

**Struttura di Missione istituita presso il Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali (D.L. 76/2013)**

**Piano per l'attuazione della Raccomandazione del
Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013
sull'istituzione di una "Garanzia per i giovani"
Documento preparatorio**

1. Il contesto

1. Il contesto europeo

La Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una "Garanzia per i giovani" invita gli Stati a garantire ai giovani con meno di 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale.

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

Più in dettaglio, la Raccomandazione:

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

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

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

2. Il contesto economico ed occupazionale

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

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

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

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

2.1. Il quadro attuale

Già il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181 (nel testo attuale, come risultante dalle numerose modifiche intervenute) prevede, nei confronti dei giovani (fino a venticinque anni compiuti o, se in possesso di un diploma universitario di laurea, fino a ventinove anni compiuti) una garanzia di offerta, entro quattro mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione, di "una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo o di formazione o di riqualificazione professionale od altra misura che favorisca l'integrazione professionale". La "Garanzia per i giovani", quanto meno con riferimento a coloro che si registrino presso i servizi per l'impiego, è quindi già parte della legislazione nazionale sin dal 2002 (anno di introduzione di tale disposizione¹). Non è invece legificata la componente di garanzia destinata ai giovani in uscita dal sistema d'istruzione formale che non si iscrivano ai servizi per l'impiego.

Nonostante la legislazione abbia per lo più fissato i livelli essenziali delle prestazioni, quanto meno per alcune categorie, manca ancora la piena effettività di tale legislazione e manca, altresì, un sistema omogeneo ed organico in grado di monitorare i servizi erogati e consentire la valutazione dell'efficacia degli stessi.

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

3. I primi interventi in favore dell'occupazione giovanile

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

In questo contesto il Governo ha già avviato alcuni interventi nell'ambito del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76 (convertito con modificazioni in Legge 9 agosto 2013, n. 99). In particolare, è stato introdotto un incentivo per l'assunzione dei giovani (età 18-29) con contratto di lavoro a tempo indeterminato. La prima fase di attuazione dell'incentivo (che si applica alle assunzioni effettuate dal 7 agosto 2013) ha già coinvolto circa 12.000 giovani e 5.300 datori di lavoro (dati al 17 ottobre 2013).

¹ Ad opera del D.Lgs. 19 dicembre 2002, n. 297.

Il medesimo decreto legge prevede inoltre misure di semplificazione per l'apprendistato, nonché il finanziamento di un piano per l'incentivazione di tirocini e di misure per l'autoimpiego e autoimprenditorialità nel Mezzogiorno. Queste misure si vanno ad aggiungere ad un quadro di generale favore per il contratto di apprendistato: tali contratti, infatti, beneficiano di un'aliquota contributiva di assoluto vantaggio, cui si aggiunge la nuova aliquota dell'1,61%, destinata a finanziare la nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI).

La Conferenza Stato-Regioni sulla base della proposta avanzata dalle Regioni deve approvare le linee guida volte a disciplinare il contratto di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere, anche in vista di una disciplina maggiormente uniforme sull'intero territorio nazionale dell'offerta formativa pubblica, ai sensi dell'articolo 2 del D.L. 76/2013 (conv. in L. 99/2013).

2. Il Piano nazionale della “Garanzia per i giovani”: caratteristiche generali

Il Piano Italiano per la “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.

Al fine di conseguire gli obiettivi previsti dalla “Garanzia per i giovani”, l'articolo 5 del D.L. 76/2013 ha istituito una apposita struttura di missione che coinvolge oltre al Ministero del Lavoro e alle sue agenzie tecniche (ISFOL e Italia Lavoro) l'INPS, il Ministero dell'Istruzione, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Dipartimento della Gioventù, le Regioni e Province Autonome, le Province e Unioncamere.

Il Piano sarà elaborato dalla Struttura di Missione e si prefigge i seguenti obiettivi:

1. Individuazione del **target minimo di giovani** cui offrire la **Garanzia**.
2. 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**, etc).
3. Attraverso il piano si intende:
 1. 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;
 2. 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;
3. incoraggiare interventi sistematici nei confronti dei NEETs 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;
 4. 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 individuati i seguenti elementi fondamentali del Piano, 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;
- 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 comunitario², 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 i sistemi Europei in particolare al fine di garantire accesso ad opportunità di lavoro e di politiche;
- reale **cooperazione fra i domini informativi dell'Istruzione e della Formazione Professionale, della Previdenza, della Tutela e della Sicurezza nel lavoro e il sistema informativo del lavoro**, al fine di

² 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

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;

- individuazione delle 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 Eures³;
 - 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 in un percorso di avvio d’impresa.

Parallelamente al lavoro della Struttura di Missione, e al fine di offrire ai giovani su tutto il territorio nazionale maggiori opportunità di accesso al mercato del lavoro, alle azioni di formazione e al recupero scolastico/educativo e alle altre azioni previste dalla Garanzia Giovani, viene avviato un confronto con le regioni e con le province per il rafforzamento e potenziamento della rete dei servizi competenti per il lavoro.

3. I prossimi passi

Nelle prossime settimane, e comunque entro il 31 dicembre 2013, sulla base del presente documento verrà definito il Piano nazionale, da approvare in Conferenza Stato-Regioni e da presentare in sede europea. Si concorda che tale Piano preveda un organismo di *governance* strategico-politico unitario e individui tempi e modalità con le quali siano rese disponibili le condizioni di sistema indispensabili a dare attuazione alla “Garanzia per i giovani”.

Inoltre, la Struttura di Missione, attraverso specifici gruppi tecnici di lavoro, definirà:

- a) le **Linee Guida** per l’attuazione del Piano nelle quali siano individuati: i target con riferimento ai giovani cui offrire un’offerta di buona qualità di impiego, proseguimento degli studi o tirocinio, le prestazioni essenziali/servizi minimi, gli standard minimi di servizio relativi, gli output, gli indicatori di monitoraggio, le regole di cooperazione al fine di garantire un flusso ordinato e puntuale delle informazioni necessarie;

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

- b) il **Piano degli obiettivi** e per la gestione delle risorse della “Garanzia per i Giovani”, articolati per Regioni e Province Autonome, in coerenza con il raggiungimento degli obiettivi del Piano Nazionale, che preveda l’assegnazione di parte delle risorse europee previa verifica del raggiungimento dei target di spesa e degli obiettivi;
- c) il **target minimo di giovani** cui offrire la **Garanzia**. La definizione dei destinatari dell’intervento sul piano qualitativo e quantitativo è strettamente connessa alla quantificazione delle risorse economiche disponibili. Tale individuazione si rinvia ad una fase successiva nella quale saranno note le risorse, concordati i destinatari e la copertura delle platee.

Il Piano nazionale e i Piani attuativi delle Regioni assumono il principio della universalità dell’accesso alla “Garanzia per i 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, dovranno essere previsti meccanismi atti a consentire ai giovani la fruizione dei servizi essenziali su tutto il territorio nazionale, oltre quello di residenza.

Nell’ambito di quanto stabilito dalle Linee Guida, nella definizione dei propri Piani, le Regioni si impegneranno ad adottare tutte le possibili opportunità di semplificazione procedurale e a orientare le azioni al conseguimento del risultato atteso anche attraverso un approccio basato sulla premialità. Nell’ambito del Piano nazionale saranno definiti i tempi e le modalità di misurazione delle *performance* ottenute, di monitoraggio delle azioni promosse nonché di diffusione dei risultati.

Le Linee Guida e il Piano degli obiettivi, comprensivi della ripartizione delle risorse tra lo Stato e le Regioni e Province Autonome, saranno approvati in sede di Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, le Regioni e le Province Autonome, sulla base del Piano Nazionale, del Piano degli obiettivi e delle Linee Guida, entro 60 giorni dall’approvazione del Piano e delle Linee Guida da parte della Conferenza Stato-Regioni, predispongono propri piani attuativi nei quali siano evidenziate:

- modalità operative (in particolare, caratteristiche della rete dei servizi, corrispondenza alle condizionalità, tempi di attuazione);
- tipologie di politiche che le Regioni intendono attuare per conseguire gli obiettivi, modello organizzativo di coordinamento, risorse aggiuntive eventualmente mobilitate, eventuali ulteriori output di servizio, ecc.

Garanzia Giovani: quali servizi

