

Numero 7 - Giugno 2014 - Edizione Online

# LavoroWelfare

PER UN NUOVO RIFORMISMO

## Garanzia Giovani



Associazione  
**LAVORO&WELFARE**

# Garanzia Giovani

Seminario del 27 Marzo 2014

## **Introduzione**

Giorgia D'Errico – Lavoro&Welfare Giovani .....	3
Maurizio Croce – Associazione Lavoro&Welfare .....	5

## **Contributi di:**

Salvatore Pirrone – Ministero del Lavoro .....	13
Gianfranco Simoncini – Regioni .....	25
Romano Benini, Carlo Chiama – Unione delle Province Italiane ....	27
Vittorio Sopetto - Comune di Torino .....	36
Anna Ascani, Monica Gregori – Parlamento .....	38
Agostino Di Maio – Assolavoro .....	45
Serena Ciprietti – Lavoro&Welfare Giovani .....	47
Emilio Gabaglio – Ass. XX Maggio .....	51
Brando Benifei - Europarlamentare PD .....	53
Giacomo D'Arrigo – Direttore Agenzia Nazionale dei Giovani .....	55
Azita Berar Awad – ILO .....	58
Cesare Damiano – Postfazione .....	61



Associazione  
**LAVORO&WELFARE**



CENTRO ECUMENE



## SUMMER SCHOOL

18-20 Luglio 2014

CENTRO ECUMENE - VIA DEL CIGLIOLO, 141

VELLETRI

# GIOVANI, FORMAZIONE e LAVORO

*Quali opportunità, quali sfide, quali strumenti  
per costruire un futuro meno incerto*

### Venerdì 18 luglio

**Presentazione della Summer School:**

**Luciana Dalu** Associazione Lavoro&Welfare

**Emilio Gabaglio** Associazione XX maggio

**Elvira Migliaccio** Centro Ecumene

Ore 15.00 - 16,30

**Lavoro: generazioni a confronto**

**Ester Dini**, Censis

**Aldo Morrone**, Medico

**Teresa Vallebona**, Avvocato

**Valentina Paris**, Deputata della Commissione Lavoro

### Sabato 19 luglio

Ore 9.00-10.30

**La Garanzia giovani: una vera opportunità ?**

**Giorgia D'Errico**, Associazione Lavoro&Welfare giovani

**Monica Gregori**, Deputata della Commissione Lavoro

**Carlo Chiama**, Assessore al Lavoro Provincia di Torino

Ore 17.00 - 18.30

**Dialogo sul Lavoro e lo Sviluppo**

con **Maurizio Martina**, Ministro dell'Agricoltura e

**Cesare Damiano**, Presidente Commissione Lavoro

Camera dei Deputati

Moderata: **Tommaso Labate**

Ore 10.30-12.00

**Alternanza Scuola Lavoro- Esperienze a confronto**

**Giovanni Battafarano**, Associazione Lavoro&Welfare

**Francesco Mantovani**, Finmeccanica

**Mario Gorga**, Enel

**Chiara Gribaudo**, Deputata della Commissione Lavoro

**Teresa Bellanova**, Sottosegretario al Ministero del Lavoro

Ore 18.45 - 20.00

**Lavorare per passione**

**Claudio Sardo** intervista **Damiano Tommasi**,

Presidente Associazione Calciatori

Ore 12.00-13.00

**Il Jobs Act di Obama: un'opportunità anche per l'Europa**

**Vittorio Longhi**, Giornalista e collaboratore ILO

**Davide Baruffi**, Deputato della Commissione Lavoro

### Domenica 20 luglio

Ore 9,30-11,15

**Lo statuto del Lavoro autonomo**

**Andrea Dili**, Associazione XX maggio

**Alessia Rotta**, Deputata della Commissione Lavoro

**Emiliana Alessandruci**, COLAP

**Angelo Deiana**, ConfAssociazioni

# Prefazione

Vuoi una garanzia?

*“Investendo ora nel capitale umano dei giovani europei si otterranno vantaggi a lungo termine e si contribuirà ad una crescita economica sostenibile ed inclusiva. L’Unione sarà in grado di cogliere tutti i vantaggi di una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata, evitando gli elevati costi causati da giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso scolastico o formativo («NEET»); tali costi ammontano attualmente all’1,2 % del PIL .<sup>1</sup>*

“L’Italia è uno dei paesi in cui giovani sono più penalizzati e in cui la crisi ha fatto sentire più pesantemente i suoi effetti”: è quello che si legge nelle prime righe del rapporto annuale 2014 dell’ISTAT sulla situazione del Paese. Nessuno ad oggi riuscirà a smentire questa affermazione dal momento che l’ultimo dato sulla disoccupazione giovanile nel nostro Paese, presentato non più di un mese fa, ha raggiunto il 42,7%.

La causa strutturale di questo dato indegno per una nazione considerata una delle sette potenze mondiali è sicuramente la crisi economica e sociale che ci ha travolti. A questa si aggiunge il problema dell’incrocio tra la domanda e l’offerta di lavoro.

L’Europa prova a rispondere a questa emergenza con un vero intervento di politiche attive del lavoro, proponendo la Youth Guarantee o Garanzia Giovani, un programma rivolto ai giovani tra

Giorgia D’Errico è  
coordinatrice di  
Lavoro&Welfare  
Sezione Giovani

i 15 e i 29 anni che non lavorano e non sono impegnati in alcun percorso formativo e che dal Primo Maggio di quest'anno è stato attivato anche in Italia.

L'obiettivo è quello di cercare di stimolare l'occupazione giovanile con azioni preventive, provando cioè ad intervenire attraverso percorsi formativi mirati, attivazione di tirocini, orientamento o servizi finalizzati all'attivazione di start up, come ben si evidenzia dalle Raccomandazioni del Consiglio del 22 aprile 2013.

E qualche risposta dal mondo giovanile è arrivata: il report<sup>2</sup> presentato dal Ministero del lavoro sui numeri dell'iniziativa ci fa sapere che al 12 giugno 2014 infatti si erano registrati al sito ufficiale del programma 82.713 giovani, di cui il 20 % residenti in Campania e il 16% in Sicilia. I numeri sono interessanti, la provenienza geografica ancora di più e per questo anche noi riteniamo che la Garanzia Giovani possa essere un'opportunità nel ricercare possibili alternative alla crisi dell'occupazione giovanile.

Resta solo da capire come.

Per questo abbiamo chiesto contenuti e opinioni a coloro che da tempo si stanno occupando della materia e che vogliamo ringraziare per la disponibilità e l'impegno che ci hanno dedicato.

"Se vuoi una garanzia, compra un tostapane" diceva Clint Eastwood, alias Nick Pulovski nel film "La recluta" .

Non vorremmo dover dare ai giovani la stessa risposta visto che è stato stanziato un miliardo e mezzo per l'attuazione del programma (che non è esattamente il costo di un tostapane).

Buona lettura.

<sup>1</sup>Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea RACCOMANDAZIONE DEL CONSIGLIO del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani.

<sup>2</sup>[http://www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Documento\\_Monitoraggio\\_GG\\_con\\_immagini\\_20140612.pdf](http://www.garanziegiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Documento_Monitoraggio_GG_con_immagini_20140612.pdf)

# Garanzia Giovani

Un'opportunità per i giovani e una sfida per il sistema dei servizi al lavoro

## **Come nasce "Garanzia Giovani" e cosa "garantisce"**

Sulla base di alcune best practices del nord Europa, il Consiglio UE ha emanato la Raccomandazione del 22 aprile 2013 per istituire il Programma "Youth Guarantee - Garanzia per i Giovani 2014-2015" invitando tutti gli Stati membri ad assicurare ai giovani con meno di 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato, tirocinio o altra misura di formazione, entro 4 mesi dall'uscita dal sistema di istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione. Considerando la grave situazione occupazionale giovanile del nostro Paese, il Governo italiano con il D.L. 76/2013 "Letta-Giovannini" ha anticipato alcune misure ed ha definito l'iter organizzativo per la messa a punto del programma in Italia (Struttura di Missione e Tavoli Tecnici). Il Piano italiano di Garanzia Giovani è stato presentato a Dicembre all'Ue che lo ha approvato.

In Italia il programma rappresenta un'opportunità importante per i giovani sino ai 29 anni<sup>1</sup> ma anche una sfida rilevante per il sistema Paese e per i servizi al lavoro, sia per i Centri per l'Impiego pubblici sia per gli altri operatori pubblici e privati accreditati. E' probabile, infatti, che nei prossimi mesi migliaia di giovani si recheranno nei centri per gli impiego per chiedere una serie di servizi. Il sistema dei servizi affronterà una domanda crescente di prestazioni ancora più che nel 2009, quando, durante la crisi economica più grave dal dopo guerra, l'Accordo Stato - Regioni sugli Ammortizzatori sociali in deroga determinò, una crescita esponenziale della domanda di

Maurizio Croce è esperto di politiche del lavoro, Associazione Lavoro&Welfare

servizi da parte dei lavoratori in CIGd o mobilità verso il sistema dei servizi all'impiego, in quanto il loro sostegno al reddito era collegato alla partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro. La Garanzia Giovani rappresenta in questo senso una sfida ancora più vigorosa al sistema dei servizi all'impiego del nostro Paese, specie se si pensa che la nostra rete dei servizi al lavoro sconta una serie di deficit strutturali emersi anche nell'ultimo monitoraggio SPI e nei benchmark con gli altri paesi europei <sup>2</sup>.

Non a caso, proprio come avvenuto nel 2009, alcune regioni stanno accelerando non solo i processi di riqualificazione dei SPI, ma anche le procedure per l'accreditamento dei servizi al lavoro in modo da aprire la rete regionale anche ad altri operatori pubblici e privati.

**Tabella 1 – Numero di “NEET” nella fascia 15-24 anni e 15-29 anni per Regione, Istat, 2013**

Regione	NEET 15-24 anni (V.A.)	NEET 15-29 anni (V.A.)
Campania	220.201	402.250
Sicilia	197.638	364.182
Lombardia	149.729	262.312
Puglia	131.157	243.236
Lazio	114.240	208.347
Piemonte	76.657	137.987
Veneto	71.796	129.822
Calabria	70.660	129.534
Emilia-Romagna	61.426	112.109
Toscana	58.193	99.326
Sardegna	42.361	81.317
Abruzzo	26.274	49.211
Marche	25.103	46.794
Liguria	23.084	43.047
Basilicata	17.220	31.879
Friuli-Venezia Giulia	12.623	27.554
Umbria	12.997	24.814
Molise	7.528	15.080
Provincia Autonoma Trento	7.340	12.797
Provincia Autonoma Bolzano	5.282	9.696
Valle d'Aosta	2.088	3.447
<b>Italia</b>	<b>1.333.596</b>	<b>2.434.740</b>

Fonte: Estrazione da I.Stat su base RCFL, ISTAT, Media 2013

<sup>1</sup> Recentemente, a differenza degli altri Paesi europei, in Italia il programma è stato esteso ai giovani sino a 29 anni con priorità verso i giovani sino a 25 anni.

<sup>2</sup> Il gap tra il sistema italiano dei servizi per il lavoro ed altri sistemi europei è stato confermato dall'ultima rilevazione del Ministero del Lavoro (Indagine SPI, 2013). Gli SPI – Servizi Pubblici per l'impiego, ossia i 556 Centri per l'Impiego ad oggi in capo alle Amministrazioni Provinciali, annoverano 8.713 dipendenti. Ciascun operatore CPI ha in carico 245 individui che hanno effettuato la Dichiarazione di Immediata Disponibilità ai sensi del D. Lgs. 181/00. Il confronto più contrastante è con il sistema tedesco: l'Arbeits Agentur – Agenzia Federale per l'Occupazione può contare nei 610 sportelli locali di ben 110.033 operatori, ciascuno dei quali deve “accompagnare” alla ri/collocazione 22 cittadini tedeschi disoccupati. Pôle Emploi, l'Agenzia pubblica nazionale francese conta 5.500 sportelli locali e 49.407 addetti con un rapporto di un operatore ogni 53 disoccupati.

## **La Platea YG**

Il target del programma Garanzia Giovani è rappresentato dai c.d. NEET (Not in Education, Employment or Training), ossia giovani non inseriti né in percorsi formativi né in percorsi lavorativi. Gli ultimi dati relativi alla media del 2013, in crescita rispetto al 2012, ci restituiscono una fotografia abbastanza critica sia rispetto al target "originario" (giovani sino a 24 anni), sia rispetto al target "integrale" sino a 29 anni. In Italia ci sono quasi 2 milioni e mezzo di NEET, di cui 1,3 mln sino a 24 anni. Come emerge dalla distribuzione territoriale è la Campania la regione in cui il fenomeno è più imponente con 402 mila neet, seguita da Sicilia, Lombardia, Puglia e Lazio. Si stima, inoltre, che al nord del Paese, molti NEET siano ragazzi stranieri (circa il 30% della platea Nord), fenomeno questo che pone ulteriori sfide al sistema dei servizi al lavoro.

## **Il PON YEI – Youth European Initiative**

Il programma si delinea come un PON Nazionale in capo al Ministero del Lavoro ed affidato, per la sua realizzazione, alle Regioni, INPS, Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri in qualità di Organismi Intermedi tramite Convenzione. Il piano in Italia può contare su una dotazione finanziaria totale pari a € 1,513 MLD, di cui 567 milioni rinvenienti dal fondo YEI (Youth European Initiative), 567 milioni a valere sul FSE 2014-2020 (metà come anticipo dai PO FSE delle Regioni e metà a valere sul PON FSE Occupazione), il resto, 379 mln, di co-finanziamento statale a valere sul Fondo di Rotazione. Le risorse sono state recentemente assegnate alle Regioni in misura proporzionale al numero di Giovani in cerca di occupazione nella fascia d'età 15-24 anni (D.D. MLPS n. 237 del 11.04.2014).

Nella tabella che segue è indicata la ripartizione delle risorse per ciascuna regione. Visto il gran numero di giovani disoccupati, la regione con la maggior quota di risorse è la Campania (€191 MLN), seguita da Sicilia e Lombardia (178), Lazio (137), Puglia (120). Come si evince dal totale attribuito alle Regioni (1,4 MLD), una quota residuale resta in capo al Ministero del Lavoro per una serie di azioni di assistenza tecnica (tra l'altro formazione e affiancamento degli operatori) e per il piano di comunicazione che partirà a breve con campagne mirate verso le imprese per illustrare loro i vantaggi previsti dalla Garanzia Giovani per l'assunzione dei giovani e, successivamente, verso i giovani attraverso spot radiotelevisivi e campagne sui social network.

Rientrano nelle ripartizioni regionali le quote di risorse destinate agli altri due organismi intermedi coinvolti, INPS e Dipartimento Servizio Civile; il primo erogherà i "bonus occupazionali", il secondo si occuperà della campagna nazionale per l'organizzazione del servizio civile. Al momento le Regioni stanno stipulando le Convenzioni con il Ministero del Lavoro e presentando i Piani attuativi Regionali.

## **Il processo di accompagnamento al lavoro dei giovani**

Così come delineato nelle linee guida e nel processo concertativo in conferenza Stato-Regioni, la partecipazione dei giovani al programma è strutturata attraverso alcuni passaggi chiave che compongono un sistema integrato di servizi al lavoro e misure specifiche di politica attiva.

**Tabella 2 – Numero di disoccupati nella fascia 15-24 anni e risorse economiche per la YG per Regione**

Regione	Giovani in cerca di occupazione dai 15 ai 24 anni (V.A)	Dotazione Finanziaria per Azioni dirette Regionali (V.A. in €)
Piemonte	41.900	97.433.240
Valle D'Aosta	1.000	2.325.376
Liguria	11.700	27.206.895
Lombardia	76.700	178.356.313
PA Trento	3.600	8.371.352
Veneto	35.800	83.248.449
Friuli V.G.	8.300	19.300.618
Emilia Romagna	31.900	74.179.484
Toscana	27.900	64.877.981
Umbria	9.800	22.788.681
Marche	12.600	29.299.733
Lazio	59.000	137.197.164
<b>Subtotale Regioni più Sviluppate</b>	<b>320.200</b>	<b>744.585.287</b>
Abruzzo	13.400	31.160.034
Molise	3.300	7.673.740
Sardegna	23.300	54.181.253
<b>Subtotale Regioni in transizione</b>	<b>40.000</b>	<b>93.015.027</b>
Campania	82.400	191.610.955
Puglia	51.800	120.454.459
Basilicata	7.400	17.207.780
Calabria	29.100	67.668.432
Sicilia	76.900	178.821.388
<b>Subtotale Regioni meno sviluppate</b>	<b>247.600</b>	<b>575.763.014</b>
<b>TOTALE</b>	<b>607.800</b>	<b>1.413.363.328</b>

Fonte: DD. MLPS 237 dell'11.04.2014

Le Regioni nella loro autonomia possono stabilire nei propri piani attuativi se agevolare alcune misure e non altre, posto che il sistema di registrazione e profiling degli utenti è standard a livello nazionale. Sempre le Regioni possono definire se l'erogazione dei servizi ai giovani è a completa titolarità pubblica (Centri per l'Impiego), oppure se i CPI possono avvalersi degli altri operatori pubblici e privati<sup>3</sup>. L'accesso al programma avviene con la registrazione del giovane sul portale nazionale collegato a [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it) o sui portali regionali dedicati in cooperazione applicativa con il sistema nazionale (cliclavoro).

<sup>3</sup> Al momento le Regioni che hanno disciplinato l'accreditamento dei servizi al lavoro ai sensi dell'art. 7 del D. Lgs.vo n. 276/2003 e s.m.i. ed hanno attivato l'Albo Regionale degli operatori pubblici e privati accreditati sono Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli V.G., Toscana, Marche, Abruzzo, Sardegna. Altre regioni hanno emanato il regolamento ma non hanno ancora attivato l'Albo, sebbene stiano accelerando l'iter proprio in vista della Youth Guarantee (Valle D'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Lazio, Molise, Campania, Puglia). Altre regioni stanno definendo le modalità di affidamento di alcuni servizi ad altri operatori pubblici e privati tramite gara d'appalto.

<sup>4</sup>Essendo previste premialità per gli operatori che collocano i giovani e bonus per i datori di lavoro che assumono, per creaming si intende il rischio che si prediligano i giovani facilmente occupabili e si lascino da parte coloro che vengono classificati come "distanti" dal mercato del lavoro.

Dopo la registrazione, il giovane dovrà essere convocato dallo Youth Corner del servizio competente (CPI o soggetto accreditato) per realizzare il colloquio di profilatura e stipulare il Patto di Servizio che codifica gli impegni del giovane e del servizio che lo prende in carico.

E' dal colloquio di profiling/patto di servizio che decorrono i famosi 4 mesi entro cui il servizio competente deve "garantire" una via d'uscita, ossia proporre al giovane o il reinserimento in percorsi di studio/formazione compreso un tirocinio, oppure un contratto di lavoro a tempo indeterminato, determinato, di somministrazione o apprendistato, oppure ancora un anno di servizio civile o percorsi di mobilità lavorativa anche transnazionale. Servizi e misure di politica attiva del lavoro sono sintetizzati nella tabella che segue (c.d. "Schede della YG").

N	FASE	DESCRIZIONE SERVIZIO O MISURA EROGATA
1A	ACCOGLIENZA E INFORMAZIONI SUL PROGRAMMA	In questa fase l'obiettivo è quello di facilitare e sostenere l'utente nell'acquisizione di informazioni, anche in auto consultazione, utili a valutare la partecipazione al Programma YG e a orientarsi rispetto ai servizi disponibili. Sarà erogato dai Centri per l'impiego ed altri attori pubblici e privati individuati dalle Regioni. Questo servizio non è remunerato agli operatori. Si prevede che questa fase termini con la REGISTRAZIONE del giovane nel DB nazionale ( <a href="http://www.cicalavoro.gov.it">www.cicalavoro.gov.it</a> ) o regionale (es. <a href="http://www.garanzীগiovani piemonte.it/">http://www.garanzীগiovani piemonte.it/</a> ). La registrazione può avvenire on line anche da casa o presso un servizio al lavoro. Subito dopo la registrazione il giovane è convocato dal servizio competente per la fase 1B ( <i>Profiling</i> ).
1B	PROFILING / PATTO DI ATTIVAZIONE	Questa fase ha l'obiettivo di sostenere l'utente nella costruzione di un percorso individuale di fruizione dei servizi finalizzati a garantire, entro 4 mesi, una proposta di proseguimento degli studi, di tirocinio o di lavoro. Il percorso individuale dovrà essere coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali ( <i>profiling</i> ) dell'utente e condiviso con l'esplicitazione delle reciproche responsabilità (Patto di attivazione). E' stato definito un sistema di <i>profiling</i> sulla base del quale il servizio competente, al termine del colloquio individuale, potrà proporre il percorso di inserimento più idoneo. La <i>profilazione</i> diventa elemento centrale anche al fine di graduare opportunamente i vari interventi proposti, evitando fenomeni di <i>creaming</i> <sup>4</sup> . Nella proposta si prevede un'analisi basata su un set di variabili soggettive (dell'individuo) e oggettive (relative alle dinamiche socio-economiche del territorio in cui il giovane vive). Il calcolo econometrico delle variabili restituisce come output una profilatura fondata su 4 classi di maggiore o minore distanza dal mercato del lavoro. Gli <i>Youth Corner</i> ubicati presso i Centri per l'impiego pubblici e/o presso gli operatori accreditati dalle Regioni erogano questo servizio della durata massima di 2 ore. Dal momento del <i>profiling</i> /Patto di Attivazione partono i 4 mesi previsti dalla garanzia giovani.
1C	ORIENTAMENTO SPECIALISTICO O DI II LIVELLO	Si tratta di un percorso di orientamento più approfondito previsto solo per i giovani che presentano un profilo di scarsa occupabilità immediata. Sono previsti colloqui individuali e di gruppo per un totale di 8 ore il cui output è un Piano di Azione Individuale in cui sono definite le misure di politica attiva che il giovane si impegna a seguire.
2A	FORMAZIONE MIRATA ALL'INSERIMENTO	Questa opzione incentiva la partecipazione a corsi di formazione individuali o collettivi da un minimo di 50 ad un massimo di 200 ore realizzati da enti accreditati o autorizzati dalle Regioni all'erogazione dei servizi formativi

	LAVORATIVO	
2B	REINSERIMENTO DI GIOVANI 15-18ENNI IN PERCORSI FORMATIVI	Questa opzione ha l'obiettivo di reinserire i giovani di età inferiore a 19 anni, privi di qualifica o diploma, in percorsi di istruzione e formazione professionale, allo scopo di consolidare le conoscenze di base e favorire il successivo inserimento nel mondo del lavoro. I corsi sono realizzati da enti accreditati o autorizzati dalle Regioni all'erogazione dei servizi formativi.
3	ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO	Questa fase ha l'obiettivo di progettare e attivare le misure di inserimento lavorativo, sostenendo il giovane nelle fasi di avvio e ingresso alle esperienze di lavoro, attraverso: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>scouting</i> delle opportunità,</li> <li>• definizione e gestione della tipologia di accompagnamento e <i>tutoring</i></li> <li>• <i>matching</i> rispetto alle caratteristiche e alle propensioni del giovane.</li> </ul> L'output di questa fase è l'attivazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato, indeterminato, in somministrazione o in apprendistato. Il servizio è erogato dagli <i>youth corner</i> ubicati presso i centri per l'impiego pubblici e/o presso i soggetti pubblici e privati accreditati dalle Regioni, remunerati a risultato in base al tipo di contratto offerto al giovane ed al suo grado di occupabilità (da un minimo di € 600 per un tempo determinato offerto ad un giovane con alta occupabilità ad un massimo di € 3.000 per un tempo indeterminato offerta ad un giovane "profilato" come scarsamente occupabile).
4A	APPRENDISTATO PER LA QUALIFICA E PER IL DIPLOMA PROFESSIONALE	Questa opzione prevede: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la progettazione del Piano Formativo Individuale ed erogazione della formazione strutturata da svolgersi all'interno dell'impresa o all'esterno, presso Organismi di Formazione e/o presso gli Istituti Professionali di Stato</li> <li>• L'erogazione di una indennità di partecipazione a supporto del successo formativo in caso di modulazione della disciplina salariale connessa all'obbligazione formativa prevista da questa tipologia contrattuale</li> </ul>
4B	APPRENDISTATO PROFESSIONALIZZANTE O CONTRATTO DI MESTIERE	Questa opzione prevede: Inserimento lavorativo con contratto di apprendistato professionalizzante.
4C	APPRENDISTATO PER L'ALTA FORMAZIONE E LA RICERCA	Questa opzione prevede: <ul style="list-style-type: none"> <li>• la progettazione ed erogazione di attività formative individuali, addizionale al percorso di studio intrapreso dal giovane</li> <li>• tutoraggio formativo individuale funzionale a favorire il raccordo tra competenze acquisite in ambito scolastico/universitario/di ricerca e competenze/abilità acquisite nel corso delle attività lavorative.</li> </ul> Attraverso la collaborazione tra imprese, istituzioni scolastiche ed Università è possibile conseguire: Lauree, Master, Dottorati di ricerca, Diplomi ITS, Certificato di Specializzazione Tecnica Superiore (IFTS). E' inoltre possibile attivare un contratto di Apprendistato di Ricerca non finalizzato al conseguimento di un titolo di studio.
5	TIROCINIO EXTRA-CURRICOLARE, ANCHE IN MOBILITÀ GEOGRAFICA	Il tirocinio nella Garanzia Giovani è incentivato attraverso le seguenti attività: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promozione del tirocinio.</li> <li>• Assistenza e accompagnamento nella definizione del progetto formativo legato all'attivazione dei percorsi di tirocinio.</li> <li>• Riconoscimento dell'indennità al giovane che partecipa a un percorso di tirocinio (variabile da regione a regione)</li> <li>• Erogazione di un contributo per la partecipazione al percorso di tirocinio in mobilità.</li> <li>• Validazione/certificazione delle competenze acquisite.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>Promozione, entro 60 giorni dalla fine del tirocinio, dell'inserimento occupazionale dei giovani che concludono con successo il percorso.</li> </ul> <p>All'ente promotore è corrisposta una remunerazione a costi standard a risultato (il 50% da erogare a meta percorso e 50% a completamento del periodo di tirocinio)</p>
6	SERVIZIO CIVILE	Partecipazione alla realizzazione di progetti di servizio civile nazionale e regionale, completi di formazione generale e specifica. Il soggetto è seguito nelle sue attività da un tutor (Operatore Locale di Progetto) e da altre figure che ne facilitano l'ingresso nel programma. Al giovane è corrisposta un'indennità pari a € 5.900/anno
7	SOSTEGNO ALL'AUTOIMPIEGO E ALL'AUTOIMPREDITORIALITÀ	<p>Questa opzione prevede:</p> <p>offerta mirata e integrata di servizi in grado di rispondere ai diversi bisogni dello start-up e post-start up, favorendo l'accesso a incentivi alla creazione di impresa non a fondo perduto e/o l'attivazione degli incentivi pubblici nazionali e regionali. Ai giovani già indirizzati (nel corso del <i>profiling</i>) verso la prospettiva imprenditoriale saranno proposti percorsi specialistici mirati, articolati nelle seguenti fasi:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Formazione per il business plan;</li> <li>Assistenza personalizzata per la stesura del business plan;</li> <li>Accompagnamento all'accesso al credito e alla finanziabilità;</li> <li>Servizi a sostegno della costituzione dell'impresa;</li> <li>Supporto allo start up</li> </ol> <p>A seconda dei piani attuativi regionali può essere previsto anche un sostegno alla creazione di impresa fino ad € 25.000</p>
8	MOBILITÀ PROFESSIONALE TRANSAZIONALE E TERRITORIALE	<p>Questa opzione prevede la promozione della mobilità professionale all'interno del territorio nazionale o in Paesi UE.</p> <p>È centrale il ruolo dei Servizi competenti, anche attraverso la rete Eures, per aspetti come l'informazione, la ricerca dei posti di lavoro, le assunzioni – sia nei confronti dei giovani alla ricerca di sbocchi professionali che delle imprese interessate ad assumere personale di altri paesi europei.</p> <p>Sono previsti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Indennità per la mobilità che aiuti a coprire i costi di viaggio e di alloggio, parametrato sulla base delle attuali tabelle CE dei programmi di mobilità e sulla normativa nazionale.</li> <li>Rimborso per l'operatore della rete Eures che attiva il contratto in mobilità geografica</li> </ul>
9	BONUS OCCUPAZIONALE	<p>Riconoscimento di un bonus ai datori di lavoro che, sulla base dell'intermediazione dei servizi competenti, occupino con il ricorso ai seguenti contratti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempo determinato o somministrazione 6-12 mesi</li> <li>- Tempo determinato o Somministrazione ≥ 12 mesi</li> <li>- Tempo indeterminato</li> </ul> <p>Il sistema di assegnazione dei bonus è diversificato in funzione della tipologia di contratto con cui avviene l'assunzione del giovane, del <i>profiling</i> del giovane, una volta definite le sue componenti, e delle differenze territoriali (si arriva sino ad un max di € 6.000 per un contratto a tempo indeterminato offerto ad un giovane "profilato" come difficilmente occupabile).</p>

### **Contendibilità e Sussidiarietà**

Come è evidente si tratta di piani regionalizzati, ma nel PON YEI è previsto il principio della contendibilità dei servizi. In pratica ciascuna Regione si impegna a sostenere le spese relative alle misure erogate in altre Regioni italiane, nei confronti dei giovani residenti sul proprio territorio. Si afferma, dunque, un principio già in uso nel nostro sistema sanitario regionalizzato, per cui potremmo assistere a fenomeni di migrazione interna e "concorrenza" tra regioni.

Rispetto al principio di sussidiarietà, nelle Convenzioni che il Ministero sta siglando con le Regioni l'art. 9 prevede che, qualora le risultanze del monitoraggio evidenzino disallineamenti nell'implementazione del Piano di Attuazione Regionale della Garanzia per i Giovani, la Regione e il Ministero concordano di porre in essere interventi mirati di rafforzamento, ivi inclusa la possibilità di un affiancamento da parte del Ministero del Lavoro e delle sue agenzie strumentali e di eventuali condivisi interventi in sussidiarietà.

# Garanzia Giovani

Un'opportunità per i giovani e, forse, per il rilancio dei servizi per il lavoro

## Premessa (genesi)

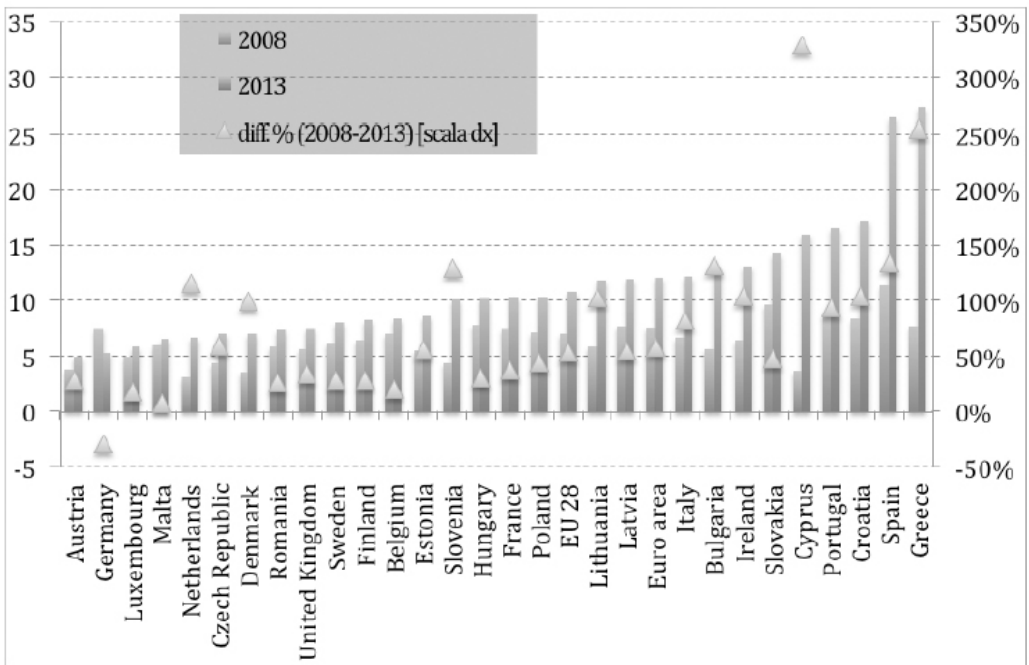
Nei cinque anni della crisi economica da cui (sperabilmente) l'Europa si accinge faticosamente ad uscire, la disoccupazione è cresciuta in quasi tutti gli Stati Membri (con la significativa eccezione della Germania). La situazione si è particolarmente aggravata negli Stati del Mediterraneo più colpiti dalla turbolenza finanziaria (Grecia e Cipro, Spagna, Portogallo e Italia) ed in alcuni Paesi dell'Europa Orientale e Balcanica.

Ancora più deteriorata la situazione per quanto riguarda i più giovani (fig. 2), penalizzati da un mercato stagnante e da politiche che hanno privilegiato il mantenimento dei posti di lavoro esistenti rispetto al turn-over. Gli ultimi anni hanno visto ampliarsi la forbice tra paesi a bassa disoccupazione giovanile ed altri in cui tale indicatore assume valori critici: la distanza in valore assoluto tra i tassi di disoccupazione giovanile dei paesi agli estremi della graduatoria è passata da 18,3 punti del 2008 a 50,7 del 2013; il rapporto tra gli stessi valori è passato da 3,9 a 7,4.

In alcuni Paesi, inoltre, il tasso di disoccupazione giovanile è cresciuto sensibilmente più di quello generale, a dimostrazione del fatto che la fascia di età più giovane ha sopportato le maggiori conseguenze della crisi occupazionale: l'Italia è il paese ove più rilevante è la distanza, in termini relativi, tra il tasso di disoccupazione della fascia di età più giovane e quello generale (fig. 3).

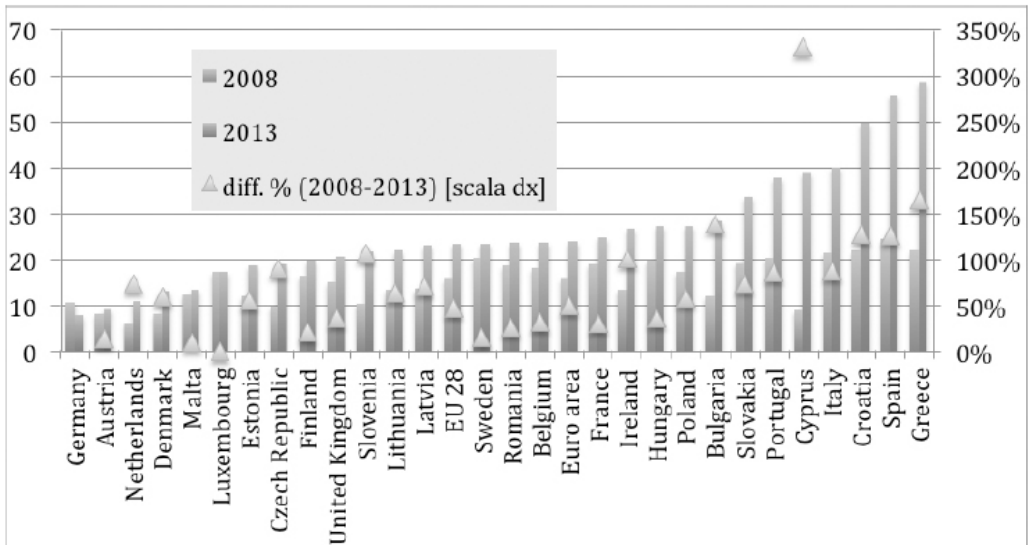
Salvatore Pirrone è direttore generale per le politiche attive e passive del lavoro, Ministero del Lavoro

Le opinioni espresse sono esclusivamente personali e non coinvolgono l'istituzione di appartenenza.



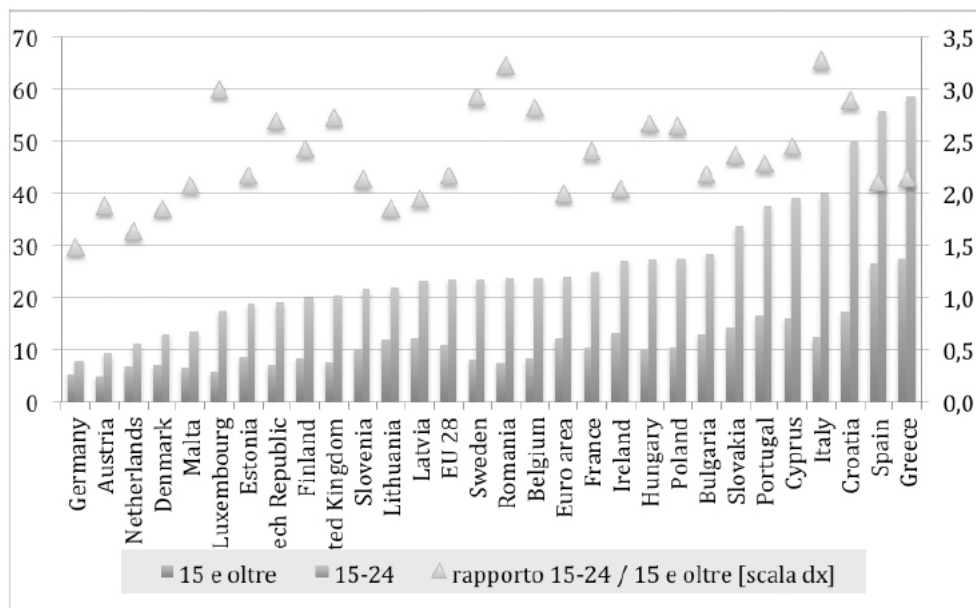
Fonte: Eurostat, *Labour Force Survey*, vari anni.

Figura 1 – Tassi di disoccupazione nei Paesi dell’Unione Europea. Medie annue. Anni 2008 e 2013.



Fonte: Eurostat, *Labour Force Survey*, vari anni.

Figura 2 – Tassi di disoccupazione giovanile nei Paesi dell’Unione Europea. Classe di età 15-24. Medie annue. Anni 2008 e 2013.



Fonte: Eurostat, *Labour Force Survey*, anno 2013.

Figura 3 – Tassi di disoccupazione nei Paesi dell’Unione Europea. Classi di età 15 e oltre e 15-24. Medie annue. Anno 2013.

Come si è visto, dunque, pur rappresentando in Italia un problema di dimensioni particolarmente preoccupanti, la disoccupazione giovanile è venuta assumendo valori eccessivamente elevati in molti paesi europei: 19 su 28 sono gli Stati membri con valori superiori al 20% (erano solo 6 nel 2008) ed altri 5 superano il 15%. Allo scopo di fronteggiare questo problema, e riprendendo buone prassi diffuse nei paesi scandinavi, il Consiglio dell’Unione Europea ha emanato, nell’aprile dello scorso anno, una Raccomandazione sull’istituzione di una “Garanzia per i Giovani” nella quale si invitano gli Stati membri a garantire ai giovani con meno di 25 anni un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione entro quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema di istruzione formale.

Allo scopo di dare sostegno a questa raccomandazione, il nuovo quadro finanziario multiennale dell’Unione Europea ha stabilito una linea di finanziamento ad hoc per l’Iniziativa per l’Occupazione Giovanile (IOG) nell’ambito della quale vengono finanziate le iniziative per l’attuazione della “Garanzia Giovani”. La linea di finanziamento è pari a 3 miliardi di euro (a prezzi 2011, che diventano 3,2 a prezzi correnti ed a questo tipo di grandezza ci si riferirà nel prosieguo del testo), cui si affianca una cifra analoga di Fondo Sociale Europeo (FSE) e l’usuale cofinanziamento nazionale.

Tali fondi sono stati ripartiti tra gli stati membri sulla base del numero di disoccupati, con meno di 25 anni, residenti nelle regioni con un tasso di disoccupazione

non inferiore al 25%. Ne risulta che l'Italia è, dopo la Spagna, il Paese europeo cui sono state destinate più risorse: 567 milioni di euro, da impegnare entro il 2015 e da spendere entro i 3 anni successivi.

L'istituzione di una Garanzia come quella prevista dalla Raccomandazione Europea è chiaramente una sfida estremamente difficile per l'efficienza di qualsiasi Stato membro, per la necessità di dare tempi precisi all'azione dei servizi per l'occupazione, di spingere tali servizi a cercare e creare una domanda di lavoro (o di esperienza di lavoro) che langue, ma soprattutto per la necessità di cercare collegamenti e sinergie per sistemi (quello dell'istruzione, della formazione, del lavoro e, per certi versi, dei servizi sociali) poco abituati a lavorare in rete.

È una sfida ai limiti dell'impossibile (quanto meno in tempi ragionevoli) in Italia, ove i servizi per il lavoro sono quasi ovunque dotati di scarse risorse, strumentali ed umane, spesso sganciati dalle realtà produttive dei territori cui afferiscono, e soprattutto dalle logiche di erogazione delle misure di politica attiva (corsi di formazione e riqualificazione, misure di accompagnamento al lavoro dipendente o all'autoimpiego), restando ancorati a prassi burocratiche in gran parte inutili. È quindi legittimo chiedersi come si possa credibilmente immaginare di cambiare radicalmente le cose in due anni.

Questo testo cerca di fornire, sulla base dell'esperienza personale di chi scrive, alcune informazioni circa la strategia posta in essere nel nostro Paese, gli obiettivi che ragionevolmente ci si può porre, le prospettive immediate ed a più lungo periodo della strategia.

### **Garanzia Giovani e Iniziativa Occupazione Giovani (IOG)**

Allo scopo di comprendere meglio il senso di alcune soluzioni, è necessario preliminarmente avvertire che le locuzioni "Garanzia Giovani" e "Iniziativa Occupazione Giovani" (IOG) non sono fungibili e rappresentano due processi interconnessi ma non coincidenti.

La "Garanzia Giovani" costituisce infatti una strategia, in relazione alla quale gli Stati Membri sono chiamati ad impegnarsi; si tratta, di fatti, di una declinazione del cd. approccio preventivo, su cui la Commissione Europea ha fondato larga parte della Strategia Europea per l'Occupazione (introdotta nel 1997) e successivamente è entrato a far parte della strategia connessa al cd. "processo di Lisbona" e di Europa 2020. La considerazione di base di questo approccio è quella secondo cui con l'aumentare della durata della disoccupazione diminuiscono le chances occupazionali: occorre dunque che i servizi per l'impiego offrano risposte ai disoccupati in uno stadio preliminare del loro periodo di disoccupazione.

Allo stesso modo, la raccomandazione comunitaria, richiede che entro 4 mesi dall'uscita da un percorso di istruzione o formazione o dall'entrata in un periodo di disoccupazione, venga offerto ai giovani un posto di lavoro, il proseguimento degli studi, un periodo di apprendistato o di tirocinio o un'altra misura di formazione.

La raccomandazione, rivolta a tutti gli stati membri a prescindere dal loro tasso di disoccupazione giovanile, tiene conto evidentemente che una parte non

irrilevante dei giovani non è attivo: nonostante l'aver finito o abbandonato un ciclo di studi o di formazione, una quota di giovani non cerca attivamente lavoro, perché scoraggiato o per altre ragioni. La raccomandazione prevede pertanto che "il punto di partenza per il rilascio della garanzia per i giovani a un giovane dovrebbe essere la registrazione presso un servizio occupazionale", ma che per i «NEET» (not in employment, education or training) non registrati presso un servizio occupazionale "gli Stati membri dovrebbero definire un corrispondente punto di partenza per il rilascio della garanzia".

Come accennato, l'iniziativa occupazione giovani è invece una linea di finanziamento, finalizzata a "dare gambe" alla raccomandazione, e rivolta ai soli territori caratterizzati da un tasso di disoccupazione giovanile particolarmente elevato. La linea di finanziamento è stata quindi ripartita tra gli stati membri, considerando eleggibili le aree regionali (NUTS 2) caratterizzate, nel 2012, da un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25% e ripartendo l'ammontare globale in proporzione al numero di disoccupati under 25 registrati nelle aree eleggibili. Grazie a tale meccanismo di ripartizione, in Italia sono state considerate eleggibili tutte le regioni con l'eccezione del Veneto, e delle Province autonome di Trento e Bolzano; i fondi complessivamente attribuiti al nostro Paese ammontano a 567milioni di euro. Con riferimento alle aree territoriali ove i fondi possono essere destinati, è tuttavia previsto che "d'intesa con la Commissione, gli Stati membri possono decidere di destinare un importo limitato, non superiore al 10 % dei fondi dell'IOG, ai giovani residenti in sottoregioni con alti livelli di disoccupazione giovanile, che si trovano al di fuori delle regioni ammissibili di livello NUTS 2" .

Con la decisione del Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 2013 ha previsto che gli Stati membri beneficiari dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile dovessero adottare, entro il 31/12/2013, un piano finalizzato ad affrontare la disoccupazione giovanile, anche attraverso l'attuazione della "Garanzia per i giovani"; l'adozione del piano, obbligatoria per gli stati membri beneficiari della IOG, è invece semplicemente "incoraggiata" per gli altri Stati membri, entro il 2014.

### **Il Piano strategico**

In vista attuazione della Raccomandazione europea, l'impegno del nostro Paese per la lotta alla disoccupazione giovanile iniziava con l'approvazione del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (convertito, con modificazioni, in Legge 9 agosto 2013, n. 99), in cui sono contenute alcuni dispositivi di incentivazione dell'occupazione giovanile che anticipano la presentazione del Piano strategico.

Il decreto legge ha in particolare previsto:

- l'introduzione di uno specifico incentivo per l'assunzione a tempo indeterminato e per la trasformazione di contratti a termine relativi a giovani svantaggiati (privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi oppure con basso livello di istruzione), con un finanziamento di 744 milioni di euro;
- il finanziamento di un piano per l'incentivazione di tirocini;
- misure per incentivare l'autoimpiego e autoimprenditorialità nel Mezzogiorno, con il rifinanziamento del D.Lgs. 185/2000.

Vi si prevedeva inoltre la costituzione, presso il Ministero del Lavoro, di una "struttura di missione" con compiti propositivi e istruttori finalizzati alla definizione della strategia per l'attuazione della "Garanzia per i Giovani", nonché per la promozione di un piano di ricollocazione dei lavoratori beneficiari di interventi di integrazione salariale (con particolare riferimento agli ammortizzatori sociali in deroga alla normativa vigente. La struttura di missione – nell'ambito della quale sono rappresentati, oltre al Ministero del Lavoro, il il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, le Regioni e Province autonome, l'UPI, l'Unione delle Camere di Commercio, l'Inps, l'Isfol e Italia Lavoro – avrebbe di fatto il compito di recordare tutti i soggetti aventi competenze in materia, allo scopo di definire una strategia unitaria.

Anche sulla base del confronto avviato nell'ambito della struttura di missione, il nostro Paese ha quindi presentato, il 23 dicembre 2013, il proprio "Piano di attuazione della Garanzia per i Giovani".

Il Piano effettuava una snella analisi della situazione di emergenza in cui il Paese versa ancora adesso sotto il profilo della disoccupazione giovanile e dava conto delle prime iniziative intraprese, sia in termini di interventi finanziari, sia sul piano delle regole e delle riforme.

Il Piano effettuava alcune importanti scelte (su alcune delle quali peraltro il testo denuncia alcune tensioni tra Amministrazione centrale e amministrazioni regionali):

- la necessità di dare attuazione alla Garanzia Giovani mediante un unico Programma Operativo Nazionale, che abbia le Regioni come soggetti attuatori, a sintesi della opportunità di dare una risposta univoca e coordinata ad un problema che ha dimensioni nazionali, valorizzando al contempo il ruolo di attuazione delle Regioni;
- la quantificazione della misura del cofinanziamento nazionale al Programma Operativo, fissata al 40% (il doppio della quota minima prevista dal Regolamento), con il risultato di portare l'ammontare delle risorse complessivamente disponibili a 1.513 milioni di euro ;
- la suddivisione della responsabilità gestionale tra Stato e Regioni, attribuendo a queste ultime la quasi totalità delle risorse, e riservando alle amministrazioni centrali 100 milioni di euro per due principali azioni: da una parte una azione di rafforzamento dei servizi per l'impiego pubblici; dall'altra parte un intervento finalizzato a creare un secondo punto di accesso alla garanzia presso il sistema scolastico;
- la ripartizione delle risorse su base regionale in proporzione al numero di disoccupati nella fascia di età 15-24 anni, presente in ogni regione;
- l'estensione dell'ambito di applicazione della "Garanzia Giovani" ai giovani con meno di 30 anni, attribuendo tuttavia la priorità ai giovani fino a 24 anni ;
- l'individuazione di alcuni schemi di intervento, di cui il medesimo piano fornisce una descrizione sommaria;
- la scelta della rendicontazione a costi standard non tanto allo scopo di semplificare gli adempimenti, quanto per rendere più omogeneo e trasparente il

comportamento delle diverse regioni e più efficace il monitoraggio;

- l'individuazione di elementi di remunerazione dei servizi a risultato, come elemento in grado di spingere i servizi ad una maggiore efficacia dell'azione;
- l'indicazione di un principio di contendibilità tra Regioni, in base al quale il giovane può scegliere da quale regione essere "trattato" e i costi dell'intervento vengono addebitati alla Regione di residenza;
- la previsione di un sistema di monitoraggio e di indicatori di raggiungimento del risultato, non solo sotto il profilo della spesa, ma soprattutto da quello dell'efficacia dell'azione, e la indicazione che, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi, il Ministero del Lavoro e la Regione interessata debbano concordare su azioni di sostegno da parte dell'amministrazione centrale.

### **Il Programma Operativo Nazionale**

Come si è detto, l'accordo raggiunto con le regioni e consacrato nel Piano strategico, prevede la definizione di un unico programma operativo nazionale, che faccia da cornice agli interventi sul campo, di prevalente responsabilità regionale. La cornice posta in essere si avvale di numerosi strumenti, già prefigurati, sia pure embrionalmente, dal Piano strategico, e frutto di una intensa attività di approfondimento tra Ministero del Lavoro e Regioni.

Vale la pena inoltre di notare che, sfruttando la clausola di flessibilità prevista dal Regolamento sul Fondo Sociale Europeo – secondo cui gli Stati membri, in accordo con la Commissione europea, possono includere, nei limiti del 10% delle risorse, ulteriori aree territoriali caratterizzate da alti tassi di disoccupazione giovanile – l'ambito di applicazione del Programma Operativo è stata estesa anche alla Regione Veneto ed alla Provincia autonoma di Trento: entrambi i territori sono infatti caratterizzati da un tasso di disoccupazione superiore al 20%. Il programma, pertanto, si applicherà a tutto il territorio nazionale, con la sola esclusione della Provincia autonoma di Bolzano.

Quanto ai vincoli, il Regolamento sul Fondo Sociale Europeo fissa alcuni paletti:

- i fondi possono essere utilizzati esclusivamente per il finanziamento di azioni dirette ai giovani (non sono finanziabili azioni cd. di sistema);
- l'iniziativa è rivolta ai giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione, residenti in regioni ammissibili, inattivi o disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata, registrati o meno nelle liste dei disoccupati alla ricerca di un'occupazione;
- le somme vanno impegnate entro il 31 dicembre 2015 e spese nei tre anni successivi all'impegno.

Come già previsto dal Piano strategico, la ripartizione delle risorse avviene in proporzione al numero di disoccupati nella fascia di età 15-24 anni, presente in ogni regione, ivi incluse la regione Veneto e la provincia autonoma di Trento (tavola 1).

<i>Azioni PON IOG</i>	<i>Disoccupati 15-24 anni. Media 2012 (migliaia)</i>	<i>Importi</i>
<b>Azioni dirette regionali</b>		<b>1.413.363.328</b>
Piemonte	41,9	97.433.240
Valle d'Aosta	1,0	2.325.376
Liguria	11,7	27.206.895
Lombardia	76,7	178.356.313
Provincia Autonoma di Trento	3,6	8.371.352
Veneto	35,8	83.248.449
Friuli-Venezia Giulia	8,3	19.300.618
Emilia-Romagna	31,9	74.179.484
Toscana	27,9	64.877.981
Umbria	9,8	22.788.681
Marche	12,6	29.299.733
Lazio	59,0	137.197.164
Abruzzo	13,4	31.160.034
Molise	3,3	7.673.740
Sardegna	23,3	54.181.253
Campania	82,4	191.610.955
Puglia	51,8	120.454.459
Basilicata	7,4	17.207.780
Calabria	29,1	67.668.432
Sicilia	76,9	178.821.388
<b>Azioni del Ministero del Lavoro</b>		<b>100.000.000</b>
Azioni di recupero ed orientamento dei drop-out nel sistema di istruzione		40.000.000
Azioni di affiancamento e potenziamento dei servizi per il lavoro		60.000.000
<b>Totale</b>		<b>1.513.363.328</b>

Tavola 1 – Programma Nazionale Occupazione Giovani: ripartizione dei fondi.

### - Le schede di descrizione delle misure

Il primo elemento della cornice è rappresentato dalla identificazione delle modalità di funzionamento di ciascuna delle 9 misure individuate:

- Accoglienza, presa in carico, orientamento
- Formazione specialistica (ivi compresa premialità per successiva occupazione)
- Accompagnamento al lavoro o ad una esperienza di lavoro
- Apprendistato
- Tirocini
- Servizio civile
- Autoimprenditorialità e autoimpiego
- Mobilità territoriale e transnazionale
- Bonus occupazione

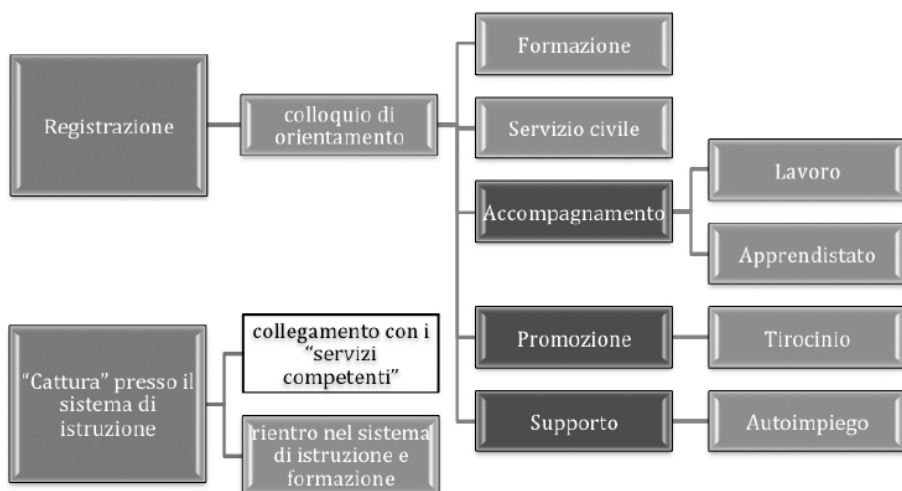


Figura 4 – Schema di intervento del Programma Nazionale Occupazione Giovani.

Si tratta di misure diverse per tipologia e finalità, come si può desumere dalla rappresentazione contenuta nella figura 4: in alcuni casi – come nell’accoglienza, presa in carico e orientamento – ci si riferisce infatti a servizi preliminari; in altri casi – il servizio civile, l’apprendistato, il tirocinio e l’autoimpiego – ad un esito che rappresenta il risultato positivo dell’intervento. Per favorire tale successo sono inoltre previsti alcuni specifici servizi, che vengono remunerati “a risultato” o “a processo”: così, per il tirocinio, ad esempio, si prevede l’erogazione di una “borsa” al tirocinante, ma anche la remunerazione a risultato per l’ente promotore, che svolgerà inoltre le attività di verifica e tutoraggio; per l’apprendistato o per gli altri contratti di lavoro si prevede la remunerazione dell’attività di intermediazione, sia essa svolta da un soggetto pubblico o da un intermediario privato; per l’autoimpiego si prevede la remunerazione dei soggetti che svolgono attività di formazione e di tutoraggio nello start-up di una impresa, ma è possibile anche finanziare un piccolo credito al giovane che intende avviare una attività di lavoro autonomo o una impresa.

Il metodo appare decisamente innovativo, per il fatto di prevedere “regole d’ingaggio” comuni, che pur lasciando margini di flessibilità alle Regioni, tuttavia le orientano verso un preciso schema di intervento.

Da notare, inoltre, che si è cercato, anche nella definizione del compenso, spesso a risultato, di privilegiare le attività più efficaci, mantenendo come residuali quelle meramente propedeutiche (orientamento e, per certi versi, formazione).

Di particolare rilevanza sembra, in particolare, lo strumento dell’accompagnamento al lavoro, mediante il quale si prevede la remunerazione a risultato dell’attività di intermediazione, declinata a seconda del tipo di contratto ottenuto. Tale modalità di remunerazione permette infatti di mettere sullo stesso piano gli ope-

ratori pubblici con quelli privati: permette di rafforzare i primi compensando per le attività svolte e di incentivare l'ingresso dei secondi ampliandone il mercato di riferimento. Riguardo ai privati, tuttavia, occorre notare che l'estensione non avviene in via automatica, ma deve passare per la regolazione regionale: sono le Regioni, infatti, a definire le regole per l'accreditamento.

#### **- La rendicontazione a costi standard e orientata al risultato**

La rendicontazione a costi standard è un altro degli aspetti salienti della strumentazione predisposta.

Si tratta, lo si diceva in un passaggio precedente, di una scelta finalizzata non solo e non tanto alla semplificazione degli adempimenti da parte degli enti gestori, ma soprattutto volta a rendere intellegibili e trasparenti gli interventi, a privilegiare quelli orientati al risultato, ed a permettere un attento monitoraggio della spesa e degli interventi.

Infatti la rendicontazione a costi standard rende necessario rendicontare la spesa a livello di singolo intervento individuale, consentendo la predisposizione di una banca dati tale da permettere un monitoraggio puntuale e successivi esercizi di valutazione.

#### **- La metodologia di profilazione degli utenti**

La metodologia di remunerazione a risultato consente, come detto, di orientare gli operatori ad una azione efficiente, che ricerchi l'esito positivo per il giovane utente. La stessa metodologia, tuttavia, si presta, se non adeguatamente designata, a stimolare comportamenti opportunistici da parte degli intermediari, per i quali diventa conveniente trattare gli utenti con competenze più elevate e maggiori probabilità di trovare occupazione anche da soli, piuttosto che quelli più distanti dal mercato del lavoro. Per questo motivo diventa determinante compensare tali incentivi prevedendo remunerazioni diverse in funzione della teorica difficoltà di raggiungere il risultato stimato.

Per questo motivo, nell'ambito della strumentazione sviluppata, diventa di fondamentale importanza la "profilazione" degli utenti della Garanzia Giovani.

La metodologia si basa ovviamente su due momenti: nella fase preliminare (e poi ogni anno) si provvederà alla stima del modello statistico, ossia delle diverse probabilità di essere occupato in funzione del valore assunto da diverse caratteristiche osservabili; sulla base di questi valori, si passerà concretamente, al momento del colloquio individuale, alla ricognizione delle caratteristiche del singolo giovane ed alla conseguente attribuzione dello stesso ad una delle 4 fasce di svantaggio individuate.

La metodologia è basata sulle seguenti variabili:

- Età,
- Genere,
- Titolo di studio,
- Condizione occupazionale un anno prima,
- Regione e Provincia ove ha sede il servizio competente che preso in carico il giovane;

- Competenze linguistiche (per i soli stranieri che non abbiano conseguito il titolo di studio in Italia), per la valutazione delle quali si utilizzerà la metodologia già sviluppata per il rilascio del permesso di soggiorno Ce per soggiornanti di lungo periodo.

### **- Programmazione regionale, contendibilità**

A fronte del quadro generale, il Programma Operativo si basa sulla autonomia gestionale delle Regioni, che decidono in quale misura indirizzare i fondi ricevuti tra le varie misure sopra descritte.

Secondo quanto stabilito dalle convenzioni, tale ripartizione delle risorse potrà essere modificata in corsa, una o più volte, entro il 30 settembre 2015.

Allo scopo di garantire una rapida partenza del programma è previsto che, su fondi nazionali, sia anticipato alle regioni il 7% della dotazione ad esse attribuita. Tale importo (complessivamente circa 100 milioni di euro), consentirà di effettuare i primi pagamenti sino alla rendicontazione e, una volta avviata quest'ultima, costituirà un supporto continuo per consentire agli enti erogatori una certa liquidità.

Come già anticipato dal Piano strategico, anche il programma operativo prevede che i giovani possano scegliere la Regione responsabile di dare loro una chance di lavoro e che per qualsiasi servizio erogato i costi vengano addebitati alla regione di residenza.

Nei fatti, pertanto, la ripartizione delle risorse (già riportata in tavola 1) non coincide con le risorse che verranno effettivamente gestite da ogni regione: tali risorse potranno quindi aumentare o diminuire in funzione del saldo (positivo o negativo) tra le azioni erogate dalla stessa regione a giovani provenienti da altre e quelle erogate da altre regioni ai giovani provenienti dalla regione medesima.

### **- Monitoraggio e sussidiarietà**

Il Piano sarà monitorato periodicamente attraverso la quantificazione di indicatori che devono rispondere sia alle richieste del regolamento europeo sul Fondo Sociale Europeo sia ad esigenze conoscitive più strettamente legate alle strategie messe in atto dal Piano italiano.

Con riferimento alla natura degli indicatori presentati si distinguono indicatori di output (realizzazioni fisiche e finanziarie), di copertura e di risultato. Un'ultima categoria di indicatori presentati sono di natura più gestionale volti a misurare la performance di utilizzo delle risorse finanziarie e dei tempi di erogazione del servizio. Questi ultimi derivano principalmente da un utilizzo combinato di indicatori di realizzazione fisica e finanziaria.

L'esercizio è ovviamente finalizzato a verificare lo stadio di avanzamento del programma, per trarne elementi conoscitivi, ma soprattutto per consentirne una correzione in corsa: la convenzione tra Ministero del Lavoro e Regioni prevede infatti che "qualora le risultanze del monitoraggio evidenzino disallineamenti nell'implementazione del Piano di Attuazione Regionale della Garanzia per i Giovani, la Regione e il Ministero concordano di porre in essere interventi mirati di rafforzamento, ivi inclusa la possibilità di un affiancamento da parte del Ministero del Lavoro e delle sue agenzie strumentali e di eventuali condivisi interventi in sussidiarietà".

Si tratta di una scelta importante, finalizzata a trovare modalità per l'attuazione che stimolino le Regioni, senza peraltro prevedere la possibilità di una distrazione dei fondi verso altre regioni (come sarebbe accaduto se si fosse adottata la logica della premialità verso le regioni più efficienti).

### **Conclusioni**

Pur con le molte difficoltà legate al complesso e faticosissimo processo decisionale, il Piano per l'attuazione della Garanzia Giovani ed il connesso Programma Operativo Nazionale costituiscono un rilevante sforzo teorico, finalizzato a rendere possibile l'attuazione delle raccomandazioni comunitarie.

Si tratta di elementi fortemente innovativi, forse non sufficienti a fare in modo che la Garanzia Giovani sia immediatamente realtà anche nel nostro Paese, ma probabilmente in grado di imprimere una formidabile spinta alla sinergia tra servizi pubblici ed operatori privati (molte sono le regioni che sulla scia di questo processo stanno regolando la materia dell'accreditamento degli operatori privati o emettendo bandi di selezione ad hoc), una pressione sulla efficienza delle strutture e sull'orientamento al servizio, un incremento della capacità dell'amministrazione centrale di guidare, monitorare ed eventualmente correggere i processi.

Si tratta, in altri termini, non solo di un processo a sé stante, ma soprattutto della possibilità di dare nuovo impulso al settore dei servizi per l'impiego e delle politiche attive in generale, proprio alla vigilia di possibili importanti cambiamenti organizzativi: il ddl per la riforma del mercato del lavoro presentato dal Governo (AS 1428) prevede infatti, per la gestione integrata delle politiche attive e passive del lavoro, la creazione di una agenzia nazionale per l'occupazione, che assorba i centri per l'impiego e quella parte dell'Inps che gestisce l'ASpI. La Garanzia Giovani diventa, in quest'ottica, una premessa per sperimentare un nuovo approccio coordinato a livello nazionale, che può diventare la prova generale della futura Agenzia Nazionale.

Quanto al programma, il 1° maggio scorso è decollato il portale nazionale [www.garanzীগiovani.gov.it](http://www.garanzীগiovani.gov.it), ove i ragazzi possono registrarsi; nelle prossime settimane gli uffici territoriali per il lavoro inizieranno a chiamarli per sottoporli al colloquio e offrire una nuova chance. Non ci si attende che la garanzia sia subito efficace per tutti e su tutto il territorio nazionale: ci vorranno settimane e probabilmente mesi di assestamento; tuttavia la strumentazione predisposta costituisce probabilmente la premessa per una maggiore efficacia dei servizi per il lavoro.

# La voce delle Regioni...

## Giovani al centro

I giovani sono al centro delle politiche delle Regioni che, da tempo, stanno lavorando per mettere a punto programmi mirati per favorire l'occupazione e l'autonomia. Grazie a questo sforzo, ci sono le condizioni per partire, in tutte le Regioni, con l'attuazione del programma Garanzia Giovani già dal prossimo primo maggio.

Oggi le Regioni non sono più sole a fronteggiare questo tema: anche l'Unione Europea e il governo nazionale hanno infatti deciso di dare priorità alle politiche per i giovani, la cui difficoltà di accesso al mercato del lavoro è la principale emergenza sociale di questi anni di crisi.

Le Regioni hanno fatto la loro parte per declinare in chiave locale le raccomandazioni europee attraverso la definizione di un piano nazionale che coinvolgesse tutti i soggetti interessati. Un confronto sfociato nella presentazione del piano al governo, sul quale si è poi aperto un approfondimento, anche tecnico, per mettere a punto contenuti e strumenti. La nostra proposta vuole dare omogeneità sul territorio all'attuazione della Garanzia, ma anche valorizzare ed integrare quanto fatto fino ad oggi in ciascuna regione, salvaguardando l'obbligo di differenziare l'intensità delle diverse misure in relazione alla diversità delle singole realtà regionali. In questa sfida dobbiamo avere anche il supporto delle parti sociali e del sistema di imprese. Non basterà la presa in carico da parte dei servizi di ragazze e ragazzi fuoriusciti dal lavoro o dal percorso formativo, ma si dovrà riuscire a offrire oltre a tirocini, servizio civile e attività di orientamen-

Gianfranco Simoncini è assessore alle attività produttive e lavoro della Regione Toscana e coordinatore delle Regioni per il settore lavoro

to e formazione, anche concrete opportunità di lavoro. Su questo ci deve essere anche l'impegno del sistema delle imprese.

Le Regioni e fra queste la Toscana, che con il progetto Giovanisì ha anticipato esperienze come quella dei tirocini retribuiti, da tempo hanno intrapreso misure ed interventi che si apprestano ad incrementare con la nuova programmazione del Fondo sociale europeo per gli anni 2014-2020. Si è cercato di costruire un percorso personalizzato, a partire dall'orientamento, per avvicinare i giovani al mercato del lavoro, tramite varie modalità: tirocini, servizio civile, apprendistato o altri contratti favoriti anche da incentivi occupazionali, o ancora tramite il sostegno all'autoimprenditorialità e all'autoimpiego. Vogliamo andare ancora di più in questa direzione, realizzando una forte integrazione con questa positiva esperienza, rafforzandola e raggiungendo un numero maggiore di destinatari.

# La voce delle Province

## Venti programmi e nessun sistema

### **Una misura impegnativa**

Con la partenza del programma europeo per la garanzia giovani finalmente lo Stato italiano avvia un intervento nazionale a sostegno dell'occupazione delle nuove generazioni. Il programma prevede che il giovane che si rivolge ai centri per l'impiego o alle agenzie accreditate abbia un colloquio di orientamento e possa accedere ad un successivo intervento per la sua qualificazione professionale o l'inserimento al lavoro, anche attraverso un tirocinio. La ripresa di interventi nazionali destinati al contrasto della disoccupazione giovanile avviene dopo circa quattro anni in cui gli interventi rivolti ai giovani sono stati ridotti per via dell'impegno del Fondo sociale europeo sugli ammortizzatori in deroga e sui lavoratori in esubero.

Carlo Chiama è Assessore al Lavoro, Formazione professionale, Orientamento per il mercato del lavoro, Istruzione, Personale della Provincia di Torino

Romano Benini è consulente delle maggiori istituzioni pubbliche e agenzie per il lavoro italiane, coordinatori numerosi progetti europei per lo sviluppo occupazionale.

Sono membri della Struttura di Missione, istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, in rappresentanza dell'UPI

Tra il dire ed il fare passa tuttavia la credibilità dell'azione di governo e nel caso dello Youth guarantee l'attivazione di nuove iniziative rivolte al contrasto della disoccupazione giovanile, a fronte della situazione esistente, richiede l'adozione di strumenti e tecnologie di supporto di carattere nazionale e condivise tra i sistemi regionali e provinciali del lavoro e la previsione di standard e programmi nazionali di riferimento. Il programma Garanzia giovani è infatti un programma nazionale e non il semplice coordinamento di programmi regionali, come è stato in molti casi in questi anni. Per questo servono strumenti nazionali di informazione e di accesso alle opportunità che siano condivisi, accessibili e soprattutto che funzionino. Il collegamento tra i programmi e gli standard nazionali e le misure adottate sugli stessi target di popolazione giovanile

dalla programmazione regionale, è infatti necessario per dare respiro e prospettiva a questo intervento, che non funziona se la programmazione regionale che finanzia dal 2014 gli interventi sui giovani non si collega a modelli nazionali di riferimento per definire quantomeno i livelli essenziali delle prestazioni e per garantire tempi, modalità e standard di servizio omogenei. Insomma, la Garanzia giovani funziona se è la condizione e la premessa per costruire un sistema valido su tutto il territorio nazionale. Questo non è solo un auspicio, ma la premessa ben chiara contenuta nei documenti della Commissione Europea e quanto dichiarato dal Governo Letta all'avvio di questa attività. Quanto è stato poi deciso successivamente non sembra aver confermato queste indicazioni e volontà politiche. La direzione che si intende avviare è oggi molto lontana dalle premesse per le quali fu istituita la "struttura di missione".

Se analizziamo il documento con cui il governo e le regioni intendono avviare il programma Garanzia giovani alcune considerazioni diventano opportune, per provare a capire quali sono le condizioni che permettono un reale funzionamento dell'intervento.

La programmazione e la valutazione della misura e della sua operatività riguarda infatti le misure di politica attiva per i giovani, ma anche i servizi, e richiede il coinvolgimento di tutte le istituzioni operanti sul territorio. L'intervento denominato Youth guarantee si realizza in base alla competenza concorrente tra Stato e Regioni bilanciata dai poteri esclusivi dello Stato, che ha competenze specifiche per quanto riguarda l'adozione di strumenti, apparati informatici, programmi e modelli di intervento nazionale, per questo motivo l'intervento si traduce in uno specifico PON nazionale e per questo motivo questo intervento dovrebbe cambiare o quantomeno intervenire su quella governance degli interventi per il lavoro sul territorio che in questi anni non ha affatto funzionato, soprattutto nel Mezzogiorno. Il programma Garanzia giovani è un programma nazionale e dovrebbe operare quindi nella promozione di un sistema nazionale, pubblico e non statale e nella promozione di un intervento basato su un PON (programma operativo nazionale) a cui si devono collegare successivamente le analoghe misure regionali POR che "operano entro la struttura PON", come chiariva il documento del Governo.

L'accordo nazionale di partenariato ed i successivi interventi di pianificazione regionale dovrebbero perciò declinare gli interventi complementari POR di regioni e province a valere dal 2015 e stabilire premialità tra i territori virtuosi e sussidiarietà per i territori in difficoltà, con regole e modalità di intervento oggettive e definite. Questo obiettivo sembra logico, ma non appare altrettanto evidente dai documenti approvati.

Le azioni regionali dei POR sono comunque complementari e successive: appare per questo necessario che il programma YG parta con le caratteristiche di un PON a regia e coordinamento nazionale, per garantire il rispetto di tempi, modalità e risultati e non subordinare gli esiti alla efficienza ed ai diversi tempi dei sistemi regionali. Tuttavia non è ancora del tutto chiaro come e da chi potranno essere organizzate e coordinate a livello nazionale e territoriale tutte le iniziative collegate alla Garanzia giovani.

## **Quali politiche attive per i giovani**

Va poi risolto in modo operativo il tema dell'erogazione delle politiche attive, rispetto a diversi punti sostanziali, che il documento delle linee guida promosso dal Governo e valutato dalle regioni risolve solo in parte.

La prima questione è quella del rapporto tra le fasce di occupabilità, la condizione del giovane e l'ammontare del voucher concesso. Collegato a questo tema è la questione della presa in carico dell'utente, del giovane e la successiva definizione dell'intervento di politica attiva: diverse sono le questioni che su questo aspetto vanno affrontate e chiarite meglio. Quali sono i tempi ed i modi di eventuali atti di impegno delle regioni rispetto alle risorse da destinare ed i relativi bandi: sono tempi da limitare per assicurare meccanismi più automatici e personalizzati nell'intervento, ma molte regioni prevedono ancora il ricorso a bandi e gare e non la personalizzazione di voucher e strumenti.

L'accreditamento delle agenzie per il lavoro è da effettuare su standard nazionali che recepiscono gli aspetti comuni al processo di accreditamento in corso tra le regioni. Tuttavia andrebbe verificata con le relative associazioni e con le Regioni la modalità della presenza negli interventi non solo degli accreditati, ma anche degli autorizzati. Alcune regioni non hanno poi completato l'accreditamento delle agenzie per il lavoro, privando la Garanzia giovani di un riferimento importante per la sua attuazione. Uno degli obiettivi della Garanzia giovani è quello di creare un sistema di collaborazione tra il pubblico ed il privato per l'orientamento e la presa in carico dei giovani, ma servono regole certe, anche per le professionalità che devono svolgere questo compito delicato.

Per passare dalle dichiarazioni di intenti e dalle decisioni politiche agli interventi operative sono molti gli strumenti che vanno garantiti. Ci si riferisce alla costruzione ed alla verifica della banca dati nazionale, la piattaforma per l'incontro della domanda ed offerta di lavoro, che dovrà andare oltre i limiti dell'attuale Cliclavoro ed alla costruzione ed alimentazione della banca dati delle politiche attive e passive, che registra tutte le politiche presenti ( non le alimenta, ma le registra). Insomma appare necessario che sia più dettagliato il funzionamento del modello nazionale di servizio, su cui la Garanzia giovani si appoggia e che è chiamato a chiarire la natura e la funzione dei soggetti che operano nei tre diversi livelli di intervento: informazione ed accoglienza, presa in carico ed orientamento, erogazione della politica attiva.

Solo la chiarezza su questi aspetti fondamentali permette la successiva verifica delle risorse disponibili nel rapporto con i target della condizione giovanile sui territori regionali, definendo a monte l'ammontare delle risorse disponibili nelle diverse fasce di occupabilità ed interventi. Questo è l'obiettivo della pianificazione regionale che potrebbe arrivare a coinvolgere fino a 500mila giovani, se non si sprecano le risorse per finanziare surrettiziamente l'acquisizione di una qualifica professionale più che il lavoro.

Per questo il documento nazionale, le linee guida devono chiarire a livello nazionale il modo preciso, come evidenziato, innanzitutto i costi standard, il rapporto

tra voucher concesso e finalità realizzate, nei diversi target, a fronte dell'obiettivo definito con l'operatore della presa in carico : per esempio nel caso di recupero scolastico il voucher ha come risultato il compimento del percorso scolastico formativo, così come nel caso di riconoscimento di un titolo o qualifica, ma nel caso di ulteriore formazione per un laureato il risultato dovrebbe essere quantomeno l'avvio del successivo tirocinio, per evitare forme surrettizie di finanziamento della formazione non a risultato. Per lo stesso motivo inoltre appare evidente come la massima remunerazione vada attribuita al risultato dell'intermediazione a tempo indeterminato, in particolare di persona in condizione di svantaggio. Il rapporto tra ammontare del voucher e risultato va definito e condiviso a livello nazionale. In ogni caso nei percorsi e nei voucher va prevista maggiore enfasi e premialità ai percorsi verso il lavoro, come lo scouting, o all'esito occupazionale, rispetto al mero intervento di formazione. Questi aspetti sono particolarmente delicati e devono essere definiti attraverso regole precise condivise a livello nazionale e che permettano all'operatore della presa in carico di non sbagliare nella definizione del rapporto tra percorso proposto, voucher percepito e soggetti percettori. Se guardiamo le intese in via di definizione tra il Governo e le singole regioni non ci sentiamo affatto rassicurati rispetto ad un sistema che preveda l'erogazione omogenea dei medesimi interventi.

### **La necessità di servizi attrezzati**

In ogni caso l'intervento operativo dello Youth guarantee va assicurato sulla base della centralità e della relativa promozione di adeguati spazi attrezzati nei centri per l'impiego e nelle strutture private accreditate alla presa in carico, all'estero denominati Youth corner. E' infatti assolutamente necessario distinguere l'utenza dello YG dall'utenza dei lavoratori licenziati ed in altra condizione, anche dal punto di vista logistico. Per questo motivo una quota delle risorse va destinata alla formazione del personale degli orientatori cpi destinati alla presa in carico, impegnando le Province all'organizzazione dell'intervento ed alla messa a disposizione di almeno un terzo degli orientatori attualmente disponibili, a vario titolo ( oggi sono circa settemila operatori pubblici). A questa disponibilità del soggetto pubblico va collegata una analoga disponibilità delle agenzie accreditate alla presa in carico ( circa duemila operatori disponibili dal 2014), attivati e coordinati da una chiara responsabilità e regia pubblica. Va evidenziata la necessità di distinguere il luogo ed il momento della presa in carico dalla successiva erogazione dell'intervento, per evitare confusioni e cortocircuiti informativi e prevedere un percorso parallelo sul tema dell'autoimpiego, con le Camere di Commercio coinvolte.

Si tratta di premesse operative che negli altri paesi europei appaiono scontate e già presenti, le difficoltà in questi mesi per costruire in Italia queste condizioni a livello nazionale mostra come in questi anni il governo del mercato del lavoro sia sostanzialmente stato lasciato nelle responsabilità di regioni e province, con le conseguenze che possiamo vedere e su cui la Garanzia giovani è chiamata ad intervenire.

Le soluzioni rispetto alle responsabilità ed alle funzioni per l'attuazione del programma YG andavano infatti trovate nella lettura e nel rispetto delle indicazioni della Commissione Europea:

- A) Presenza di standard nazionali di funzionamento ;
- B) Raccordo tra attivazione dello YG e piano nazionale di posizionamento e rafforzamento dei CPI;
- C) Rigorosa definizione dei percorsi e dell'articolazione a livello nazionale della rete dei soggetti a diverso titolo coinvolti;
- D) Precisazione dei meccanismi di finanziamento e della destinazione alla reale attivazione dei benefici per i disoccupati;
- E) Definizione dell'intervento nell'ambito di una specifica misura strutturata di PON nazionale, che definisce i livelli delle prestazioni, le modalità ed i target, sulla quale necessariamente si collegano le analoghe misure dei POR FSE regionali destinate ai giovani ( sulla base del fatto che i programmi di politica attiva sono stati e possono essere promossi dal Ministero in ragione delle competenze di legislazione concorrente) ;
- F) Azione di assistenza in qualità per l'intervento, di natura sussidiaria da parte di Italialavoro, con intervento obbligatorio nel caso emergano difficoltà nei territori;
- G) Sistema di remunerazione dei soggetti della rete più efficaci, con regole nazionali ed automatismo per chi " a risultato" interviene con più successo;
- H) Finalizzazione della funzione del programma YG al raccordo tra cpi e servizi di orientamento sul territorio con la erogazione delle misure di politica per l'attivazione dei giovani presenti e disponibili, anche oltre lo Youth guarantee ed in modo stabile e continuativo ( ad oggi le risorse destinate allo YG possono coprire poco più di un ottavo della platea potenziale).

La proposta presentata dall'UPI, nella funzione di coordinamento dei sistemi provinciali dei servizi per l'impiego, era volta a garantire, nel pieno rispetto dell'autonomia delle Regioni e del ruolo delle Amministrazioni Provinciali, la dimensione nazionale del programma Youth Guarantee, sviluppando al contempo automatismi di collaborazione e solidarietà inter-istituzionale che permettano di colmare o ridurre il gap di servizio ai cittadini presente nel sistema pubblico-privato di servizi al lavoro in alcune aree del Paese.

Questo il metodo proposto a suo tempo:

- Formalizzare l'intervento del programma YG come PON nazionale FSE del Ministero del lavoro per l'attuazione di un programma straordinario per l'attivazione dei giovani, coordinato con i POR regionali relativi;
- Condivisione e assunzione di responsabilità solidale sul conseguimento degli obiettivi quantitativi e qualitativi (standard di servizio/LEP) previsti dal Programma e formalizzati nel PON nazionale sullo YG e negli atti regionali per il co-finanziamento nazionale ed interistituzionale dell'iniziativa
- Condivisione e assunzione di responsabilità solidale sul rispetto dei tempi di realizzazione dell'iniziativa, sulle modalità di monitoraggio e sugli automatismi di intervento per il recupero e la correzione in itinere di eventuali sfasature temporali in fase di attuazione
- Definizione condivisa di tre possibili macro-tipologie di riferimento di modello attuativo del programma tra le quali ciascuna Regione potesse individuare il proprio percorso di realizzazione delle attività

E' poi realistico pensare che l'attuazione del Programma YG creerà una forte pressione sul sistema dei CPI. E' altrettanto realistico pensare che tra le tante persone che – sollecitate dalle promozioni nazionali o locali o dagli "effetti annuncio" sui media – si presenteranno agli sportelli dei CPI tante non rientreranno, per questioni di età, nel target previsto dal programma.

Occorre temperare al riguardo:

- L'opportunità di non "liquidare frettolosamente" le persone fuori target che si rivolgono ai CPI (pe: "torni un'altra volta adesso ci occupiamo dei giovani"; "per gente della sua età non è previsto niente" ecc ecc)
  - La scarsità di risorse economiche disponibili
  - La diversità dei differenti sistemi regionali di servizio
  - La scarsità di tempo-lavoro disponibile per gli "extra-target" che presumibilmente avranno gli operatori dei CPI durante il biennio di realizzazione di YG
- Per questo motivo l'UPI nella fase di impostazione del programma aveva proposto che:
- alla quota stanziata dal Governo per il cofinanziamento nazionale di YG venisse aggiunta una cifra di 50 milioni di Euro
  - venissero predisposti voucher individuali per le persone "extra-target" che diano diritto alle sole azioni di supporto al placement
  - gli operatori dei singoli CPI per la presa in carico avessero l'autonomia di decidere a quali utenti "extra-target" consegnare il voucher-dote
  - il voucher-dote fosse spendibile dall'utente presso tutti gli operatori privati autorizzati/accreditati ai servizi al lavoro nel territorio di riferimento
  - l'operatore privato presso cui viene "speso" il voucher fosse remunerato esclusivamente a risultato ed esclusivamente per l'inserimento lavorativo dell'utente (con esclusione quindi dei percorsi alternativi previsti per i giovani nell'ambito di YG).

### **Come è andata a finire e come saranno le "garanzie giovani regionali".**

Nel momento in cui la Commissione Europea ha promosso la "Garanzia giovani" il programma di intervento prevedeva in ogni caso l'esistenza e la funzionalità di un sistema nazionale di riferimento o quanto meno la condivisione di un programma nazionale tra i territori del singolo Stato. Questo era stato indicato e confermato dallo stesso documento presentato nell'ottobre scorso a Bruxelles dal Ministro del lavoro di allora, Giovannini.

Questi elementi "base" che dovevano costituire il denominatore comune di un programma nazionale erano sostanzialmente:

- l'utilizzo del Programma non come contenitore di una serie di iniziative e servizi ma come strumento di sperimentazione strutturale di un sistema innovativo di promozione e gestione dei servizi e delle politiche attive del lavoro
- una suddivisione in macro-voci del budget che, se vincolata su scala nazionale, avrebbe impedito di snaturare il programma stesso parcellizzandolo in tanti interventi locali sconnessi tra loro

Evidente che questi due elementi fossero strettamente legati tra loro e che questi

fossero gli elementi richiesti dall'Unione Europea per rendere il programma un programma nazionale in grado di posizionare e rafforzare i servizi per il lavoro nella promozione delle politiche attive sul territorio. Purtroppo non a caso, proprio su questi due elementi le Regioni sono intervenute per indebolirne, fin quasi all'azzeramento, la portata di sistema, facendo leva sulle prerogative della legislazione concorrente del Titolo V della Costituzione.

Nel documento stipulato tra lo Stato italiano e la Commissione Europea per la realizzazione nel nostro Paese di Garanzia Giovani si dice con molta chiarezza – fin dalle prime righe – che le risorse non sono destinate a finanziare le normali attività di già finanziate dal Fondo Sociale Europeo ma a ideare, sperimentare e consolidare un sistema nazionale efficace di servizi e politiche attive per il lavoro teso a contrastare la disoccupazione giovanile.

Fino ad alcuni mesi fa proprio in questa logica, pur tenendo in debito conto delle autonomie regionali e di quanto è concesso dal Titolo V della Costituzione, la struttura di Missione aveva elaborato un'ipotesi di intervento fondata su un "processo" di lavoro per l'erogazione del servizio:

- campagna di comunicazione e sensibilizzazione (per avvicinare i giovani ai canali "formali" di ricerca di un'occupazione)
- presa in carico e profilazione
- orientamento e redazione di un piano di azione (attivazione) individuale
- invio del giovane a
  - o rientro nel percorso educativo oppure
  - o ingresso in un percorso formativo oppure
  - o un'esperienza alternativa e propedeutica al lavoro (stage, tirocini) oppure
  - o un'esperienza lavorativa

Il vincolo di spesa del miliardo e mezzo di euro a disposizione era stabilito per macro voci – da rispettare a livello nazionale garantendone un'applicazione media in ogni regione – avrebbe quindi permesso di far sì che in ogni Regione, a prescindere dai singoli orientamenti, si mantenesse nella realizzazione del programma un logica di processo.

L'aver eliminato il vincolo di spesa media nazionale sulle macro voci – al punto che paradossalmente una Regione potrebbe decidere di destinare il 100% delle proprie risorse provenienti dal programma alla voce "formazione" e lo zero per cento a tutte le altre azioni – fa invece completamente venir meno, quindi, sia la logica di processo (cioè la logica che permette di utilizzare il programma per costruire e sperimentare un sistema di servizi e non semplicemente di "finanziare delle attività") sia la logica di sistema nazionale.

Questo non vuol dire che Garanzia Giovani in alcune aree del Paese non porterà a risultati positivi. Come al solito in alcune Regioni il programma sarà gestito bene, con criterio, e permetterà di intervenire efficacemente sul segmento della disoccupazione giovanile. Ma in molte altre aree del Paese non si capisce per quale miracoloso motivo le risorse di Garanzia Giovani dovrebbero questa volta essere spese con rapidità, efficacia, efficienza e coerenza rispetto agli obiettivi,

cioè in modo completamente diverso da come sono state utilizzate le risorse del FSE nell'ultimo sessennio. Resterà comunque un diversità sostanziale negli strumenti e nei servizi tra territori anche contigui che è difficilmente spiegabile ad un giovane disoccupato.

Facciamo due esempi: in Lombardia la Garanzia giovani è erogata da soggetti pubblici o privati accreditati, prevede un intervento forte sulla domanda e la remunerazione di chi intermedia tra domanda ed offerta. Inoltre il sistema lombardo opera con un sistema di voucher "dote" automatico a disposizione del giovane, evitando la trafila dei bandi. Se si passa il fiume Po, in Emilia Romagna l'intenzione della Regione è quella di promuovere orientamento e formazione, con un sistema a bandi, e di rispondere alla domanda attraverso soprattutto l'erogazione del tradizionale bonus per le imprese. Nessuna intermediazione e nessun accreditamento ai privati specializzati nei servizi alle imprese. Un caso a parte il Lazio, che decide di lasciar fuori il sistema pubblico da ogni tipo di intervento remunerato, auspicando un ruolo di soggetti specializzati accreditati privati od universitari, poco presenti in questa regione e quindi del tutto da vedere, e dimenticandosi dei servizi pubblici di orientamento e di quanto previsto per l'accREDITAMENTO dalla stessa Legge Biagi ( DLgs 276) . E' evidente, se guardiamo i sistemi di intervento, come ogni regione abbia disegnato la Garanzia giovani sul proprio sistema di interessi e soggetti, sedimentato nel tempo, evitando di introdurre standard comuni ( non c'è accordo tra le regioni nemmeno sulla profilazione dei candidati) ed elementi di innovazione e cambiamento. I sistemi sono chiusi nella loro autoreferenzialità, e non sembrano dipendere dalla valutazione reale dei risultati e dell'impatto, che infatti non sono certo brillanti. La dimostrazione di questa autoreferenzialità è il venir meno della funzione centrale dello Youth corner, lo "sportello giovani" che andava promosso come punto di presa in carico con evidenti analogie su tutto il territorio, ed il fatto che non si sa che fine abbia fatto la proposta di attribuire all'agenzia ministeriale ItaliaLavoro il compito di promuovere gli youth corner nei centri per l'impiego assumendo per questo obiettivo due orientatori esperti per ogni centro. In ogni caso se un obiettivo del Programma Garanzia giovani era quello di rafforzare i servizi pubblici ed incentivare i servizi privati sul risultato, questo scopo non sembra affatto garantito ed in molti casi nemmeno perseguito.

La questione sulla quale il Governo dovrebbe interrogarsi e sulla quale al contempo dovrebbe pretendere una risposta dalle Regioni è la seguente : si vuole in questo Paese creare un sistema nazionale di servizi e politiche attive per il lavoro che garantisca ad ogni cittadino il diritto di essere supportato ed aiutato – in funzione delle proprie necessità e debolezze – nella ricerca di un'occupazione?

Se la risposta a questa domanda è "sì" allora le modalità con le quali si sta avviando il Programma Garanzia Giovani garantiscano il sicuro fallimento rispetto all'obiettivo. Se si guardano gli interventi proposti dal Governo Renzi sul Titolo V e le deleghe del Jobs Act questa risposta non è però molto chiara, potrebbe anche essere diversa e lasciare tutto così com'è. In ogni caso, senza programmi nazionali di riferimento e standard nazionali condivisi sulle politiche attive e

non solo sui servizi, senza un intervento sulla legislazione concorrente del Titolo V, una Agenzia nazionale non serve proprio a niente. Venti " Garanzie giovani" richiedono semmai venti agenzie regionali, come sembra proporre la Regione Toscana. Se ogni regione fa tutti i mestieri ed assolve allo stesso livello di governo ogni funzione in quanto legifera, programma, pianifica ed eroga, la domanda che ci si deve fare è la seguente: dov'è lo Stato e dove sono gli enti locali ? Che Paese siamo ? E soprattutto : siamo proprio sicuri che sia questo quanto serve al Paese ed ai disoccupati ?

# La voce dei comuni

## Comune di Torino

La Youth Guarantee prevede che "ogni Stato Membro assicuri ad ogni persona al di sotto dei 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale" (Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013).

Si tratta di una raccomandazione con due possibili destini.

Può diventare, come la prima parte dell'articolo 4 della nostra Costituzione, un principio ("La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto") tanto bello quanto lungi dall'essere realizzato, e non sarebbe il primo caso, tra le raccomandazioni europee, né ci si potrebbe stupire se un obiettivo tanto impegnativo restasse inavuto.

Oppure, accadimento assai più raro, ma non impossibile, la Youth Guarantee può diventare la molla che riesce finalmente a (ri)lanciare le politiche attive per il lavoro rivolte specificamente ai giovani.

Tra le due opzioni, che equivalgono letteralmente l'una al dire e l'altra (come oggi si usa affermare) al fare, c'è di mezzo il futuro di più di una generazione. Un futuro che è possibile modellare con la forza di davvero consistenti risorse.

Ma la quantità delle risorse è un dato relativo, certo importante, ma davvero insufficiente se considerato da solo. Si pensi alla possibilità di alimentare una spesa non fortemente finaliz-

Vittorio Sopetto è Dirigente di Area (Gioventù, Città Universitaria, Adolescenti e Pari Opportunità) presso il comune di Torino

zata, dispersa nei molti passaggi che a cascata da un ente all'altro erodono il fondo.

In una fase in cui gli enti locali vengono fortemente riconsiderati la Youth Guarantee può essere l'occasione, per il Governo nazionale, coinvolgere direttamente i Comuni (o almeno le grandi città), che rappresentano al tempo stesso il primo interlocutore e il soggetto al quale i giovani si rivolgono nella faticosa ricerca della possibilità di costruire il loro futuro.

Occorre evitare un generico rafforzamento della pur importante sistema delle agenzie formative.

E' necessario superare le forme di lavoro temporaneo volte solo a dar temporaneo sollievo alla noia del giorno vuoto.... e, d'altra parte il ruolo dei Comuni nella gestione tanto delle crisi occupazionali quanto dei percorsi educativi e formativi è ormai innegabile: a Torino, per portare un esempio concreto, è il Comune che promuove e offre tirocini formativi per i giovani disoccupati, è il Comune che ha avviato servizi e sportelli per aiutare i giovani a costruirsi un percorso di autonomia lavorativa, è il Comune che ha sperimentato pratiche di job shadowing.

Il riconoscimento di un ruolo proprio degli enti più vicini ai cittadini in questo caso riconoscendo loro la possibilità di "accreditarsi", potrebbe essere la chiave per fare sì, almeno in Italia, che la Youth Guarantee rappresenti la ripartenza del Paese e non l'ennesimo caso di ottima intenzione, e scarsa efficacia.

# La voce del Parlamento

## Politiche attive per i giovani

Il piano europeo Youth Guarantee sarà per il nostro paese il primo intervento strutturale nelle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani, in particolare inattivi.

L'Intergruppo dei Giovani Parlamentari ha pertanto promosso un seminario di approfondimento sul tema, tenutosi il 24 Marzo 2014, in collaborazione con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e il Ministero del Lavoro.

Due sono stati i temi fondamentali su cui si sono concentrati gli interventi: le modalità di attuazione della Garanzia Giovani in Europa con i relativi effetti, e la specificità del caso italiano.

In tutta Europa la transizione definitiva dalla formazione al lavoro stia passando da 3-5 anni a un periodo molto più lungo. Similmente la vastità del fenomeno dei NEET (persone che non studiano né lavorano né svolgono apprendistato) assume contorni drammatici: in particolare nel 2012 l'Italia è stata il secondo paese dell'OCSE per percentuale di NEET.

La piaga dell'esclusione sociale e dal reddito dei giovani va quindi affrontata con strumenti nuovi, che sono stati enucleati in:

- Riforma dei servizi pubblici per l'impiego
- Estensione delle forme di welfare
- Riforma del mercato del lavoro.

La specificità italiana pone sfide ulteriori: centomila persone lavorano in Germania nei centri d'impiego, diecimila in Italia, e quasi tutti

Anna Ascani è parlamentare PD, membro della commissione cultura della Camera dei Deputati

precari. La percentuale di persone che in Italia trovano lavoro tramite i centri per l'impiego è risibile: il 3.7% (dati Eurostat 2012).

La legislazione italiana, in particolare il Titolo V°, crea il rischio di un'attuazione non organica del piano e della parcellizzazione degli interventi: è fondamentale formulare criteri nazionali e monitorarne l'esecuzione, pur evitando derive burocratiche.

Oltre ad enucleare queste specificità, il Ministro Poletti ha posto come priorità la connessione del piano all'economia reale, affinché esso non sia un intervento estemporaneo, ma abbia un influsso benefico strutturale: saranno pertanto coinvolti grandi gruppi imprenditoriali, organizzazioni d'impresa e saranno attivi canali costanti di comunicazione con il sistema impresa.

Il seminario, tramite lo studio di test cases europei, ha mostrato come la Garanzia Giovani abbia un indubbio influsso benefico nel favorire l'ingresso e la persistenza dei giovani nel mondo del lavoro. L'efficienza del piano è legata a tre condizioni, su cui il nostro paese molto ha da lavorare:

- Tempestività dell'attuazione per un gruppo di beneficiari chiaramente identificato
- Capacità amministrativa e budget flessibile
- Sistemi d'istruzione e formazione solidi

La Garanzia Giovani funziona tanto meglio quanto più è alto il livello d'istruzione dei beneficiari, e tende a fallire nel contrastare la disoccupazione di lunga durata. Emerge chiaramente, dunque, come le politiche attive del lavoro siano un importante stimolo all'occupazione, ma la linfa vitale di lungo respiro sia l'investimento costante sull'istruzione e la formazione. Su questo doppio binario il governo dovrà e saprà muoversi.

# La voce del Parlamento

## Fare presto fare bene

La raccomandazione del Consiglio dell'Unione sull'istituzione di una garanzia per i giovani, ha rappresentato il piatto forte dell' Pacchetto occupazionale dell'Ue 2014-2020.

Tale Pacchetto (che contiene anche altre misure dedicate, in particolare, ai tirocini e all'apprendistato) prendeva le mosse dalla constatazione di una situazione occupazionale ancora molto difficile per i giovani. Nell'area Ue, il tasso di disoccupazione giovanile nel terzo trimestre del 2012 aveva raggiunto il 22.7%, ovvero un valore doppio rispetto al tasso di disoccupazione degli adulti. Le opportunità per un giovane disoccupato di trovare un lavoro continuano ad essere molto scarse. Inoltre, anche quando il giovane trova occupazione, questa tende ad essere poco stabile: questo è tanto più vero se il giovane in questione è donna. Persistono problemi di abbandono scolastico, rassegnazione e inadeguatezza delle competenze, che spiegano anche perché – nonostante la crisi – vi siano ancora situazioni di disallineamento e di difficoltà a coprire posizioni vacanti nel mercato del lavoro europeo.

La Raccomandazione del Consiglio ha dunque l'obiettivo dell'istituzione, da parte degli Stati membri, di schemi di "Youth Guarantee". Tali schemi dovrebbero assicurare ad ogni giovane di meno di 25 anni, entro 4 mesi dal termine degli studi o dall'ingresso in disoccupazione, un'offerta di qualità di lavoro, di istruzione/formazione, di apprendistato o di tirocinio. Gli schemi di Garanzia per i giovani devono essere attuati dai competenti livelli di governo (che siano centrali, regionali o locali),

Monica Gregori, e' parlamentare PD fa parte della Commissione Lavoro Pubblico e Privato

tenere in considerazione i bisogni specifici dei diversi gruppi target giovanili ed essere accompagnati da misure di supporto e accompagnamento indispensabili per assicurarne il successo. Il termine indicato per la loro messa a punto è meramente indicativo e formulato in maniera molto vaga (“as soon as possible” e preferibilmente entro l’avvio della nuova programmazione dei Fondi strutturali, ovvero gennaio 2014).

La “Youth Guarantee” ha, ovviamente, un costo. L’Organizzazione Internazionale del Lavoro, nel 2012, lo ha stimato in 21 miliardi di euro, pari allo 0.45% del PIL dell’Eurozona. Tale costo, ovviamente, sarà maggiore negli Stati membri che hanno alti tassi di disoccupazione giovanile e di NEETs (giovani che non studiano e non lavorano). Il costo della non-azione, però, oltrepasserebbe l’1% del PIL secondo stime dell’Agenzia europea Eurofound (Fondazione di Dublino sulle condizioni di vita e di lavoro). La Commissione ha invitato, dunque, gli Stati membri ad utilizzare le risorse della politica di coesione, in particolare il Fondo Sociale Europeo, a questo scopo. L’Esecutivo comunitario non mancando di esercitare pressione sugli Stati membri nel negoziato sul Contratto di Partenariato e sui Programmi Operativi per il periodo 2014-2020 affinché a tale priorità fosse destinato un ammontare di risorse adeguato, non è riuscito a raggiungere la cifra prevista dall’Oil, ma anzi la somma a disposizione si è posta ben al di sotto.

Sin dall’inizio della XVII legislatura, la Camera dei Deputati ha dato il massimo impulso per un corretto recepimento degli strumenti di garanzia giovani, in un quadro armonico con le politiche occupazionali comunitarie ma salvaguardando le specificità del mercato del lavoro italiano e la drammatica crisi occupazionale che ha colpito il nostro Paese più che gli altri. Un lavoro svolto di concerto con le principali organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro, ma anche del ricco mondo dell’associazionismo impegnato nel mondo giovanile.

Già il 2 maggio 2013, ben prima del Vertice europeo di giugno dedicato proprio alla Garanzia giovani, alla Camera veniva presentata una proposta di legge inerente disposizioni di attuazione degli strumenti di garanzia per i giovani. Con la proposta di legge si è inteso fornire massima priorità all’immediato recepimento del sistema europeo di Garanzia per i giovani, istituendo una serie di meccanismi d’intervento differenziati su più livelli e quindi: a) misure di contrasto alla dispersione scolastica e di sostegno al rientro nei percorsi di studio; b) misure a sostegno dell’inserimento lavorativo dei giovani diplomati e laureati; c) contrasto alla segmentazione generazionale del mercato del lavoro e della segregazione di genere. La Garanzia per i giovani è rivolta, in particolare, a tutti i giovani compresi nella fascia di età tra i 15 e i 29 anni che hanno appena terminato gli studi, hanno perso un lavoro, non sono inseriti in percorsi formativi e di apprendistato, nel rispetto delle definizioni stabilite dalla normativa europea.

A differenza della proposta europea, che fissa il limite di 25 anni per i giovani che possono accedere agli schemi di Garanzia per i giovani, la proposta di legge intende estendere tale limite a 29 anni, in virtù della particolare configurazione demografica del nostro Paese e visto che tale limite è quello utilizzato dai principali Istituti di statistica per inquadrare la problematica dei neet in Italia.

l'Unione europea; l'articolo 2 fissa disposizioni di indirizzo a carattere generale in materia di attuazione di sistemi di Garanzia per i giovani. L'articolo 3 si occupa dell'istituzione, in seno al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del citato Comitato di coordinamento della Garanzia per i giovani, al quale partecipano le principali rappresentanze sindacali, le associazioni e tutti gli enti interessati a concorrere alla politica occupazionale giovanile. L'articolo 4 fissa disposizioni sul potenziamento dei centri per l'impiego su tutto il territorio nazionale, istituendo una figura professionale ad hoc. L'articolo 5 predispone incentivi all'impiego e all'imprenditorialità giovanile, mentre l'articolo 6 si occupa di stabilire il quadro di risorse necessario in linea con le linee di finanziamento destinate al nostro Paese da parte del Fondo europeo di garanzia per i giovani. L'azione del Governo in ambito europeo, è stata poi accompagnata dall'approvazione a larghissima maggioranza di una mozione sulle misure urgenti nell'ambito dell'occupazione giovanile.

La mozione ha impegnato il Governo a riconoscere l'estrema importanza degli strumenti comunitari messi in atto per il rilancio dell'occupazione giovanile, mirati, in particolare, a favorire l'integrazione nel mercato del lavoro di giovani disoccupati al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (neet);

a mettere in campo tutte le misure necessarie a recepire il sistema europeo di garanzia per i giovani, istituendo una serie di meccanismi d'intervento differenziati su più livelli, e, quindi: a) misure di contrasto alla dispersione scolastica e di sostegno al rientro nei percorsi di studio; b) misure a sostegno dell'inserimento lavorativo dei giovani diplomati e laureati; c) contrasto alla segmentazione generazionale del mercato del lavoro e della segregazione di genere;

a potenziare ed armonizzare il ruolo dei centri per l'impiego, e di tutti gli strumenti per le politiche attive sul lavoro, su tutto il territorio nazionale, rafforzandone le prerogative e istituendo una figura professionale di consulenza in materia di politiche europee per l'occupazione, attivazione dei fondi specifici e orientamento mirato; ad attivare adeguate sedi di confronto con i rappresentanti delle regioni e delle amministrazioni locali nonché con le organizzazioni sindacali dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative su base nazionale, al fine di predisporre un'azione coordinata e condivisa per dare attuazione alle misure volte a favorire l'occupazione giovanile previste dal programma di garanzia per i giovani;

a valutare la possibilità di assumere le necessarie iniziative per istituire, al più presto e in armonia con le previsioni di bilancio, un fondo nazionale per l'attuazione della garanzia per i giovani, composto dalla quota assegnata al nostro Paese da parte del fondo europeo di garanzia per i giovani e da ulteriori risorse previste anche da altre linee di intervento comunitarie, nel quadro della programmazione 2013-2020; ad assumere iniziative per dare vita alla defiscalizzazione ed alla decontribuzione delle nuove assunzioni a tempo indeterminato per i giovani per un periodo adeguato.

Nel mese di novembre 2013, a Commissione lavoro della Camera ha finalmente approvato, a larga maggioranza, il documento finale sulla comunicazione della Commissione europea inerente la disoccupazione giovanile, fornendo un contri-

buto essenziale alla definizione della posizione italiana in ambito comunitario. In qualità di relatore del documento, non posso non considerarmi soddisfatta del lavoro svolto, frutto di un costante dialogo con il Governo e con gli altri gruppi parlamentari, che ringrazio. Ora bisogna andare a Bruxelles e far valere le priorità del nostro Paese, come quella di elaborare una strategia complessiva delle politiche attive del mercato del lavoro, che includa misure per le Pmi, per l'apprendistato di qualità, per le start up e per la formazione professionale. Ma anche sostenere, in sede di Consiglio e Parlamento europeo, l'istituzione di una piattaforma che sappia mettere a confronto le prestazioni dei servizi pubblici per l'impiego dei vari Stati membri sulla base di valori di riferimento pertinenti. Sul piano nazionale, poi, la Commissione consegna al Governo spunti di lavoro importanti: come quello di assicurare la concertazione con le parti sociali, la promozione del principio di sussidiarietà, il dialogo costante tra regioni, comuni, unioni di comuni e comunità montane nella stesura dei piani di attuazione della Garanzia per i giovani, sostenere i progetti di inserimento e auto impiego e favorire misure per il contrasto della dispersione scolastica, della segmentazione generazionale e della segregazione di genere nel mercato del lavoro.

In sede di legge di stabilità, il Pd ha dato poi pieno appoggio all'emendamento presentato dal Governo per anticipare le risorse della Garanzia giovani (a causa dei ritardi nell'approvazione del bilancio pluriennale europeo) attraverso la creazione di un Fondo di rotazione destinato alle Regioni. Il gruppo ha continuato in questi mesi a seguire il Piano nazionale sulla Garanzia per i giovani stilato dal Ministero del Lavoro, i vari tavoli a livello regionale sulla ripartizione delle competenze operative del piano stesso e i negoziati in sede europea.

Nonostante il frastuono impressionante di questi mesi, Garanzia giovani non sta procedendo troppo bene e vale la pena richiamare tutte le istituzioni a tutti i livelli ad una maggiore responsabilità. Se infatti nel Lazio ed in altre regioni come il Piemonte sono stati già varati pacchetti occupazionali che prevedono l'avvio dello strumento comunitario, in altre aree del paese si arranca e ancora non è chiaro quando la Garanzia giovani potrà effettivamente partire.

L'Unione ci aveva richiesto di partire a gennaio, ma siamo arrivati ormai a marzo e ci ritroviamo in mezzo al guado. Credo che il perimetro di azione del nuovo governo debba ripartire da qui, dal completare una misura necessaria allo stimolo occupazionale. Non farlo significherebbe dare un'altra cattiva impressione ai nostri partner europei, un'altra dimostrazione della nostra scarsa attenzione alla dimensione comunitaria delle nostre politiche.

Tra l'altro, l'Italia si è impegnata a rinegoziare la Youth Guarantee nel 2016 e presentarsi con i compiti fatti male non sarebbe proprio il massimo. Così come delineata nello scorso Consiglio europeo di giugno e successivamente anche dal decreto-legge di agosto che dava il via alla struttura di missione sperimentale, la Garanzia giovani può funzionare solo in quanto strumento omogeneo su tutto il territorio nazionale e quindi si tratta di legare il discorso dell'aiuto ai giovani ad una seria riforma dei servizi all'impiego, che hanno bisogno di maggiori risorse e di competenze effettivamente "europeizzate". Su questo punto, penso che valga

riflettere sulla necessità di utilizzare anche i centri Europe-Direct per rafforzare la rete della Garanzia con ulteriori punti di contatto ad alta competenza.

I centri Europe-Direct, infatti, contano ben 49 unità sul territorio italiano e si tratta di luoghi che già forniscono informazioni e servizi specifici in materia di politiche europee. Io ritengo che la loro attività si possa ben integrare con lo spirito e le dinamiche attuative della Youth Guarantee, rappresentandone un valore aggiunto, stante che il personale che vi opera ha competenza a trattare in merito al pacchetto occupazionale dell'Unione. Insomma, serve un deciso rilancio verso il raggiungimento di obiettivi essenziali alla ripresa economica del nostro paese.

Il prossimo Consiglio europeo sarà cruciale per definire la traiettoria della rinascita industriale europea ed è essenziale affiancare ad interventi sull'economia reale una coerente iniziativa volta a migliorare gli indici di disoccupazione, giovanile in particolare, ma anche quella che colpisce gli over 40. Al fine di individuare misure sostenibili a lungo termine per combattere la disoccupazione, appare fondamentale il riferimento a una strategia complessiva delle politiche attive del mercato del lavoro, che includa misure per le Pmi, per l'apprendistato di qualità, per le start up, per la formazione professionale, nonché il coordinamento di tutte le linee di finanziamento esistenti a livello di Unione e destinate al settore dell'occupazione (negli incontri tra i vari ministri europei dell'economia e del lavoro si è fatto riferimento alla possibilità di mobilitare risorse pari a 45 miliardi di euro da spendere nel biennio 2014-2015); è necessario altresì un coordinamento efficace tra tutte le politiche che direttamente o indirettamente sono volte al raggiungimento dell'obiettivo fissato dalla Strategia Europa 2020. La Garanzia rappresenta il vero banco di prova in termini di rilancio di politiche occupazionali del nostro Paese. Per questo ritengo che sia altrettanto importante, che vengano coinvolte le realtà produttive, le associazioni dei datori di lavoro e dei sindacati, ma anche le società partecipate dallo Stato e il sistema bancario.

Non è un caso che Enel abbia assunto 600 giovani con contratto di apprendistato. Significa che è possibile avviare importanti piani occupazionali in grado di coinvolgere un numero sempre maggiore di giovani. Anche l'accordo firmato tra Finmeccanica, Confindustria, Miur e ministero del Lavoro è un segnale che ho accolto positivamente e che dimostra la possibilità di sviluppare sinergie con le aziende italiane nel quadro della Garanzia giovani, in un momento ancora drammatico del Paese, come dimostrano i recenti dati Istat.

# Garanzia Giovani

## Tra opportunità e qualche rischio

Quando questa riflessione sarà andata in stampa la c.d. Youth Guarantee avrà già cominciato a muovere i primi passi ed a confrontarsi - scendendo dall'empireo delle buone intenzioni e soprattutto delle affermazioni "non falsificabili" per dirla con Karl Popper - con la realtà dei fatti ovvero, per dirla meglio, per misurarsi con "le realtà" dei diversi contesti regionali, ciascuno portatore di specificità proprie (talvolta vere, altre presunte) e dei rispettivi modelli operativi.

Il primo auspicio che il sistema delle Agenzie formula è che tutto vada per il meglio, il secondo è che fin da subito si possa seriamente cominciare a consuntivare i risultati prodotti confrontando i modelli operativi prescelti, la loro efficacia, l'occupazione generata, la qualità e la quantità dei servizi di accompagnamento al lavoro prodotti. Dopodiché ciascuno di noi avrà materiale su cui ragionare superando, auspicabilmente più di quanto non sia stato fatto sinora, la logica delle analisi fondate su pre-giudizi anziché sui numeri.

Questo perché il Paese non può attardarsi ulteriormente in discussioni che non siano strettamente legate alla valutazione del raggiungimento (o meno) dei risultati che i nostri giovani si attendono e a cui hanno diritto (valorizzazione dei servizi di supporto alla collocazione/ricollocazione e di tutorship dei giovani fino al raggiungimento dell'obiettivo). La Youth Guarantee dovrà essere l'occasione per una comparazione sull'efficacia dei modelli operativi proposti dalle Regioni e, quindi, per definire un rating degli operatori che consenta ai giovani di effettuare scelte consape-

voli nell'individuazione del soggetto al quale affidarsi (trasparenza).

Gli unici dati (aprile 2014) che oggi abbiamo a disposizione su una misura di politica attiva di grande rilievo qual è la Dote Unica Lavoro di Regione Lombardia mostrano che su 24.000 doti assegnate circa 11.000 sono andate alle Agenzie per il lavoro e che nella "top ten" dei 10 soggetti accreditati più "performanti" 5 sono Agenzie (4 delle quali coprono i primi 4 posti). Le 5 agenzie da sole hanno utilizzato ben 9.400 delle doti distribuite dalla Regione.

Sebbene le Agenzie per il lavoro si pongano quindi ai nastri di partenza come uno dei partner potenzialmente più efficienti rimangono ancora irrisolte alcune questioni che rischiano seriamente di comprometterne l'azione: ancora da definire risultano le questioni relative all'applicabilità (o meno) del regime comunitario del de minimis in caso di assunzione del giovane da parte dell'Agenzia per il lavoro ed il tema del mancato riconoscimento dei servizi di accompagnamento al lavoro svolti dall'Agenzia qualora il risultato occupazionale sia la somministrazione (rapporto di lavoro subordinato conforme ai più avanzati standard di flexicurity). Qualora tali nodi non dovessero essere sciolti il (serio) rischio che il sistema Paese corre è che le Agenzie vengano impropriamente limitate nel contributo che possono offrire al buon esito della Youth Guarantee: visto che ad oggi non tutte le Regioni hanno ancora sottoscritto con il Ministero i previsti Protocolli ai quali vanno allegati i relativi piani operativi (con le rispettive tabelle economiche) abbiamo ancora l'occasione per porvi rimedio.

# La Garanzia per i Giovani

## Le politiche attive del lavoro

Secondo l'ultimo Rapporto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulle tendenze globali dell'occupazione, nel 2013 circa 74,5 milioni di giovani al di sotto dei 25 anni erano disoccupati ed il tasso di disoccupazione giovanile aveva superato il 13%, ovvero quasi tre volte tanto il tasso di disoccupazione degli adulti. A gennaio 2014, il tasso di disoccupazione giovanile nell'Unione Europea, secondo l'Eurostat, ha raggiunto quota 24,3% e in Grecia (disoccupazione al 27,5%) e Spagna (al 25,6%) si riscontrano le situazioni più gravi. Sono sempre di più i giovani che, frustrati dalla mancanza di prospettive, continuano ad uscire dal mercato del lavoro e che rischiano l'esclusione sociale. Anche in Italia i livelli della disoccupazione giovanile restano molto elevati.

Secondo l'ISTAT a febbraio 2014 la disoccupazione giovanile risulta al 42,3% per la fascia d'età 15-24, in diminuzione di 0,1 punti percentuali su gennaio, in cui aveva raggiunto il massimo con 3,6 punti su base annua. La situazione al Mezzogiorno è particolarmente drammatica poiché quasi un giovane su due è disoccupato. Inoltre bisogna considerare anche quei giovani che hanno perso la speranza di trovare un lavoro e sono quei giovani disoccupati e scoraggiati che fanno parte dei NEET, (not in employment, education or training), ovvero quei giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o formazione.

L'esclusione di un ingente numero di giovani cittadini dal mondo del lavoro rappresenta uno dei principali problemi di policy dei paesi

Serena Ciprietti collabora  
con l'associazione  
Lavoro&Welfare

dell'Unione Europea; tra le principali cause il funzionamento stesso del mercato del lavoro, la sua capacità di integrare anche le fasce più deboli e la sostenibilità dei sistemi assistenziali e previdenziali che non sono più in grado di sopportare livelli di disoccupazione elevati per una fascia così ampia di popolazione.

Il Consiglio europeo, per far fronte all'emergenza occupazionale, ha adottato nell'aprile 2013 la Garanzia Giovani, un programma europeo che invita gli Stati membri ad attuare rapidamente misure che garantiscano ai giovani fino ai 25 anni, di ricevere un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di formazione, apprendistato o tirocinio, entro il quarto mese di disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

La garanzia giovani rappresenta un'innovazione importante nelle iniziative europee di sostegno alle politiche giovanili sulla qualità delle opportunità offerte ai giovani, ma è indispensabile che alla garanzia giovani si accompagnino politiche importanti per la creazione di occupazione; occorrono delle soluzioni strutturali di lungo termine ed un insieme di interventi a sostegno soprattutto delle politiche attive del lavoro e al potenziamento dei centri per l'impiego.

Già a partire dalla fine degli anni Ottanta le politiche del lavoro nei Paesi europei sono state sempre più influenzate dall'idea che occorre superare le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro favorendo l'attivazione dei disoccupati. Agli inizi degli anni Novanta, Jacques Delors avvia un processo riformatore che considera la partecipazione al mercato del lavoro come strumento ideale di inclusione, sostitutivo delle misure di assistenza e con lo sviluppo di politiche che tendono alla diretta responsabilizzazione del cittadino rispetto al proprio destino personale e professionale.

Queste politiche, denominate *welfare to work* o *workfare*, perseguono l'obiettivo di rendere la condizione lavorativa più competitiva rispetto alle misure passive, come ad esempio la dipendenza dai sussidi, e modificano in modo restrittivo il sistema dei benefici, in modo da spingere l'inoccupato o il disoccupato a cercare attivamente un impiego.

Si passa dalla protezione socio-lavorativa e di welfare centrato su interventi di carattere passivo ed erogatorio soprattutto con trasferimenti monetari ai disoccupati, al concetto di *employment friendly social protection*: dalla protezione del reddito verso la partecipazione, l'attivazione e la responsabilità individuale.

Al libro Bianco di Delors del 1993 e alle sue politiche di attivazione fa riferimento anche la Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), avviata nel cosiddetto processo di Lussemburgo a cui si sono ispirati i processi di policy making nel settore lavoristico, sociale e previdenziale a livello europeo.

La SEO propone quattro pilastri per la piena occupazione:

- l'ortodossia finanziaria ovvero la scelta politico-economica che disincentiva politiche del lavoro poggiate sull'espansione della spesa pubblica e su investimenti macro-economici, poiché in un mercato del lavoro in costante mutamento bisogna adattare la forza lavoro alle diverse esigenze professionali e tecnologiche e

adeguare i sistemi produttivi alle sollecitazioni dei mercati globali.

- la piena occupabilità e la flessibilizzazione che presumono una deregolazione del mercato del lavoro e delle sue norme per allinearle alle esigenze dei cicli di produzione, avviando un meccanismo virtuoso di creazione di nuovi posti di lavoro.

- il miglioramento dei meccanismi d'incrocio tra domanda e offerta di lavoro che prevede la riorganizzazione del sistema dei servizi per l'impiego cercando di renderli più efficienti nelle attività di job matching.

- il rafforzamento delle politiche attive che prevede l'attivazione e la responsabilizzazione del lavoratore piuttosto e la ricollocazione dei non occupati con politiche di formazione più efficaci che permettano di fronteggiare lo spostamento della domanda del lavoro su figure professionali sempre più qualificate.
- In Italia, le indicazioni comunitarie in tema di politiche del lavoro si sono concretizzate nel 2001 con il "Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia", che propone le seguenti misure:
- riorganizzazione del sistema dei servizi per l'impiego per rendere efficienti le attività di job matching;
- investimento sulla formazione dei lavoratori,
- connessione scuola-lavoro,
- formazione on the job e contratti a causa mista,
- riforma degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, favorendo l'attivazione,
- rimozione delle norme che possono ostacolare la diffusione delle tipologie contrattuali flessibili.

Comunque nonostante i buoni propositi contenuti nel Libro Bianco, in Italia le politiche del lavoro hanno ancora una forte caratterizzazione pensionistica, una solida rigidità della regolamentazione e una notevole obsolescenza dei servizi per l'impiego.

L'implementazione dei principi della SEO ritarda, infatti, soprattutto perché le strategie proposte sono state pensate per esigenze di diversi Paesi Membri dell'Unione Europea, con sistemi politici e di protezione sociale assai divergenti e con forme di rappresentanza differenti.

Le debolezze delle politiche attive si riscontrano in quello che il sociologo danese Esping Andersen ha definito il modello mediterraneo di Stato sociale. Nei paesi mediterranei si è sottovalutata la necessità di sostenere attivamente la riconversione e la riqualificazione durante tutto il percorso professionale. I lavoratori desiderosi di riqualificarsi devono quindi accedere con i propri mezzi finanziari ad un mercato della formazione poco efficace e distante dal mercato del lavoro. Nei paesi dell'Europa settentrionale invece le politiche attive sono fondate su attività di formazione continua che accompagnano il lavoratore durante tutto il suo percorso professionale.

La SEO può restare inefficace in quei territori come l'Italia dove le politiche attive fanno fatica a decollare a causa della struttura complessiva della produzione che richiede un maggiore investimento in produzioni ad alto potenziale tecnologico poiché caratterizzata da una domanda di lavoro fragile o in declino e dall'incapacità di concorrere con i paesi a basso costo della manodopera. Anche il welfare italiano non favorisce la SEO poiché è in effetti distante dai modelli continentale e nord-europeo e non ha eccessivi sussidi né prestazioni in denaro soggette a particolari condizioni di reddito, ma è caratterizzato da interventi e tutele per gli occupati e su un regime pensionistico che favorisce il calo di partecipazione attiva e appesantisce.

Un terzo elemento che impedisce l'implementazione della SEO si trova nelle carenze dei servizi pubblici per l'impiego. Anche se la SEO invita a potenziare questi servizi, bisogna riconoscere che in Italia i servizi per l'impiego sono inefficienti nella gestione delle risorse, nell'attività di intermediazione tra domanda e offerta e nella stessa raccolta di banche dati sulla disoccupazione. In pratica, svolgono un ruolo burocratico e sono spesso inadeguati e di ostacolo al cambiamento delle pratiche di intermediazione lavorativa e nell'implementazione di reali politiche attive.

In Italia, quindi, per poter attivare programmi seri di politiche attive occorrono cambiamenti per realizzare un sistema equilibrato di protezione sociale più vicino agli standard europei, un servizio per l'impiego più efficace ed efficiente di quello attuale ed un sistema di formazione che sia allineato alle necessità del mercato del lavoro e che favorisca i progetti di mobilità per i giovani. Occorre dar vita a percorsi di formazione-lavoro che accompagnino lungo tutto il percorso professionale e che forniscano ai giovani le competenze necessarie per rispondere alle reali esigenze di un mercato sempre più globalizzato.

# Garanzia giovani

## Un'occasione da non perdere

Il piano nazionale per l'applicazione anche nel nostro paese della Garanzia Giovani decisa dall'Unione Europea lo scorso anno sarà operativo dal primo maggio. Avrebbe dovuto esserlo dal primo gennaio ma il ritardo, dovuto non poco alla complessità del nostro sistema decisionale in materia di politiche del lavoro, finisce per produrre una coincidenza di data con la Festa del Lavoro, non priva di un certo significato simbolico.

Questa volta però alla suggestione evocativa si accompagna la concretezza di un programma che può consentire al nostro paese, che tocca una delle più alte percentuali di disoccupazione giovanile in Europa, di dare una risposta forte alle attese di centinaia di migliaia di giovani oggi esclusi dal mercato del lavoro, grazie appunto all'impulso politico ed alle risorse finanziarie ( due terzi del miliardo e mezzo di euro disponibili in due anni) offerti dall'iniziativa europea.

Si tratta quindi di un programma di notevoli potenzialità, in ogni caso superiori a quelle di altre misure adottate a livello nazionale e regionale negli ultimi anni, e c'è solo da augurarsi che queste possano essere sfruttate appieno così che la Garanzia Giovani non si traduca in Italia in un'occasione perduta.

L'interrogativo è legittimo tenuto conto dello stato in cui versano , a parte alcuni casi di eccellenza, i servizi pubblici per l'impiego che, sia pure in collaborazione con le agenzie private, dovrebbero avere un ruolo decisivo nell'attuazione del programma, dalla presa in carico, all'orien-

Emilio Gabaglio è Presidente dell'Associazione XX Maggio

tamento, alla formazione e poi alla collocazione lavorativa dei giovani.

Proprio la constatazione di questi limiti dovrebbe indurre a rapide decisioni per quanto riguarda la riorganizzazione delle competenze e delle strutture di governo del mercato del lavoro e delle politiche dell'occupazione sulla falsariga di quanto accade nella maggior parte dei paesi europei attraverso la creazione di un'Agenzia "federale" per il Lavoro, così da assicurare sia pure in un sistema "multilivello" organicità, coerenza e quindi maggior efficacia agli interventi.

Com'è noto il piano nazionale della Garanzia Giovani prevede un ampio spettro di misure per assicurare ai giovani al termine del ciclo scolastico o disoccupati sia l'opportunità di percorsi formativi professionalizzanti che di prime collocazioni lavorative. Queste ultime chiamano naturalmente in causa il sistema delle imprese ed è da ritenere che per quanto fortemente incentivate le nuove assunzioni di giovani saranno comunque influenzate dalle prospettive, per ora ancora incerte, della ripresa economica.

Fuori mercato, per così dire, si colloca invece una delle misure del piano di cui poco si è finora discusso, il servizio civile, e che se inteso e sviluppato come un vero e proprio "servizio per il lavoro" potrebbe rappresentare una risposta valida per la larga schiera di giovani inattivi e scoraggiati, i così detti "neet", di cui l'Italia e il Mezzogiorno in particolare detengono il poco invidiabile record europeo. Questa inattività giovanile di massa non è solo uno spreco economico ma rappresenta un'area di forte disagio sociale, dove l'obsolescenza delle poche competenze scolastiche acquisite e la mancanza di esperienze pratiche renderanno problematico anche un eventuale futuro inserimento produttivo nel mondo del lavoro. Da qui l'importanza di un "servizio per il lavoro" che permetta alle organizzazioni del terzo settore e del volontariato di realizzare progetti nel loro ambito di competenza (cura dell'ambiente, assistenza sociale ecc) offrendo ai giovani inattivi una prima esperienza di attività lavorativa per un periodo di tempo definito dietro un compenso tarato sull'indennità di disoccupazione che ne favorisca una maggiore autonomia personale e sia di sollievo anche alle loro famiglie.

In una fase di emergenza occupazionale come quella che stiamo vivendo la Garanzia Giovani è quindi una risposta utile ed importante ma non deve far dimenticare che solo abbandonando la strada dell'austerità per quella della crescita economica, nella chiave dello sviluppo sostenibile, l'Unione Europea può rispondere alla domanda di lavoro delle nuove generazioni e acquisire anche ai loro occhi quella legittimità e quel consenso di cui oggi gravemente difetta.

# La Garanzia Giovani

## Un'azione concreta contro la disoccupazione giovanile

La disoccupazione e la inattività giovanile sono tra i più gravi problemi che oggi affliggono l'Europa: con percentuali elevatissime nei paesi del Sud, la difficoltà dei giovani di trovare lavoro rischia di creare una generazione perduta. Il fenomeno dei NEET (Not in Employment, Education and Training) sta andando incontro ad una diffusione sempre maggiore: attualmente in Europa 11,5 milioni di giovani sotto i 30 anni sono privi di lavoro, non studiano e non svolgono alcuna attività di formazione professionale.

Molti studi compiuti dimostrano che la disoccupazione e soprattutto la inattività giovanile incidono significativamente in negativo sulle aspettative di reddito e sul rischio di disoccupazione futura.

La Garanzia Giovani (Youth Guarantee) è una misura concreta che, sebbene vada integrata con altri provvedimenti, fornisce un importante contributo nel contrastare il problema. Ho contribuito personalmente all'elaborazione della campagna che, nel 2010, i Giovani Socialisti Europei (YES) hanno lanciato in favore di questa misura: già allora, con il manifestarsi degli effetti della crisi economica globale, si segnalava un significativo aumento dei tassi di disoccupazione fra i giovani; in seguito le successive evoluzioni e l'intensificarsi della crisi in Europa hanno reso le dimensioni del problema drammatiche e tanto più necessaria l'implementazione di questa misura.

Come obiettivo politico, la Garanzia Giovani vuole impedire che ogni giovane europeo rimanga disoccupato o fuori da un percorso di studi o formazione per più di 4 mesi.

Al momento le risorse disponibili non sono

Brando Benifei,  
Europarlamentare PD,  
già vicepresidente YES 2009 -  
2013

sufficienti a garantire una soddisfacente implementazione della Garanzia, per questo è necessario che il futuro Parlamento e la futura Commissione europea incrementino gli stanziamenti, come proposto da Martin Schulz.

Se da una parte la Garanzia Giovani è una misura che va nella direzione giusta, bisogna però essere chiari sul fatto che non è però sufficiente. Il problema centrale è ovviamente la creazione di nuovi posti di lavoro, obiettivo che può essere perseguito credibilmente solo attraverso nuovi e significativi investimenti. A questo fine, bisogna lavorare per una modifica della governance economica europea che consenta di scorporare le spese di investimento dal computo del deficit pubblico, permettendo così l'avvio di un nuovo ciclo di grandi e piccoli investimenti infrastrutturali sia a livello statale che da parte degli enti locali. E' necessario poi abbandonare l'approccio totalmente decentrato alle politiche industriali ed energetiche per rafforzare la cooperazione sovranazionale, sfruttando le economie di scala e creando maggiori sinergie all'interno dell'UE.

Un nuova Europa progressista, rifondata sulla giustizia sociale e sulla solidarietà, deve necessariamente ripartire dal lavoro.

# Garanzia giovani

## Una sfida affidata all'impegno di tutti

"Garanzia Giovani" rappresenta un programma ambizioso con un finanziamento europeo importante.

Un'iniziativa che mette tutti, ciascuno per il proprio ruolo, davanti a grandissime responsabilità: il Governo (e le istituzioni coinvolte) da un lato; i giovani e la loro capacità di percepirne portata e possibilità dall'altro. Gli obiettivi da centrare sono molteplici e non tutti facili o scontati: da quelli legati al funzionamento pratico dell'iniziativa, all'impegno totale (ed al meglio) delle risorse economiche, alle performance da raggiungere e "coprire" il più alto numero di giovani e territori.

Nella sostanza di questa iniziativa, "Garanzia Giovani" può essere per l'Italia un'importante occasione per mutare l'approccio al mercato del lavoro: da una visione passiva a una proattiva e cros-settoriale, puntando a cambiare visione culturale e recuperare il gap strutturale accumulato negli anni sui temi dell'accesso al mondo del lavoro per le nuove generazioni. Fine ultimo: garantire i più giovani in un percorso di autonomia di lavoro e di vita.

Da pochi mesi guido, con grande onore, l'Agenzia Nazionale per i Giovani (ANG), Agenzia di Governo nata nel 2006 su specifica direttiva comunitaria con l'obiettivo di attuare in Italia il "Programma Gioventù in Azione" oggi confluito nel nuovo e importante Erasmus+, programma di educazione non formale rivolto ai giovani tra i 13 ed i 30 che ha come finalità principale quella di sensibilizzare e permettere l'acquisizione di know-how spendibili nel mercato del lavoro attraverso esperienze di

Giacomo D'Arrigo, Direttore  
Agenzia Nazionale per i Giovani

mobilità all'estero (scambi di giovani o servizio volontario europeo fra tutte). Un incarico che ho accettato con entusiasmo e determinazione con l'obiettivo di portare l'Agenzia Nazionale per i Giovani a dare il suo contributo fattivo e concreto in un quadro scoraggiante nel quale la disoccupazione giovanile ha raggiunto purtroppo picchi da paura.

Siamo impegnati a svolgere bene il mandato per cui siamo nati e siamo impegnati a avviare iniziative e collaborazioni che permettano ad Ang di offrire quanti più strumenti utili alle nuove generazioni.

Ogni giorno i nostri uffici hanno richieste, domande e quesiti che in maniera diretta o indiretta toccano il tema del lavoro e dell'avvio al lavoro. Almeno due generazioni hanno perso questo appuntamento e, in alcuni territori, il problema si sta trasformando in dramma; questa situazione rende ancora più importante il modo ed il come "Garanzia Giovani" si realizza e non sia una (nuova) occasione sprecata. Per quel che riguarda il nostro punto di vista, che è quello di chi negli ultimi anni è entrato in contatto con oltre 50.000 giovani e contribuito a più di 3000 progetti riuscendo a spendere il 98% di risorse assegnate destinate a iniziative in favore delle nuove generazioni, siamo pronti a fare la nostra parte. L'Agenzia è amministrazione pubblica e serve che tutte le amministrazioni pubbliche capiscano la portata dell'iniziativa, collaborando senza segnare bandiere e cercare primogeniture.

Dal canto nostro e per quanto è nelle nostre competenze in questa fase, al fine di far conoscere a tutti il nuovo Piano e dare la possibilità ai giovani con minori opportunità di iscriversi, ci siamo impegnati a veicolare la corretta informazione nel corso dei nostri eventi ed iniziative sul territorio perché in questo momento storico è necessario ed indispensabile lo sforzo congiunto di tutti, ne hanno bisogno i ragazzi, ne ha bisogno l'Italia per uscire dalla crisi.

Questo è lo spirito e l'approccio con cui quando l'1 maggio è formalmente partita "Garanzia Giovani" - nel concreto un piano da 1,5 miliardi di euro per il biennio 2014-2015 che vuole garantire un'offerta di lavoro o di formazione ai giovani tra 15 e 29 anni che non studiano, non sono occupati e non stanno facendo formazione - Ang ha messo all'altezza degli occhi questo appuntamento sperando di poter essere ancora più utile nel corso nei prossimi mesi.

L'Italia è in debito con le nuove generazioni. Oggi spetta al Governo e a chi ha responsabilità di gestione, il compito di fornire loro tutti gli strumenti necessari per costruire il futuro. Costruire uguali change di partenza che non sono e non devono essere egualitarismo forzato ma uguaglianza alla condizione di avvio per realizzare poi in base a scelte e decisioni che sono dei singoli, ciascuno il proprio percorso di vita. L'attuale Governo ha avuto il merito di dar vita ad un processo innovativo in tema di inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Adesso serve l'impegno di tutti (regioni, associazioni, enti locali, privati) per far sì che il primo passo non sia anche il solo del progetto. Dimostrare responsabilmente, di avere capacità e spirito di iniziativa per rendere concreto questo programma, per reperire la domanda e gestire, attraverso i Centri per l'Impiego e le Agenzie per il

Lavoro, il collocamento dei ragazzi. Oggi è quindi prioritario inserire nell'agenda di tutti i soggetti coinvolti gli aspetti strettamente operativi del Piano per fare in modo che "Garanzia Giovani" non resti solo "teoria" ma abbia risvolti concreti e risultati tangibili.

Una scommessa che si può vincere perché non affidata al caso ma al nostro impegno.

La voce dell'ILO

# The youth guarantee:

## A response to the youth employment crisis?

Pubblichiamo, autorizzati dall'ufficio stampa dell'ILO Italia, l'intervento di Azita Berar Awad, in occasione del seminario sulla Garanzia Giovani organizzato alla Camera dei Deputati il 24 marzo 2014-06-16

**Italian Parliament, Salle Mappamondo,  
Piazza Montecitorio, Rome**

**24 March 2014, 10:00 - 16:30**

**Keynote by Azita Berar Awad  
Director, ILO Employment Policy Department**

Minister Poletti,  
Honourable Members of Parliament,  
Ladies and gentlemen,

It is a great pleasure for me and for the ILO team to participate today at the Italian Parliament in this timely and important discussion on Youth Guarantees.

My participation at the time when our Governing Body is in full session in Geneva is a testimony to the highest priority that our Director General, Guy Ryder attaches to resolve the unprecedented youth employment crisis that we are witnessing and to support initiatives that help in this endeavour.

I wish at the outset to thank the members of the Youth Intergroup of the Italian Parliament and the Youth Intergroup of the European Parliament for the initiative and we are happy to partner with them in the organization of this event.

Today's seminar is both timely and important from a global and European perspective as well as in the national context:

We are all aware of the depth and breath of the youth global employment crisis, affecting most countries across all regions. According to our recent global and regional youth employment estimates that we released two months ago:

today there are around 1.2 billion young people living in the world, about 90 per cent of them in developing countries  
580 million are in the workforce

around 228 million are working poor: they work but cannot escape poverty as they earn less than the equivalent of two dollars a day

about 74.5 million are unemployed, nearly 6 million living in the EU.

and unfortunately many more - not captured by statistics - drop out of the labour market and are out of education and training circuits: the number of young Europeans who are neither in employment nor in education or training is more than 7.5 million.

The global jobs crisis has brought about longer and more insecure school-to-work transition and a general deterioration in the quality of jobs available to young workers. In the EU, this is evidenced by the steep rise in temporary and part-time employment, part of which involuntary. The share of young people in these types of jobs is nearly five times as high as that of adult workers in the countries of the European Union.

These figures simply tell us that one out every two young people in the global labour force is either poor or unemployed! The economy needs to generate around 600 million jobs in the next ten years to absorb the current number of unemployed globally plus the 40 million new entrants, mostly young people, every year.

It is in response to this unprecedented youth employment crisis that the International Labour Conference unanimously adopted in 2012 the Resolution "The youth employment crisis: A call for action".

The Call for Action underlines the urgency for immediate and targeted action to respond to the crisis and contains guiding principles and a comprehensive set of practical and tested policy measures to guide policy-makers in shaping national strategies and action on youth employment.

The multi-pronged and balanced approach proposed in the Call for Action, includes five main areas:

- i) employment and economic policies to increase aggregate demand and improve access to finance;
- ii) education and training to ease the school-to-work transition;
- iii) labour market policies to target youth employment, particularly among disadvantaged youth;
- iv) entrepreneurship and self-employment, including through cooperatives and social enterprises, to assist potential young entrepreneurs; and
- v) labour rights that are based on international labour standards to ensure that young people receive equal treatment.

The Call for Action highlights the importance of working together, of strengthening coordination and policy coherence to deliver solutions that work, that have an impact on both quantity and quality of employment outcomes of young people and that are sustainable.

It calls on action by employers' organizations and trade unions to take active part in the promotion of youth employment, including through social dialogue.

It also calls on engaging young people as they "are part of the solution: their voices should be heard, their creativity engaged and their rights respected".

Italy was hard hit by the global crisis. Against the average youth unemployment rate of more than 23 per cent in the EU, - already quite high - that of Italy is above 42 per cent. The situation in some Italian regions where one out of two young people in the labour force is unemployed is more worrisome than the national average. It is also worrisome that so many young people have given up their job-search. If we use the NEET as a proxy, the rate of 21.4 per cent of young people neither in employment nor education in Italy is the third highest within OECD countries.

It is in this context that we welcome the adoption of the Italian Youth Guarantee Plan. We should seize this important opportunity that can give a firmer foothold in the labour market to many young Italians.

We know from our experience that packages of youth targeted labour market policies can help to counter the current problem of young people's disconnect from the labour market and mitigate the adverse effects of long-term unemployment and worker discouragement.

Our assessment shows that youth guarantees are more effective when they provide access to training or employment for a defined target group of disadvantaged youth. Well-designed programmes, with effective delivery systems (e.g. through employment services and/or municipalities) can help improve employment and employability of disadvantaged youth.

The ILO is leading a new and broad partnership with several actors to enhance knowledge on What works? for youth employment in different contexts, and to disseminate that knowledge as widely as possible and to build or strengthen capacities at national levels. We believe that only with the synergy stemming from joint action we can succeed in achieving better employment outcomes for young people.

In Europe, the ILO is working with several countries and cooperating with the European Commission including support to governments and the social partners on youth guarantees, apprenticeships alliances and other youth employment initiatives.

I am happy to see that ILO and Ministry of Labour collaboration on this topic - that was initiated last year - is moving forward. We look forward to a fruitful continuation of this partnership under your leadership Minister Poletti.

In conclusion, let me say that jobs are the defining elements of identity, dignity and socialization for young people at the start of their active life. They also mirror the types of inclusive societies that we wish to project including in Europe where the social model, seems not to be able to respond as it used to do, to the new challenges of the crisis and to the aspirations and capabilities of young women and men. This is why we need to deploy all possible efforts in shaping a better future for young people through their access to decent jobs.

Thank you very much.

# Postfazione

## “Conoscere per deliberare”

“Conoscere per deliberare”. Vorrei prendere a prestito il celebre aforisma di un mio illustre conterraneo, per connotare l’attuale attività dell’Associazione Lavoro&Welfare. A cospetto delle principali questioni al centro della scena politica e parlamentare ( di volta in volta il Jobs Act, la Previdenza, il Decreto Lavoro, oggi la Garanzia Giovani), ci pare preliminarmente mettere a disposizione conoscenze, analisi e pareri di esperti di vario orientamento, in modo che tutti coloro che, a diverso titolo, sono interessati alla questione abbiano gli elementi per valutare ed eventualmente decidere.

La Garanzia Giovani è un Programma europeo che abbiamo il dovere di utilizzare al meglio, perché smisurato e intollerabile è il numero dei NEET, ossia dei giovani non inseriti né in percorsi formativi né in percorsi lavorativi. Il Programma riguarda i giovani sino a 25 anni, anche se sappiamo bene che la mancanza di lavoro affligge anche larghe fasce di persone di età superiore. Nel numero odierno di L&W, ritroviamo i contributi dei principali attori: Ministero del Lavoro, Regioni, Unione delle Province Italiane, Comuni, Parlamento, Italia Lavoro, Assolavoro, la Repubblica degli stagisti, XX Maggio e Agenzia Nazionale dei Giovani. Attraverso la lettura dei vari contributi si rintraccia il percorso seguito e le criticità affrontate. Difficile si è rivelata l’opera di armonizzazione delle scelte autonome e differenti, che le varie Regioni hanno legittimamente compiuto.

Ritengo opportuno far conoscere il mio punto di vista. La Garanzia Giovani sarà tanto più efficace quanto più sarà in grado di offrire oc-

Cesare Damiano è Presidente della Commissione Lavoro della Camera dei Deputati

casioni di lavoro ai giovani coinvolti; l'attività formativa sarà tanto più efficace quanto più sarà in grado di precludere ad un'esperienza di lavoro vera e propria.

Un giovane che conosce il lavoro impara ad apprezzarlo, a capirlo, a cercarlo e a migliorarlo. Qui sta il compito prezioso dei Servizi al lavoro sia dei Centri per l'impiego pubblici sia degli altri operatori privati accreditati. Mi pare superfluo ribadire che si tratta di una sfida cruciale per i Servizi e che l'importanza del compito richiede piena collaborazione tra pubblico e privato, non separatezza o contrapposizione. Certo, i numeri son quelli che sono. Abbiamo circa 8700 operatori pubblici in Italia, mentre in Germania sono 130 mila. Dovremmo semmai utilizzare Garanzia Giovani per ribadire l'esigenza di poter disporre di un adeguato numero di operatori dei Servizi qualificati e stabilizzati.

E' importante inoltre che si recuperino i ritardi. Il primo maggio non ha visto tutte le Regioni sul nastro di partenza della Garanzia Giovani e ciò non contribuisce a ridurre quella diffusa sfiducia nella politica e nelle istituzioni che oggi si avverte tra giovani e meno giovani. Governo, Parlamento, Regioni ed Enti locali, organizzazioni sociali, Servizi al lavoro, Scuole e Università facciano sino in fondo il loro dovere per realizzare un rapporto virtuoso con le giovani generazioni. Garanzia Giovani inciderà di più se potrà contare su una ripresa produttiva, su nuovi investimenti pubblici e privati, su una svolta della politica economica a livello nazionale ed europeo.

Concludo con una sottolineatura. E' importante comunicare bene, informare bene, convincere i giovani sulle capacità/possibilità di essere protagonisti del loro futuro lavorativo. Formazione, lavoro dipendente, lavoro autonomo, autoimpresa, auto impiego, alternanza scuola/lavoro e servizio civile sono altrettanti campi in cui può esercitarsi il talento giovanile.

C'è da augurarsi che la carta della Garanzia Giovani sia giocata sino in fondo.

Lavoro&Welfare

# Hai letto tutto?



Approfondimenti, analisi, opinioni.  
Ogni mese.

On-line su [www.lavorowelfare.it](http://www.lavorowelfare.it)



Associazione  
LAVORO&WELFARE

# Gli altri numeri on-line

Disponibili su [www.lavorowelfare.it](http://www.lavorowelfare.it)

- |   |               |  |
|---|---------------|--|
| 1 | Gennaio 2014  | Un decalogo per il Jobs Act  |
| 2 | Febbraio 2014 | Cantiere Previdenza  |
| 3 | Marzo 2014    | La CIG   |
| 4 | Aprile 2014   | Il Decreto lavoro<br><i>Opinioni a confronto</i>   |
| 5 | Maggio 2014   | Il Decreto lavoro<br><i>Il testo del Governo e le<br/>modifiche di Camera<br/>e Senato a Confronto</i> |
| 6 | Maggio 2014   | L'intervento fiscale del governo<br>sul lavoro   |
| 7 | Giugno 2014   | Garanzia Giovani   |

Aggiornato al 17/06/2014  
Coordinamento editoriale: Luciana Dalu e Giorgia D'Errico  
Progetto grafico: Mattia Gabriele