pur essendo un'economia avanzata, deve fare i conti con un'economia duale, influenzata negativamente da un Mezzogiorno economicamente debole, assistenzialista e incapace di reggere il passo anche con gli stati periferici dell'Unione.

I dati presenti nelle tabelle successive, fotografano un Mezzogiorno ancora emarginato che a stento riesce a riprendersi dalla crisi, e con un divario in termini di prodotto per abitante che non si arresta. Nel 2014 il Mezzogiorno ha registrato un calo del PIL del -1,3 per cento, oltre un punto in più del resto del Paese (-0,2 per cento) e la riduzione del prodotto al Sud è stata del -13 per cento, quasi il doppio della flessione registrata nel Centro-Nord (-7,4 per cento).

**Tabella 3. Tassi di crescita annuali e cumulati del PIL in termini reali %**

Paesi e aree	2001-2007	2014	2008-2014	2001-2014
Mezzogiorno	4,2	-1,3	-13,0	-9,4
Centro-Nord	9,6	-0,2	-7,4	1,5
Italia	8,3	-0,4	-8,7	-1,1
Unione Europea (28 paesi)	17,1	1,3	0,7	17,9
Area dell'euro (18 paesi)	14,6	0,8	-0,9	13,6
Area non Euro	24,6	2,7	5,5	31,4
Germania	10,2	1,6	5,0	15,7
Spagna	27,7	1,4	-5,0	21,4
Francia	13,8	0,2	2,3	16,3
Grecia	32,4	0,8	-25,8	-1,7

(a) Calcolati su valori concatenati – anno di riferimento 2010.

Fonte: SVIMEZ, 2015

**Tabella 4 Prodotto Interno Lordo (variazioni % annue e cumulate.(a)**

Ripartizioni	2001-2007	2012	2013	2014	2008-2014	2001-2014
Mezzogiorno	4,2	-2,9	-2,7	-1,3	-13,0	-9,4
Centro-Nord	9,6	-2,8	-1,4	-0,2	-7,4	1,5
- Nord-Ovest	8,5	-2,6	-1,5	-0,5	-6,5	1,5
- Nord-Est	9,1	-2,5	-0,1	0,4	-6,0	2,6
- Centro	11,8	-3,2	-2,6	-0,3	-10,4	0,2
Italia	8,3	-2,8	-1,7	-0,4	-8,7	-1,1

(a) Calcolate su valori concatenati – anno di riferimento 2010.

Fonte, SVIMEZ, 2015

Questo drammatico divario è confermato ancor di più dai dati sull'occupazione giovanile: tra i 15 e i 34 anni lavora solo un giovane su quattro e, per quanto riguarda le giovani donne, ne risulta occupata appena una su cinque. Aumenta drasticamente l'impoverimento di quest'area emarginata nella quale annualmente aumenta la quota di giovani, che per mancanza di opportunità, decide di lasciare il Sud per emigrare: tra il 2001 e il 2014 sono emigrati dal Sud verso il Centro-Nord 1.667 mila meridionali e di questi 526 mila sono giovani, di cui 130 mila laureati.

**Tabella 5. Tasso di occupazione 15-34 anni**

Ripartizioni	2008			2014		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Mezzogiorno	45,3	26,1	35,8	32,2	20,8	26,6
Centro-Nord	66,3	53,2	59,8	51,6	42,3	47,0
Italia	58,0	42,5	50,3	44,0	34,0	39,1
Media UE a 27 (2012)	63,9	53,5	58,8	58,6	51,0	54,9

Fonte, SVIMEZ, 2015

**Tabella 6. I flussi migratori 2001-2014 (migliaia di unità)**

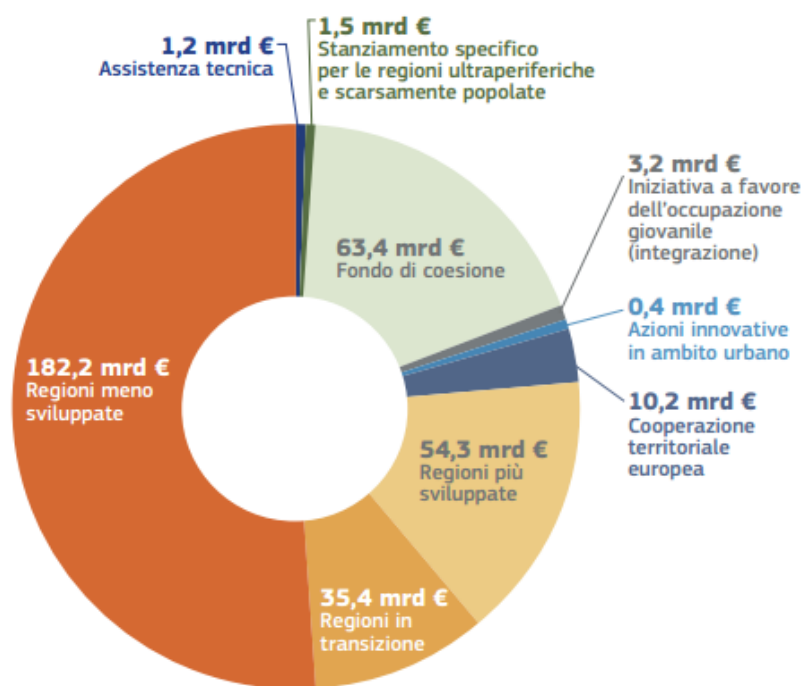
	Centro-Nord
Emigranti dal Sud	1.667
Rientrati	923
Saldo migratorio netto	744
di cui: giovani (15-34 anni)	526 (70,7%)
di cui: laureati	130 (17,5%)

Fonte, SVIMEZ 2015

Di fronte a questi dati, che confermano un arretramento socio-economico del Mezzogiorno ci chiediamo come sono utilizzati i fondi comunitari e che efficacia hanno le politiche di coesione nel ridurre il divario tra Nord e Sud del nostro paese.

Una prima risposta risiede nelle scelte adottate dalla Commissione Europea volte a garantire una crescita di lungo periodo attraverso il perseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020. Al fine di raggiungere tali obiettivi, e di affrontare le diverse esigenze di sviluppo di tutte le regioni dell'Unione sono stati destinati alla politica di coesione 351,8 miliardi di euro, quasi un terzo del bilancio complessivo UE. I paesi e le regioni destinatari dei fondi della politica di coesione sono quelli con un maggiore ritardo nei processi di crescita, sviluppo e convergenza con il resto degli altri paesi europei.

**Grafico 7. Fondi della politica di coesione 2014-2020 (351.8 miliardi €)**



Fonte: Commissione Europea, 2014

La Commissione prevede che l'attuazione della politica di coesione passi attraverso tre fondi principali. Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione e rappresentano oltre un terzo di tutto il bilancio dell'Unione europea.<sup>20</sup> La politica di coesione è un catalizzatore di ulteriori finanziamenti pubblici e privati, in quanto per un verso obbliga gli Stati membri al cofinanziamento attingendo ai bilanci nazionali, per l'altro suscita fiducia negli investitori. Considerando i contributi nazionali e gli altri investimenti privati, si prevede un impatto della politica di coesione per il periodo 2014-2020 quantificabile in circa 450 miliardi di EUR<sup>21</sup>.

**Grafico 8. Spesa della politica di coesione 2014-2020 e stima dell'impatto sul Pil 2014-2023 nei principali paesi beneficiari.**

<sup>20</sup> La Commissione prevede che le risorse disponibili vengano investite in modo efficace a sostegno di una crescita intelligente, sostenibile e solidale.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm)



Fonte: Commissione Europea 2014.

Dal *Grafico 8* emerge come alcune regioni dell'Europa centro-settentrionale beneficeranno maggiormente dell'utilizzo delle politiche di coesione e l'impatto delle politiche sul Pil è stimato fino a cinque volte maggiore di quello per le regioni meridionali. Di conseguenza, paesi come l'Italia (e di conseguenza il Mezzogiorno), risulterà penalizzata per le scarse risorse.

Tra le politiche di coesione e i fondi comunitari previsti, la YG si colloca all'interno del FSE. L'Italia ha a disposizione un miliardo e 513 milioni di euro da poter utilizzare attraverso un piano nazionale operativo (PON). Volendo fare un punto della situazione sulla misura YG, dai dati resi disponibili dal Ministero e relativi ai soggetti che nella prima fase di attivazione della Garanzia (1-22 maggio 2014) hanno deciso di partecipare alla stessa risulta che: 60 mila che sono stati i soggetti che hanno aderito alla YG; si tratta di soggetti residenti in Campania e Sicilia (per una quota del 38%), anche se, pure i residenti nelle Regioni centrali hanno mostrato un certo interesse (Toscana e Lazio).

Dalle tabelle successive, è possibile farsi una prima idea sugli investimenti e le misure adottate da alcune Regioni italiane nell'ambito di Garanzia Giovani e in particolare quali sono le misure privilegiate da ciascuna regione.

**Tabella 2: Investimenti e le misure adottate da alcune Regioni nell'ambito di Garanzia Giovani.**

	Accoglienza	Formazione	Accompagnamento	Apprendistato	Tirocini	Servizio civile	Autoimpiego	Mobilità professionale	Bonus assunzionale	Totale regionale
Valle d'Aosta	275.376	200.000	200.000	100.000	1.200.000	200.000	0	150.000	0	2.325.376
Piemonte	8.876.000	44.557.240	12.000.000	0	30.820.000	1.180.000	0	0	0	97.433.240
Lombardia	7.917.290	14.364.000	40.539.250	7.140.000	37.300.000	7.500.000	11.013.933	188.060	52.393.780	178.356.313
Veneto	2.400.000	27.500.000	9.700.000	0	29.808.449	0	4.440.000	4.400.000	5.000.000	83.248.449

	Accoglienza	Formazione	Accompagnamento	Apprendistato	Tirocini	Servizio civile	Autoimpiego	Mobilità professionale	Bonus assunzionale	Totale regionale
Prov. Trento	254.655	1.054.861	853.000	2.175.000	2.750.336	500.000	0	0	783.500	8.371.352
Friuli V.G.	0	3.400.000	1.000.000	1.275.000	10.325.618	200.000	0	600.000	2.500.000	19.300.618
Liguria	1.816.000	9.075.480	3.934.700	0	5.025.350	501.500	3.276.400	798.465	2.779.000	27.206.895
Emilia Romagna	8.827.359	25.443.563	1.038.513	519.256	26.852.973	519.256	1.557.769	2.002.846	7.417.948	74.179.484

Fonte: Italialavoro, 2014

I dati (Monitoraggio Garanzia Giovani, gennaio 2016, Isfol) evidenziano un livello di avanzamento del Piano Nazionale ancora insoddisfacente sotto diversi aspetti (erogazione di misure) e sconta sia il mancato avvio

delle esperienze di lavoro tramite Servizio Civile sia la mancata contabilizzazione degli inserimenti tramite bonus occupazionale. Il numero degli utenti registrati (441 mila) si avvicina ormai sensibilmente a quello degli interventi previsti dal Piano di attuazione (circa 560 mila) e il numero dei giovani presi in carico ha superato le 210 mila unità. I giovani che a sistema risultano destinatari di una misura di attivazione è pari a circa 32 mila.

**Tabella 3 Dati di sintesi dell'implementazione della Garanzia Giovani a livello nazionale.**

Implementazione Garanzia Giovani		
Totale utenti registrati	441.480	78,8 % del bacino di riferimento*
Utenti presi in carico	210.069	47,6 % dei registrati
Partecipanti che hanno ricevuto una proposta di politica attiva**	32.141	5,2 % dei presi in carico
* Bacino da Piano Nazionale		
** Escluso accompagnamento al lavoro e al netto del bonus occupazionale		

Fonte: Isfol e Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali, 2015.

Ciò che emerge in questa prima fase di attuazione della Garanzia Giovani, da un lato, è la tendenza delle Regioni a distribuire equamente le risorse tra l'area relativa alle misure di carattere orientativo e formativo professionalizzante, l'area relativa all'accompagnamento e all'inserimento lavorativo.

Dall'altro emerge, anche alla luce delle indicazioni della Commissione europea<sup>22</sup>, una sorta di sperimentazione per la ridefinizione complessiva dell'impianto organizzativo dei servizi al lavoro: i servizi di *tutorship*, di assistenza continuativa alla persona disoccupata o inoccupata e di controllo della sua disponibilità per l'attività stessa e per le occasioni di lavoro disponibili sul territorio.

Alla luce dell'analisi sull'efficacia ed efficienza della misura YG, un aspetto nuovo ed interessante da analizzare è il principio di contendibilità degli interventi e delle risorse finanziarie tra le diverse Regioni. Tale principio, infatti, "se non accompagnato da un attento e continuo monitoraggio e da una regia di carattere nazionale, può rappresentare un rischio per quelle Regioni che evidenziano maggiori ritardi nel primo contatto con l'utenza per attivare l'accesso alla Garanzia. Tale dinamica può determinare un acuirsi del divario in termini di servizio, di opportunità e di risorse economiche tra le diverse aree territoriali del paese, a discapito di quelle con maggiori difficoltà". (Isfol, 2014)

Infine, la stessa Commissione nelle varie Raccomandazioni (vedi ad esempio 2013/C 120/01) ha inserito un elemento innovativo nel definire la YG: un'offerta "qualitativamente valida di lavoro", "programmi di formazione di qualità", semplificazione amministrativa. In questo modo la Commissione, per una migliore valutazione dell'implementazione della misura stessa e anche per garantire un'efficace comunicazione con gli utenti della Garanzia, fornisce all'apparato organizzativo, responsabile della gestione della YG, indicazioni esplicite e dettagliate per un'organizzazione in grado di garantire il coordinamento tra tutte le istituzioni coinvolte, in particolare con l'autorità pubblica responsabile della gestione del sistema di garanzia per i giovani.

Sembra così farsi strada un nuovo approccio al mercato e alle dinamiche di un dinamico mercato del lavoro: non solo equilibrio tra domanda e offerta ma un processo dinamico derivante dalla considerazione di diversi fattori: formazione, orario, lavoro, forme contrattuali, ecc. di varie varie fasi di formazione dell'individuo e strutture del sistema.

<sup>22</sup> La Corte europea ha indicato delle linee guida per definire l'adeguatezza del finanziamento della Garanzia per i giovani, il modo in cui un'offerta viene definita «qualitativamente valida» e il monitoraggio del sistema di Garanzia per i giovani. <http://www.eca.europa.eu/>

Dal breve quadro qui delineato sulla YG emerge una situazione complessa: da un lato le indicazioni di semplificazione, maggiore qualità ed obiettivi di occupabilità; dall'altro numerose istituzioni ed operatori privati si trovano a cooperare non sempre in maniera sinergica ed efficiente, nella realizzazione di questa misura, spesso causando un protrarsi nei tempi di realizzazione della misura stessa.

Alla luce delle fallimentari applicazioni delle politiche europee ed utilizzazioni dei fondi, di fronte a questa nuova opportunità, YG, riuscirà il nostro paese a ridurre i NEET e il divario socio-economico tra Nord e Sud?

## **CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE**

Il presente contributo fotografa la situazione socio-economica attuale del nostro paese con un focus speciale sul mercato del lavoro giovanile e l'utilizzo dei fondi europei nel ridurre la quota di NEET. A tal proposito nei paragrafi precedenti si è presentata la misura YG e con l'ausilio di dati recenti si è evidenziata la situazione drammatica che sta investendo il nostro paese ed in modo particolare le aree del Mezzogiorno.

Un Mezzogiorno che appare mortificato, impoverito, depauperato. Un Mezzogiorno per il quale neppure le politiche di coesione sembrano poter invertire questo trend che segna un divario non solo dal Nord, ma anche dalle altre regioni europee più periferiche.

L'arretramento della condizione giovanile e i numerosi NEET contribuiscono quali fattori in grado di aggravare la già precaria situazione del Mezzogiorno. I dati confermano alti livelli di abbandono scolastico e un aumento della percezione che il rendimento dell'investimento formativo è sempre meno conveniente: circa un milione di giovani meridionali risultano essere né a scuola né al lavoro né alla ricerca di un posto di lavoro.

Considerando le peculiarità del territorio meridionale, il rischio è che questa componente giovanile confluisca in quei settori dell'economia non legale, o dell'economia sommersa e del lavoro precario<sup>23</sup>.

Riguardo ai NEET, Confindustria ha stimato il costo sull'economia nazionale: 32,5 miliardi di euro l'anno. Se i giovani inattivi entrassero nel sistema produttivo, il Pil italiano salirebbe di 2 punti. In Italia, i NEET risultano penalizzati su più fronti: deterioramento del mercato del lavoro con una presenza ancora dominante degli over 55 e con una ridotta domanda sostitutiva per il rimpiazzo degli individui che vanno in pensione; fenomeno dello scoraggiamento; basso investimento in capitale umano.

Nonostante le politiche di coesione e i finanziamenti comunitari, il raggiungimento di uno degli obiettivi di Europa 2020 "occupazione di qualità" sembra estremamente lungo e difficile. La YG rappresenta una sfida e al tempo stesso un'opportunità che il nostro paese deve saper cogliere, utilizzando in maniera efficiente ed efficace le risorse e ponendosi obiettivi concreti. L'obiettivo dovrebbe essere quello di intraprendere azioni e progetti non emergenziali ma in maniera strutturale che permettano un naturale incontro tra giovani e mondo del lavoro.

---

<sup>23</sup> Confindustria, 2014.



Da questi dati, il contesto socio-economico italiano appare sempre più avvitato su se stesso e incapace di qualsiasi politica innovativa e di sviluppo: una tendenza a livelli di disoccupazione strutturale, una bassa crescita, l'elevata disoccupazione dei giovani scolarizzati e non, la drammatica ripresa dei flussi di emigrazione al Nord e all'estero, la forte precarizzazione dei rapporti di lavoro per chi resta, la svalutazione del capitale umano e degrado del capitale sociale.

## Bibliografia

Camera dei Deputati, 2013, Politiche di coesione territoriale, *Servizi Studi Camena* n. 1/26, marzo 2013

Chiarello F. (2014), Politiche per lo sviluppo e rappresentazioni del Mezzogiorno.

Cicciomessere R., Mondauto L. (2013), La criticità del mercato del lavoro meridionale osservate attraverso le nuove misure delle forze di lavoro potenziali, *Approfondimenti* n.1/2013, *Italialavoro*;

Commissione Europea (2014), Introduzione alla politica di coesione della UE 2014-2020

Commissione Europea, (2014), Investire nella crescita e nell'occupazione - ottimizzare il contributo dei Fondi strutturali e di investimento europei, Bruxelles, 14.12.2015 COM(2015) 639

Confindustria (2015), Check-up Mezzogiorno, l'Area Politiche regionali e per la coesione territoriale di Confindustria e da SRM - *Studi e Ricerche per il Mezzogiorno*;

Corte dei Conti Europea, 2015, La Garanzia per i giovani nell'UE: i primi passi sono stati compiuti, ma si profilano rischi di attuazione, *Relazione Speciale*, marzo 2015

De Minicis M., Marocco M. (2013), Il Sistema integrato dei servizi al lavoro. Storia ed evoluzione del sistema, *Rassegna CNOS*, Gennaio – Aprile 2013

De Minicis M., Marocco M. (2014), Il processo italiano di costruzione ed attuazione della Youth Guarantee, in *Progetti e Esperienze CNOS* N.1/2014

ISFOL (2015), L'attuazione della GARANZIA GIOVANI in Italia, *Rapporto Mensile* n.3/2015

ISFOL (2014), Appunti su attuazione della garanzia giovani: una prima mappatura finanziaria.

ISFOL (2016), Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia

ISTAT, Rapporto Annuale 2014

ISTAT, Rapporto Istruzione e Formazione, Cap.2, 2014

ISTAT, Noi Italia, Cap. Istruzione

ISTAT, Rapporto Annuale, 2015

Pellizzari M. 2015, I giovani NEET e la disoccupazione, *lavoce.info*

Perotti R., Teoldi F., 2014, Il disastro dei fondi strutturali europei, *lavoce.info*

Rapporto SVIMEZ 2015 Sull'economia del Mezzogiorno

Rapporti di Monitoraggio e Valutazione della Garanzia Giovani in Italia realizzati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Rapporto Italia 2015, *Percorsi di Ricerca nella Società Italiana*, EURISPES

Szczesniak M., Rondon G. , 2013, *Generazione NEET*



Talamo G. (2015),Crisi: flussi di immigrazione internazionale, disoccupazione e politiche giovanili in Italia”, in *Politiche giovanili e lavoro*, a cura di Talamo G. e Sabatino M., Aracne

Talamo G (2016), Analisi critica delle politiche europee di coesione. Mezzogiorno e giovani, quale futuro?, in *Le politiche europee e nazionali di coesione e la mancata convergenza del Mezzogiorno*, a cura di Sabatino M. e Talamo G.,Aracne

<http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-03-01/piano-giovani-emergenza-neet-e-sud-081624.shtml?uuid=AB6EJ2z>