

LA GARANZIA GIOVANI E LE POLITICHE ATTIVE A GARANZIA DELL'OCCUPAZIONE GIOVANILE

di Clarenza BINETTI*

Sommario: 1. La garanzia giovani. 2. Il piano nazionale: funzionamento e criticità. 3. Alcuni strumenti normativi a sostegno delle politiche occupazionali giovanili. 4. Brevi considerazioni.

1. La garanzia giovani

Il primo maggio 2014 è finalmente stato reso operativo il piano nazionale della Garanzia Giovani diretto a promuovere politiche attive valide a favorire l'occupazione e l'inserimento lavorativo dei giovani.

La *youth guarantee* costituisce uno dei contenitori più completi di politiche attive pro occupazione che, in perfetta sinergia con i contenuti dell'agenda di Lisbona e con la strategia europea per l'occupazione (SEO), si sviluppa attraverso le quattro direttrici classiche dell'occupabilità, adattabilità, imprenditorialità e pari opportunità da realizzare attraverso la formazione,

l'orientamento, l'alternanza scuola lavoro, i tirocini e le *work experiences*¹.

Il piano sceglie di puntare sul miglioramento del capitale umano e, prevalentemente, sulla formazione del lavoratore che costituisce un contributo permanente alla competitività aziendale, tralasciando quelle forme di sostegno (come la decontribuzio-

¹ Nella garanzia giovani si ritrovano infatti sia l'indicazione delle strategie per migliorare le capacità di chi deve entrare nel mondo del lavoro (occupabilità), sia l'aggiornamento delle conoscenze personali attraverso una formazione suppletiva così da rendersi più appetibili e compatibili con le richieste di mercato (adattabilità) sia lo sviluppo di attività imprenditoriali anche attraverso l'autoimpiego (imprenditorialità) che uguali opportunità di genere da realizzare con politiche di uguaglianza.

* Avvocato.

ne) adoperate per incoraggiare le imprese ad assumere, ma che rappresentano solo forme di incentivi transitori e non duraturi nel tempo.

Così come è possibile leggere direttamente nel piano italiano garanzia giovani l'idea è quella di promuovere *"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"*.

Il piano italiano della Garanzia Giovani è stato sviluppato dalla "Struttura di Missione" (art. 5 decreto legge 76/2013) istituita presso il Ministero del Lavoro, di cui fanno attivamente parte oltre che lo stesso Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, le sue agenzie tecniche (ISFOL e Italia Lavoro), l'INPS, il MIUR (Ministero dell'Istruzione), il MISE (Ministero Sviluppo Economico), il Dipartimento della gioventù, Regioni e province, Unioncamere e MEF (Ministero dell'Economia e Finanze).

Il piano risulta essere figlio del recepimento dei contenuti della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013 ed i costi stanziati per il suo funzionamento ammonterebbero ad un totale di 1 miliardo e 513 milioni di euro di cui 567 milioni di euro perverrebbero all'Italia dalla Commissione europea a titolo di Youth Employment Initiative, altri 567 milioni sarebbero a carico del FSE (fondo sociale europeo) mentre 379 milioni di euro sono di cofinanziamento nazionale.

La garanzia giovani è un piano di aiuto fattivo all'occupazione giovanile² rivolto a

² Si stima che ad ottobre 2013 il tasso di disoccupazione giovanile di chi è in età compresa tra i 15-24 anni fosse del 41,2%, mentre il quello di disoccupazione giovanile del mezzogiorno vicino al 50%.

circa 1.273.000 giovani senza educazione, lavoro, attività di formazione che l'economia del lavoro, la statistica e la sociologia del lavoro chiama NEET (Not in Education, Employment or Training) e che sono in Italia amichevolmente conosciuti con il nome diminutivo di Né-Né (né allo studio né al lavoro).

E' rivolto essenzialmente a quel folto gruppo di giovani che, di età compresa tra i 15 e 29 anni, anche se formati, risultano inoccupati o disoccupati non impiegati in alcuna attività né formativa né lavorativa, cui è data la possibilità di poter accrescere le proprie conoscenze e competenze, farsi conoscere dalle aziende, arricchire il proprio curriculum e sperare di poter essere assunti a tempo indeterminato o addirittura poter avviare un'attività d'impresa.

La finalità del piano europeo era quella di coinvolgere i soli giovani di età compresa tra i 15-24 anni a cui veniva data una valida opportunità di impiego entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dal conseguimento del titolo di studi. Il programma italiano invece, considerati gli alti tassi di disoccupazione, ha deciso, alla luce di quanto contenuto in una clausola della raccomandazione europea, di estendere la garanzia giovani sino a 29 anni ed a tutto il territorio nazionale eccezion fatta per la provincia di Bolzano che registra un tasso di disoccupazione inferiore al 25% e pertanto esclusa dall'azione di protezione del programma.

2. Il piano nazionale: funzionamento e criticità

I giovani NEET di età compresa tra 15 e 29 anni che vorranno aderire al piano potranno, entro il 31 dicembre 2015, iscriversi al portale www.cliclavoro.gov.it o sui vari siti regionali e scegliere la regione in cui desiderano lavorare che dovrà "prendere in carico" il giovane. Ciascun NEET verrà affidato o contattato da agenzie private operanti nel territorio o dai servizi per l'impiego della regione prescelta che lo aiuteranno nella registrazione al programma, valute-

ranno il suo curriculum ed i dati tecnici che lo riguardano e lo immetteranno nel circuito dell'orientamento.

Per ogni giovane iscritto sarà formata una "cartella del lavoratore", un fascicolo nel quale dovrà essere inserita la scheda anagrafica professionale (SAP) contenente informazioni anagrafiche e curriculari; esperienze di lavoro; propensioni, disponibilità; offerte di politica attiva (es. corsi di formazione, di orientamento, ecc.); dati specifici sulla presa in carico. Tanto al fine di rendere più agevole lo scambio di informazioni anche con enti datori di lavoro, soggetti accreditati e servizi per l'impiego o agenzie operanti nel settore.

Nel piano italiano pare si intenda puntare molto sul colloquio specializzato finalizzato anche all'insegnamento della preparazione dei *curricula* ed alla costruzione di percorsi di autovalutazione delle competenze acquisite, mentre parte dell'orientamento potrebbe continuare ad essere di competenza delle istituzioni scolastiche.

In base ai risultati dell'orientamento ed alla disponibilità della regione il giovane NEET stipulerà un Patto di servizio ed entro 4 mesi *-eventualmente accompagnata da un bonus o voucher occupazionale* - riceverà un'offerta di: 1) **inserimento o reinserimento** in un percorso di formazione o di completamento degli studi o di specializzazione professionale; 2) **apprendistato** anche da svolgersi all'estero con il supporto della rete EURES; 3) **tirocinio** accompagnato da una borsa di tirocinio; 4) **auto imprenditorialità** ovvero accompagnamento ad un percorso di avvio di impresa; 5) esperienza di **servizio civile**.

È la regione che seguirà l'intero programma, destinando i finanziamenti necessari a ciascuna azione di intervento. I finanziamenti saranno suddivisi per regione a seconda dei vari programmi attuati, non in base al numero di NEET che scelgono quella specifica regione.

Va rilevato che per il NEET non sarà semplice la scelta della regione considerato che al momento dell'iscrizione al programma egli non sa che tipo di percorso gli verrà offerto dal servizio per l'impiego che dovrà

agire incrociando i dati personali del futuro lavoratore (attitudini, conoscenze, competenze pregresse) con quelli relativi alla disponibilità delle aziende operanti sul territorio e che avranno fatto richiesta di essere incluse nel percorso in quel dato momento storico. Tra l'altro, essendo un nuovo programma non ci è dato sapere come il percorso di orientamento possa essere strutturato e, cioè, se consisterà nella semplice compilazione di questionari o occorrerà seguire un vero e proprio corso in cui verranno valutate capacità, competenze ed attitudini in maniera seria e puntuale da esperti del settore o se verrà affidato agli istituti scolastici che spesso fanno svolgere tali attività a docenti che non hanno alcuna conoscenza neppure minima del funzionamento del mercato del lavoro, delle dinamiche che lo sorreggono, dei contratti e regole che lo governano.

Ed ancora: qualora non siano state previste clausole particolari, la Youth guarantee potrebbe trasformarsi in un meccanismo sperequante per le regioni. Immaginiamo, infatti, una regione nella quale si finanziano molti progetti di auto imprenditorialità rispetto ad un'altra dove si finanziano prevalentemente progetti di servizio civile o di istruzione e formazione. La differenza sarebbe abissale soprattutto nel lungo periodo. Vi è di più. Le diverse offerte portano il giovane ad esporsi a conseguenze e rischi differenti e non danno la stessa possibilità di lavoro nel futuro. La proposta di un percorso di istruzione e formazione punta sicuramente alle conoscenze ed all'accrescimento del capitale umano e, qualora venga portata avanti con intelligenza dietro una ricerca seria delle figure professionali carenti sul mercato e mirata a fornire tutte le nozioni sia teoriche che pratiche utili ad imparare un mestiere, costituirebbe valido ausilio per il giovane e, nel contempo, utile approdo per un datore di lavoro bisognoso di reclutare quella specifica figura professionale.

Tale opportunità non dà al giovane alcuna certezza di assunzione, mentre non sappiamo ancora se possa esserci per lui un rimborso spese a fronte del periodo di formazione o se il denaro stanziato per simili

percorsi venga utilizzato solo per retribuire i formatori.

Una seppur piccola speranza di ottenere un contratto a tempo indeterminato, in seguito alle modifiche normative statali e regionali più recenti, dovrebbero averla invece sia gli apprendisti (obbligo per il datore di stabilizzazione del 30% degli apprendisti nelle aziende con più di 10 dipendenti a pena di perdere la possibilità di accedere ad altri contratti di apprendistato³) che i tirocinanti per la cui attività potrebbe essere elargita anche la corresponsione di una piccola indennità⁴.

Manchevole di garanzia per una stabilità lavorativa futura è il servizio civile⁵ per il cui svolgimento al volontario spettano - come si legge nel portale ad esso dedicato e salvo incrementi - 14,46 euro netti giornalieri, per un totale 433,80 euro netti mensili per l'intera sua durata di 12 mesi.

Un reale, serio e diverso avvio al lavoro viene invece offerto dal finanziamento dell'autoimprenditorialità che consente ai giovani di diventare imprenditori.

Non è dato sapere quali le cifre stanziante per ciascun progetto né le modalità di finanziamento, ma sicuramente costituisce un impegno fattivo, funzionale anche per il rilancio dell'economia.

3. Alcuni strumenti normativi a sostegno delle politiche occupazionali giovanili

Al di là di ogni ragionevole dubbio quello che oggi si avverte è la grande volontà di un Paese dalle nobili tradizioni qual è l'Italia

³ Con il nuovo testo dello job act la stabilizzazione è prevista solo nelle imprese con almeno 30 dipendenti e la percentuale di apprendisti da stabilizzare è scesa al 20%.

⁴ L'indennità per i tirocinanti potrebbe variare da regione a regione a meno che per non sia stata resa uguale per tutti gli aderenti al piano.

⁵ Il servizio civile dal 1/01/2005 si svolge su base volontaria ed è disciplinato dalla l. 6 marzo 2001 n. 64. I settori entro i quali è possibile prestare servizio civile sono: assistenza, protezione civile, ambiente, patrimonio artistico e culturale, educazione e promozione culturale, servizio civile all'estero.

di uscire dal grave *impasse* nel quale risulta essersi imbrigliata da tempo.

A voler fare un'analisi retrospettiva e oggettivamente attenta, sicuramente viviamo in un paese che ha preso coscienza del problema disoccupazione già da tempo e, seppur con tentativi talvolta anche maldestri, sta provando a percorrere più strade al fine di potersi migliorare.

Va sottolineato che le politiche attive poste a base della Youth guarantee ed in vigore dal 1 maggio 2014, sono lodevoli ed in Italia non costituiscono una novità.

Il sistema di "garanzia giovani" corredato di norme mosse dalla medesima *ratio*, ispirate dai medesimi principi e indirizzate al perseguimento delle stesse finalità, era già stato previsto nel d.lgs. 21 aprile 2000 n. 181 sebbene trattavasi di un percorso a beneficio solo degli iscritti presso i servizi per l'impiego.

Secondo il dettato del d.lgs. 181/2000 i giovani fino a 25 anni compiuti o fino a 29 anni se in possesso della laurea, avrebbero potuto godere, entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione (così come dispone l'attuale piano), di una "garanzia" per una proposta di adesione ad iniziative di inserimento lavorativo, di formazione, di riqualificazione professionale o di un percorso che consentisse al giovane disoccupato una re-integrazione professionale.

Una valida iniziativa che dopo più di 10 anni dalla sua attivazione (avvenuta nel 2002 con il d. lgs. n. 297), è priva di piena effettività per il cattivo, mal funzionante e, talvolta, non completamente attuato monitoraggio dei servizi erogati nonché per l'inadeguatezza del sistema scolastico nell'essere il primo canale di informazione ed orientamento.

Va ricordato che nel 2012 la l. n. 92 (cd. legge Fornero) non solo si occupava dei tirocinanti preannunciando l'obbligo di corresponsione di una indennità in base alla prestazione svolta a pena di pesanti sanzioni per il datore incurante della prescrizione quanto, riconoscendo valore formativo al contratto di apprendistato, collegava la possibilità del datore di lavoro di continuare ad avere altri apprendisti, alla stabilizzazione di taluni

di essi nel triennio precedente (il 30% nelle aziende con più di 10 dipendenti)⁶ suggerendo così la connessione tra apprendistato ed assunzione a tempo indeterminato.

Con d.lgs. 13 del 16 gennaio 2013 veniva poi promosso - secondo le linee stabilite dall'Unione europea - l'apprendimento permanente quale diritto della persona e garanzia per le pari opportunità, nonché definite le norme generali ed i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione, la validazione degli apprendimenti e gli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze anche in termini di crediti formativi, quali strumenti necessari al fine di promuovere la crescita e la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale del lavoratore (art. 1). Tutti strumenti perfettamente funzionali alla garanzia giovani.

Anche il d.l. n. 76 del 28 giugno 2013, convertito con modificazioni in legge 9 agosto 2013 n. 99, ha previsto una serie di misure per incentivare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

Accanto a quelle di favore (aliquota contributiva vantaggiosa) previste per i contratti di apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere che la stessa legge si preoccupa di semplificare, sono contemplati particolari incentivi per i datori di lavoro che decidano di assumere con contratti a tempo indeterminato giovani di età compresa tra i 18 e 29 anni (benefici di cui hanno usufruito 5.300 datori per 12.000 giovani assunti nel solo periodo che va dal 7 agosto 2013 al 17 ottobre 2013) nonché misure di semplificazione per l'apprendistato (soprattutto professionalizzante e di mestiere), il finanziamento di un piano specifico pro tirocini formativi e particolari misure di autoimpiego ad autoimprenditorialità nel Mezzogiorno⁷, con modifiche per i contratti

di lavoro a termine, lavoro intermittente, collaborazioni coordinate e continuative anche a progetto, lavoro accessorio.

Sempre nel 2013, con decreto legge 104 del 12 settembre, sono stati potenziati gli strumenti per l'orientamento nelle scuole medie inferiori e superiori (per il cui rafforzamento risultano stanziati 6,6 milioni di euro), incentivando i percorsi di alternanza scuola lavoro (soprattutto nelle scuole secondarie ed istituti tecnici e professionali) o comunque progetti formativi e professionali per il collocamento ed il migliore impiego che promuovono l'incontro della domanda ed offerta di lavoro creando stabili collegamenti con le istituzioni locali, le associazioni imprenditoriali, le camere di commercio, le agenzie per il lavoro anche con l'apertura di finestre di dialogo tra alunni (potenziali lavoratori) ed imprenditori, nonché avviando programmi sperimentali per il triennio 2013-2016 che permettano agli studenti in prossimità di diploma (ultimi due anni) di continuare la loro formazione direttamente sul campo, in azienda con regolare contratto di apprendistato.

4. Brevi considerazioni

Puntare sulla formazione, l'orientamento, alternanza scuola lavoro, le work experience, i tirocini così come propone di fare la youth guarantee è un buon inizio.

Perché però la garanzia giovani non diventi sforzo vano occorre che i percorsi di orientamento al lavoro e di formazione siano seri e realizzati sulla base delle reali esigenze dettate dalle imprese.

È dallo studio delle necessità palesate dalle aziende e dagli imprenditori che dovrebbe partire l'individuazione delle figure da formare e sulla base dei dati raccolti, reclutare squadre di formatori direttamente dal mondo del lavoro con i quali creare percorsi formativi *ad hoc* che consentano di

⁶ Tale previsione rischia, con l'approvazione dello job act del Governo Renzi, di essere cancellata o notevolmente ridimensionata.

⁷ Il decreto lavoro (d.l. n. 76/2013) favorisce progetti anche di tirocinio per NEET, di autoimpiego e autoimprenditorialità da attuarsi nelle regioni del Mezzogiorno

d'Italia e destinate alle categorie svantaggiate e finalizzate alla valorizzazione dei beni pubblici consentendo l'utilizzo dei beni confiscati alla mafia (art. 3).

porre sul mercato figure professionali nuove, specifiche, dotate di grande competenza e saper fare, ma soprattutto complete, manlevando così le aziende che assumono dall'incombente e dai costi della formazione.

È indubbiamente buona cosa dare spazio a corsi di orientamento che possano valutare attitudini, competenze e, intrecciando i dati con le richieste di mercato, invitare i giovani a scegliere il migliore percorso di studi per non restare inoccupati.

Indubbiamente le riforme degli ultimi anni mostrano la voglia di reagire ed il desiderio di ripartire, anche se, le ultime modifiche soprattutto in materia di apprendistato, contenute nello job act, sembrano per l'apprendistato remare in senso inverso⁸.

⁸ Con lo job act vi si prevede la riduzione della percentuale di apprendisti da assumere obbligatoriamente a tempo indeterminato.

Porre il vincolo dell'assunzione, almeno per una parte degli stagisti o degli apprendisti e riconoscere un compenso anche minimo al contributo offerto in azienda non devono essere considerate previsioni normative di poco conto perchè favoriscono realmente l'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro impedendo la prassi ormai consolidata nelle imprese di avvalersi di mano d'opera giovane e preparata a basso costo e per periodi brevi, da poter cambiare ogni sei mesi, ponendo così un serio argine allo sfruttamento della manodopera; invogliano il giovane al massimo impegno e dedizione; incentivano il merito; danno maggiore speranza nel futuro. Non è poco!

La verità è che non si può pretendere di cambiare tutto e subito né di godere di effetti immediati, ma ci si deve accontentare di piccoli passi.

L'importante è migliorarsi sempre, andare avanti procedendo con intelligenza, caparbia e senza arrendersi mai!

Abstract

Una risposta puntuale e fattiva al grave impasse della disoccupazione giovanile proviene dall'attuazione del piano di Garanzia Giovani con il quale si forniscono "aiuti" in termini, più che economici, di opportunità di inserimento diretto nel mondo del lavoro ai giovani NEET di età compresa tra i 15 e 29 anni attraverso percorsi formativi per la prosecuzione degli studi, percorsi di alternanza studio/lavoro, avviamento al lavoro, di apprendistato, tirocinio e auto-imprenditorialità, in un quadro di forte collaborazione tra autorità nazionali, regionali e territoriali, utilizzando sistemi di banche dati integrate, piattaforme per l'incontro domanda/offerta di lavoro creando così importanti ponti di dialogo tra prestatori di lavoro e parte datoriale, nella speranza di un futuro migliore.

An precise and true answer to tackling youth unemployment come from Implementation of Youth Guarantee plan that procure to young people NEET (Not in Education, Employment or Training) up 15 and under 29 years old not profits but actual job opportunities through training courses for the continuation of studies, study /work paths, goodwill at work, apprenticeship, internship, and self-entrepreneurship. Delivering a Youth Guarantee scheme requires strong cooperation between national, regional and territorial authorities, use of databases of workers, computing platforms for demand and supply of labor. Youth guarantee encourages dialogue between worker and employer, in the hope of a better future.