



*Ministero del Lavoro  
e delle Politiche Sociali*

# IL PROGRAMMA ITALIANO SULLA GARANZIA PER I GIOVANI 2014-2020

febbraio 2014



Questo Rapporto riflette l'attività di supporto alla Struttura di Missione, istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) con il D.L. 76/2013, ed è stato realizzato con il coordinamento della Segreteria Tecnica del Ministro.

Hanno contribuito:

La Direzione Generale MLPS Politiche attive e passive per il lavoro

La Direzione Generale MLPS Servizi per il lavoro

La Direzione Generale MLPS Immigrazione e politiche di integrazione

La Direzione Generale MLPS Inclusione e politiche sociali

La Direzione Generale MLPS Terzo settore e formazioni sociali

L'Ufficio Stampa MLPS

Il Dipartimento della Gioventù e del servizio civile della Presidenza del Consiglio

Il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Il Ministero dello Sviluppo Economico

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze

L'Unione delle Province Italiane

Unioncamere

Isfol

Italia Lavoro

Coordinamento scientifico: Daniele Fano

Coordinamento tecnico: Catia Mastracci

Per la Segreteria Tecnica hanno collaborato:

Elisa Gambardella, Rosanna Russoniello, Emiliano Rustichelli, Maria Laura Vigli

## Indice

Il Programma italiano sulla “Garanzia per i Giovani 2014-2020”. Sintesi.....	4
1. Introduzione .....	11
1.1 “Non è un paese per giovani” .....	11
1.2 La crisi e il nodo della produttività .....	13
1.3 Le politiche del lavoro e dell’istruzione, fattori cruciali per uscire dalla crisi.....	17
2. La Garanzia Giovani .....	20
2.1 La Raccomandazione della Commissione Europea del 22 Aprile 2013.....	20
2.2 Il quadro normativo delle politiche del lavoro e i principi guida della governance del sistema della Garanzia Giovani .....	21
2.3 Il Piano italiano per la Garanzia Giovani.....	26
3. Lo stato del Programma italiano per la Garanzia Giovani .....	30
3.1 Il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico .....	30
3.2 Il Piano operativo nazionale e gli accordi con le Regioni.....	34
3.3. La piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani .....	34
3.4 Il Piano di comunicazione per la Garanzia Giovani .....	38

# Il Programma italiano sulla “Garanzia per i Giovani 2014-2020”

## SINTESI

Questo Rapporto illustra in modo più ampio il *Piano Italiano “Garanzia per i Giovani”* presentato nel dicembre del 2013 alla Commissione Europea, che ha dato il via libera nel gennaio 2014. In particolare, il Rapporto esamina molti degli aspetti relativi al Piano con maggior dettaglio e si sofferma sullo stato di attuazione di molte misure, non necessariamente costose, che configurano questo Programma come un’ampia riforma strutturale del funzionamento del mercato del lavoro italiano, alla quale sono chiamate a partecipare non solo le istituzioni responsabili (Stato, Regioni, Province), ma tutte le componenti chiave della società italiana. Il Rapporto riflette l’attività della *Struttura di Missione*, istituita dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, Enrico Giovannini, nel mese di giugno 2013, appena insediato il nuovo Governo e nel quadro di un ampio decreto legge (n. 76/2013) relativo alle questioni del lavoro.

Il Piano sulla Garanzia per i Giovani affronta una delle emergenze nazionali: la disoccupazione e l’inattività giovanile. Tra dicembre del 2006 e dicembre 2013 il tasso di disoccupazione giovanile è passato dal 20,2% al 41,6%<sup>1</sup>, mentre resta enorme il numero dei NEET (Not in Employment, Education or Training), cioè giovani 15-24enni non impegnati in un’attività lavorativa, né inseriti in un percorso scolastico o formativo, stimabili in circa 1,41 milioni di unità, al terzo trimestre del 2013, il 23,3% della popolazione di questa fascia di età.

Appena insediato, nell’aprile 2013, il Governo Letta ha voluto raccogliere questa sfida e la neonata “Struttura di Missione” si è concentrata prioritariamente sulla questione

---

<sup>1</sup> Fonte: Istat Occupati e disoccupati mensili.

giovanile. Superando barriere che duravano da anni, si sono seduti intorno allo stesso tavolo i rappresentanti delle diverse Amministrazioni centrali (in particolare, oltre al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Inps, Isfol e Italia Lavoro, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Dipartimento della Gioventù della Presidenza del Consiglio, il Ministero dell'Economia e delle Finanze), oltre che le Regioni e le Province Autonome (competenti per le politiche attive del lavoro, per la formazione professionale, i tirocini, l'apprendistato, ecc.), le Province (responsabili dei centri per l'impiego) e l'Unioncamere.

La Struttura di Missione ha lavorato per vari mesi allo scopo di definire un quadro nazionale coerente, efficace ed efficiente, per la Garanzia Giovani, capace di incanalare i fondi comunitari in una riforma al contempo decisiva e duratura, superando la frammentazione delle competenze. Il risultato è, di fatto, una riforma strutturale del funzionamento del mercato del lavoro italiano: infatti, a partire dal Programma Garanzia per i Giovani, il Ministro Giovannini ha proposto alle Regioni di estendere questo modello anche ad altre categorie di persone, in primo luogo coloro i quali fruiscono di ammortizzatori sociali, così da cambiare in profondità il funzionamento dei servizi per il lavoro, usufruendo anche del neonato "Fondo per le politiche attive del lavoro" istituito nella legge di stabilità per il 2014.

La Struttura di Missione ha individuato le azioni finanziabili, tra i possibili percorsi intrapresi dal giovane all'interno della Garanzia Giovani:

- un'offerta di lavoro, eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale per l'impresa;
- un'offerta di apprendistato, anche all'estero;
- un tirocinio, eventualmente accompagnato da una borsa di tirocinio;
- un'esperienza di servizio civile (con relativa borsa);
- l'inserimento in programmi di mobilità transnazionale;
- l'inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente;
- l'accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa.

Di conseguenza, molte aspettative si stanno creando intorno al Programma Garanzia Giovani, aspettative che non vanno deluse. Infatti, la domanda che molti si pongono è: Garanzia Giovani rappresenta una vera svolta che renderà, a partire dal 2014, l'Italia in qualche modo diversa? La risposta è affermativa e può essere motivata con i seguenti dieci punti:

1. *L'autostrada per il lavoro.* Per la prima volta, sarà operativa sin dai primi mesi del 2014 una piattaforma nazionale domanda/offerta di lavoro collegata con i servizi per l'impiego (pubblici e privati) di tutte le Regioni e Province, nella quale approderanno i curricula di tutti i giovani che escono dai percorsi di studio e si affacciano al mondo del lavoro, o che in qualche modo già vi partecipano. In

questo modo, ogni giovane residente in Italia diventerà “raggiungibile” dai servizi per il lavoro collocati in tutte le regioni, superando i limiti territoriali finora esistenti. Connessi a questa piattaforma saranno poi realizzati siti Internet in grado di fornire un valore aggiunto ai giovani che cercano lavoro.

2. *Un piano a misura delle specificità regionali.* La materia del lavoro è regolata da poteri “concorrenti” dello Stato e delle Regioni, con forti responsabilità di queste ultime. L’articolazione regionale dei servizi per il lavoro può rappresentare un fattore di forza e flessibilità per un paese come il nostro caratterizzato da forti differenze territoriali. Molte Regioni hanno, peraltro, già fatto da apripista sperimentando programmi per i giovani, ma, grazie al sistema informativo finalmente unico, le specificità regionali verranno integrate tra di esse. Sono poi previsti programmi di collaborazioni tra Regioni e un ruolo di sussidiarietà dell’Amministrazione centrale per assicurare gli stessi standard di servizio su tutto il territorio nazionale, nonché un sistema nazionale di monitoraggio e valutazione.
3. *Orientamento a percorsi lavorativi per tutti i giovani.* A ogni giovane verrà offerto l’orientamento verso il mondo del lavoro in un colloquio individuale preparato, a monte, da una valutazione delle competenze e seguito, a valle, dalla definizione di precisi percorsi verso contratti di lavoro, tirocini, servizio civile, avvio all’autoimprenditorialità, ritorno allo studio o esperienze di alternanza studio/lavoro. Il sistema informativo integrato consente di tenere traccia di tutti i servizi erogati a ciascun giovane e di valutarne l’efficacia in termini di effettivo avviamento al lavoro.
4. *Orientamento scolastico e universitario.* Il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca (MIUR) ha dato un contributo decisivo ai lavori svolti dalla Struttura di Missione. Con il decreto legge n. 104 del 12 settembre 2013, ha rafforzato i presidi per l’orientamento scolastico (fin dalla terza media) e per l’alternanza scuola/lavoro negli ultimi due anni delle scuole superiori, condizione indispensabile per preparare l’ingresso nel mondo del lavoro. Il MIUR ha lanciato a gennaio 2014 una piattaforma per l’orientamento accessibile in tutto il sistema italiano dell’istruzione da collegare con le piattaforme di orientamento al lavoro già esistenti.
5. *Percorsi sorretti da finanziamenti che verranno erogati con un nuovo sistema di “premieria a risultato”.* Un buon numero di questi percorsi saranno finanziati da fondi europei e da stanziamenti aggiuntivi dello Stato e delle Regioni, per un totale di 1,5 miliardi di euro nel biennio 2014-2015, cui si sommano gli incentivi alle assunzioni (800 milioni), finanziamenti a tirocini (170 milioni) e a iniziative imprenditoriali e di associazionismo nel Mezzogiorno (170 milioni). Ma ogni giovane sarà “contendibile” sul nuovo mercato del lavoro: di conseguenza, se il

servizio per l'impiego di una regione collocherà sul mercato un giovane residente in un'altra regione, attraverso un sistema premiale basato su costi standard elaborati appositamente, sarà la prima regione a beneficiare del "bonus" per il successo del servizio offerto.

6. *Servizio civile e protezione civile in pole position, insieme allo sport e all'impegno sociale e culturale.* Caratteristica originale del Programma italiano della Garanzia Giovani è il ruolo esplicito del Servizio civile, per il quale sono previsti specifici finanziamenti. Infatti, l'esperienza dimostra che la valorizzazione di competenze formali e informali legate all'impegno nel mondo sociale, oltretutto in quello dello sport e della cultura, si dimostra un ingrediente fondamentale per una vita lavorativa di successo.
7. *Mobilitazione dei giovani, delle parti sociali e Focus Group.* Sono state previste diverse misure che possano rendere i giovani stessi protagonisti del Programma. Sulla scorta dell'esperienza vincente degli ITS (Istituti Tecnici Superiori), viene incoraggiata la costituzione in via formale o informale di comitati, associazioni ecc., in cui si possano incontrare le diverse parti interessate - da quelle datoriali a quelle sindacali, da quelle pubbliche al terzo settore - per costruire intorno ai giovani tutte le più opportune sinergie d'azione, anche allo scopo di raggiungere i giovani più scoraggiati e meno scolarizzati che rischiano l'emarginazione.
8. *Mobilitazione della responsabilità sociale delle Parti Datoriali e del Terzo Settore.* Altre opportunità di lavoro e di formazione saranno rese possibili dalle imprese come impegno per "la responsabilità sociale dell'impresa" e, nello stesso spirito, da enti pubblici e organizzazioni del terzo settore. Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha predisposto, al riguardo, alcuni Protocolli di intesa da proporre al partenariato socio-economico.
9. *Mobilitazione del settore finanziario.* Saranno, inoltre, potenziate le possibilità di ricorso al credito, in particolare, grazie a fondi speciali resi disponibili dalla Banca Europea degli Investimenti (BEI) per il credito alle imprese che assumono giovani, che sono gestite o create da giovani e per prestiti d'onore a fini di imprenditorialità o di prosecuzione degli studi. La collaborazione di questi mesi tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha consentito di accelerare tale operazione e i primi fondi sono già stati erogati ad alcune banche.
10. *I pilastri di un mercato del lavoro dinamico ed efficace. Informazione, attestazione e certificazione delle competenze, qualità, contendibilità, monitoraggio, valutazione.* Non c'è mercato efficiente senza informazione. È per questo che è stata programmata una grande campagna di informazione sulla Garanzia Giovani in coordinamento con le Regioni e tutte le parti interessate. Ma c'è un livello più

strutturale di informazione che con il Programma Garanzia per i Giovani verrà creato in via permanente. Vengono finanziati i Repertori nazionali delle professioni e dei titoli e delle qualifiche che entro il mese di giugno 2014 dovranno attestare i percorsi formativi e consentire l'acquisizione dei relativi crediti. Verrà resa più trasparente la qualità dei percorsi formativi stessi per consentire ai giovani di compiere delle scelte anche, entro i limiti possibili, in regioni diverse da quella di provenienza.

Il Programma per la Garanzia per i Giovani non contiene solo provvedimenti dedicati all'emergenza in corso, ma costituisce una riforma che vuole assicurare occupabilità ai giovani italiani di oggi e a quelli di domani. Per questo, tale esso si compone di due anime distinte: la riforma strutturale, finanziata da fondi nazionali oltre che dal Fondo Sociale Europeo, e le misure previste per l'attuale emergenza occupazionale, finanziate dalla *Youth Employment Initiative* (YEI), un capitolo specifico del bilancio europeo 2014-2020.

L'assetto istituzionale italiano è caratterizzato da una forte autonomia regionale in materia di servizi per l'impiego. Per questo motivo, le Regioni godranno di ampia autonomia nella gestione dei fondi YEI e l'Italia declinerà l'implementazione della Garanzia Giovani tenendo ben presenti le peculiarità che distinguono una regione dall'altra e sfruttandone il positivo impatto sul territorio. Le caratteristiche economiche di ogni regione, infatti, hanno lasciato la propria impronta anche sulla crisi occupazionale di cui soffrono: mentre in alcune aree questa è strutturale, in altre è ciclica e in altre ancora è dovuta alla grande crisi affrontata dal sistema industriale che le ha denotate in precedenza.

Contrariamente ai maggiori partner europei, in Italia non esiste una piattaforma nazionale per l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro, un sistema nazionale di attestazione e certificazione delle competenze, una informazione diffusa sui percorsi formativi e una concreta possibilità di scelta per i giovani. Tutto ciò cambierà radicalmente con l'avvio della Garanzia Giovani. Infatti, il Piano Italiano Garanzia per i Giovani crea un contesto di standard nazionali e di opportunità mediante lo sviluppo di sinergie tra le diverse aree territoriali e i diversi attori coinvolti. Vediamo come.

Al fine di realizzare una Garanzia Giovani basata su un insieme coordinato di azioni, politiche e servizi, sono stati individuati i seguenti elementi fondamentali, indispensabili e propedeutici a garantire efficienza, efficacia e sostenibilità alla riforma. Il cuore del Programma è rappresentato dalla definizione di livelli minimi delle prestazioni validi su tutto il territorio nazionale, che fungano da riferimento per l'individuazione delle modalità, dei costi standard e dei contenuti minimi con cui la Garanzia viene attuata, nonché dall'effettiva disponibilità, in tempi certi, di una diffusa rete di punti di accesso fisici e virtuali che permetta ai giovani che si attiveranno per accedere alla Garanzia di ottenere livelli di servizio comuni su tutto il territorio. Servizi e interventi sussidiari verranno poi messi in campo dal Governo e dalle Regioni, al fine di garantire l'accesso alla Garanzia su tutto il territorio nazionale, insieme al sistema di monitoraggio nazionale degli standard e



delle prestazioni e ad un portale nazionale nel quale siano disponibili servizi e informazioni su opportunità di formazione e di lavoro in ambito nazionale e comunitario.

Coerentemente con il concetto di collaborazione interistituzionale su cui si fonda la Garanzia Giovani, le piattaforme per l'incrocio tra domanda e offerta saranno basate sulla reale cooperazione fra i sistemi informativi dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro, con una connessione anche con i sistemi europei, al fine di garantire accesso a opportunità di lavoro e di realizzare efficacemente politiche di prevenzione delle condizioni di esclusione, di contrasto alla disoccupazione, di attivazione, di integrazione fra politiche attive e passive, di alternanza istruzione-formazione-lavoro.

Il Piano nazionale e i Piani attuativi predisposti dalle Regioni assumono il principio della universalità dell'accesso alla Garanzia Giovani, da assicurare prioritariamente tramite la rete dei servizi per l'impiego, così come articolati nei diversi ambiti regionali, al fine di non sottrarre a nessun giovane la possibilità di ottenere la maggiore informazione possibile sulle opportunità che il sistema di servizi al lavoro, alla formazione e all'istruzione, può mettergli a disposizione. In tale contesto, sono previsti meccanismi atti a consentire ai giovani la fruizione dei servizi su tutto il territorio nazionale, oltre a quello di residenza.

In primo luogo, il Programma intende offrire ai giovani destinatari della Garanzia l'opportunità di un colloquio specializzato, che sarà preparato mediante percorsi di costruzione del curriculum vitae e di autovalutazione, che indirizzi i giovani alle scelte di vita e professionali e all'ingresso nel mercato del lavoro. Inoltre, le recenti modifiche normative puntano a rendere sistematiche le attività di orientamento al mondo del lavoro nel sistema educativo sia attraverso gli operatori, sia con interventi sostenuti da supporti informatici ad alto valore aggiunto. Verranno poi incoraggiati interventi sistematici nei confronti dei NEET che hanno abbandonato il sistema di istruzione e formazione, sia direttamente - attraverso i servizi per l'impiego - sia prevedendo appositi partenariati con le imprese, le istituzioni pubbliche, gli enti non profit. Verranno poi promossi i percorsi verso l'occupazione, anche incentivati, attraverso servizi e strumenti che favoriscano l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

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 orientamento) effettuate nell'ambito del sistema di istruzione e formazione statale, nonché delle azioni di orientamento in sussidiarietà ulteriori rispetto alle azioni di orientamento 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.

Il calendario concordato con le Regioni prevede che entro marzo sia avviato l'accesso da parte dei giovani alla registrazione nel programma. Di conseguenza, entro quella data

dovranno essere stati predisposti i Piani attuativi Regionali e firmate le convenzioni bilaterali con ciascuna regione. Nella riunione della Conferenza Stato-Regioni del 20 febbraio 2014 sarà approvato l'accordo sull'integrazione dei sistemi informativi nazionali e territoriali, le cui sperimentazioni sono già in fase avanzata.

## 1. Introduzione

### 1.1 “Non è un paese per giovani”

Questo il titolo di un libro edito nel 2009<sup>2</sup> che lucidamente individua nella questione giovanile uno dei fattori principali della bassa crescita del nostro Paese. Un altro libro uscito l'anno dopo *Gioventù spreca*<sup>3</sup> sottolinea i ritardi del nostro sistema di istruzione e delle politiche del lavoro.

Tra il secondo trimestre del 2008 e il terzo trimestre del 2013 sono stati persi in Italia oltre un milione di posti di lavoro. Nello stesso periodo il tasso di disoccupazione giovanile è più che raddoppiato passando da valori prossimi al 20% a quelli superiori al 41% degli ultimi mesi del 2013. Rimane poi un enorme bacino di giovani scoraggiati che non si affacciano nemmeno sul mercato del lavoro – sono arrivati a 616 mila nel terzo trimestre del 2013. Molti paesi dell'Europa sono in condizioni meno drammatiche e hanno iniziato ad imboccare la via della ripresa, ma nel complesso la condizione giovanile rimane difficilissima in tutta Europa. A fine 2012 c'erano oltre 5 milioni e mezzo di disoccupati, cui si devono aggiungere almeno un milione e mezzo di lavoratori precari e 4 milioni e mezzo di giovani scoraggiati. Nel 2012 i giovani NEET, persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni, che non studiano, non sono in formazione e non lavorano, ammontavano in Europa a quasi 8 milioni, di cui oltre un milione e 230 mila residenti in Italia.

La disoccupazione prolungata crea danni irreversibili a livello dei singoli individui, perché pregiudica le prospettive dell'intero ciclo di vita, e per l'intera collettività, per la quale una “generazione perduta” vuol dire basso potenziale di crescita ed enormi costi di “welfare”. Ma questi dati fanno ancora notizia? Le ripetizioni si consolidano in accettazione, ci si può abituare e, per così dire, rassegnare, accantonare il problema.

È proprio per evitare questa trappola, per rimuovere la vergogna di milioni di giovani cui viene rubato il futuro, che un gruppo di parlamentari europei si è battuto nel 2012 per introdurre nel bilancio comunitario un capitolo nuovo, il principio di una “Garanzia Giovani” e i mezzi per finanziarne almeno l'avvio. Mai fino ad oggi il bilancio europeo, tradizionalmente orientato a sanare “squilibri strutturali” di lungo periodo, era stato utilizzato a favore di individui colpiti da situazioni di crisi. Certo, circa 8 miliardi per il periodo 2014-2020, di cui circa 6 concentrati nel 2014-2015, non sono tanti soldi, ma non sono nemmeno pochi, se spesi bene.

---

<sup>2</sup> Elisabetta Ambrosi, Alessandro Rosina, *Non è un paese per giovani. L'anomalia italiana: una generazione senza voce*, Marsilio editori, 2009.

<sup>3</sup> Marco Iezzi, Tonia Mastrobuoni, *Perché in Italia si fatica e diventare grandi*, Laterza, 2010.

*F.S., 24 anni, non ha un impiego e non va a scuola. E racconta la sua esperienza. “Ho frequentato l’Istituto d’arte e, dopo il diploma, ho trovato lavoro. Dopo due anni, mi hanno licenziata. Tra i tagli che dovevano fare, c’ero anch’io. Al momento, ho approfittato del tempo che avevo per risolvere delle problematiche familiari e dare una mano a miei cari che ne avevano bisogno. Inoltre, ero reduce da mesi di lavoro stressante e faticoso, e una pausa mi ci voleva”. Ma la pausa dura da quasi tre anni. Perché? “Dopo aver risolto alcune urgenze, ho tentato di trovare un impiego. Ho portato in giro qualche curriculum, ma la risposta era sempre la stessa: “In questo momento non assumiamo. Ti faremo sapere più avanti”. Dopo molteplici risposte negative, delusa e senza speranze, ho smesso di cercare. Com’era possibile che nessuna delle tante aziende che ho girato avesse bisogno di un dipendente?”*

*Quindi, ora che ti sei data per vinta, come passi le tue giornate? “Mi alzo sempre presto, faccio colazione, e pulisco la casa. Se c’è bisogno, vado a fare la spesa o altre commissioni. Occupo la mattinata così. Mentre, il pomeriggio, spesso sto a casa”.*

**(Oggi Treviso, 31 gennaio 2012)**

*Sì, vorrei fare qualcosa nel sociale o nel commercio, vorrei prendere qualcosa in mano mia, ho capito che molti datori ti sfruttano e non sempre sei ricompensato per quanto vale una persona effettivamente [...] quando avevo finito di studiare volevo fare [...] l’educatrice, perché sono sempre stata volontaria dell’azione cattolica da quando avevo 16 anni poi però ho trovato subito lavoro nello studio e ho cominciato ad appassionarmi [...] Comunque poi l’unico pensiero è che devo lottare contro questa crisi, e tramite qualche conoscenza ho trovato da sostituire qualche persona in alcuni studi per brevissimi periodi, oppure aiuto i bambini a fare i compiti.*

*Mi sono fermata, perché ho avuto due bambini dopo, quindi mi sono dovuta fermare in qualche modo, purtroppo l’università non era compatibile con tutto il resto, ci ho provato, ma era una perdita di tempo da una parte e dall’altra. È forte lo scoraggiamento, perché non sai più cosa fare, portare il curriculum di persona non serve, metterlo su internet non serve, iscriversi alle agenzie interinali non serve, uno cosa deve fare? Non so proprio più cosa fare.*

\*\*\*

*Penso che il problema fondamentale è che non ho una laurea, ho preso il diploma, poi ho fatto un anno di università e poi ho mollato, quello penso sia il mio limite e poi ho fatto il perito tessile.*

**(IRPET, I Giovani che non studiano e non lavorano - I numeri, i percorsi, le ragioni. 2012)**

Per sostenere questo sforzo, il Governo italiano, fin dal mese di maggio, ha intrapreso una strategia volta a mettere il tema della disoccupazione e dell’inattività giovanile al centro dell’agenda europea e italiana. Con l’organizzazione a Roma della riunione quadrangolare Italia-Germania-Francia-Spagna dei ministri del lavoro e delle finanze si è creato, per la prima volta nella storia dell’Unione, un canale diretto di collaborazione tra

tematiche economico-finanziarie e tematiche del lavoro. Il successo della riunione ha aperto la strada al Consiglio Europeo di fine giugno, nel quale, su sollecitazione dell'Italia, il tema della disoccupazione giovanile è stato posto al centro dei lavori, con risultati fondamentali, quali l'anticipazione al biennio 2014-2015 dei fondi per la Garanzia Giovani, il diretto coinvolgimento della Banca Europea degli Investimenti nel finanziamento del Programma e nell'erogazione di fondi a favore di giovani imprenditori. Con i vertici dei capi di Stato e di Governo di Berlino (luglio 2013) e Parigi (ottobre) si è inaugurata una stagione di incontri di altissimo livello sulle politiche contro la disoccupazione giovanile, che vedrà l'Italia ospitare il prossimo incontro a luglio 2014, all'inizio del semestre di presidenza dell'Unione Europea.

Parallelamente, sul fronte nazionale, a fine giugno 2013, appena prima del Consiglio Europeo, è stato varato un decreto legge con numerose azioni a favore dell'occupazione giovanile, seguito nei mesi successivi da analoghi interventi volti a favorire l'orientamento al lavoro e l'alternanza scuola-lavoro, colmando in pochi mesi il divario che separava la legislazione italiana da quella dei principali paesi europei.

In conclusione, il Governo ha operato intensamente per ribaltare l'affermazione che costituisce il titolo di questo paragrafo, nella convinzione che tale azione possa condurre, nel medio termine, a fare nuovamente dell'Italia un luogo di prosperità e sviluppo per le nuove generazioni.

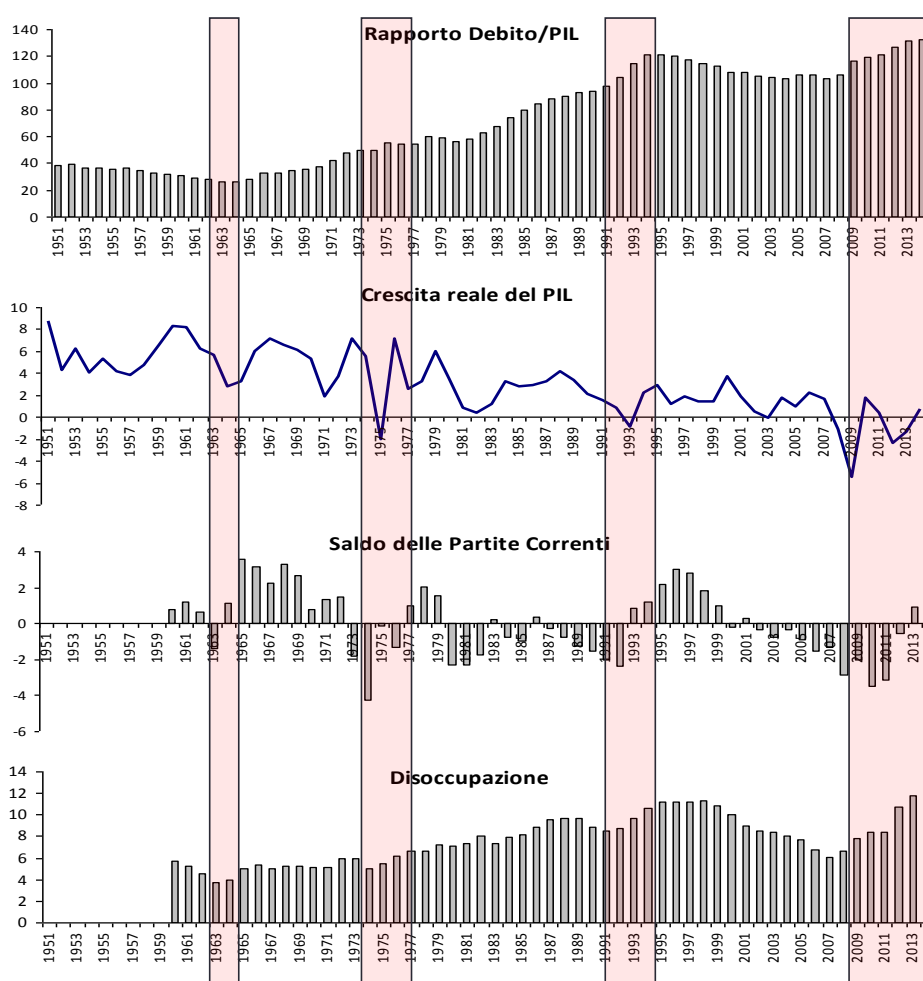
## **1.2 La crisi e il nodo della produttività**

Occorre essere consapevoli che la crisi economica che ha colpito l'Italia viene da lontano e che pertanto ogni risposta non può che affrontare i vari nodi strutturali. Uno di questi è dato dalla produttività del lavoro, a sua volta funzione della qualità delle competenze, dell'apertura delle imprese all'innovazione anche organizzativa e alla stessa efficacia di quelle politiche attive del lavoro che proprio la Garanzia Giovani offre l'occasione di sviluppare.

È dall'inizio degli anni sessanta che il tasso di crescita del PIL è in declino, è dagli anni novanta che l'economia italiana ristagna fino alla contrazione senza precedenti provocata dalla doppia recessione seguita alla crisi finanziaria del 2007-2008. Insieme alla bassa crescita è peggiorato il saldo della bilancia dei pagamenti, segno inequivocabile di una progressiva perdita di competitività del sistema. Al contempo, la debolezza della crescita si è riflessa sulla difficoltà di sostenere le entrate fiscali e su un disavanzo pubblico prima decisamente eccessivo e poi corretto al costo di una fortissima pressione sui contribuenti. Da cui deriva un "cuneo fiscale" che ha ulteriormente penalizzato la competitività delle nostre imprese.

I riflessi sul tasso di disoccupazione sono stati drammatici. Da livelli quasi “fisiologici” negli anni sessanta, siamo passati a livelli via via più patologici fino ai massimi toccati ai giorni nostri, livelli che comunque sottovalutano la gravità reale del fenomeno visto che non tengono conto né di tutti coloro che sono in Cassa Integrazione, e non sanno se riprenderanno la loro attività economica al termine del periodo di percezione dei sussidi, né di coloro che sono talmente scoraggiati da non mettersi in cerca di occupazione, specialmente donne e giovani. Inoltre, come tristemente noto e documentato, è la qualità stessa dell’occupazione a essersi gravemente deteriorata con il declino del peso dei contratti a tempo indeterminato, cioè quei contratti che meglio si prestano a pianificare serenamente il ciclo di vita.

Grafico 1.1. Debito pubblico, crescita, saldo estero e occupazione (1951-2013)

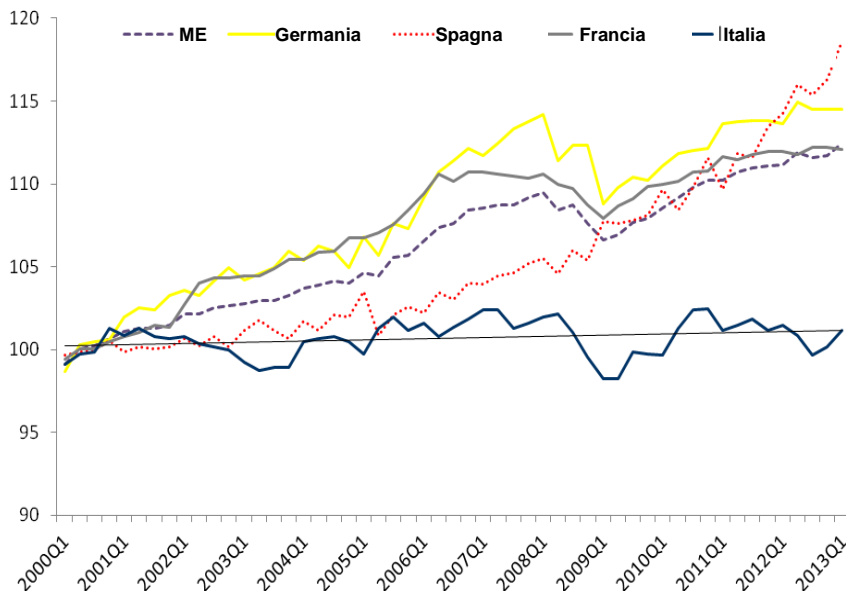


Fonte: Elaborazioni su dati Commissione Europea – Ameco database, Istat, Banca Mondiale, Banca d’Italia, Penn World Table.

La produttività in Italia ristagna da anni. C’è sicuramente un effetto specializzazione che ha “spiazzato” l’industria italiana in concomitanza con il processo di globalizzazione, così come c’è anche un effetto dimensionale delle nostre aziende, troppo piccole per raggiungere quelle economie di scala e di scopo che hanno favorito molti nostri

concorrenti, al punto che tali cause spiegano molto del ritardo italiano rispetto a Germania, Francia e Spagna.

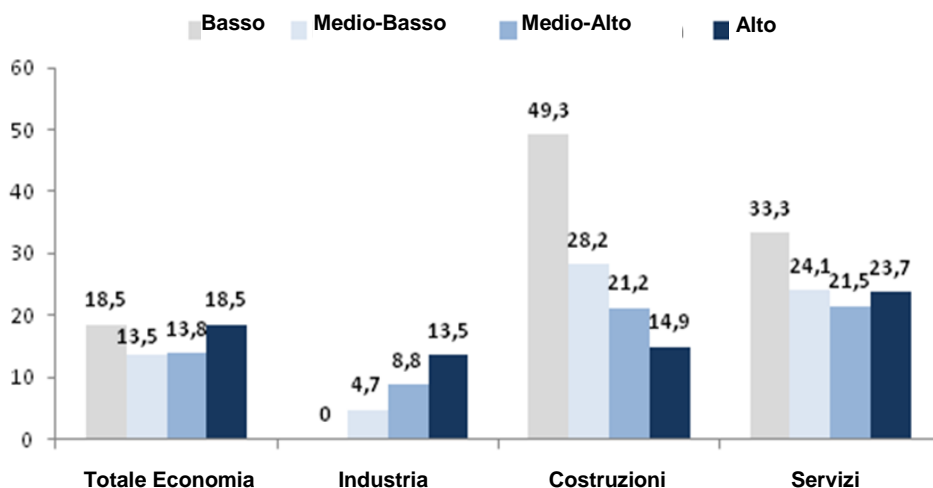
Grafico 1.2: Andamento della produttività del lavoro in alcuni paesi



Fonte: Eurostat

In troppi settori peraltro l’incremento dell’occupazione si è concentrato proprio sui segmenti a più bassa produttività. Gli incrementi occupazionali per settore e variazione della produttività totale dei fattori mostrano che solo nell’industria i miglioramenti sono stati predominanti.

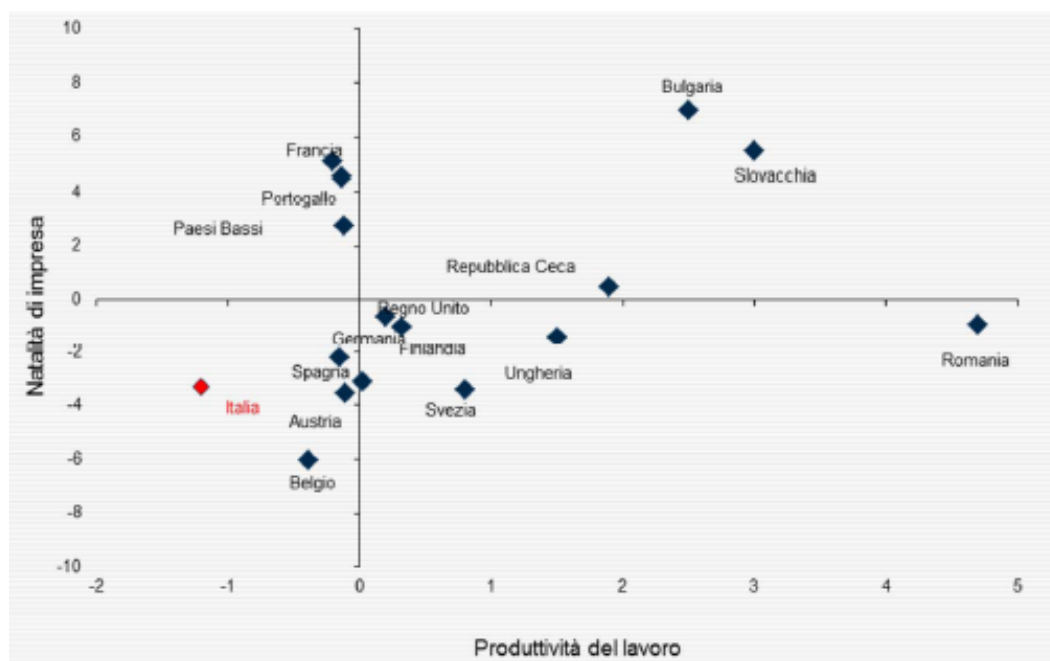
Grafico 1.3: Andamento della produttività nell’economia e in alcuni settori



Fonte: Istat

Anche il minor numero di creazione di nuove imprese ha rappresentato un fattore penalizzante, così come la bassa quota di imprese che fanno formazione ai dipendenti, l'elevato livello di abbandoni scolastici, la bassa percentuale di laureati e scelte individuali di studio non sempre allineate con le reali esigenze del mercato del lavoro, a causa di un deficit di informazione, orientamento e di un'offerta carente di formazione non accademica a livello post secondario. Il lavoro dei padri, per esempio, è stato il lavoro dei figli molto più che in altri paesi. Questo è vero non solo per il mondo dei professionisti, in cui i figli succedono ai padri, ma anche per quello degli artigiani, i cui saperi si sono tramandati di generazione in generazione e in cui il capitale sociale ha costituito un forte collante solidaristico che si è esteso anche oltre i legami di sangue. La crisi che mette a repentaglio i mestieri tramandati dai padri, dunque, si riflette anche sui figli.

Grafico 1.4: Incremento della produttività e nascita di nuove imprese.



Fonte: Istat



### 1.3 Le politiche del lavoro e dell'istruzione, fattori cruciali per uscire dalla crisi

Il modello italiano, che ha avuto alti tassi di crescita negli anni cinquanta e sessanta, non ha saputo reagire adeguatamente prima alle crisi succedutesi a partire dagli anni settanta e poi, a partire dagli anni novanta, alla globalizzazione e ai nuovi modelli di crescita fondati sull'economia della conoscenza. Ovviamente, però, l'Italia non è condannata a un declino irreversibile. L'economia mondiale è in continua crescita e il "made in Italy" di qualità è appetibile, per esempio, ai 500 milioni di componenti della nuova classe media dei paesi emergenti. Ma perché siano acquirenti sempre più importanti dei nostri prodotti, dobbiamo agire sulla qualità del capitale umano, dei prodotti, dell'innovazione e sulla produttività.

Tabella 1.1: Imprese ad alta e a bassa performance per livello di istruzione dell'imprenditore

Caratteristiche delle imprese	Età	Istruzione terziaria	Esperienza professionale precedente			Persone coinvolte nella definizione delle strategie		
			nessuna	dipendente	autonoma	nessuna	Imprenditore/famiglia	dipendenti
Innovative ad alta performance	49.5	25.9	21.4	43.9	34.7	48.4	38.5	8.5
Innovative a bassa performance	47.4	19.4	23.5	45.3	31.2	50.5	34.6	8.6
Conservatrici ad alta performance	52.1	22.1	27.7	40.8	31.5	62.0	28.4	4.1
Conservatrici a bassa performance	49.5	12.5	31.4	43.0	25.7	62.8	27.1	4.1

Fonte: Rapporto Annuale Istat (2013)

Proprio dai fattori di crisi occorre partire per trovare il bandolo dei fattori di successo nella riqualificazione delle competenze, nell'innovazione tecnologica e organizzativa, nel recupero di un patrimonio di conoscenze tramandatosi per generazioni. Alcuni settori e tante imprese hanno reagito alla competizione internazionale al costo di pesanti ridimensionamenti, ma facendo del *know-how* e della specializzazione i punti di forza per mantenere nicchie di eccellenza a livello mondiale. D'altra parte, a causa della crisi e della chiusura di tante imprese, la catena di trasmissione delle conoscenze rischia definitivamente di spezzarsi, perché quei posti di lavoro rischiano di non esserci più, soppiantati da nuove professioni e nuovi paradigmi tecnologici.

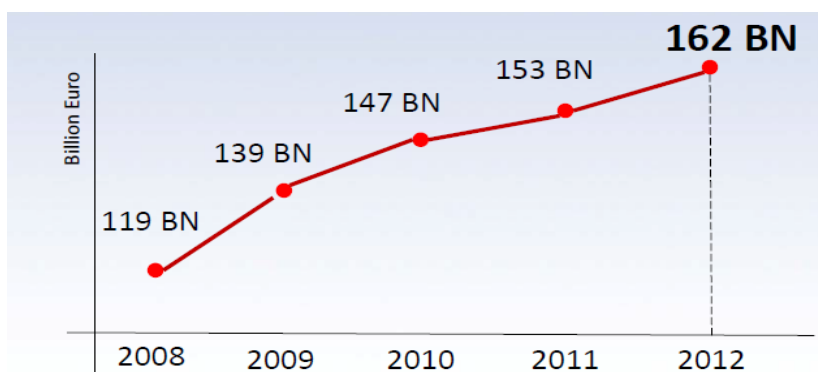
In questo quadro si inserisce la mancanza di corrispondenza tra capacità acquisite e attività svolta. Anche tra gli occupati, molti non fanno i lavori per i quali sono preparati e sarebbero pronti a svolgere e l'Italia si trova a fare fronte a un paradosso: domanda di lavoro inesausta e giovani alla ricerca di un impiego. Come mettere in comunicazione i due

mondi? Come ricostruire quella catena di trasmissione dei saperi che una volta era la famiglia, la bottega artigiana, la scuola professionale?

Ovviamente, bisogna investire molto di più in questo campo, ma i benefici collegati allo sradicamento della piaga della disoccupazione giovanile sarebbero ingenti. Disoccupazione, infatti, non vuol dire solo minore produzione di beni e servizi oggi, ma anche minor capacità produttiva in futuro, poiché i disoccupati di oggi perdono le competenze necessarie domani. Vuol dire maggior spesa per sussidi e servizi sociali e potenzialmente maggiore instabilità sociale e politica, oltre che minor senso di cittadinanza. La disoccupazione prolungata è una “cicatrice” che un individuo si porta dietro tutta la vita e che ha oneri rilevanti per la società nel suo complesso.

Eurofound (2012)<sup>4</sup> ha stimato i costi della mancata occupazione degli oltre 14 milioni di Neet (quasi 8 milioni tra i 15 e i 24 anni più oltre 6 milioni tra i 25 e i 29) europei in 162 miliardi di Euro. Tali costi consistono essenzialmente in mancati guadagni dei giovani e costi addizionali di assistenza e servizi sociali erogati. Questa cifra può anche essere letta, all'inverso, come i benefici connessi a un intervento a favore dell'occupazione e, in senso più lato, del mantenimento di un alto livello di occupabilità.

*Grafico 1.5. Costo sociale dei NEET, ovvero beneficio della loro riduzione in termini di minori spese/maggiori entrate fiscali – Totale Unione Europea (miliardi di euro)*



Fonte Eurofound, 2013

Se i benefici di una drastica riduzione dei NEET sono potenzialmente molto rilevanti, quali sono i costi? Teoricamente sono molto bassi, poiché ogni NEET che riesce a lavorare produce un flusso di reddito e di entrate fiscali, mentre un NEET strutturalmente disoccupato comporta costi anno dopo anno. Ovviamente, le politiche attive volte ad affrontare la questione comportano dei costi addizionali. Alcuni di questi riguardano misure sociali che hanno un costo iniziale rilevante, ma successivamente costi contenuti

<sup>4</sup> EUROFOUND (2012), NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

come, ad esempio, lo sviluppo di infrastrutture di orientamento e di *matching* domanda/offerta e, più in generale, una diffusa cultura dell'alternanza scuola/formazione/lavoro, tra i giovani, le loro famiglie, le parti datoriali e il sistema sociale nel suo complesso. Altri costi sono invece più consistenti, perché derivano dalla messa in pratica di percorsi incentivati per i giovani.

### ***Il fenomeno dello skills mismatch***

*A frenare le chance occupazionali dei giovani italiani non c'è solo la carenza di domanda di lavoro innescata dalla crisi economica, ma anche un crescente divario tra le competenze richieste dalle imprese e quelle in possesso dei giovani che si affacciano sul mercato del lavoro. Il cosiddetto "skills mismatch" assume diverse forme, determinate da diversi fattori (forza lavoro troppo o poco formata, disallineamento tra percorsi formativi e tecnologie produttive). Un cattivo "match" tra domanda e offerta di lavoro porta ad effetti cumulati nel lungo periodo: lavorare in un contesto incongruo con le proprie competenze.*

*Nel recente Global Employment Trends 2013, l'ILO avverte che, in seguito alla crisi, il livello dello skills mismatch è aumentato in tutte le economie avanzate. Il Cedefop ha stimato che il livello della sola componente verticale dello skills mismatch (over- e under-qualification) in Europa si attesta attorno al 36%. In Italia, il livello del mismatch si attestava nel 2010 al 40%, equamente distribuito tra un 20% della forza lavoro occupata in mansioni che richiedono competenze inferiori a quelle possedute e in un 20% occupato in professioni che richiedono, invece, competenze più approfondite di quelle acquisite dai lavoratori nel percorso scolastico (Cedefop, su dati EU-LFS). Per quanto riguarda i giovani, uno studio condotto nell'ambito del processo di Bologna evidenzia come il 30,4% dei laureati italiani in età compresa tra i 25 e i 34 anni risulti sovra-qualificato rispetto all'occupazione effettivamente svolta.*

*La presenza di un diffuso fenomeno di over-education in Italia pone il policy maker di fronte ad un paradosso. L'Italia presenta ancora, infatti, degli evidenti deficit in termini di livelli di scolarizzazione, con un'incidenza dei laureati di gran lunga inferiore alla media europea (ad esempio, solo il 21,7% dei giovani italiani in età compresa tra i 20 e i 24 anni possiede una laurea, contro una media europea del 35,7%) e un tasso di abbandono prematuro degli studi tra i più alti di Europa (17,6% di early leavers contro una media europea del 12,7%). Anche se la laurea offre chance occupazionali decisamente superiori a quelle offerte da altri percorsi formativi, tuttavia, circa quattro laureati italiani su dieci svolgono un lavoro per il quale sarebbe richiesto un livello di istruzione più basso. Il tutto accompagnato da un progressivo calo dei rendimenti dell'investimento in istruzione (ovvero del rapporto tra salario medio di un laureato e salario medio dei possessori di titoli di studio più bassi). Aumenta la probabilità di cadere nella trappola di disoccupazione di lunga durata, innescando quindi un circolo vizioso tra deperimento delle conoscenze e conseguente emarginazione sociale.*

## 2. La Garanzia Giovani

### 2.1 La Raccomandazione della Commissione Europea del 22 Aprile 2013

La Raccomandazione della “Garanzia per i Giovani” (Youth Guarantee) rappresenta una innovazione importantissima nelle politiche europee di sostegno alle politiche giovanili. La Raccomandazione sancisce un principio di sostegno ai giovani, fondato su politiche attive di istruzione, formazione e inserimento nel mondo del lavoro, promuove la prevenzione dell’esclusione e della marginalizzazione sociale e innova profondamente il bilancio europeo, introducendo un finanziamento importante con valenza anche anticiclica nelle regioni dove la disoccupazione giovanile risulta superiore al 25%.

La Garanzia per i Giovani impegna gli Stati europei che la sottoscrivono a «garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevano un’offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema di istruzione formale». La coorte di riferimento è 15-24 anni, ma in alcuni casi i programmi possono essere estesi fino ai 29 anni. Il “patto” tra lo Stato e il giovane viene sottoscritto al momento della registrazione presso un servizio per l’impiego. Nel caso di giovani non registrati ogni Stato Membro definisce un canale equivalente di accesso alla Garanzia.

Nella prospettiva di garantire a tutti i giovani un servizio efficace e concrete opportunità di lavoro o formazione, un’attenzione particolare è rivolta allo sviluppo e al rafforzamento dei servizi pubblici per l’impiego. Vanno altresì chiaramente identificati gli altri enti pubblici incaricati di gestire la Garanzia e di coordinare e gestire le *partnership* con altri soggetti pubblici e privati. È possibile, inoltre, istituire dei “punti focali” (*focal groups*), ovvero organizzazioni capaci di contribuire al coordinamento delle azioni.

Le misure da intraprendere, secondo la Raccomandazione, dipendono dalle caratteristiche del giovane, e possono consistere, in particolare, in: reinserimento nel sistema della formazione e/o dell’istruzione, nel caso di *early school leavers* o di persone con scarsa qualificazione professionale; definizione di percorsi di inserimento personalizzati nel mercato del lavoro; interventi sui costi indiretti del lavoro; promozione della mobilità del lavoro; promozione di start-up.

L’iniziativa europea per la Garanzia Giovani è partita il primo gennaio 2014. La Commissione ha ricevuto i Piani nazionali dei singoli paesi entro la scadenza fissata per il 31 dicembre 2013, tempistica rispettata anche dall’Italia. I paesi con gravi problemi di

bilancio e di disoccupazione giovanile hanno avuto la possibilità di prevedere una attuazione graduale nel tempo. Il finanziamento dell'iniziativa avviene attraverso l'anticipo (*front-loading*) dei fondi previsti per la Garanzia giovani, l'uso del Fondo sociale europeo e di altre dotazioni nel bilancio comunitario 2014-2020, nonché di altre risorse finanziarie a livello regionale e locale. La BEI e il sistema finanziario possono rendere l'iniziativa più fluida, anticipando laddove necessario i fondi europei e supportando iniziative specifiche alle regioni dove il tasso di disoccupazione giovanile supera il 25%. In ogni caso, i paesi sono tenuti a istituire appropriate strutture di monitoraggio.

## **2.2 Il quadro normativo delle politiche del lavoro e i principi guida della *governance* del sistema della Garanzia Giovani**

Il sistema italiano di servizi per l'impiego e politiche attive del lavoro costituisce l'eredità delle riforme poste in atto a partire dal 1997, mentre la Riforma del Titolo V della Costituzione, pur con intenti lodevoli, ha dato vita a un quadro normativo carico di incertezze interpretative. In particolare, la configurazione di un quadro caratterizzato da competenze legislative concorrenti tra Stato e Regioni, bilanciate da poteri esclusivi dello Stato sui LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e sui principi fondamentali, nel campo dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro e di competenze legislative esclusive (residuali) delle Regioni nel campo dell'istruzione e della formazione professionale, ha reso più frequenti le occasioni di conflitto di ruoli piuttosto che favorire atteggiamenti cooperativi (come, purtroppo, ha dimostrato l'incessante ricorso, senza precedenti sotto il profilo quantitativo, alla Corte costituzionale).

È maturata tuttavia nel tempo la consapevolezza che occorresse uscire da questa *impasse*. Per questo, la Struttura di Missione, prevista dal decreto legge 28 giugno 2013, n. 76 (convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99), si configura come sede partecipata da Stato, Regioni e Province, cui è affidato lo svolgimento di compiti «propositivi ed istruttori, in attesa della definizione del processo di riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego». Con riferimento alla Garanzia Giovani e alla ricollocazione dei lavoratori destinatari dei cosiddetti “ammortizzatori sociali in deroga”, l'attività propositiva e istruttoria di cui si è detto è destinata a trasformarsi in intese definitive e impegnative in sede di Conferenza Stato-Regioni.

La Struttura di missione è chiamata (tra l'altro) a:

- interagire, nel rispetto dei principi di leale collaborazione, con i diversi livelli di governo preposti alla realizzazione delle politiche occupazionali;
- definire le linee-guida nazionali, da adottarsi anche a livello locale, per la programmazione degli interventi di politica attiva;

- promuovere, indirizzare e coordinare gli interventi di competenza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di Italia Lavoro s.p.a. e dell'Isfol;
- individuare le migliori prassi, promuovendone la diffusione e l'adozione fra i diversi soggetti;
- promuovere la stipula di convenzioni ed accordi con istituzioni pubbliche, enti ed associazioni private per implementare e rafforzare, in una logica sinergica ed integrata, le diverse azioni;
- valutare gli interventi e le attività espletate in termini di efficacia e di efficienza e di impatto e definire meccanismi di premialità in funzione dei risultati conseguiti dai vari soggetti;
- proporre ogni opportuna iniziativa per integrare i diversi sistemi informativi, definendo a tal fine linee-guida per la banca-dati politiche attive e passive;
- predisporre periodicamente, in esito al monitoraggio degli interventi, rapporti contenenti anche proposte di miglioramento dell'attività amministrativa.

Ciascuno dei punti sopra citati testimonia la volontà di consolidare atteggiamenti e percorsi cooperativi e non autoritativi. La Garanzia Giovani si offre, dunque, come un "banco di prova" per praticare questo spirito di collaborazione nella costruzione di modelli d'azione nazionali (cioè condivisi da Stato e Regioni), nell'attesa, come auspicato da più parti, che vada in porto un'azione di riforma strutturale più complessiva.

Qui di seguito sono riportate alcune tavole di sintesi delle recenti innovazioni normative che, nel corso del Governo Letta, sono state apportate con particolare riferimento alle problematiche del lavoro, dell'istruzione, dei giovani e dello sviluppo economico.

## PRINCIPALI INTERVENTI NORMATIVI ADOTTATI DAL GOVERNO LETTA

### TIPOLOGIE CONTRATTUALI, TIROCINI E APPRENDIMENTO PERMANENTE

#### a) Istituti contrattuali

- La legge di riforma del mercato del lavoro (legge n. 92/2012) prevede la razionalizzazione dei numerosi strumenti di flessibilità del lavoro con l'obiettivo duplice di preservarne gli aspetti positivi e di sostegno a una più efficiente organizzazione del lavoro e di limitarne, per contro, gli spazi per usi impropri, elusivi di obblighi normativi, contributivi e fiscali e deleteri della concorrenza e della produttività. Contestualmente prevede un'ulteriore misura di potenziamento dell'istituto dell'assicurazione contro la disoccupazione, estendendone l'accesso ai più giovani.
- Il Decreto Lavoro (D.L. n. 76/2012) prevede ritocchi alle forme contrattuali, in particolare per il lavoro a termine, lavoro intermittente, collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto, lavoro accessorio e contratto di rete tra imprese, aumentando la flessibilità in entrata.

#### b) Apprendistato

- La legge di riforma del mercato del lavoro (legge n. 92/2012) attribuisce massimo valore all'apprendistato inteso come percorso privilegiato verso la maturazione professionale dei lavoratori, nonché il punto di partenza verso la progressiva instaurazione di rapporti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. In particolare, la riforma insiste fortemente sul valore formativo dell'apprendistato. Introduce, a tal fine, un meccanismo che collega l'assunzione di nuovi apprendisti al fatto di averne stabilizzati una certa percentuale nell'ultimo triennio. Prevede una durata minima, ferma restando la possibilità di durate inferiori per attività stagionali, ampliandone la possibilità di utilizzo attraverso l'innalzamento del rapporto tra apprendisti e lavoratori qualificati.
- Il Decreto Lavoro (D.L. n. 76/2013) ha reso più semplice per le imprese l'uso del contratto di apprendistato, in particolare per il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, definendo una disciplina più omogenea sull'intero territorio nazionale.

#### c) Tirocini

- La riforma del mercato del lavoro (legge n. 92/2012) ha previsto misure volte a delineare un quadro più razionale ed efficiente di tale strumento, definendo i seguenti principi e criteri direttivi: la previsione di azioni e interventi volti a prevenire e contrastare un uso distorto dell'istituto; l'individuazione degli elementi qualificanti del tirocinio e degli effetti conseguenti alla loro assenza; il riconoscimento di una congrua indennità, anche in forma forfettaria, in relazione alla prestazione svolta. In caso di mancata corresponsione dell'indennità, è prevista, a carico del trasgressore, l'irrogazione di sanzioni il cui ammontare è proporzionato alla gravità dell'illecito. Tali principi sono stati recepiti nelle Linee guida del 24 gennaio 2013 concernenti la definizione di standard minimi di uniformità della disciplina sul territorio nazionale.
- Al fine di consentire l'effettivo ricorso ai tirocini anche da parte delle pubbliche amministrazioni statali (comprese quelle ad ordinamento autonomo), il Decreto Lavoro (D.L. n. 76/2013) istituisce presso il MLPS un apposito fondo. Inoltre, per sostenere la tutela del settore dei beni culturali istituisce, per l'anno 2014, presso il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il "Fondo mille giovani per la cultura", destinato alla promozione di tirocini formativi e di orientamento nei settori delle attività e dei servizi per la cultura rivolti a giovani fino a 29 anni di età. Infine, allo scopo di sostenere le attività di tirocinio durante il corso degli studi di laurea, svolte dagli studenti iscritti nell'anno accademico 2013-2014, prevede un incentivo alle università che firmeranno con il MIUR un accordo specifico.

#### d) Apprendimento permanente

- In linea con le indicazioni dell'Unione Europea e, come richiesto dalla legge di riforma del mercato del lavoro, il d. lgs. n. 13/2013 disciplina il c.d. apprendimento permanente, rendendo possibile la quantificazione del bagaglio di esperienze di ogni individuo attraverso la definizione di un sistema nazionale di standard minimi di certificazione che assicuri il diritto di studenti e lavoratori al riconoscimento delle competenze acquisite in diversi contesti di apprendimento, in ambito nazionale e, in prospettiva, in ambito europeo.

### INCENTIVI ALL'ASSUNZIONE DI GIOVANI A TEMPO INDETERMINATO

- Per favorire la creazione di occupazione stabile e di carattere aggiuntivo rispetto ai livelli occupazionali attuali, utilizzando risorse dello Stato e fondi strutturali comunitari, il Decreto Lavoro (D.L. n. 76/2013) prevede incentivi per nuove assunzioni a tempo indeterminato di lavoratori giovani. La misura consiste nella decontribuzione totale per le retribuzioni fino a 1950 euro al mese (per un periodo massimo di 18 mesi) per nuove assunzioni a tempo indeterminato, escluse quelle con contratti di lavoro domestico, di giovani di età compresa tra i 18 e i 29 anni. La decontribuzione è erogata solo se l'assunzione aumenta l'occupazione complessiva dell'impresa (non solo quella a tempo indeterminato). Il beneficio è pari ad un terzo della retribuzione lorda mensile imponibile del lavoratore interessato, con un limite di 650 euro mensili. Nel caso in cui si tratti di una assunzione diretta a tempo indeterminato, il beneficio è erogato per un periodo di 18 mesi. Nel caso di contratto a tempo determinato trasformato in contratto a tempo indeterminato, il beneficio è limitato a 12 mesi: in ogni caso, la trasformazione deve determinare un incremento occupazionale (il che vuol dire che l'azienda deve almeno rimpiazzare il contratto trasformato) da attuarsi entro un mese, attraverso un'ulteriore assunzione di lavoratore con contratto di lavoro dipendente. Tali assunzioni devono intervenire non oltre il 30 giugno 2015.

### AIUTI ALL'AUTO-IMPREDITORIALITA' E AI TIROCINI NEL MEZZOGIORNO

- Il Decreto Lavoro (D.L. n. 76/2013) consente la possibilità di utilizzare, nelle zone del Mezzogiorno, le risorse derivanti dalla riprogrammazione comunitaria del periodo 2007-2013 per il rifinanziamento, per complessivi 340 milioni di euro, di misure volte a: favorire l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità; favorire la promozione e realizzazione di progetti promossi da giovani e da persone di categorie svantaggiate e molto svantaggiate per l'infrastrutturazione sociale e la valorizzazione di beni pubblici, con particolare riferimento ai beni confiscati ai sensi della normativa antimafia; consentire di svolgere tirocini formativi in favore di giovani che non lavorano, non studiano e non partecipano ad alcuna attività di formazione (NEET), di età compresa fra i 18 e i 29 anni, residenti e/o domiciliati nelle regioni del Mezzogiorno.

### ORIENTAMENTO E ALTERNANZA SCUOLA-LAVORO

- Il D.L. 12 settembre 2013, n. 104 (conv. con modific. con legge 8 novembre 2013, n. 128) "Misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca" prevede:
  - uno stanziamento pari a 6,6 milioni di euro (1,6 per il 2013 e 5 per il 2014) per potenziare l'orientamento degli studenti della scuola secondaria di 1° e di 2° grado, coinvolgendo nel processo l'intero corpo docente;
  - che le attività eccedenti l'orario obbligatorio saranno remunerate con il Fondo delle istituzioni scolastiche. Anche le Camere di commercio, le Agenzie per il lavoro e le Associazioni iscritte al Forum delle associazioni studentesche potranno essere coinvolte. L'orientamento dovrà essere effettuato nell'ultimo anno della scuola secondaria di 1° grado e a partire già dal 4° anno della scuola secondaria di 2° grado anche nell'ottica del Programma europeo 'Garanzia per i giovani'. Sono previsti interventi specifici per l'orientamento degli studenti con disabilità;
  - che le scuole inseriscano le loro proposte in merito sia nel Piano dell'offerta formativa che sul proprio sito. Saranno previste anche misure per far conoscere agli studenti il valore educativo e formativo del lavoro, anche attraverso giornate di formazione in azienda;
  - l'avvio di un programma sperimentale per gli anni 2014/2016 per permettere agli studenti degli ultimi due anni della scuola secondaria di 2° grado periodi di formazione presso le aziende.



Il quadro normativo di “poteri concorrenti” appena illustrato, con forti responsabilità sia a livello statale che a livello regionale e locale, ha importanti implicazioni ai fini del disegno di un modello operativo della Garanzia Giovani che risponda a criteri di efficienza e di efficacia. Il modello italiano della Garanzia Giovani mira a realizzare un rapporto sinergico e ottimale tra i vari livelli di governo. I servizi che godono di forti economie di scala, come le piattaforme informatiche o i sistemi di monitoraggio e *benchmarking*, vengono meglio realizzati a livello centrale. Al livello centrale spetta anche far rispettare “principi meritevoli” come la parità delle opportunità, un insieme di regole semplici e comprensibili, standard minimi di servizio. Molti servizi rivolti direttamente alle persone - dai colloqui di orientamento alla formazione - non godono, invece, di economie di scala e possono essere svolti a livello locale. In questo caso, il decentramento politico e amministrativo consente non solo di rispondere meglio alle preferenze dei cittadini, ma anche, se sussistono determinate condizioni di sistema, di fornire tali servizi in maniera più efficiente.

La piena efficacia di meccanismi di “contendibilità” non può tuttavia dispiegarsi se la qualità dei servizi di cui è oggetto è di difficile valutazione. I servizi per il lavoro e quelli dell’istruzione e della formazione si svolgono in un contesto molto particolare: “sfornano” giovani con titoli di studio, ognuno dei quali è destinato a incontrare un numero limitato di percorsi lavorativi. Insomma, molti giovani diversi e poche occasioni per valutarli. Invece, quando esce, per esempio, un nuovo modello di telefono cellulare ci sono milioni di occasioni per valutare lo stesso prodotto per cui il mercato è in grado di stabilirne in poco tempo l’effettiva affidabilità e il valore relativo rispetto a prodotti concorrenti.

Naturalmente, è molto più difficile valutare il valore di un servizio all’orientamento al lavoro, di un percorso di istruzione professionale, di un tirocinio o di un vero e proprio percorso scolastico. Ad esempio, ogni candidato tenderà a magnificare il proprio curriculum, ma una volta che un’azienda assume una determinata persona è complicato “tornare indietro” avviando un processo di licenziamento. È quindi necessario mettere in campo meccanismi che affianchino il “mercato” per segnalare la qualità dell’istruzione e del servizio ricevuto. Questi segnali, sotto forma di informazioni, sono utili sia al lavoratore che ha investito nella propria istruzione, sia al datore di lavoro che non voglia accontentarsi di valutazioni sommarie.

Di conseguenza, il Piano Italiano per la Garanzia Giovani valorizza l’autonomia propria dei vari livelli di Governo, creando al contempo un contesto di standard nazionali e di opportunità per lo sviluppo di sinergie tra le diverse aree territoriali e i diversi attori coinvolti, al fine di offrire ai giovani maggiori opportunità di scelta in un contesto di efficienza, efficacia e trasparenza delle azioni ad essi rivolte. In questo senso il Piano si inserisce in maniera coerente nel quadro normativo vigente e con i principi di efficienza ed efficacia illustrati nel paragrafo precedente, prevedendo un continuo monitoraggio delle azioni svolte e dei risultati ottenuti, in grado di produrre dati resi disponibili in tempo reale a tutti gli operatori del sistema e agli utenti finali.

## 2.3 Il Piano italiano per la Garanzia Giovani

Il Piano italiano per la Garanzia Giovani è stato presentato alla Commissione europea in una prima versione a novembre 2013 e, in una seconda versione più dettagliata, nel successivo mese di dicembre. Base del Piano è stato il documento condiviso il 30 ottobre 2013 con tutti i partecipanti della Struttura di Missione. L'approccio adottato per la definizione del Piano italiano si ispira a tre principi basilari:

1. *Applicare coerentemente al sistema giovani principi di politica attiva.* I sistemi di politica attiva sono basati su attività di orientamento indirizzate ai singoli individui, con l'obiettivo di definire percorsi congrui ad ognuno di essi e tali da portare ad un deciso miglioramento del loro "capitale umano". Per questa via, i giovani potranno dare un miglior contributo, in quanto lavoratori, alla produttività e all'efficienza del sistema e accedere a un percorso di vita dal quale ricavare i redditi richiesti per condurre una esistenza libera, dignitosa e integrata nel mondo sociale. D'altronde, il superamento di politiche di incentivazione tradizionali, come pur valide forme di decontribuzione per incoraggiare le imprese ad assumere giovani, riguarda la maggior parte dei nostri partner europei. Il motivo è semplice: mentre l'incentivo rappresenta un sostegno o un incoraggiamento transitorio, il miglioramento del capitale umano dà un contributo permanente alla competitività di una azienda.
2. *Colmare, almeno in parte, i divari in termini di organizzazione, personale addetto e processi tra l'Italia e gli altri paesi.* I partner europei, e in particolare Francia, Germania e Gran Bretagna, hanno da tempo spostato l'asse delle politiche del lavoro verso le politiche attive. In particolare, hanno definito, anche attraverso un lungo percorso di costruzione di servizi e di sperimentazioni ed esperienze, alcuni criteri e parametri standard. Per esempio, un consulente di un centro per l'impiego può, di regola, seguire fino a 150 persone in cerca di lavoro, ma nel caso dei giovani il parametro ideale è compreso tra 1 e 75. Peraltro, questi consulenti debbono avere alcuni requisiti professionali a loro volta uniformati. Anche altri servizi, come i percorsi di formazione o di avviamento al lavoro, sono in qualche modo standardizzabili, così come gli strumenti di monitoraggio e gestione dei servizi stessi.
3. *Sviluppare il Piano Garanzia Giovani attraverso ampie forme di cooperazione e il coinvolgimento, in primo luogo, degli attori pubblici che hanno responsabilità dirette in materia di politiche del lavoro, ma anche delle parti sociali e del non-profit.* L'attuazione del Piano Garanzia Giovani richiede la più ampia mobilitazione di energie pubbliche, private e del settore non-profit. Mentre le competenze in materia di lavoro sono concorrenti tra Stato e Regioni, la raccomandazione Europea sulla Garanzia Giovani prevede un ruolo relevantissimo delle parti sociali e dei *focus group* e, in generale, di tutte quelle iniziative che possono consentire di creare un

“tessuto connettivo” tra giovani e mondo del lavoro e tra quest’ultimo e gli enti di istruzione e formazione.

Su questi aspetti, il documento approvato dalla Struttura di Missione sottolinea che: «Il Piano Italiano “Garanzia per i Giovani” valorizza l’autonomia propria dei vari livelli di Governo, creando al contempo un contesto di standard nazionali e di opportunità per lo sviluppo di sinergie tra le diverse aree territoriali e i diversi attori coinvolti, al fine di offrire ai giovani maggiori opportunità di scelta in un contesto di efficienza, efficacia e trasparenza delle azioni ad essi rivolte.

Il Piano, elaborato dalla Struttura di Missione, si prefigge i seguenti obiettivi: individuazione del target minimo di giovani ai quali offrire la Garanzia; accesso e sensibilizzazione dei giovani interessati alla Garanzia Giovani che si rivolgono ai soggetti individuati autonomamente dalle Regioni (nel rispetto delle diverse organizzazioni territoriali), per l’attuazione dell’iniziativa nel loro territorio (es. centri per l’impiego, università, istituti scolastici, agenzie per il lavoro, operatori accreditati ai servizi per il lavoro/formazione, ecc.). Attraverso il Piano si intende:

- offrire a giovani destinatari della garanzia l’opportunità di un colloquio specializzato, preparato da percorsi di costruzione del CV e di autovalutazione, che prepari i giovani alle scelte del ciclo di vita ed all’ingresso nel mercato del lavoro;
- rendere sistematiche le attività di orientamento al mondo del lavoro nel sistema educativo (istituti scolastici, istruzione e formazione professionale ed università), sia attraverso gli operatori, sia con interventi sostenuti da supporti informatici ad alto valore aggiunto;
- incoraggiare interventi sistematici nei confronti dei NEET che hanno abbandonato il sistema di istruzione e formazione, sia direttamente attraverso i servizi per l’impiego sia prevedendo appositi partenariati con le imprese, le istituzioni pubbliche, gli enti non-profit;
- promuovere percorsi verso l’occupazione, anche incentivati, attraverso servizi e strumenti che favoriscano l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché l’autoimpiego e l’autoimprenditorialità.

Al fine di realizzare una Garanzia per i Giovani basata su un insieme coordinato di azioni, politiche e servizi, sono stati individuati i seguenti elementi fondamentali, indispensabili e propedeutici a garantire efficienza, efficacia e sostenibilità alle stesse:

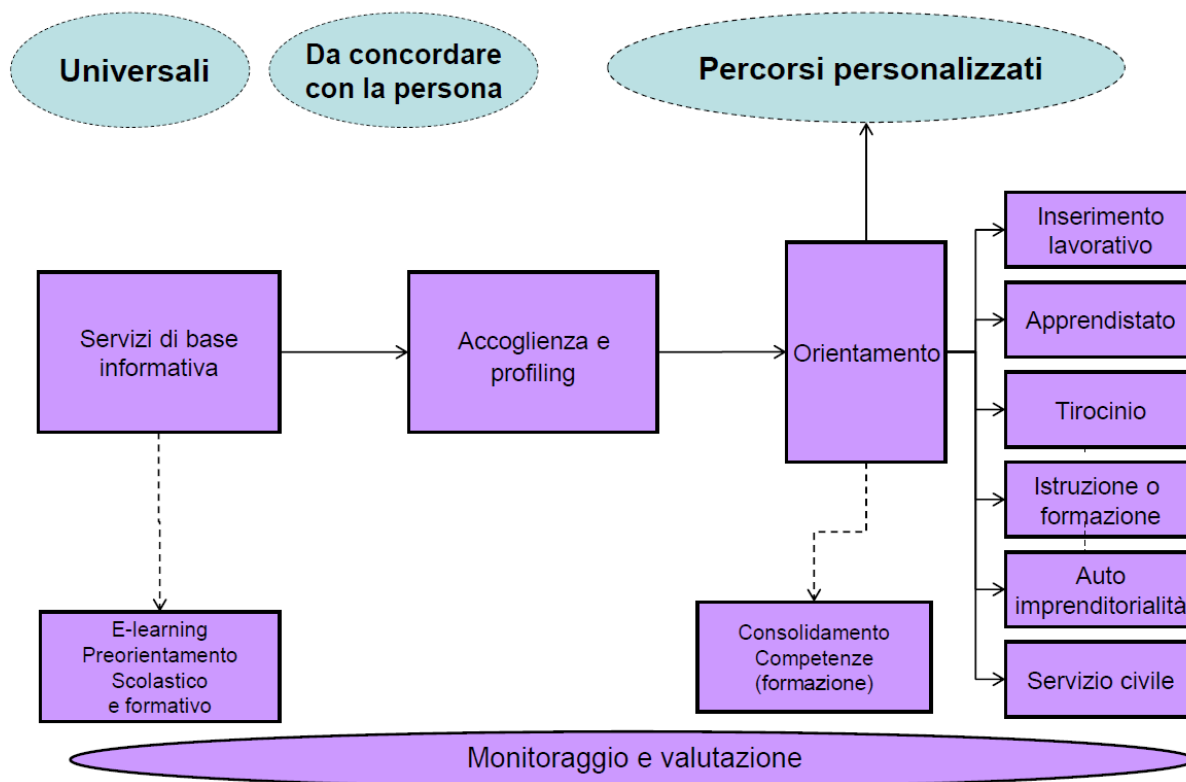
- definizione di livelli essenziali delle prestazioni validi su tutto il territorio nazionale, che fungano da riferimento per l’individuazione delle modalità, dei costi standard e dei contenuti essenziali con cui la Garanzia viene attuata;
- individuazione delle possibili azioni finanziabili, tra cui:
  - un’offerta di lavoro eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale;
  - un’offerta di contratto di apprendistato, anche da svolgersi all’estero con il supporto della rete Eures;
  - un’offerta di tirocinio accompagnata da una borsa di tirocinio;

- un’esperienza con il servizio civile;
- l’inserimento o il reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente;
- l’accompagnamento ad un percorso di avvio d’impresa;
- effettiva disponibilità, in tempi certi, di una diffusa rete di punti di accesso fisici e virtuali (piattaforma nazionale integrata), che permetta ai giovani che si attiveranno per accedere alla Garanzia di ottenere livelli di servizio comuni su tutto il territorio e corrispondenti agli standard nazionali definiti;
- servizi e interventi sussidiari messi in campo dal Governo e dalle Regioni al fine di garantire, secondo i tempi del Piano nazionale, l’accesso alla Garanzia su tutto il territorio nazionale;
- sistema nazionale di monitoraggio degli standard e delle prestazioni, dei servizi e del raggiungimento degli obiettivi, basato sulla condivisione ed analisi di dati individuali;
- disponibilità di un sistema informativo del lavoro che faccia riferimento a standard minimi di servizio condivisi, protocolli di interscambio tali da permettere tracciabilità, univocità e diffusione delle informazioni;
- nell’ambito di quest’ultimo, un portale nazionale nel quale siano disponibili servizi e informazioni su opportunità di lavoro in ambito nazionale e comunitario<sup>5</sup>, servizi a valore aggiunto rivolti al *target*, informazioni di monitoraggio e valutazione; con riferimento alle piattaforme per l’incrocio tra domanda e offerta, la cooperazione deve essere garantita anche con gli analoghi sistemi europei;
- reale cooperazione fra i domini informativi dell’istruzione e della formazione professionale, della tutela e della sicurezza nel lavoro e il sistema informativo del lavoro, al fine di realizzare efficacemente politiche di prevenzione delle condizioni di esclusione, di contrasto alla disoccupazione, di attivazione, di integrazione fra politiche attive e passive, di alternanza istruzione/formazione-lavoro.

---

<sup>5</sup> Si richiama l’esperienza di cooperazione applicativa che si è consolidata sul versante del sistema informativo del lavoro, confermata dalla banca dati delle politiche attive e passive del lavoro di cui all’articolo 8 del D.L. 76/2013.

# Garanzia Giovani: quali servizi



### 3. Lo stato del Programma italiano per la Garanzia Giovani

#### 3.1 Il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico

Il primo passo per la costruzione del percorso partenariale che ha accompagnato la definizione del Piano nazionale per l'attuazione della Garanzia per i Giovani in Italia è stata l'istituzione, con il D.L. 76/2013 (convertito in Legge 9 agosto 2013 n. 99), della citata Struttura di Missione che coinvolge, oltre al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS) e alle sue agenzie tecniche (ISFOL e Italia lavoro), l'INPS, il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca (MIUR), il Ministero per lo Sviluppo Economico (MISE), il Dipartimento per la Gioventù e del Servizio Civile nazionale della Presidenza del Consiglio, le Regioni e Province autonome, le Province e l'Unioncamere. La Struttura ha iniziato ad operare nel luglio del 2013 e, attraverso una serie di incontri, è giunta alla predisposizione del Piano e al suo invio alla Commissione Europea nel dicembre 2013.

L'articolazione della Struttura, di per sé plurale e sufficientemente ampia da avviare un confronto partenariale strutturato tra Ministeri, Regioni, Province e Camere di Commercio, è stata ulteriormente arricchita dalla costituzione di Gruppi tecnici di lavoro, interni alla Struttura stessa, che a partire da settembre 2013 hanno avviato i lavori e prodotto documenti di indirizzo che sono stati recepiti nel Piano di attuazione.

<b>Gruppi tematici e partecipanti</b>	
<b>Gruppo</b>	<b>Partecipanti</b>
Supporto informativo e orientativo per i giovani	MLPS, MISE, MIUR, Province, Unioncamere, Isfol, Italia Lavoro
Autoimprenditorialità e prestiti d'onore	MLPS, MEF, MISE, MIUR, Province, Unioncamere, Isfol, Italia Lavoro
Rapporti con gli organismi che possono offrire opportunità di lavoro ai giovani	MLPS, MISE, MIUR, Dipartimento per la Gioventù, Province, Unioncamere, Isfol, Italia Lavoro
Focus Group giovanili e mobilitazione delle idee	MLPS, MIUR, Dipartimento per la Gioventù, Province, Unioncamere, Isfol, Italia Lavoro
Comunicazione	MLPS, MIUR, Province, Unioncamere, Isfol, Italia Lavoro

Una attenzione particolare è stata posta dal MLPS alla costruzione e al consolidamento di partenariati istituzionali strategici per la buona riuscita del Piano e degli interventi previsti. Con il MIUR è stato avviato un percorso di riflessione e collaborazione su tre aree di intervento rilevanti per l'attuazione della Garanzia Giovani e più in generale per il miglioramento dell'occupabilità dei giovani:

- potenziamento degli strumenti di informazione e orientamento per i giovani in tutte le scuole italiane, a partire dalla scuola media, per favorire l'elaborazione di un progetto di formazione e di vita adeguato alle proprie attitudini e vocazioni;
- promozione di interventi rivolti alle eccellenze, da realizzarsi anche attraverso il sostegno e lo sviluppo di percorsi di apprendistato di alta formazione e ricerca in grado di promuovere la qualità, l'innovazione e la competitività del sistema produttivo nazionale, accrescendo la pertinenza dell'istruzione superiore alle esigenze del mercato del lavoro;
- misure per prevenire e contrastare l'abbandono scolastico e a supporto delle categorie svantaggiate attraverso l'avvio di una fase di *scouting* ad opera di operatori professionisti che intercettino i beneficiari del piano Garanzia Giovani e individuino il percorso più adeguato per un corretto inserimento nel mondo del lavoro o della formazione. La realizzazione di queste misure richiede il potenziamento della rete di orientatori, servizi per l'impiego e soggetti dell'istruzione e formazione (Poli tecnici e professionali, ITS, ecc.)

Con il Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile nazionale si è concordata la possibilità di inserire le esperienze di servizio civile tra i percorsi proposti nell'ambito della Garanzia giovani. È inoltre allo studio la proposta di utilizzare i "centri di aggregazione pilota" per intercettare i NEET soprattutto nelle aree svantaggiate.

Con il MISE e il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), coinvolto nei gruppi di lavoro della Struttura di Missione, è stato avviato un confronto per la promozione e il finanziamento di iniziative di autoimprenditorialità, prevedendo anche un coinvolgimento diretto della Banca Europea degli Investimenti.

Tra le attività di concertazione avviate dal MLPS per accompagnare la definizione del Piano sono da segnalare gli "Incontri di concertazione" avviati fin dall'ottobre 2013 con le Regioni da un lato e con una molteplicità di soggetti dall'altro lato: Associazioni datoriali, Organizzazioni sindacali, Associazioni giovanili e del servizio civile, Rappresentanze studentesche, Associazioni non profit e del Terzo Settore.

Il confronto con le Regioni, finalizzato alla redazione del Piano di attuazione, ha avuto lo scopo di stabilire la governance gestionale complessiva del programma ed i relativi compiti del livello centrale e regionale (stabilito poi all'interno del Piano stesso). Gli incontri con il partenariato socio-economico allargato, invece, hanno avuto una duplice valenza: avviare il confronto partenariale e presentare il processo attivato per la definizione del Piano di

attuazione della Garanzia per i Giovani; verificare la fattibilità delle azioni da mettere in campo, attraverso proposte concrete di collaborazione.

## **Le istituzioni coinvolte negli incontri condotti dal Ministro del Lavoro**

### **REGIONI E PROVINCE AUTONOME**

**ASSOCIAZIONI DATORIALI:** Abi, Acri, Alleanza cooperative italiane, Alleanza lavoro, Ania, Assolavoro, Cia, Cida, Cipa, Ciu, Clai, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Confetra, Confindustria, Confservizi, Copagri, Federdistribuzione, Rete imprese Italia, Unionquadri

**ORGANIZZAZIONI SINDACALI:** Cgil, Cisl, Uil, Ugl

**ASSOCIAZIONI GIOVANILI E SERVIZIO CIVILE:** Forum Nazionale Giovani, Associazione Cristiana Artigiani Italiani, Associazione Piccole e Medie Imprese, Assoimprese, Gruppo Giovani Casartigiani, Cia-Agia, Cna, Coldiretti Giovani, Confagricoltura\_Anga, Confapi, Confartigianato imprese, Confesercenti, Confindustria, Rete Imprese Italia, Confcooperative, LegaCoop, Consulte Provinciali degli studenti, Forum associazioni studentesche, Movimento studentesco nazionale, Movimento studenti cattolici, Movimento studenti di azione cattolica, Unione degli studenti, Rete degli studenti, Federazione degli studenti, Studicentro, Cnsu, Udu, Run, Link, Unilab, Spl-Au-An, Clds, Cnesc, Forum Servizio Civile, Rappresentante Giovani in Servizio Civile

**ASSOCIAZIONI NON PROFIT E TERZO SETTORE:** Convol, Forum terzo Settore, CSVnet

Questo processo partenariale di “mobilitazione dal basso”, molto innovativo, ha riscosso un rilevante successo e permetterà la creazione di una rete di sostegno attivo alla implementazione della Garanzia Giovani nel nostro paese. A seguito degli incontri, le diverse organizzazioni sono state invitate a sottoscrivere degli accordi bilaterali per l’implementazione di azioni specifiche del Piano e per la diffusione della comunicazione sul Programma. Al partenariato verrà chiesto, in particolare, di partecipare ai Focus Group (metodo incoraggiato dalla UE nella Raccomandazione del Consiglio Europeo del 22/4/2013, al fine di sostenere i giovani in modo più efficace e affrontare la potenziale mancanza di informazioni sulle offerte esistenti) che saranno attivati con il lancio dell’iniziativa. Il punto di forza del Focus Group come metodo di lavoro consiste nell’idea che l’interazione sociale costituisca una risorsa importante per trasmettere informazione, consapevolezza e crescita culturale.

I Focus Group nasceranno intorno a tre obiettivi: divulgare le finalità della Garanzia per i giovani insieme alle modalità del suo funzionamento e informarne la popolazione locale; facilitare, grazie al flusso di informazioni che verranno scambiate al suo interno e all’azione



divulgativo-informativa che si propone di compiere, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro nel territorio dove hanno sede; facilitare l'intercettazione ed il recupero dei giovani che hanno abbandonato gli studi, i cosiddetti *drop out* scolastici. Per dare visibilità e per fornire uno spazio comune di confronto ai diversi Focus group che si creeranno a livello nazionale sarà creata una apposita sezione sul sito nazionale della Garanzia per i Giovani a cui è chiamato ad iscriversi e registrarsi ciascun Focus Group per essere riconosciuto quale "Focus Group ufficiale Garanzia per i Giovani".

### **Protocolli in corso di definizione**

Confindustria  
Re.te Imprese Italia  
Confartigianato  
Lega Coop  
Associazione Italiana delle Aziende Familiari - AidAF  
Alleanza Lavoro Network  
CGIL  
CISL  
UIL  
UGL  
Federazione nazionale dei Cavalieri del Lavoro  
Finmeccanica

Se il confronto e il coinvolgimento partenariale, sia istituzionale che socio-economico, è stato molto intenso nella fase della predisposizione del Programma nazionale, si prevede un altrettanto forte coinvolgimento nelle successive fasi. Per ciò che riguarda la sorveglianza, il MLPS intende farsi promotore di un ampio coinvolgimento partenariale nell'ambito dei Comitati di Sorveglianza. Lo stesso per ciò che riguarda la valutazione, cosicché il partenariato sarà chiamato a condividere il Piano di Valutazione, così come suggerito dai documenti della CE. I partner riceveranno tutte le valutazioni e saranno informati sull'andamento ed i risultati delle valutazioni previste nel Piano di Valutazione.

## **3.2 Il Piano operativo nazionale e gli accordi con le Regioni**

Dopo un'ampia condivisione con tutti gli *stakeholders* e la presentazione nella Struttura di Missione, nel dicembre 2013 è stato inviato alla Commissione Europea il Piano Italiano della Garanzia per i Giovani, anche al fine di utilizzare, senza ritardi, le risorse straordinarie messe disposizione dalla Commissione Europea con la linea di finanziamento *ad hoc*.

Per garantire una risposta comune ad un problema nazionale, anche su input della Commissione Europea, è stato deciso che la gestione del Piano avvenga con un Programma Operativo Nazionale (PON), che vedrà le Regioni agire come Organismi Intermedi, ossia come Autorità di gestione delegate. Conseguentemente sono stati tracciati i connotati distintivi di ciascun intervento, comprensivo anche dei parametri di spesa. Tali schede sono state oggetto di confronto con le Regioni e costituiscono parte integrante del Programma.

Attualmente sono in fase di definizione le convenzioni con le Regioni, i Piani attuativi Regionali, nonché il Piano Operativo nazionale, per il quale sussiste già una versione quasi definitiva.

## **3.3. La piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani**

La realizzazione di una piattaforma tecnologica integrata, che colleghi tutti i livelli istituzionali coinvolti nel programma, è necessaria per rendere effettiva la Garanzia Giovani, così da offrire un sistema unitario di informazione ed orientamento, mediante sistemi a distanza e automatizzati, e soprattutto di servizi individualizzati a tutti i giovani che sono usciti dal mondo della scuola (anzitempo o al completamento del percorso di studi), oppure che stanno cercando lavoro.

Per la prima volta nell'esperienza italiana, è stata progettata una piattaforma tecnologica comune tra MLPS, Regioni e Servizi per il lavoro che costituisca un sistema "unitario" sul territorio nazionale e garantisca che le informazioni, i servizi ed il monitoraggio siano disponibili ai diversi attori di volta in volta interessati con le stesse modalità, sia sul sistema nazionale che sui sistemi locali. La piattaforma, quindi, non serve solo a concentrare in un unico "luogo" virtuale le informazioni rilevanti, ma avrà anche una funzione di coordinamento dei vari attori e livelli di governo coinvolti, con particolare riferimento agli *standard* da utilizzare e alla definizione del sistema cooperativo.

La piattaforma è supportata, in primo luogo, dal portale *web* cliclavoro – [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it) - attraverso il quale si potrà partecipare ai progetti, alle attività e agli strumenti che sostengono la Garanzia Giovani, accedendo altresì alle informazioni sui servizi e le opportunità disponibili, elaborandoli e personalizzandoli secondo i bisogni del singolo giovane.

Il portale dovrà:

- ospitare una sezione specifica sulla Garanzia Giovani, sulla quale far confluire tutte le informazioni d'interesse nonché permettere, attraverso una specifica *form on line*, l'iscrizione al progetto e la "presa in carico" da parte del servizio competente;
- mettere a disposizione servizi di orientamento *online*, anche personalizzati;
- mettere a disposizione la mappa (georeferenziata) dei servizi che partecipano alla Garanzia Giovani;
- rilevare e censire, attraverso un *repository* centralizzato, le opportunità lavorative, formative, di autoimpiego ecc. promosse sul territorio nazionale, anche al fine di creare la banca dati delle politiche attive e passive prevista dall'art. 8 del D.L. 76/2013;
- fornire ai servizi per l'impiego gli strumenti utili ad individuare gli interventi più opportuni da proporre ai giovani e supportare la loro gestione;
- integrare, nella dorsale di cooperazione applicativa, tutti i sistemi informativi esistenti (Sistemi informativi del lavoro - SIL - regionali e provinciali, Comunicazioni Obbligatorie - CO -, Banca dati percettori, *Excelsior*, Banca dati degli studenti, Sistema delle professioni, ecc.) per tracciare gli utenti, i servizi offerti e gli esiti del programma individualizzato.

L'accesso e la consultazione avverranno con il rilascio di credenziali (user ID e password) che permetteranno ai giovani di accedere alla propria posizione e ai servizi specifici attraverso il portale. In un secondo momento, il servizio di accesso potrà essere utilizzato anche attraverso *app* specifiche (tipo *smart*) per l'utilizzo attraverso gli *smartphone*.

È poi in corso di realizzazione il sito web [www.garanziagiovani.gov.it](http://www.garanziagiovani.gov.it), che costituirà il punto di accesso unitario a tutte le informazioni rilevanti e darà una visione d'insieme su come la Pubblica Amministrazione italiana si è organizzata per la gestione della Garanzia Giovani, faciliterà l'accesso ai siti dedicati, alla modulistica, ai servizi offerti, contribuirà al monitoraggio dell'attuazione della Garanzia Giovani e sarà un punto di riferimento per gli operatori regionali per l'accesso a documentazione utile alla promozione e svolgimento dei servizi offerti dalla Garanzia giovani.

Il punto strategico di tutta la gestione della Garanzia Giovani è la creazione della c.d. "cartella del lavoratore", ovvero il fascicolo riguardante il giovane che aderisce al programma attraverso l'iscrizione al portale cliclavoro ovvero ad uno dei portali regionali. La cartella sarà creata con l'inserimento del codice fiscale e dei dati (anagrafici) inseriti in

sede di registrazione e conterrà le seguenti informazioni minime: dati anagrafici e curriculari; rapporti di lavoro/esperienze lavorative; propensioni, disponibilità; interventi di politica attiva offerti (es. corsi di formazione, azioni di orientamento, ecc.); note ed eventi significativi in ambito lavorativo e formativo; dati specifici sulla presa in carico (es. servizio per l'impiego ed operatore di riferimento, data di presa in carico, ecc.). Si tratta in sostanza di compilare la c.d. "Scheda Anagrafico-Professionale" (SAP) che sarà integrata con una serie di informazioni ulteriori provenienti da altri sistemi informativi (es. SIL regionali e provinciali, banca dati studenti, CO, ecc.).

Il fascicolo sarà accessibile al servizio per l'impiego scelto dal soggetto, o in assenza di scelta a quello competente per territorio, per l'approfondimento dell'analisi dei dati e la definire di un portafoglio di competenze da utilizzare per la proposta degli interventi al momento dell'attivazione del programma (patto di servizio). I dati inseriti nella piattaforma e quelli presenti nella banca dati sulle politiche attive e passive saranno alla base del sistema di *matching* e di ogni intervento proposto e accettato. Tutti i servizi erogati, registrati in una apposita sezione accessibile a tutti gli operatori, pubblici e privati, che partecipano al programma saranno tracciati in questo fascicolo. La piattaforma sarà in grado altresì di gestire la chiusura del percorso (ad es. perché il cittadino ha trovato un'occupazione), ovvero di cambiarne le caratteristiche in corso di realizzazione.

Questo servizio realizza, di fatto, un sistema nazionale per lo scambio di informazioni sui fruitori della Garanzia Giovani che permetterà ai servizi locali di intervenire con maggior efficacia e al sistema nazionale di effettuare il monitoraggio sulla base di dati certi e condivisi. I giovani potranno così usufruire dei servizi della Garanzia Giovani rivolgendosi sia a soggetti pubblici (Centri per l'impiego – CPI -, Province, Regioni) che a soggetti privati (Agenzie per il lavoro, soggetti accreditati, ecc.).

Di seguito si elencano, in sintesi, le principali funzioni che la piattaforma tecnologica mette a disposizione per la gestione del programma:

- adesione alla Garanzia Giovani: il giovane dovrà, come primo adempimento, esplicitamente dichiarare la sua adesione al progetto, compilando un apposito modulo *online* sul portale cliclavoro, accessibile anche attraverso il portale [www.garanzীগiovani.gov.it](http://www.garanzীগiovani.gov.it) ovvero sui portali regionali, fornendo le proprie informazioni anagrafiche e selezionando un centro per l'impiego al quale far riferimento per le politiche di attivazione (accoglienza, orientamento, patto di servizio, *job coaching*, proposte occupazionali). Qualora l'adesione venga effettuata nel portale nazionale, il nodo di coordinamento nazionale notificherà questa adesione via cooperazione applicativa, inviando, secondo gli standard contenuti nell'allegato tecnico corrispondente, codice fiscale, data dell'adesione al progetto e targa della scheda anagrafico-professionale, cioè il dossier individuale, se presente. Questa comunicazione va effettuata alla Regione proprietaria della SAP ovvero, qualora il giovane scelga una regione diversa da quella di residenza, la notifica sarà fatta ad entrambi. La medesima notifica deve essere effettuata dalla Regione al

portale nazionale nel caso in cui l'adesione avvenga per il tramite dei portali regionali. Il modulo *online* di adesione conterrà una serie di informazioni anagrafiche che andranno a pre-compilare la SAP nel caso in cui il giovane non si sia mai registrato in alcun sistema locale. Sarà cura del servizio scelto dal giovane completare la scheda durante il colloquio. L'adesione al programma potrà avvenire anche "fisicamente" presso uno "Youth corner";

- creazione della scheda anagrafico-professionale: lo strumento focale per la gestione della Garanzia Giovani è la SAP, che costituisce un *dossier* completo sulla storia del giovane che si iscrive ad un CPI e che contiene i dati anagrafici, la storia formativa, le esperienze di lavoro e le politiche attive (o passive) di cui ha beneficiato. La sua gestione (generazione e aggiornamento) sarà unicamente a carico dei CPI tramite un codice univoco attribuito a livello nazionale;
- creazione, nell'ambito della scheda anagrafico-professionale, di una sezione dedicata ai servizi erogati (Sezione 6 - Dati politiche attive): ciascun operatore, pubblico o privato, accreditato dalle Regioni ad operare sulla Garanzia Giovani dovrà compilare un'apposita sezione dedicata ai servizi erogati secondo quanto definito nel patto di servizio. L'implementazione della scheda dedicata ai servizi e politiche attive potrà avvenire: da parte degli operatori pubblici e privati sui sistemi regionali, qualora la regione abbia un SIL attivo e accessibile anche agli operatori privati; sul nodo di coordinamento nazionale, che funziona da nodo sussidiario, nei casi in cui la regione non abbia un SIL attivo ovvero non accessibile agli operatori privati. Naturalmente, ogni aggiornamento della scheda "servizi e politiche attive" deve essere inviata tramite cooperazione applicativa al nodo di coordinamento nazionale sia per implementare la Banca dati politiche attive e passive sia per garantire le funzioni di monitoraggio del progetto;
- cooperazione applicativa tra i nodi regionali e il nodo nazionale per la trasmissione delle SAP: il funzionamento della piattaforma tecnologica si basa sui flussi di cooperazione applicativa che garantiscono la trasmissione delle SAP tra le Regioni e il nodo nazionale, l'aggiornamento della sezione "servizi", il monitoraggio delle azioni erogate.

Le applicazioni di supporto alla gestione delle fasi sopra descritte saranno disponibili direttamente agli operatori. D'altra parte, attraverso l'analisi dei dati contenuti nella cartella del lavoratore, unitamente ad ogni altra informazione presente nel portale, comprese quelle relative alle caratteristiche dei servizi per l'impiego, sarà possibile costruire una serie di indicatori sintetici, a partire da quelli inseriti nel Piano nazionale, in grado di fornire una valutazione dell'efficacia degli interventi attuati, monitorare le prestazioni erogate nel territorio e supportare la rendicontazione.

Come già esplicitato, la gestione della piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani si fonda sul collegamento in cooperazione applicativa di tutti i sistemi regionali. Le attività sopra descritte sono state già concordate tra MLPS e Regioni e permetteranno di supportare il programma fin da marzo 2014. Le apposite "Linee guida per la piattaforma

tecnologica di supporto alla garanzia Giovani" sono state approvate in data 13 febbraio 2014 in sede di riunione tecnica preparatoria e sarà oggetto di un Accordo nella Conferenza Stato-Regioni del 20 febbraio 2014.

I servizi saranno accessibili anche da piattaforma mobile tramite *app* che permetteranno, oltre all'accesso alle informazioni generali, anche di gestire operazioni complesse come la prenotazione dei servizi, l'accesso alle informazioni personali (fascicolo personale, ecc.), contenuti formativi, ecc. Inoltre, la piattaforma conterrà un motore di "gaming" per gestire delle *app* utili a far comprendere e utilizzare in modo semplice, e con un linguaggio vicino ai giovani, le varie opportunità/servizi. Quest'ultimo servizio si inserisce appieno nella strategia europea (*serious games*) come strumento innovativo per l'attuazione delle politiche economiche e formative.

La piattaforma nazionale metterà a disposizione un sistema di rilevazione e monitoraggio di tutti i servizi, delle azioni e dei risultati della Garanzia Giovani al fine di fornire costantemente uno strumento per la valutazione e il miglioramento continuo degli interventi. Ai giovani verranno resi disponibili i "cruscotti" con le informazioni di maggiore interesse, con particolare attenzione agli interventi di successo e alle *best practice*. Ovviamente, la piattaforma messa a punto per la Garanzia per i Giovani permetterà anche di sperimentare azioni volte alla riforma dei servizi per l'impiego.

### **3.4 Il Piano di comunicazione per la Garanzia Giovani**

Le attività di programmazione per sviluppare il piano di comunicazione per la Garanzia per i Giovani sono state realizzate con uno spirito di massima condivisione con tutti i partner coinvolti nella Struttura di Missione. È stato, infatti, istituito uno specifico gruppo di lavoro dedicato a questo tema ed avviato un tavolo di confronto con gli addetti alla comunicazione delle Regioni per l'approvazione delle singole fasi di lavoro. Il risultato di queste attività è il Piano di comunicazione volto a dare visibilità all'attuazione in Italia della Garanzia per i Giovani.

Obiettivo del Piano è stato quello di prevedere una serie di azioni e attività differenziate a seconda dei diversi target da coinvolgere (giovani tra i 15 e i 25 anni, famiglie e persone con un ruolo di orientamento, imprese e soggetti intermedi quali servizi per l'impiego, operatori dei servizi di *placement*, università, ecc.), al fine di:

- sviluppare la ricerca attiva del lavoro da parte dei giovani;
- aumentare la loro consapevolezza nelle capacità/possibilità di essere parte attiva nella costruzione del proprio futuro lavorativo;
- informare sulle opportunità offerte dal Programma Garanzia per i Giovani;

- indirizzare verso i servizi offerti *on-line*, *face-to-face* e dalla rete degli sportelli pubblici e privati.

Sono quindi previsti tre livelli di comunicazione, complementari e integrati tra loro:

- una *comunicazione istituzionale*, avviata da iniziative *teaser* destinate a sensibilizzare l'opinione pubblica generale, oltre che i destinatari del Programma, attraverso la diffusione di informazioni sulle novità, gli strumenti e le politiche che introduce;
- una *comunicazione di orientamento*, primo passo per informare i diversi *target* all'accesso ai servizi a loro destinati;
- una *comunicazione di servizio* mirata a informare in maniera puntuale il *target* di riferimento rispetto alle opportunità concrete di lavoro o formazione offerte da programmi, iniziative, misure, attive sin da ora e riconducibili agli obiettivi della Garanzia per i Giovani, o di prossima attivazione.

La collaborazione stabilita con i referenti della comunicazione designati dalle singole Regioni ha l'obiettivo di definire le modalità di declinazione della campagna a livello regionale. È stata prevista, quindi, la realizzazione di apposite "Linee Guida" per l'utilizzo del *brand* nelle varie fattispecie (pagine dei siti regionali, *flyer*, *corner* e annunci stampa), da finalizzare entro fine febbraio, una volta completato il contest creativo basato sulla piattaforma di *crowdsourcing* Zooppa.

Propedeutico alla realizzazione della campagna d'informazione è stata la realizzazione di una campagna *teaser*, che ha visto l'organizzazione di una gara on line (contest creativo) avente come oggetto la realizzazione di uno spot video che informi sulle opportunità offerte dalla Garanzia per i Giovani, una linea grafica coordinata da utilizzare per il materiale divulgativo, un *claim* e un timbro da applicare alle iniziative vicine alla filosofia della Garanzia per i Giovani. Obiettivo del Contest, realizzato utilizzando la piattaforma di *crowdsourcing* Zooppa e terminato il 29 gennaio 2014, è stato il coinvolgimento del pubblico giovanile nella stessa produzione del messaggio e nella sua propagazione. Il contest ha avuto un indubbio successo: 142.868 accessi totali, 931 grafiche caricate, 116 video, 329 partecipanti, 726 *download* del *brief*, 1213 *download* dei materiali.

Il 7 febbraio 2014 si è riunito il Gruppo di lavoro della comunicazione e, sulla base di una *short list* di video e grafiche segnalate dai componenti, ha valutato i lavori prodotti, li ha commentati e votati, assegnando i seguenti premi: 8.000,00 euro a "Un'impresa per il tuo futuro" e 4.500,00 alla linea coordinata, con l'impegno da parte dei vincitori di rigirare le immagini come da *storyboard* approvato entro e non oltre il 31 marzo; tre menzioni onorarie sono state date a video che si sono distinti per la giovane età del produttore (1.000,00 a "Voglia di futuro"), per l'originalità della tecnica e semplicità dei messaggi comunicati (1.500,00 euro al video "Accetti la sfida?") e per l'attualità della tematica (500 euro a "Il presente che vogliamo").

A partire dalla conclusione del *contest* è stata avviata l'attività di declinazione della linea grafica sui vari prodotti di comunicazione, la quale terminerà entro la fine di febbraio, insieme alla realizzazione delle Linee Guida per l'utilizzo dei format della campagna da parte di tutti i soggetti interessati e coinvolti dal progetto (Regioni, partner, addetti ai lavori, ecc.). Sono stati poi avviati i contatti con il Dipartimento Informazione ed Editoria per accedere agli spazi informativi pubblicitari gratuiti sulla stampa quotidiana e periodica, tv, radio e web.

Ovviamente, il sito [www.garanziagiovani.gov.it](http://www.garanziagiovani.gov.it) costituirà il principale *hub* informativo verso il quale far convergere tutte le iniziative promosse nelle diverse parti d'Italia e il primo contatto per i giovani. Si tratta di un sito vetrina, informativo, orientamento e rinvio alle pagine dei siti delle Regioni per le informazioni specifiche diverse a livello territoriale e al sito Cliclavoro per l'incrocio tra domanda e offerta. Il sito verrà completato entro febbraio.

È poi prevista la realizzazione, entro la fine di marzo di un'*app* che consenta di impaginare e rendere fruibili in maniera integrata contenuti provenienti da diverse fonti informative (portale, siti dei partner istituzionali e dei partner che sottoscrivono protocolli di collaborazione nell'ambito della Garanzia per i Giovani, ecc.), secondo il classico modello della "redazione diffusa". Da tali materiali verrà poi realizzato un'eMagazine della Garanzia per i Giovani.

Infine, è prevista l'attività di comunicazione in occasione di tutte le manifestazioni che nel 2014 potranno dare visibilità alla Garanzia Giovani, quali eventi, fiere, saloni di orientamento rivolti ai giovani, ecc.