

## AUDIZIONE DELLE REGIONI E PROVINCE AUTONOME PRESSO LA COMMISSIONE LAVORO DEL SENATO SULLA GARANZIA PER I GIOVANI E LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Roma, 12 febbraio 2014

### **Premessa**

La condizione occupazionale dei giovani si pone da tempo al centro dell'attenzione e dell'impegno operativo delle Regioni e delle Province autonome. Come rilevato in occasione di precedenti occasioni di confronto istituzionale<sup>1</sup>, i dati evidenziano, infatti, già prima dell'irrompere della crisi un significativo grado di difficoltà dei giovani, pur in possesso di elevati livelli di istruzione, ad accedere al mercato del lavoro e, in particolare, a trovare un'occupazione stabile. Con la crisi economica questa difficoltà si è aggravata ulteriormente; la persistenza della crisi tende peraltro ad allungare significativamente i tempi di permanenza nello stato di disoccupazione, con un ampliamento sostanziale della quota di disoccupati di lunga durata, e quindi di più difficile ricollocazione.

Le Regioni hanno cercato di contenere gli effetti negativi di tale impatto, attraverso la definizione di un complesso di politiche integrate sul versante della formazione e del lavoro che si sono intrecciate con il delicato quadro degli interventi rivolti ai lavoratori coinvolti nelle crisi aziendali ovvero licenziati in conseguenza delle stesse, percettori o meno di strumenti di sostegno del reddito. In molti casi si è fatto ricorso anche a Piani straordinari per l'occupazione, volti a fronteggiare l'emergenza occupazionale giovanile partendo dall'assunto che le criticità e le difficoltà che incontrano i giovani ad entrare in modo qualificato nel mercato del lavoro richiedono interventi straordinari per i quali i target di riferimento sono stati anche più ampi rispetto a quelli previsti dalla Garanzia Giovani.

Con questo spirito, e con senso di grande responsabilità, le amministrazioni regionali hanno accolto con favore l'Iniziativa europea sull'occupazione giovanile (YEI), con l'impegno a declinare e sviluppare le raccomandazioni europee in materia attraverso la definizione di un piano italiano sulla Garanzia per i Giovani, che vedesse la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali competenti.

Attraverso un approfondito lavoro di confronto sia politico che tecnico, avviato fin dal mese di luglio 2013 nell'ambito della Struttura di missione, costituita ai sensi dell'articolo 5 del Decreto Legge 76/2013, e che tuttora prosegue con intensità sul versante tecnico dell'individuazione e dell'implementazione degli strumenti territoriali di

---

1

Contributo delle Regioni e Province Autonome del 26 settembre 2013 all'Indagine conoscitiva avviata dalla Commissione Lavoro della Camera sulle misure per fronteggiare l'emergenza occupazionale, con particolare riguardo alla disoccupazione giovanile.

intervento più efficaci, si è pervenuti alla condivisione delle linee direttrici principali di attuazione del programma.

Va peraltro sottolineato che, pur in presenza di alcuni elementi di oggettiva difficoltà legati alla necessità di operare tempestivamente in un quadro recante alcuni profili di incertezza, le Regioni non hanno rinunciato a svolgere una funzione propulsiva, formulando una propria proposta di linee guida per un'implementazione omogenea sul territorio della Garanzia Giovani, che desse al contempo conto dell'impegno già profuso dalle amministrazioni regionali nei confronti dei giovani.

I rilievi delle Regioni hanno rappresentato così la base per costruire i capisaldi di un'azione che fosse non solo condivisibile e rispettosa del quadro costituzionale delle competenze, ma anche fattibile alla luce del reale contesto socio- economico.

È stato così delineato un primo scenario di riferimento improntato fortemente al risultato, condiviso all'interno del Piano italiano trasmesso alla fine di dicembre 2013 alle istituzioni europee, nell'ambito del quale le realtà regionali sono chiamate ad avvalersi delle opportunità messe in campo dalla Garanzia per incentivare la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro e/o il loro rientro nel circuito educativo/formativo, in sinergia e correlazione con il complesso delle politiche regionali rivolte a questo target di destinatari.

D'altra parte, alcune questioni dirimenti, *in primis* legate all'imputazione delle risorse disponibili per l'attuazione della strategia, sono al centro dell'attenzione dei decisori politici e richiedono tuttora profili di chiarimento.

Il tema si presenta pertanto come un cantiere aperto, rispetto al quale è possibile delimitare solo alcuni principi che hanno orientato e orienteranno le Regioni nell'attuazione della Garanzia.

### **Criteria e linee di intervento**

Appare opportuno, in via preliminare, ricordare il perimetro in cui si è collocato e si colloca tuttora il percorso di approfondimento sulla Garanzia Giovani e, in generale, sulla YEI, come tematiche che presentano una forte interrelazione con la programmazione dei fondi europei per il periodo 2014 -2020. In questa logica, la disamina rispetto alle modalità di realizzazione e di gestione della Garanzia non ha potuto che svilupparsi in coerenza con le dinamiche del negoziato e non ha potuto non tener conto del complesso confronto interistituzionale in atto tra le Regioni e le amministrazioni centrali.

Fin dall'avvio della riflessione sul tema, le Regioni hanno richiamato l'opportunità di impostare il programma, prevedendo la **gestione regionale delle misure** e la valorizzazione sinergica dei processi e percorsi già attivati sui territori, in un'ottica di

complementarietà ed integrazione con le altre azioni che le Regioni stanno portando avanti.

Il modello di intervento che sta guidando tutto il percorso di attivazione dello strumento fa pertanto perno sulla **rete territoriale dei servizi competenti per il lavoro, pubblici e/o privati**, secondo l'autonoma organizzazione che ciascuna Regione ha definito nei propri sistemi, per poi dipanarsi lungo le filiere complementari dell'accompagnamento all'inserimento lavorativo e del rafforzamento delle competenze, finalizzato al successo formativo. In questa ottica, il piano italiano individua la registrazione presso un servizio competente (ai sensi del D.Lgs.181/000 e successive modifiche), ovvero presso il portale nazionale Clic Lavoro e/o i portali regionali, in cooperazione applicativa con il primo, come il momento che sancisce l'avvio formale del programma, cui si collega la presa in carico del giovane da parte dei servizi stessi.

In tale ambito, ragionando in una logica di massimo comune denominatore, è stato identificato un possibile menù di misure di intervento connesse alla gamma dei servizi, articolate per macro- tipologie, sulla base del quale sarà possibile costruire e modulare l'intervento regionale, in relazione a percorsi personalizzati che saranno costruiti per ciascun destinatario.

In linea di massima, le **azioni esemplificative contemplate nel piano generale** prendono avvio dall'accoglienza e presa in carico del soggetto, per aiutarlo ad acquisire le informazioni necessarie per la partecipazione al Programma ed orientarlo sulla rete dei servizi disponibili. Una funzione specifica viene riconosciuta al colloquio di orientamento di primo livello, ai fini della costruzione di un percorso individuale di fruizione dei servizi, nonché anche in forma specialistica per un'analisi più approfondita della progettualità professionale del destinatario.

Nell'alveo delle proposte di politica attiva erogabili, accanto alla formazione e all'accompagnamento al lavoro, il Programma si pone l'obiettivo di proporre al giovane un percorso di avvicinamento al mercato del lavoro attraverso un'esperienza di tirocinio extracurricolare, anche in mobilità geografica, o di servizio civile, oppure un'opportunità di ingresso nel mercato del lavoro attraverso il ricorso all'apprendistato nelle tre forme oppure attraverso altra tipologia contrattuale, eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale, oppure infine, sostenendo percorsi verso all'autoimpiego e l'imprenditoria.

Si tratta ad ogni modo di una cornice riconoscibile di riferimento, nella quale possano utilmente collocarsi le misure che ciascuna Regione deciderà di attivare sul proprio territorio in relazione alle caratteristiche qualitative del *target* dei destinatari. Tali misure, di fatto, saranno individuate e declinate nella pianificazione attuativa regionale, che assume in questa dimensione un valore centrale, ai fini dell'individuazione concreta degli interventi e degli strumenti da mettere in campo e dell'allocazione delle risorse da dedicare, nell'ambito della quota di riparto spettante. Tale allocazione delle risorse finanziarie per misura dovrà essere intesa in modo flessibile per consentirne l'eventuale adattamento in ragione dell'avanzamento finanziario degli interventi.

Peraltro, l'autonomia dei sistemi regionali si esplica anche in relazione alla collocazione ottimale delle misure e degli strumenti nell'ambito del percorso individuato (ad esempio, con riferimento ad istituti come il tirocinio, ovvero a strumenti come la validazione delle competenze), nella logica della modulazione individualizzata del programma che ne rappresenta il criterio – guida. In questo senso, la valenza descrittiva degli interventi e la funzione esemplificativa delle attività menzionate, con la relativa parametrizzazione dei costi in esse contenute, consente di salvaguardare i diversi modelli regionali di standardizzazione ed erogazione dei servizi afferenti al lavoro ed alla formazione.

Tra i principi che le Regioni hanno inteso valorizzare nella definizione delle modalità di attuazione di Garanzia Giovani assume particolare rilevanza quello della personalizzazione dei percorsi in relazione alle esigenze dei singoli, con l'obiettivo di massimizzare l'efficacia degli interventi. Tale principio è stato tradotto in un sistema di *profiling*, in corso di definizione, che permette di valutare le condizioni socio-occupazionali dei giovani per determinare il relativo livello di svantaggio e, conseguentemente, l'intensità delle misure di politica attiva necessarie per reinserire i giovani in un percorso di formazione o nel mercato del lavoro.

In relazione al **target di riferimento**, si ribadisce quanto condiviso con le amministrazioni centrali nella fase di stesura del Piano: appare opportuno, almeno nella fase di avvio del Programma, concentrare l'intervento sui flussi di giovani nella fascia di età 15-24, da intercettare entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. È chiaro, infatti, che lavorare sulla cattura dei flussi in senso lato consente di aggredire lo stock dei disoccupati in via preventiva e di sviluppare l'intervento in modo realistico alla luce delle limitate risorse disponibili, indirizzando l'azione per una risposta più consistente ai destinatari. Si ricorda, al contempo, che le Regioni dispongono anche di altri strumenti per intervenire sullo stock complessivo di inoccupati/disoccupati. Vi è comunque la possibilità di un innalzamento della fascia di età dei destinatari, anche tenendo conto della normativa nazionale in relazione a determinati istituti (ad esempio l'apprendistato o il servizio civile). L'opzione di un allargamento del target di riferimento potrà anche essere valutata in un secondo momento, sia in ragione dei fabbisogni territoriali e delle politiche già attivate dalle Regioni, sia alla luce delle attività che si ipotizza di realizzare, sia in ragione delle risorse disponibili.

Con riferimento ai **possibili percorsi di attuazione della Garanzia**, è attualmente al centro del dialogo politico la proposta pervenuta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di attuare il Piano italiano attraverso l'elaborazione di un **unico programma a regia nazionale**, che veda la partecipazione delle Regioni come i soggetti che di fatto gestiscono le misure e la quasi totalità delle risorse connesse (in qualità di "organismi intermedi"). Il percorso di approfondimento tecnico che si sta svolgendo in questo ultimo periodo prende le mosse da questa ipotesi di lavoro; si tratta, ad ogni modo, di una questione preliminare che presenta forti e delicate interrelazioni con il complesso confronto in atto sul versante del negoziato sui fondi europei per il periodo 2014-2020 e

sulla quale permangono ancora alcuni elementi di incertezza, in particolare in relazione al meccanismo di imputazione tra il livello nazionale e il livello regionale delle risorse stanziare. Si rileva, altresì, per una completezza delle informazioni, che una delle opzioni caldegiate dalle amministrazioni regionali riconduceva l'attuazione del Piano sulla Garanzia per i Giovani alla programmazione operativa regionale.

L'architettura programmatica della Garanzia e, più in generale, della YEI, si innesta nel percorso di definizione della Programmazione nazionale (PON) e regionale (POR) e delle relative risorse destinate alle due modalità di governance. Questo tema ovviamente presenta un impatto politico determinante sulle quali le Regioni hanno già avuto modo di esprimersi (a partire dalla lettera del Presidente Errani del 12 dicembre 2013), evidenziando come le risorse complessive destinate al Programma nazionale YEI debbano essere ricomprese nel plafond destinato ai PON che, come concordato con il Ministro per la Coesione Territoriale, rappresenta un insieme predefinito, a livello complessivo o percentuale a seconda della categoria di Regioni.

In relazione ai territori coinvolti dall'iniziativa, il Ministero del Lavoro su istanza della Conferenza delle Regioni e Province Autonome ha manifestato la disponibilità del Governo ad estendere l'opportunità della Garanzia anche ai giovani dei territori che, seppur caratterizzati da elevati tassi di disoccupazione giovanile, resterebbero al di fuori dell'ambito di applicazione dello strumento, alla luce della norma generale prevista all'articolo 16 del nuovo regolamento sul Fondo sociale europeo (in particolare, parte del territorio della Regione Veneto e le due Province Autonome di Bolzano e Trento). In questo senso, una possibilità di estensione è prevista attraverso un'interpretazione favorevole della clausola di flessibilità inserita nello stesso citato articolo del Regolamento, che subordina l'esercizio di tale facoltà ad un'intesa con la Commissione.

Si rileva, inoltre, come l'attuazione della Garanzia Giovani, non possa esaurire la complessa problematica concernente l'esigenza di una riforma strutturale del sistema dei servizi per il lavoro.

In vista di un percorso di riforma complessiva dei servizi al lavoro, l'approccio dello Stato e delle Regioni tenuto per l'attuazione di Garanzia Giovani rappresenta un utile punto di riferimento, a partire dallo spostamento di accento sulle politiche attive, che segna una positiva discontinuità rispetto ad una tradizione del nostro Paese di sbilanciamento sulle politiche passive. Si tratta infatti di riconoscere che in un mercato del lavoro fluido, dove le persone passano con velocità da un contratto ad un altro e da un'azienda ad un'altra, sono quanto mai necessarie efficaci politiche del lavoro che accompagnino le persone nella transizione e riducano i tempi di passaggio da un contratto di lavoro a ad un altro

Per l'attuazione di Garanzia Giovani sono inoltre stati raggiunti alcuni principi condivisi tra Stato e Regioni che dovrebbero rappresentare una guida per la riforma più generale dei servizi al lavoro: la personalizzazione dei servizi, l'utilizzo dei costi

standard, l'orientamento al risultato e all'efficienza da raggiungere anche tramite l'assegnazione premiale di risorse agli operatori pubblici e privati in riferimento ai risultati raggiunti, la concorrenza tra servizi pubblici e privati, il monitoraggio e la valutazione degli interventi, l'intervento dello Stato in via sussidiaria.

D'altra parte, sul versante delle **infrastrutture di servizio** deputate a coadiuvare la gestione del programma, si segnala che il Ministero del Lavoro e le Regioni stanno lavorando alla definizione di una piattaforma tecnologica *ad hoc*, che avrà il compito di garantire che le informazioni, i servizi e il monitoraggio delle attività siano disponibili agli attori coinvolti nel programma. Ciò attraverso lo scambio continuo di dati tra *Cliclavoro*, che ne rappresenta il nodo centrale, e i sistemi locali, secondo gli standard tecnici condivisi. A tal riguardo, è stato elaborato un documento tecnico di "Linee guida sulla piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani", contenente gli standard di utilizzo e un cronoprogramma delle azioni da porre in essere che, in tempi brevi, verrà portato in sede di Conferenza Stato-Regioni per la sottoscrizione dell'intesa.

## **Conclusioni**

Il Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani, rappresenta l'occasione di sperimentare nel nostro paese nuovi principi guida di attivazione nel mercato del lavoro, condivisi con un forte spirito di collaborazione tra le parti (Governo centrale e Regioni), che riteniamo siano parte fondante del futuro delle politiche del lavoro in Italia.

Si segnala che i tavoli di lavoro tra Ministero e Regioni sono ancora aperti e ci sono ad oggi nodi importanti da sciogliere, nonostante l'urgenza di avviare il programma Garanzia Giovani.

Vi è infatti da definire il , grado di autonomia nella programmazione regionale dei diversi servizi e la fonte di finanziamento del cofinanziamento nazionale e del FSE. Oltre a ciò vi sono alcuni elementi tecnici non secondari, la cui definizione è necessaria per consentire alle Regioni, in quanto organismi intermedi, di poter pianificare le proprie azioni (bandi, sistemi di gestione, controllo e rendicontazione, sistema di comunicazione del monitoraggio fisico, procedurale e finanziario verso l'Autorità di Gestione, formazione degli operatori, ecc.) in maniera coerente a garantire l'attuazione efficace e tempestiva del programma.

Le Regioni, pur in tale contesto ancora non totalmente definito, stanno comunque procedendo alla predisposizione dei piani regionali di azione, per essere pronti alla piena operatività dell'intervento.