

# Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani

---

## 1 Il contesto

### 1.1 Il contesto europeo

La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una "Garanzia per i Giovani" (d'ora in poi "Garanzia") invita gli Stati 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.

La natura dell'iniziativa è essenzialmente preventiva: l'obiettivo è quello di offrire prioritariamente una risposta ai giovani che ogni anno si affacciano al mercato del lavoro dopo la conclusione degli studi, ma nello specifico contesto italiano tale iniziativa deve prevedere anche azioni mirate ai giovani disoccupati e scoraggiati, che hanno necessità di ricevere un'adeguata attenzione da parte delle strutture preposte alle politiche attive del lavoro.

Più in dettaglio, la Raccomandazione:

- sancisce un principio di sostegno ai giovani fondato su politiche attive di istruzione, formazione e inserimento nel mondo del lavoro;
- indica la prevenzione dell'esclusione e della marginalizzazione sociale come chiave strategica che deve ispirare l'azione degli Stati;
- innova profondamente il bilancio europeo, introducendo un finanziamento importante con valenza anche anticiclica nelle Regioni dove la disoccupazione giovanile risulta superiore al 25%;
- indica con chiarezza che l'obiettivo deve essere quello di realizzare risultati significativi, misurabili, comparabili e che l'azione cui tendono le politiche deve essere quello di offrire ai giovani l'accesso ad "una opportunità di lavoro qualitativamente valida".

La Raccomandazione distingue chiaramente l'aspetto di riforma strutturale della Garanzia medesima, per la quale raccomanda un recepimento normativo, e l'introduzione di un ampio ventaglio di iniziative a favore dei giovani sostenute sia dal finanziamento proveniente dalla Youth Employment Initiative, sia dal Fondo Sociale Europeo (FSE). In questo senso, anche le modalità di finanziamento dell'iniziativa sottolineano la natura strutturale degli interventi previsti.

La Raccomandazione in materia di Garanzia rappresenta una innovazione importante nelle iniziative europee di sostegno alle politiche giovanili cui l'Italia, attraverso questo Piano, vuole dare tempestiva ed efficace attuazione.

## 1.2 Il contesto economico ed occupazionale

In conseguenza della crisi economica iniziata nel 2008, il mercato del lavoro italiano ha attraversato negli ultimi anni una fase di profonda crisi. Tra il 2007 e il 2012 la quota di occupati si è contratta di quasi 2 punti percentuali; l'unica componente della popolazione che ha visto incrementato il relativo tasso di occupazione è stata quella dei 55-64enni, con un aumento di oltre 6 punti percentuali. Parallelamente, la quota di forza lavoro disoccupata è cresciuta di 4,6 punti percentuali, il che si traduce in 2 milioni e 744 mila persone in cerca di lavoro, vale a dire 1,2 milioni di disoccupati in più rispetto al 2007.

Le crescenti difficoltà nell'accesso all'occupazione hanno generato anche un aumento generalizzato dei tempi di ricerca di lavoro praticamente per tutte le categorie della popolazione. Nel 2012 la percentuale di disoccupati da almeno 12 mesi superava il 52,5%, contro il 51,3% del 2011 e il 46,8% del 2007. Rimangono significativamente più bassi della media i tassi di occupazione delle persone con bassi livelli di istruzione: dall'inizio della crisi economica il tasso di occupazione è diminuito di 3 punti percentuali per coloro che sono in possesso della sola licenza elementare e di 5,4 per le persone in possesso della sola licenza media.

I giovani sono sicuramente la fascia di età maggiormente colpita dalla crisi occupazionale in atto: nel 2012 il tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) è stato pari al 35,3% e la prima metà del 2013 ha registrato un ulteriore rialzo, con un profilo sostanzialmente analogo tra maschi e femmine (per le quali si registra tuttavia un minor tasso di partecipazione al mercato del lavoro). Particolarmente grave è la situazione del Mezzogiorno, in cui il tasso di disoccupazione giovanile rasenta il 45% e in cui il tasso di occupazione è bloccato al 13,2% (a fronte del 18,6% nazionale e del 32,8% della media europea).

Preoccupa, in particolare, il fenomeno dei giovani 15-24enni non impegnati in un'attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo (NEET), stimabili in circa 1,27 milioni, il 21% della popolazione di questa fascia di età, percentuale che supera il 30% in alcune delle più importanti regioni del Mezzogiorno (Campania, Calabria, Sicilia).

## 1.3 Il quadro attuale

Già il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 (nel testo attuale, come risultante dalle numerose modifiche intervenute) prevede, nei confronti dei giovani (fino a venticinque anni compiuti o, se in possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti) una garanzia di offerta, entro quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, di "una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale". La "Garanzia per i giovani", quanto meno con riferimento a coloro che si registrino presso i Servizi competenti (ai sensi del Dlgs 181), è quindi già parte della legislazione nazionale sin dal 2002 (anno di introduzione di tale disposizione<sup>1</sup>). Non è invece legificata la componente di garanzia destinata ai giovani, in uscita dal sistema d'istruzione formale, che non si iscrivano ai servizi per l'impiego.

Nonostante la legislazione abbia per lo più fissato i livelli essenziali delle prestazioni, quanto meno per alcune categorie di beneficiari, manca ancora la piena effettività di tale legislazione

---

<sup>1</sup> Ad opera del D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297.

e manca, altresì, un sistema omogeneo ed organico in grado di monitorare i servizi erogati e consentire la valutazione dell'efficacia degli stessi.

Sul fronte del coinvolgimento dei giovani in uscita dal sistema d'istruzione formale va poi valorizzato il contributo del sistema scolastico come "punto di partenza" informativo e di primo orientamento. Per i motivi sopra descritti l'attuazione della Garanzia costituisce al contempo una sfida ed una grande opportunità per la sperimentazione di un più efficace sistema di presa in carico dell'utente, analisi dei fabbisogni individuali, attivazione basata sulla obbligazione reciproca (*mutual obligation*).

#### **1.4 I primi interventi in favore dell'occupazione giovanile e per la Garanzia**

Già da tempo le Regioni hanno cercato di contenere gli effetti negativi della crisi sull'occupazione giovanile attraverso la definizione di politiche integrate sul versante della formazione e del lavoro. In molti casi si è fatto ricorso a Piani straordinari per l'occupazione giovanile, partendo dall'assunto che le criticità che incontrano i giovani ad entrare in modo qualificato nel mondo del lavoro richiedono interventi straordinari.

In questo contesto il Governo ha già avviato alcuni interventi nell'ambito del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76 (convertito con modificazioni in Legge 9 agosto 2013, n. 99). In particolare, è stato introdotto un incentivo per l'assunzione dei lavoratori giovani (età 18-29) con contratto di lavoro a tempo indeterminato. La prima fase di attuazione dell'incentivo (che si applica alle assunzioni effettuate dal 7 agosto 2013) ha già coinvolto circa 13.000 giovani e 6.800 datori di lavoro (dati al 17 ottobre 2013).

Il medesimo decreto legge prevede inoltre misure di semplificazione per l'apprendistato, nonché il finanziamento di un piano per l'incentivazione di tirocini e di misure per l'autoimpiego e autoimprenditorialità nel Mezzogiorno. Queste misure si vanno ad aggiungere ad un quadro di generale favore per il contratto di apprendistato: tali contratti, infatti, beneficiano di un'aliquota contributiva di vantaggio.

Al contempo, anche con il decreto-legge n. 104 del 12 settembre:

- sono stati introdotti strumenti per il rafforzamento delle attività di orientamento presso il sistema di istruzione nelle scuole medie inferiori e superiori (6,6 milioni di euro), che viene potenziato per sostenere gli studenti nell'elaborazione di progetti formativi e/o professionali adeguati alle proprie capacità e aspettative. Nel processo sarà coinvolto l'intero corpo docente e, per garantire un maggiore collegamento con il mondo del lavoro, è prevista la creazione di collegamenti stabili con istituzioni locali, associazioni imprenditoriali, camere di commercio, agenzie per il lavoro.
- è stata rafforzata l'alternanza scuola-lavoro nelle scuole secondarie superiori (soprattutto Istituti tecnici e professionali), organizzati dai Poli tecnico-professionali, prefigurando, per il triennio 2014-2016, un programma sperimentale per lo svolgimento di periodi di formazione in azienda per gli studenti degli ultimi due anni delle scuole secondarie di secondo grado" con contratto di apprendistato;
- è stato definito un programma per favorire l'alternanza università e/o istruzione terziaria equivalente (Istituti tecnici superiori - ITS)-lavoro; questi ultimi potranno stipulare convenzioni con imprese per la realizzazione di progetti formativi congiunti per un periodo di formazione regolato da un contratto di apprendistato di alta formazione. Possibilità che riguarda anche le Università, con riconoscimento di un massimo di 60 crediti.

- ai fini dell'implementazione del sistema di alternanza scuola-lavoro, delle attività di stage, di tirocinio e di didattica in laboratorio, entro gennaio sarà adottato un regolamento dal Ministero dell'Istruzione sui diritti e i doveri degli studenti dell'ultimo biennio della scuola di secondo grado impegnati nei percorsi di formazione.

Con il D.L. 76/2013 è stato, inoltre, semplificato il contratto di apprendistato professionalizzante (o contratto di mestiere): le Regioni hanno ora adottato alcune linee guida che vanno esattamente in questa direzione, anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica.

Infine, per contribuire a realizzare gli obiettivi previsti dalla Garanzia, l'articolo 5 del D.L. 76/2013 ha istituito una apposita Struttura di Missione che coinvolge, oltre al Ministero del Lavoro e alle sue agenzie tecniche (ISFOL e Italia Lavoro), l'INPS, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Dipartimento della Gioventù, il Ministero dell'Economia, le Regioni e Province Autonome, le Province e Unioncamere. Il presente Piano è stato sviluppato grazie al lavoro svolto dalla Struttura di Missione.

## 2 Attuazione della Garanzia a livello nazionale

### 2.1 Destinatari e risorse finanziarie

In via preliminare per l'attuazione della Garanzia, si pone la necessità di individuare il target dei destinatari del Programma. Occorre in tal senso distinguere tra lo stock e il flusso annuale dei giovani potenziali beneficiari.

In linea con le indicazioni della Raccomandazione del Consiglio 22 aprile 2013, si ritiene che l'intervento vada concentrato sui flussi di giovani nella fascia di età 15-24, da intercettare entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale.

È chiaro infatti che lavorare sulla cattura dei flussi in senso lato è un aspetto chiave delle politiche della Garanzia, in particolare riguardo a tutte le azioni di orientamento, formazione e qualificazione, in quanto consente di aggredire lo stock in via preventiva e di sviluppare l'intervento in modo realistico alla luce delle risorse disponibili.

Peraltro, l'identificazione della platea dei destinatari appare strettamente connessa all'entità delle risorse *ad hoc* dedicate; in questo senso, ai fini dell'attuazione del Programma a livello nazionale è opportuno confermare il target 15-24, previsto dalla Comunicazione del Consiglio di aprile 2013 come ambito di intervento del Piano Nazionale rinviando ad un secondo tempo (6 mesi dall'inizio del programma) la decisione di allargare il programma ai giovani di età compresa tra 25 e 29 anni. In ogni caso, sin dall'inizio del programma, sarà possibile individuare, in maniera selettiva, giovani di tale ultima fascia di età, da inserire nel programma.

Tavola 1 – Popolazione di 15- 24 e 15-29 anni (dati in migliaia). Anno 2012

Regione	15-24			15-29		
	Popolaz. totale	Non occupati	Neet	Popolaz. totale	Non occupati	Neet
<b>Piemonte</b>	385	296	66	609	360	109
<b>Valle d'Aosta</b>	11	8	2	18	10	2
<b>Lombardia</b>	902	691	132	1.426	830	230
<b>Trentino - Alto Adige</b>	110	74	12	169	89	22
<b>Veneto</b>	459	344	74	719	417	122
<b>Friuli - Venezia Giulia</b>	102	83	17	161	102	29
<b>Liguria</b>	131	104	20	203	129	36
<b>Emilia - Romagna</b>	372	283	55	596	347	94
<b>Toscana</b>	320	251	50	508	318	93
<b>Umbria</b>	82	64	14	132	82	25
<b>Marche</b>	146	115	22	231	144	41
<b>Lazio</b>	560	471	107	882	609	190
<b>Abruzzo</b>	135	108	24	214	143	42
<b>Molise</b>	34	29	6	53	40	13
<b>Campania</b>	738	650	225	1.122	904	397
<b>Puglia</b>	473	400	127	725	535	226
<b>Basilicata</b>	66	58	16	102	80	30
<b>Calabria</b>	240	214	72	373	295	126
<b>Sicilia</b>	611	538	192	933	747	352
<b>Sardegna</b>	165	139	42	263	190	75
<b>Totale Italia</b>	<b>6.041</b>	<b>4.920</b>	<b>1.274</b>	<b>9.439</b>	<b>6.370</b>	<b>2.254</b>

Fonte: Elaborazioni Isfol su dati Istat-RCFL media 2012

Lo stock di giovani tra i 15-24 anni ammonta a 6.041.000 unità. Di questi, 1.274.000 non lavorano e non frequentano corsi di istruzione o formazione, quindi sono inoccupati/disoccupati e inattivi. Ampliando la popolazione di riferimento fino a 29 anni, il numero di coloro i quali non lavorano (inoccupati/disoccupati e inattivi) e non frequentano alcun corso di istruzione o formazione – i cosiddetti NEET – è pari a 2.254.000 unità, su un totale di 9.439.200 giovani (23,9 per cento).

Sulla base della comunicazione ufficiale effettuata dalla Commissione Europea in data 4 novembre, l'Italia riceverà risorse, a titolo della YEI, pari a circa 567 milioni di euro (a prezzi correnti). A questi deve aggiungersi un pari importo di 567 milioni di euro a carico del FSE, oltre al co-finanziamento nazionale, per il momento stimato al 40%. La disponibilità complessiva del programma sarebbe pertanto pari a circa 1.513 milioni di euro.

All'interno della platea dei giovani NEET è poi possibile individuare due target prioritari sulla base della ricerca attiva dell'occupazione, a loro volta ulteriormente suddivisi in funzione del livello di qualificazione. In assenza di fonti statistiche più precise, la quantificazione dei flussi è stata effettuata facendo ricorso alle definizioni dell'indagine sulle forze di lavoro (che, come è noto presenta dati di stock e non di flusso); si tratta pertanto di una stima preliminare, che attende ulteriori verifiche.

*Tavola 2 - Quantificazione indicativa dei gruppi target*

Gruppi target	Quantificazione per classi di età*	
	15-24	15-29
<b>1 Giovani che si registrano come inoccupati o disoccupati</b>	<b>537.685</b>	<b>906.694</b>
1.1 Non all'interno di un percorso di istruzione o formazione, e senza qualifica o diploma	203.848	323.899
1.2 Non all'interno di un percorso di istruzione o formazione, ma con qualifica, diploma o laurea	333.837	582.795
<b>2 Giovani non occupati che abbandonano precocemente un percorso di istruzione o formazione e non si registrano come disoccupati o inoccupati, ma cercano lavoro (sia pure non attivamente) o sono disponibili a lavorare</b>	<b>390.282</b>	<b>659.247</b>
2.1 Senza diploma o qualifica	186.744	309.585
2.2 Con diploma o qualifica	203.538	349.662

\* La quantificazione è stata effettuata facendo riferimento alle definizioni più simili riscontrabili nell'ambito dell'indagine sulle forze lavoro dell'Istat. In particolare la condizione di "registrati presso i centri per l'impiego" è stata approssimata con i soggetti che dichiarano di cercare attivamente un lavoro e di essere immediatamente disponibili; conseguentemente il target 2 fa riferimento ai giovani che cercano, ma non attivamente un lavoro o non sono immediatamente disponibili.

Con riferimento al secondo target, va specificato che, come segnalato dall'Istat<sup>2</sup>, la condizione di NEET può corrispondere non ad uno scoraggiamento nei confronti del possibile successo

<sup>2</sup> L'Istat, nel Rapporto annuale 2013, segnala che "La diffusione dei Neet è maggiore tra le donne: lo sono molte casalinghe italiane con figli nelle regioni meridionali e le straniere con figli al Centro-Nord".

della propria ricerca di lavoro, bensì in una condizione di inattività liberamente scelta. Conseguentemente, nella stima statistica della numerosità, sono stati tenuti in considerazione i soli giovani che manifestano un qualche attaccamento al mercato del lavoro.

Tali target possono essere ulteriormente stimati a livello regionale, secondo la tavola 3.

In ogni caso, seguendo le indicazioni dell'Unione Europea, per poter usufruire degli strumenti messi a disposizione dal Programma, sarà obbligatorio iscriversi ad esso attraverso la registrazione presso un servizio competente ai sensi D.Lgs. 181/2000 o presso il portale "cliclavoro" (si veda più avanti) ovvero presso i portali regionali che dialogano con cliclavoro attraverso il canale della cooperazione applicativa. Poiché la Raccomandazione 120/01 del 2013 prevede che i giovani siano introdotti nel sistema della Garanzia *"entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale"*, viene stabilito che i quattro mesi decorrono da tale registrazione.

Dal punto di vista dei territori ove il Piano è operante, la scelta è quella di estendere l'applicazione, conformemente a quanto consentito dal Regolamento comunitario, ai territori delle province venete di Belluno, Rovigo e Venezia, ove si registra un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%. Verrà inoltre considerata l'opportunità di estendere l'applicazione del programma alle restanti aree del territorio nazionale, a valere su ulteriori risorse della programmazione dei fondi strutturali 2014-2020.

Tavola 3 – Quantificazione indicativa dei gruppi target a livello territoriale

	Target 1.1		Target 1.2		15-24 anni		Totale	Target 1.1		Target 1.2		totale 15-29 anni		Totale
	Target 1.1	Target 1.2	Target 2.1	Target 2.2	Target 2.1	Target 2.2		Target 1.1	Target 1.2	Target 2.1	Target 2.2			
Piemonte	13.918	23.231	4.667	7.222	49.038	20.476	36.945	11.149	11.149	207	207	25.237	25.237	155.351
Valle d'Aosta	434	405	86	106	1.031	470	673	207	207	25.237	25.237	25.237	25.237	155.351
Lombardia	25.086	38.680	14.735	16.682	95.183	38.303	66.574	25.237	25.237	349	349	349	349	2966
Veneto_Nuts3_Belluno	535	1.253	219	274	2.281	589	1.679	349	349	2.215	2.215	2.215	2.215	16.068
Veneto_Nuts3_Venezia	2.550	4.081	719	1.679	9.029	4.658	6.980	2.215	2.215	600	600	600	600	4.209
Veneto_Nuts3_Rovigo	1.295	1.100	721	480	3.596	1.649	1.360	600	600	3.132	3.132	3.132	3.132	18.405
Friuli Venezia G	2.473	4.978	1.094	2.167	10.712	3.560	8.581	3.132	3.132	4.463	4.463	4.463	4.463	25.761
Liguria	5.526	4.925	2.086	1.856	14.393	7.149	9.686	4.463	4.463	9.430	9.430	9.430	9.430	63.693
Emilia Romagna	9.942	17.707	5.498	5.174	38.321	14.791	30.042	10.660	10.660	3.244	3.244	3.244	3.244	60.751
Toscana	8.745	15.352	4.988	6.016	35.101	14.126	25.305	10.660	10.660	3.244	3.244	3.244	3.244	18.168
Umbria	2.118	5.267	1.358	2.016	10.759	2.951	8.729	3.244	3.244	4.247	4.247	4.247	4.247	27.359
Marche	3.297	6.526	3.266	2.307	15.396	4.433	14.432	4.247	4.247	5.891	5.891	5.891	5.891	31.014
Lazio	14.170	37.889	8.243	21.123	81.425	24.577	65.946	34.772	34.772	5.891	5.891	5.891	5.891	160.067
Abruzzo	3.019	8.437	1.390	2.680	15.526	5.227	14.005	5.891	5.891	2.861	2.861	2.861	2.861	11.526
Molise	596	2.405	694	1.207	4.902	1.132	4.672	2.861	2.861	69.848	69.848	69.848	69.848	270.010
Campania	29.360	45.086	45.814	41.874	162.134	47.851	82.463	69.848	69.848	39.449	39.449	39.449	39.449	160.733
Puglia	19.406	27.802	21.436	23.507	92.151	31.550	50.285	7.596	7.596	7.596	7.596	7.596	7.596	26.943
Basilicata	2.007	4.711	2.133	3.814	12.665	3.440	8.311	26.758	26.758	67.056	67.056	67.056	67.056	254.147
Calabria	8.602	17.760	9.979	15.836	52.177	14.771	31.942	67.056	67.056	8.828	8.828	8.828	8.828	54.469
Sicilia	30.514	39.103	45.782	35.859	151.258	50.391	69.644	8.828	8.828	337.992	337.992	337.992	337.992	1.543.145
Sardegna	11.328	9.471	8.960	4.639	34.398	18.725	18.088	8.828	8.828	337.992	337.992	337.992	337.992	1.543.145
<b>Totale regioni eleggibili Vei</b>	<b>194.918</b>	<b>316.168</b>	<b>183.868</b>	<b>196.518</b>	<b>891.472</b>	<b>310.818</b>	<b>556.343</b>	<b>337.992</b>	<b>337.992</b>	<b>337.992</b>	<b>337.992</b>	<b>337.992</b>	<b>337.992</b>	<b>1.543.145</b>
<b>Bolzano</b>	1.653	868	238	287	3046	2.477	290	1.399	290	2.693	2.693	2.693	2.693	7.064
<b>Trento</b>	1.319	1.636	600	1.175	4.730	1.873	1.249	2.693	2.693	4.288	4.288	4.288	4.288	39.668
<b>Veneto altre province</b>	5.958	15.165	2.038	5.557	28.718	8.732	4.288	22.360	22.360	309.585	309.585	309.585	309.585	1.525.864
<b>Totale Italia</b>	<b>203.848</b>	<b>333.837</b>	<b>186.744</b>	<b>203.538</b>	<b>927.967</b>	<b>323.899</b>	<b>309.585</b>	<b>582.795</b>	<b>582.795</b>	<b>309.585</b>	<b>309.585</b>	<b>309.585</b>	<b>309.585</b>	<b>1.525.864</b>

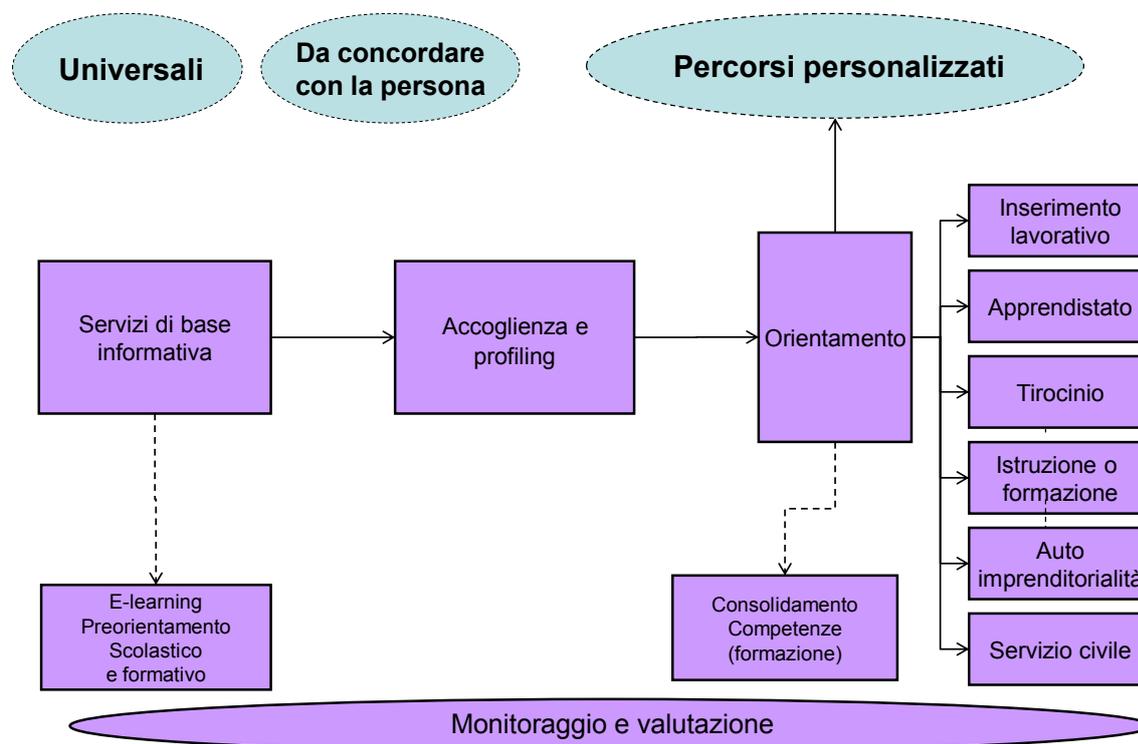
Fonte: Elaborazioni Istat su dati Istat-RCFL media 2012

### 2.1.1 Lo schema complessivo delle misure

Allo scopo di rendere effettiva la Garanzia è necessario in primo luogo fornire a tutti i giovani, la possibilità di fruire di un sistema di informazione ed orientamento, mediante sia sistemi a distanza ed automatizzati, sia, soprattutto, una rete di servizi individualizzati, accessibili tramite due centri di contatto: da una parte, per i giovani che vi si rechino, il sistema dei “servizi competenti” (secondo la definizione del D.Lgs. 181/2000)); dall'altra degli appositi presidi da istituire presso il sistema di istruzione e formazione per “catturare” i giovani usciti anticipatamente dai percorsi di istruzione e formazione.

I servizi di orientamento e consulenza dovranno pertanto offrire ai giovani, entro quattro mesi, l'inserimento o reinserimento in un percorso di istruzione e formazione o in una esperienza di lavoro. In tale ultimo caso, nell'ambito della Youth Employment Initiative, potranno essere finanziati ed incentivati l'inserimento diretto in un contratto di lavoro dipendente, l'avvio di un contratto di apprendistato o di una esperienza di tirocinio, l'impegno nel servizio civile, la formazione specifica e l'accompagnamento nell'avvio di una iniziativa imprenditoriale o di lavoro autonomo.

## Garanzia Giovani: quali servizi



Nel prossimo paragrafo viene presentato il panorama delle azioni principali da realizzare nell'ambito dell'attuazione della Garanzia, con particolare riferimento a quelle rivolte direttamente al beneficiario finale, ed a quelle di sistema. Da notare, a tale proposito, che la linea di finanziamento YEI, comprensiva del cofinanziamento FSE e di quello nazionale, non

può finanziare direttamente azioni di sistema. Al finanziamento di tali azioni possono, tuttavia, concorrere due ulteriori linee di finanziamento:

- le risorse per l'assistenza tecnica, previste nella misura del 4% del totale (stimate, all'interno di questo Piano, in poco più di 60 milioni di euro), che si aggiungono alle risorse prima identificate;
- una linea di finanziamento delle azioni di sistema sui servizi per l'impiego e sulla formazione che sarà contenuta nel Programma Operativo Nazionale "Assistenza alle Politiche attive per l'occupazione", attualmente in fase di redazione.

## 2.1.2 Le misure previste

### 2.1.2.1 **Azioni di informazione, orientamento e supporto a carattere universale**

Per realizzare servizi di informazione, orientamento e supporto a carattere universale, il primo passo è costituito dalla diffusione dell'informazione in merito alla esistenza ed al contenuto della Garanzia: per raggiungere tale obiettivo saranno predisposte, a valere sulle risorse destinate all'Assistenza tecnica al programma, delle apposite *azioni di comunicazione*.

Un ruolo di primo piano sarà svolto dalle *infrastrutture tecnologiche*, le quali, avranno funzioni molteplici:

- di informazione sul mondo del lavoro, sulle prospettive e gli sbocchi occupazionali;
- di orientamento e di supporto alla ricerca attiva di percorsi di formazione e lavoro;
- di collegamento con le varie realtà attive nel mondo dell'istruzione e della formazione;
- di registrazione diretta al sistema e di immissione delle prime informazioni di base;
- di prenotazione dei servizi di consulenza personalizzati.

Nella messa in opera di servizi di informazione, orientamento e supporto a carattere universale, realizzati primariamente dal sistema dei servizi competenti e dal sistema di istruzione e formazione, sarà assicurato *il coinvolgimento di altre istituzioni e soggetti attivi nella società civile*, come le Camere di Commercio, le Associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori, il cd. "Terzo settore", le associazioni giovanili. Tale coinvolgimento avverrà nel rispetto dei sistemi regionali relativi all'organizzazione ed al funzionamento del mercato del lavoro, che regolano anche il sistema complesso di relazioni con i diversi soggetti istituzionali e sociali.

Per assicurare presso il punto di primo contatto un'efficace opera di informazione sulle possibilità offerte ai giovani, si prevede *la creazione di un servizio "Garanzia Giovani"* (youth corner) chiaramente identificato all'interno delle singole strutture e presidiato da professionalità adeguatamente formate su finalità e obiettivi della Garanzia stessa.

L'Italia ha da tempo messo in linea un Portale nazionale per l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro denominato "cliclavoro" ([www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it)), il quale si basa su un vero e proprio network per il lavoro dove gli utenti accedono a un circuito di informazioni e servizi per il lavoro erogati sul territorio nazionale, volti ad amplificare le opportunità di lavoro e di ricerca di personale, nell'ottica di facilitare l'intermediazione tra domanda e offerta, svolgendo il ruolo di collettore delle opportunità di lavoro presenti sul web. Offerte di lavoro e curricula possono essere inseriti direttamente dagli utenti sul Portale ovvero dagli operatori, pubblici e privati autorizzati, nonché attraverso i portali regionali che costituiscono nodi di Cliclavoro per il tramite della cooperazione applicativa.

Mentre i servizi competenti hanno accesso al sistema e lo utilizzano nelle attività quotidiane, al fine di realizzare gli obiettivi della Garanzia è necessario sviluppare un più ampio sistema di relazioni con gli altri attori del territorio (associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori, camere di commercio, etc.) allo scopo di creare le condizioni per un più agevole e mirato collocamento nel mercato del lavoro.

#### **2.1.2.2 Azioni da svolgere presso i centri di contatto propedeutiche all'offerta di servizi specialistici**

Dopo la fase di accoglienza – a carattere universale – e di analisi della domanda, si procederà – sulla base della stipula di un Patto di servizio – alla definizione di un percorso personalizzato finalizzato all'inserimento lavorativo e/o al rientro nel circuito formativo/scolastico. Tale attività, che riguarda le misure di politica attiva da offrire in concreto sul territorio ai destinatari dell'intervento, **attiene in modo specifico all'attività** tema di servizi relativi all'istruzione/formazione ed al lavoro.

Ove necessario, sarà offerta anche *un'azione specialistica e qualificata di orientamento di secondo livello e/o bilancio di competenze* finalizzata ad esplorare in maniera più approfondita l'esperienza di vita del soggetto e a sollecitare maturazione, proattività e autonomia.

Di seguito si delinea, un elenco preliminare (suscettibile di precisazioni nell'ambito del Piano definitivo e delle sue successive riprogrammazioni, sulla base di un confronto tra Ministero del Lavoro e Regioni) di servizi/azioni di politica attiva sulla base del quale si potrà modulare l'intervento regionale, nell'ambito di percorsi personalizzati che saranno costruiti sul territorio per ciascun destinatario, tenendo conto delle caratteristiche della platea e delle risorse disponibili.

Particolarmente rilevante sarà il ruolo del sistema di istruzione e formazione, nel cui ambito potrà essere realizzato, anche con il coinvolgimento del terzo settore, *il contatto per la fascia di utenza che fuoriesce prematuramente dai percorsi di istruzione e formazione* e, quindi, normalmente non si reca presso i "servizi competenti" alla ricerca di una occupazione. Per tale fascia di utenza andrà in primo luogo verificata la possibilità di un reindirizzamento verso percorsi scolastici e formativi più adeguati al giovane, valutando, in particolare, i percorsi con un maggiore contenuto pratico e di specifica formazione al mondo del lavoro. Nel caso in cui tale percorso non riveli adeguato, il giovane andrà indirizzato verso i servizi competenti a svolgere le funzioni di consulenza e orientamento al lavoro.

Per l'organizzazione di queste iniziative verranno valorizzate le migliori pratiche già esistenti sui diversi territori, nonché realizzate a livello nazionale.

#### **2.1.2.3 Percorsi/dispositivi da proporre dopo la stipula del "Patto di servizio" o della definizione del Progetto professionale/lavorativo**

Dopo la fase di accoglienza e presa in carico a carattere universale – con la stipula del "Patto di servizio"- andrà offerto, in funzione di un percorso individualizzato e condiviso:

- un percorso di inserimento nel mondo del lavoro; o
- un percorso di reinserimento nei percorsi di istruzione e formazione.

La definizione di tali percorsi avverrà secondo quanto concordato nei Piani regionali per l'attuazione del Programma, in coerenza con i sistemi territoriali di regolazione e organizzazione dei servizi nelle filiere dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Tali percorsi potranno essere disegnati sfruttando le seguenti possibili azioni:

- a) offerta di lavoro, eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa;
- b) offerta di contratto di apprendistato, anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete Eures<sup>3</sup>;
- c) offerta di tirocinio (accompagnata o meno da una borsa di tirocinio);
- d) proposta di iscrizione al servizio civile (con relativa borsa);
- e) accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa;
- f) interventi finalizzati ad incentivare la mobilità transnazionale;
- g) inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente.

#### 2.1.2.3.1 Offerta di lavoro eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa

Le offerte di lavoro verranno proposte dalle strutture coinvolte nella rete pubblica e privata già operante, nonché attraverso il portale clic lavoro e i suoi nodi regionali.

Come ricordato in premessa, il D.L. 76/2013 prevede un incentivo per l'assunzione di giovani sotto i 29 anni in situazioni di particolare svantaggio (privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi o privi di un diploma di scuola media superiore o professionale). Tale incentivo è già finanziato per le assunzioni effettuate fino al 30 giugno 2015, nei limiti indicati dal medesimo Decreto, secondo la ripartizione delle risorse effettuata con decreto direttoriale del 17 settembre 2013. Le Regioni, anche tenuto conto dei limiti finanziari sopra ricordati, potranno co-finanziare lo strumento a valere sulle risorse programmate nei programmi operativi regionali.

Le risorse della YEI potranno consentire il rafforzamento e l'estensione, ove occorra, del regime esistente, ovvero la definizione di un nuovo intervento finalizzato specificamente ai giovani che abbiano intrapreso un percorso di inserimento mediante uno degli altri strumenti previsti dalla Garanzia.

#### 2.1.2.3.2 Apprendistato

Con riferimento ai soggetti più giovani (15-18 anni), con una più forte propensione al lavoro, risulta di particolare interesse l'inserimento in percorsi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale (cd. apprendistato di primo livello). Si tratta di una forma di apprendistato che, seppur regolamentata pressoché in tutte le Regioni, necessita di essere ulteriormente incentivata per il ricorso alla stessa, al pari dell'apprendistato di terzo livello. Alcune piste di lavoro, in tale senso, sono già state individuate nell'ambito del confronto tra il Ministero e le Regioni, soprattutto nella direzione di ragionare in un'ottica di sistema duale,

---

<sup>3</sup> L'Italia ha in corso alcune iniziative, finanziate dalla Rete Eures (My first Eures Job) che prevedono l'inserimento lavorativo all'estero di giovani con un contratto di lavoro della durata di almeno sei mesi

ossia separando la componente lavoristica dalla componente formativa del contratto di apprendistato.

Si prevede che l'agevolazione dell'apprendistato di primo livello sarà più elevata rispetto a quella delle altre tipologie, per cercare di compensare la maggiore difficoltà che questo strumento incontra nell'attuazione pratica.

Per le altre forme di apprendistato (professionalizzante e di alta formazione e ricerca) andrà valutata la possibilità di fornire incentivi economici che si sommino al già vantaggioso carico contributivo, razionalizzando e omogeneizzando le numerose iniziative regionali e nazionali. Sul versante dell'apprendistato professionalizzante, si richiama inoltre la proposta di linee guida, adottate dalla Conferenza delle Regioni nel mese di ottobre 2013, ai sensi dell'articolo 2 della Legge 99/2013, in vista dell'approvazione da parte della Conferenza Stato - Regioni, la quale costituisce il quadro di riferimento per la disciplina dell'offerta formativa pubblica.

#### 2.1.2.3.3 Tirocinio

In una situazione in cui l'offerta di lavoro da parte dei giovani rischia di rimanere complessivamente maggiore della domanda, i tirocini possono rappresentare una prima modalità di ingresso nel mondo del lavoro, in particolare se abbinati a momenti di formazione specialistica. Ovviamente, le Linee guida nazionali in materia di tirocini, approvate dalla Conferenza Stato - Regioni il 24 gennaio 2013, in attuazione della legge 92/2012, costituiscono il quadro e lo standard essenziale di riferimento per assicurare un'adeguata qualità dei percorsi e degli stessi tirocini.

Nell'ambito della YEI potranno essere finanziate borse di tirocinio destinate a contribuire alle spese dei giovani che hanno necessità di maturare un'esperienza professionale. A tale proposito, va ricordato che il D.L. 76/2013 ha previsto lo stanziamento di 168 milioni di euro nel triennio 2013-2015 per il finanziamento delle borse di tirocinio formativo a favore di giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ad alcuna attività di formazione, di età compresa fra i 18 e i 29 anni, residenti e/o domiciliati nelle Regioni del Mezzogiorno.

#### 2.1.2.3.4 Formazione e istruzione

Gli utenti appartenenti al primo e al secondo target, che hanno necessità di ulteriore qualificazione, potranno essere avviati (anche mediante meccanismi di quasi-mercato) ad azioni formative finalizzate all'inclusione lavorativa o al raggiungimento di una qualifica. Limitatamente agli utenti appartenenti al primo target, e nel caso in cui si indirizzi il giovane verso i percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) ~~o verso il rientro a scuola~~, il beneficio potrà prendere le forme di un sostegno monetario (in forma di borsa formazione) per i casi più critici sotto il profilo economico o di un voucher per l'acquisto di servizi specialistici di sostegno eventualmente forniti dalla struttura formativa (nei casi in cui si tratti di strutture private).

#### 2.1.2.3.5 Formazione all'imprenditorialità ed incentivi all'autoimpiego ed all'imprenditorialità

Agli utenti per i quali, nel corso delle azioni preliminari di orientamento di I e di II livello, fosse accertata reale attitudine all'imprenditorialità e una concreta possibilità di successo, verranno offerti (direttamente o per il mezzo di soggetti accreditati) i servizi di consulenza e di accompagnamento necessari.

Va ricordato che il D.L. 76/2013 finanzia, con 80 milioni di euro nel triennio 2013-2015, le misure per l'autoimpiego e autoimprenditorialità previste dal decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 185.

#### 2.1.2.3.6 Interventi finalizzati ad incentivare la mobilità transnazionale

Potranno essere, infine, sviluppati e finanziati progetti finalizzati a garantire ai giovani disponibili ad una esperienza di lavoro all'estero un incentivo finalizzato a compensare in parte le spese della trasferta. Una particolare attenzione potrà essere data ai progetti legati al lavoro nei paesi transfrontalieri.

### 2.1.3 Governance gestionale

L'introduzione della "Garanzia per i Giovani" nel nostro Paese è una sfida che necessita di una strategia unitaria, fortemente condivisa tra Stato, Regioni, altri soggetti pubblici e privati, di una attuazione territoriale e di un'importante azione di monitoraggio e valutazione. Di conseguenza, accanto ad un Piano che individui le azioni comuni su tutto il territorio nazionale, si ritiene essenziale che ciascuna Regione e Provincia Autonoma definisca un proprio piano attuativo (che potrà naturalmente prevedere ulteriori interventi), le cui caratteristiche saranno oggetto di confronto con il Ministero. Per le Regioni per le quali si ritenga necessario un supporto all'attuazione delle diverse azioni, potranno essere previste attività di affiancamento e di intervento in sussidiarietà da parte del Ministero del Lavoro, anche mediante le agenzie strumentali.

Ferma restando la necessità di verificare il quadro generale della programmazione 2014-2020 e del contenuto dei Programmi operativi nazionali, il Governo ritiene quindi necessario che la gestione della Garanzia venga realizzata mediante la definizione di un unico **Programma operativo nazionale** presso il Ministero del Lavoro, che veda le Regioni come organismi intermedi (ossia gestori "delegati"). Dal punto di vista della ripartizione dei compiti, si prevede che le Regioni abbiano la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte ai beneficiari del programma (con la sola esclusione delle attività di *counselling* da effettuare nell'ambito del sistema di istruzione e formazione statale, nonché delle azioni di affiancamento ulteriori rispetto alle azioni di *counselling* dei servizi competenti ed alle misure di inserimento lavorativo).

All'amministrazione centrale spetta la realizzazione della piattaforma tecnologica, la realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione e la definizione delle attività di comunicazione e informazione di natura nazionale.

Potrebbe essere invece condivisa la responsabilità legata ai sistemi di incentivazione dell'occupazione, mediante uno schema che preveda l'identificazione a livello territoriale dei lavoratori potenziali beneficiari (eventualmente mediante l'utilizzo di indicatori sintetici di distanza dal mercato del lavoro) e dell'intensità di aiuto e l'attuazione a livello centrale dello schema incentivante mediante procedure collaudate e di facile attivazione da parte dei datori di lavoro.

Per rafforzare il processo di condivisione degli indirizzi, la Struttura di Missione di cui all'articolo 5 del D.L. 76/2013 svolgerà una funzione di supervisione generale del sistema della Garanzia. Ad essa si affiancherebbero meccanismi di coordinamento gestionale tipici della regolamentazione dei fondi strutturali, come il comitato di sorveglianza, ove sarebbero

rappresentate anche le parti sociali, rappresentanti della società civile e altri *stakeholder*. Tali meccanismi consentirebbero:

- l'assunzione di responsabilità dell'iniziativa da parte di tutti gli *stakeholder*;
- la raccolta affidabile e ricorrente di informazioni utili ad ottenere una visione d'insieme dei fenomeni e a fornire una rappresentazione coerente delle diverse azioni. Allo stesso modo, verrebbero raccolte anche le diverse istanze comunitarie ed alimentate le valutazioni di impatto delle riforme e degli interventi;
- il disegno di un'offerta di servizi, prestazioni, opportunità di lavoro e formazione qualitativamente valida e efficiente in modo diffuso, a vantaggio di tutti i cittadini e dei datori di lavoro.

#### **2.1.3.1 Utilizzo delle semplificazioni dei costi, monitoraggio e valutazione**

Il processo di semplificazione dei costi, avviato nel periodo di programmazione 2007-2013, può rappresentare un importante strumento per focalizzare l'azione di programmazione, progettazione operativa, gestione e controllo verso le dimensioni dell'effettività e della qualità delle operazioni. Nell'ambito del Piano Nazionale di attuazione della Garanzia, tale strumento può rappresentare la chiave per avviare una maggiore uniformità nella gestione dei servizi, per valorizzare le migliori pratiche ed introdurre eventuali elementi di premialità rispetto al raggiungimento degli obiettivi da parte dei soggetti erogatori di servizi.

La rendicontazione a costi standard permetterà la creazione di una base dati contenenti la totalità dei servizi resi ai singoli individui, da porre in coerenza con gli standard utilizzati per il sistema Monit dell'IGRUE.

La medesima base dati sarà pertanto utilizzata sia per il monitoraggio finanziario sia per quello fisico e costituirà, insieme con le comunicazioni obbligatorie e con i dati Inps relativi alle storie lavorative degli individui, la base per studiare azioni di valutazione in ordine alle misure più rilevanti. A tal fine, gli indicatori standard sopra citati potranno essere affiancati da indicatori di tipo qualitativo per la valutazione dell'impatto delle misure sul contrasto al fenomeno NEET (in coerenza con la Raccomandazione europea sulla Youth Guarantee), sulla qualità di vita e sui livelli di inclusione socio-lavorativa dei giovani NEET destinatari delle misure.

La raccolta affidabile e ricorrente di informazioni è utile ad ottenere una visione di insieme dei fenomeni e a fornire una rappresentazione coerente delle diverse azioni. Allo stesso modo saranno alimentate le valutazioni di impatto delle riforme e degli interventi progettati.

Sono previsti report di monitoraggio periodici che dovranno confluire nel monitoraggio dell'attuazione della Raccomandazione che la Commissione europea effettuerà regolarmente sulle misure progettate.

#### **2.1.3.2 Sussidiarietà**

Nelle convenzioni tra Ministero del Lavoro (quale Autorità di Gestione) e Regioni (in qualità di organismi intermedi) saranno definiti una serie di indicatori, in termini di target di spesa e di risultato. Tali indicatori serviranno come elemento per decidere congiuntamente l'eventuale necessità, per le regioni con maggiori difficoltà di raggiungimento dei risultati, di interventi mirati di rafforzamento, ivi inclusa la possibilità di un affiancamento da parte del Ministero del Lavoro e delle sue Agenzie strumentali.

## 2.2 Approccio di partenariato

Name of key organisations	Type of organisation	Level of responsibility	Role in implementing the Youth Guarantee scheme	Ensuring the success of the partnerships
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Amministrazione pubblica	Nazionale	Organismo di coordinamento della Garanzia	L'Amministrazione Nazionale svolgerà il ruolo di Autorità di gestione e assicurerà le attività di sistema, il monitoraggio e la valutazione.
Regioni	Ente territoriale	Regionale	Organismo Intermedio	Le Regioni concorrono con il Governo alla definizione del programma di YG. Le Regioni saranno delegate, in veste di Organismi Intermedi, ad attuare la strategia sui territori. Per assicurare il coinvolgimento degli attori del sistema si farà ricorso alle forme disciplinate dal Regolamento FSE
Partenariato	Parte Sociale	Nazionale	Parte interessata- attore del sistema	Coinvolto nella cooperazione nell'attuazione degli interventi secondo responsabilità sociale di impresa
Terzo settore		Nazionale	Attore del sistema	Partecipazione alle fasi di verifica dell'andamento dei risultati della YG
Amministrazioni Centrali (MIUR, Dipartimento Gioventù, MISE)	Amministrazione Pubblica	Nazionale	Beneficiario	Coinvolto nella cooperazione nell'attuazione degli interventi
Italia Lavoro	SPA a totale partecipazione statale, vigilato dal Ministero del Lavoro	Nazionale	Attuatore di interventi	Coinvolto nell'attuazione degli interventi
Isfol	Ente pubblico non economico, vigilato dal Ministero del Lavoro	Nazionale	Attuatore di interventi	Coinvolto nell'attuazione degli interventi

Name of key organisations	Type of organisation	Level of responsibility	Role in implementing the Youth Guarantee scheme	Ensuring the success of the partnerships
Inps, Unioncamere	Enti pubblici non economici	Nazionale	Attuatore di interventi	Coinvolto nella cooperazione nell'attuazione degli interventi
Province	Amministrazione Pubblica	Provinciale	Titolari della competenza amministrativa in materia di servizi per l'impiego	Erogatori di servizi
Agenzie autorizzate o accreditate a svolgere i servizi per l'impiego	Imprese	Nazionale	Erogatore di servizi	Le Regioni definiranno, nell'ambito dei propri piani, l'ambito di operatività di tali operatori
Enti Locali	Enti territoriali	Comunale	Soggetto responsabile del drop-out minore	Coinvolgimento nell'attuazione dell'intervento con specifici atti che ne delineno i campi di intervento e le interrelazioni con altri soggetti
Struttura di Missione	Organismo di coordinamento istituito presso il Ministero del Lavoro	Nazionale	Luogo per istruire, definire e monitorare la YG	Prevede la partecipazione di tutte le parti interessate