

GARANZIA PER I GIOVANI: LE RISPOSTE DELL'UNIONE E DELL'ITALIA ALLA DISOCCUPAZIONE GIOVANILE*.

(*Il presente articolo è frutto esclusivo del pensiero dell'Autore e non impegna in alcun modo l'Amministrazione di appartenenza)

1) La Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 istitutiva della Garanzia per i Giovani – Youth Guarantee

Con la **raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013**, è stata istituita una **Garanzia per i Giovani (Youth Guarantee)**, per rispondere alla grave crisi occupazionale giovanile e agli elevati costi causati dai giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso scolastico o formativo, i cd. **NEET**¹ – Not in Education, Employment or Training.

Con il termine Garanzia per i Giovani si intende una situazione nella quale, entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale, i giovani ricevono un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di tirocinio o apprendistato, nonché un'offerta di proseguimento degli studi che potrebbe comprendere programmi di formazione di qualità, sfocianti in una qualifica professionale riconosciuta. La Garanzia si rivolge ai giovani di età compresa tra i quindici e i ventiquattro anni.

Nella raccomandazione di cui sopra, sono indicati gli orientamenti su cui ciascuno Stato Membro dovrebbe basarsi, conformemente alle situazioni nazionali, regionali e locali e tenendo presente il genere e le diversità dei giovani nei confronti dei quali le misure sono destinate.

In primo luogo, il Consiglio raccomanda di **elaborare strategie basate sulla partnership**, sia verticale (a tutti i livelli), che orizzontale (con i datori di lavoro, le parti sociali e tutti i soggetti attivi sul mercato del lavoro, sia pubblici che privati). In secondo luogo, si raccomanda un **intervento tempestivo e di pronta attivazione** per sensibilizzare i giovani ad iscriversi alla Garanzia, nonché un'offerta di **misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro**. Con tali misure si intende offrire ai giovani la possibilità di migliorare le proprie capacità e competenze, sia in termini di apprendimento e di percorsi formativi, che di risposta alla domanda di lavoro, riducendo i costi della manodopera, utilizzando incentivi salariali, promuovendo la mobilità del lavoro, nazionale e all'interno dell'Unione e i servizi di sostegno all'avviamento (*start-up*) dell'autoimprenditorialità.

Il Consiglio raccomanda, inoltre, di **utilizzare i fondi dell'Unione** in modo ottimale, sia con riferimento alle risorse ancora disponibili per il periodo di programmazione 2007-2013, sia con riferimento agli strumenti di finanziamento offerti dalla politica di coesione della nuova programmazione 2014-2020, nonché di **valutare e monitorare** i sistemi della Garanzia per un continuo miglioramento degli stessi e per sfruttare tutte le possibilità offerte dal programma per raccogliere esempi di buone prassi, in un'ottica di *benchmarking* tra gli Stati Membri dell'Unione.

¹ Nel testo della Raccomandazione si legge che tali costi ammontano al 1,2% del PIL.

2) La Garanzia per i Giovani nella nuova politica di coesione 2014-2020

Con riguardo alla programmazione della politica di coesione 2014-2020, il **Regolamento (UE) n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013** del Parlamento europeo e del Consiglio recante “**disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca** e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio”² prevede nel *Considerando* 83 che “*data l’urgente priorità di affrontare il problema della disoccupazione giovanile nelle regioni più colpite dell’Unione, così come nell’Unione nel suo complesso, è istituita un’IOG³ ed è finanziata con fondi specifici e investimenti mirati del FSE per incrementare e rafforzare il considerevole sostegno già fornito tramite i fondi SIE. L’IOG dovrebbe mirare a sostenere giovani, in particolare coloro che sono disoccupati, che non seguono una formazione o un tirocinio e che risiedono nelle regioni ammissibili. E’ opportuno che l’IOG sia attuata nel quadro degli investimenti a favore della crescita e dell’occupazione*”.

Ai sensi dell’art. 91 del Regolamento n. 1303/2013, nell’ambito delle risorse per la coesione economica, sociale e territoriale, è assegnata una **dotazione specifica per l’IOG⁴**, con una ripartizione delle risorse determinata secondo la metodologia indicata nell’allegato VIII al Regolamento, che identifica quali “**regioni ammissibili**” quelle di livello NUTS 2 che registrano tassi di disoccupazione giovanile per giovani di età compresa tra i 15 e 24 anni superiori al 25% nel 2012 e, per quanto riguarda gli Stati membri in cui il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato di oltre il 30% nel 2012, le regioni che hanno registrato tassi di disoccupazione giovanile superiori al 20% nel 2012.

In linea generale, il Regolamento n. 1303/2013, nell’ambito della nuova programmazione 2014-2020, prevede **undici Obiettivi Tematici**, ciascuno dei quali si declina in **priorità di investimento**, nell’ambito delle quali vanno individuati - nell’accordo di partenariato⁵ - **obiettivi specifici, risultati attesi e azioni di intervento**. Il Regolamento n. 1303/2013 prevede inoltre, per ciascuna priorità di investimento, le cd. **condizionalità ex ante**, che sono dei fattori critici concreti e definiti che rappresentano un pre-requisito per l’efficace ed efficiente raggiungimento di un obiettivo specifico, al quale tali fattori sono direttamente ed effettivamente collegato.

Per l’attuazione dell’IOG, la condizionalità *ex ante* prevista ed applicabile alla priorità d’investimento “*integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazione, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l’attuazione della garanzia per i giovani*” dell’**Obiettivo Tematico 8⁶**, è l’**esistenza di un quadro d’azione**

² Per la programmazione 2014-2020, il FESR, il FSE, il FEASR, il Fondo di coesione e il FEAMP nel loro insieme costituiscono i **Fondi SIE** – fondi strutturali e di investimento europei.

³ **IOG - Iniziativa a favore dell’Occupazione Giovanile.**

⁴ Si tratta del capitolo specifico del bilancio europeo 2014-2020, *Youth Employment Initiative (YEI)*.

⁵ vd. art. 2, punto 20) del Reg. 1303/2013, secondo cui l’**accordo di partenariato** è “**un documento preparato da uno Stato membro** con il coinvolgimento dei partner in linea con l’approccio della *governance* a più livelli, che definisce la strategia e le priorità di tale Stato membro nonché le modalità di impiego efficace ed efficiente dei fondi SIE al fine di perseguire la strategia dell’Unione per una crescita intelligente, sostenibile ed esclusiva e **approvato dalla Commissione in seguito a valutazione e dialogo con lo Stato membro interessato**”.

⁶ **Obiettivo Tematico 8** “Promuovere un’occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori”.

strategica per la promozione dell'occupazione giovanile. I criteri di adempimento di tale condizionalità si sostanziano sul fatto che il quadro d'azione: si basa su dati di fatto che misurano i risultati, elaborano politiche mirate e vigilano sugli sviluppi; identifica l'autorità pubblica incaricata di gestire le misure; coinvolge le parti interessate competenti in materia; consente un intervento tempestivo e di pronta attivazione; comprende provvedimenti per l'accesso all'occupazione, per il miglioramento delle competenze, della mobilità e dell'integrazione dei *neet*.

Il Regolamento (UE) n. 1304/2013 del 17 dicembre 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio **relativo al Fondo sociale europeo (FSE)** e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio, chiarisce nel *Considerando 11 e 12* che i fondi aggiuntivi specificamente attribuiti all'IOG vanno combinati con i finanziamenti del FSE e che, concentrandosi sulle singole persone anziché sulle strutture, l'IOG dovrebbe mirare ad integrare le altre operazioni finanziate dal FSE e le azioni nazionali destinate ai *neet*, in linea con la Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013. Inoltre, l'IOG dovrebbe essere pienamente integrata nella programmazione del FSE, anche se sarebbe opportuno prevedere disposizioni specifiche adeguate, al fine di conseguire gli obiettivi dell'IOG e di semplificare e facilitare la sua attuazione, in particolare per quanto riguarda le disposizioni di gestione finanziaria e gli accordi in materia di concentrazione tematica.

La Garanzia per i Giovani, in definitiva, risulta finanziata: da una dotazione ad essa specificamente attribuita; da finanziamenti FSE; da risorse derivanti dal co-finanziamento nazionale.

Il Regolamento n. 1304/2013 dedica il capo IV interamente all'Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile, artt. 16-23, indicando il *target* della Garanzia per i Giovani e stabilendo che, su base volontaria, gli Stati Membri possono decidere di ampliare il gruppo obiettivo, al fine di includere i giovani con meno di trenta anni.

Per l'IOG, è prevista una concentrazione delle risorse per il biennio 2014-2015, con la possibilità di rivedere al rialzo le risorse per il periodo dal 2016 al 2020.

Con riferimento alla programmazione dell'IOG, gli Stati Membri possono deciderne le modalità all'interno dell'accordo di partenariato, tra una o più delle seguenti forme: un apposito programma operativo; un asse prioritario specifico all'interno di un programma operativo; una parte di uno o più assi prioritari. A tale proposito, **l'Italia ha scelto di dedicare un Programma Operativo Nazionale (PON) alla Garanzia per i Giovani**, con un diretto coinvolgimento delle Regioni in qualità di Organismi Intermedi⁷.

3) L'Attuazione della Garanzia per i Giovani in Italia

Con il D.L. n. 76 del 28 giugno 2013, convertito dalla L. n. 99 del 9 agosto 2013 (art. 5), è stata istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un'apposita **Struttura di Missione per l'attuazione della Garanzia Giovani**. Con il successivo decreto del Segretario Generale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 6 novembre 2013 (prot. 31/0000009 del 7 novembre 2013), sono stati nominati i componenti di tale Struttura, che coinvolge esponenti del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dell'Inps, del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, della Conferenza Stato Regioni, dell'Unione Province d'Italia, di Isfol e Itallavoro S.p.A. e di Unioncamere. La Struttura al suo interno è articolata in gruppi tecnici

⁷ L'Autorità di Gestione (AdG) è il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che stipula con le singole Regioni una convenzione per l'attuazione del Programma Operativo Nazionale sulla Garanzia per i Giovani. Ciascuna Regione, poi, predisporrà il proprio Piano Attuativo Regionale.

di lavoro, ai quali partecipano rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico, Ministero dell'Economia e delle Finanze, del Dipartimento per la Gioventù e del Servizio Civile nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Lo scorso mese di dicembre, la Struttura ha ultimato i propri lavori ed ha inviato alla Commissione europea il **Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani**⁸.

Il Piano si prefigge l'obiettivo di realizzare un insieme coordinato di azioni e servizi per il giovane, partendo da un'accoglienza e presa in carico dello stesso e fornendo informazioni sul programma (cd. servizi di base informativa). Si passa poi ad un'attività di orientamento (che per i soggetti più distanti dal mercato del mercato sarà più intenso e mirato, cd. orientamento specialistico o di secondo livello) per costruire sulla base delle caratteristiche del giovane⁹ un percorso finalizzato a garantire, entro quattro mesi, una proposta di proseguimento degli studi o di formazione, di tirocinio o di lavoro.

Con particolare riferimento alla formazione, occorre distinguere la formazione volta a fornire le conoscenze e le competenze per favorire l'inserimento lavorativo, dalla formazione finalizzata al reinserimento dei giovani in percorsi formativi per consolidare le conoscenze di base e divenire, in un momento successivo, più appetibili sul mercato del lavoro.

Il percorso personalizzato di inserimento lavorativo potrà condurre ad un'esperienza di lavoro, di tirocinio, di apprendistato (I, II e III livello), di servizio civile, di sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità e di mobilità professionale sia sul territorio nazionale che all'estero.

Come abbiamo visto, l'Italia ha scelto di utilizzare un PON dedicato alla Garanzia per i Giovani e ciò per garantire una risposta unitaria ad un problema trasversale e comune, quale quello della disoccupazione giovanile. Sempre in chiave di uniformità sull'intero territorio nazionale, è prevista una **piattaforma tecnologica** di supporto alla Garanzia, con la finalità principale di collegare "in rete" i sistemi informativi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, delle Regioni e dei Servizi per il lavoro e di prendere in carico – tramite modulistica *online* - l'adesione da parte del giovane alla Garanzia¹⁰.

Riveste, altresì, particolare rilevanza il **Piano di comunicazione** per la Garanzia, che vede coinvolti anche gli addetti del settore delle singole Regioni, con l'obiettivo di dare visibilità al Programma e di raggiungere in maniera efficace i diversi *target* coinvolti.

Da quanto sopra, emerge, pertanto, la volontà di sviluppare ampie forme di cooperazione, tramite il coinvolgimento di tutti i soggetti che hanno competenze e responsabilità in materia di politiche del lavoro. Si tratta, peraltro, di coinvolgere non solo attori pubblici, ma anche attori privati, le parti sociali, il settore non-profit, al fine di creare *network* e sviluppare sinergie tali da creare le basi per offrire maggiori e migliori opportunità ai giovani coinvolti. Tutto ciò anche in linea con quanto raccomandato dal Consiglio, in tema di elaborazione di strategie basate sulla *partnership* a tutti i livelli.

E' evidente che il buon esito della Garanzia sarà determinato proprio dalla capacità di tutti i soggetti coinvolti di saper "leggere" i bisogni e le potenzialità dei giovani che aderiscono al programma, tenendo anche conto delle caratteristiche del contesto sociale, economico e territoriale in cui si opera.

⁸ il testo del Piano è reperibile sul sito www.lavoro.gov.it.

⁹ cd. *profiling*

¹⁰ Si fa presente che l'adesione al programma potrà essere effettuata anche recandosi presso i cd. *Youth corner*, istituiti presso i Centri per l'Impiego.

La Garanzia per i Giovani rappresenta sicuramente una sfida per il nostro Paese, ma anche e soprattutto un'opportunità che occorre saper cogliere, utilizzando in maniera efficiente ed efficace le risorse destinate alla Garanzia e ponendosi obiettivi cd. *smart* (specifici, misurabili, raggiungibili¹¹, rilevanti e definiti nel tempo), che sappiano tradurre in azioni le esigenze dei nostri giovani per cercare di dare una risposta concreta al problema della disoccupazione giovanile.

La *mission*, quindi, è utilizzare nel miglior modo possibile le risorse e le iniziative che sono alla base della Garanzia per i Giovani, cercando, nel contempo, di costruire una *vision* dell'esperienza, che metta in grado il "Sistema Paese" di rispondere in maniera strutturale, e non più emergenziale, al problema della disoccupazione giovanile.

Si tratta, infine, anche dell'opportunità di confronto con le esperienze di altri Paesi¹², che già da tempo hanno messo in campo azioni di politica attiva per favorire l'incontro tra i giovani e il mondo del lavoro, non al fine di importare modelli stranieri che potrebbero anche non adattarsi al contesto italiano, ma per conoscere e studiare ciò che ci circonda e valutare poi compiutamente l'adattabilità delle esperienze altrui al nostro sistema.

Dott.ssa Marinella Colucci

Ispettore del lavoro in servizio presso la DTL di Roma

Dottore di ricerca in diritto del lavoro presso l'Università degli Studi di Roma "La Sapienza"

¹¹ In inglese, *achievable*.

¹² Basti pensare alla **Finlandia**, che ha messo a punto un sistema globale di garanzia per i giovani, che secondo Eurofound, nel 2011 ha consentito all' 83,5% dei giovani in cerca di lavoro di beneficiare di una valida offerta entro 3 mesi dall'iscrizione ai servizi per l'impiego. Anche l'**Austria e Svezia** hanno sperimentato programmi che hanno avuto successo, basati principalmente su efficaci politiche attive del lavoro e sullo stretto legame tra i Centri per l'Impiego e il sistema educativo e formativo.