

GARANZIA GIOVANI E MISURE OCCUPAZIONALI: I TIROCINI

di Jessica Nespoli

Sommario: 1. Il panorama socio-economico europeo. – 2. Disoccupazione e *Neet* in Italia: i costi di una generazione immobile. – 3. La necessità di una *Garanzia* per i *Giovani*. – 4. Le misure: il tirocinio formativo e di inserimento. – 5. La Garanzia Giovani nelle esperienze regionali.

1. Il panorama socio-economico europeo

Con la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 è stato dato l'avvio ad un'importante misura di contrasto alla disoccupazione giovanile, la *Youth Guarantee*, che ha visto per la prima volta destinare un'apposita voce del bilancio europeo "tradizionalmente orientato a sanare squilibri strutturali di lungo periodo, a favore di individui colpiti da situazioni di crisi"¹. La necessità di intervenire con un progetto basato sul potenziamento delle politiche attive per il lavoro, volte al contenimento della dispersione scolastica e al miglioramento dell'occupabilità dei giovani, si pone esattamente in linea con gli obiettivi dell'Europa 2020 di una crescita "intelligente, sostenibile ed inclusiva"².

Indubbiamente la crisi del 2008 ha lasciato profonde cicatrici nel mercato del lavoro europeo, che è stato segnato da drastiche riduzioni dei tassi di occupazione. Tra le fasce maggiormente colpite rientrano i giovani di età compresa tra i 15 ed i 24 anni, resi particolarmente vulnerabili dalla mancanza di esperienza professionale, che caratterizza tipicamente la fase di transizione dalla scuola al mondo del lavoro.

I tassi di disoccupazione hanno raggiunto livelli allarmanti, in particolare in Italia, ma ancor più preoccupanti sono i tassi di *Neet* (*Not in Employment, Education or Training*), ovvero di giovani senza lavoro e non impegnati in percorsi di studio o formazione. Dai dati globali elaborati dall'ILO nel *Global Employment Trends 2014*, emerge che nei Paesi avanzati la proporzione di *Neet* è costantemente aumentata negli ultimi anni, raggiungendo la quota di un quarto dei giovani tra i 15 ed i 29 anni.

Complice la disoccupazione di lungo periodo, che dall'inizio della crisi si è intensificata, comportando l'aumento del clima di sfiducia alla base dell'inattività dei giovani. L'effetto demoralizzante dell'assenza di prospettive, dovute all'attuale malfunzionamento del mercato del lavoro, è la causa principale del crescente tasso di *Neet*, poiché scoraggia la ricerca attiva di lavoro e la frequenza di corsi per la riqualificazione. Ne consegue un'inevitabile perdita di competenze, abilità e motivazione: un pesante impatto in termini di occupabilità e dispersione del capitale umano, che a lungo andare impoverisce l'economia stessa del Paese.

¹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Il programma italiano sulla garanzia per i giovani 2014-2020*, febbraio 2014

² European Commission, *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, 2010

Il rischio che si corre è che tali ripercussioni si protraggano nel tempo, generando tendenze occupazionali negative ed alimentando il circolo vizioso dell'emarginazione sociale. Come dimostra l'evidenza empirica, infatti, più è prolungata la distanza dal mercato del lavoro, maggiori saranno le difficoltà nel ricollocamento futuro, con inevitabili ricadute anche sul reddito percepito.

2. Disoccupazione e Neet in Italia: i costi di una generazione immobile

I dati Istat relativi al maggio 2015 segnalano un tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni) pari al 41,5% in Italia, contro il 7,1% della Germania e il 20,6% della media europea a 28 Paesi. Dal calcolo, inoltre, sono esclusi i giovani inattivi, ovvero coloro che non sono occupati e non cercano lavoro, e che appartengono alla categoria dei *Neet*. In particolare, per quanto riguarda l'Italia, il *trend* raggiunge valori di gran lunga superiori a quelli dei Paesi Ocse risultando il quarto Paese con il dato più elevato: il 26,1% a fronte di una media Ocse del 14,9%³.

Come emerge dal recente studio condotto dall' Ocse in tema di competenze ed occupabilità dei giovani, "*Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability*", queste cifre rappresentano una seria problematica per i Paesi, poiché le competenze acquisite nei percorsi educativi e formativi non vengono utilizzate ai fini produttivi.

È una perdita di capitale umano, di investimenti, di risorse, e rappresenta il costo di una generazione immobile che potrebbe pesare enormemente sulle casse dello Stato, sia in termini di minori entrate fiscali che di maggiore spesa pubblica per le prestazioni sociali future, rendendo in tal modo i giovani "non una ricchezza, ma un potenziale onere per il Paese"⁴.

Ciò che il *Report* evidenzia è la necessità che i giovani possiedano, sin dall'uscita dal sistema dell'istruzione formale, un bagaglio di competenze che contribuisca alla loro occupabilità ("*All youth should leave education systems with skills that contribute to their employability*"⁵).

L'obiettivo è di limitare l'incidenza "dell'asimmetria tra le competenze in possesso dei giovani e quelle richieste dalle varie occupazioni"⁶, nell'ottica di un più efficace raccordo tra l'istruzione e il mondo del lavoro. A tal fine diventa fondamentale il ricorso alle politiche attive che consentono ai giovani di specializzarsi o riqualificarsi tramite l'apprendimento *on-the-job* e la formazione continua.

³ Per i dati nazionali cfr. Istat "*Dati provvisori mensili su occupati e disoccupati - Maggio 2015*". Fonti dati internazionali: cfr. Eurostat "*Table of contents. Unemployment rate - monthly average - May 2015*" e OECD "*Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability - May 2015*"

⁴ OECD, *Skills Outlook 2015: Youth, Skills and Employability*, maggio 2015

⁵ *Ibidem*

⁶ *Ibidem*

3. La necessità di una Garanzia per i Giovani

In questo contesto si colloca la scelta dell'Unione Europea di finanziare i Paesi Membri aventi tassi di disoccupazione superiori al 25% nella promozione di politiche attive per il lavoro rivolte ai giovani dai 15 ai 29 anni.

L'obiettivo è quello di garantire ad una crescente platea di giovani che non sono occupati, né impegnati in percorsi di studio o formazione “un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio, entro un periodo di quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema d’istruzione formale”⁷.

Con il “Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani”, redatto dalla Struttura di Missione istituita presso il Ministero del Lavoro, viene recepita la Raccomandazione del Consiglio dell’Unione Europea al fine di programmare gli interventi volti a favorire l’ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, anche attraverso il ricorso alle risorse comunitarie del Fondo Sociale Europeo.

In realtà l’Italia aveva già previsto nel 2013 una serie di misure finalizzate all’inserimento occupazionale dei giovani, con il D.L. n. 76/2013⁸, che definiva gli incentivi per le imprese in caso di assunzioni a tempo indeterminato (*ex art.1*), prevedeva il finanziamento dei tirocini e delle forme di alternanza scuola-lavoro (*ex art.3*) e identificava l’apprendistato come contratto privilegiato per l’inserimento lavorativo dei giovani (*ex art.2*).

La strategia che si è deciso di adottare nel recepire la Raccomandazione europea, è quella di un approccio di partenariato, che permetta a tutti gli attori, pubblici e privati, di collaborare per rendere quanto più efficace e fruibile lo strumento della Garanzia Giovani, condividendo compiti e responsabilità tra i vari livelli di *governance*.

Dal punto di vista operativo, infatti, spetta alle Regioni stabilire le modalità di attuazione della Garanzia Giovani, a seguito della stipula di una Convenzione con il Ministero del Lavoro che determina i criteri di attribuzione e ripartizione delle risorse, salvo la possibilità di integrare ulteriormente la dotazione ricorrendo ai propri fondi regionali.

Attraverso il Piano di Attuazione Regionale (PAR), ogni Regione definisce le modalità di realizzazione delle misure sulle quali intende focalizzare l’intervento, in ragione delle specificità del proprio territorio.

La prima fase di attuazione della Garanzia Giovani ha carattere universale, e viene svolta a livello nazionale tramite un sistema di informazione ed orientamento a cui il giovane accede registrandosi sull’apposita piattaforma www.garanziagiovani.gov.it,

⁷ Consiglio dell’Unione Europea, *Raccomandazione 2013/C 120/01 sull’ istituzione di una garanzia per i giovani*, 22 aprile 2013

⁸ D.L. n. 76 del 28 giugno 2013, convertito con modificazioni dalla L. n. 99 del 9 agosto 2013, “*Primi interventi urgenti per la promozione dell’occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti*”

oppure attraverso il portale *clicklavoro*, i servizi per l'impiego e gli sportelli aperti presso gli istituti di istruzione e formazione.

Il secondo *step* riguarda la presa in carico del giovane da parte delle strutture coinvolte nell'iniziativa, che si occupano di definirne il *profiling* in base alla sua distanza dal mercato del lavoro, al fine di proporre interventi quanto più mirati e personalizzati.

Segue un colloquio con degli orientatori specializzati, per la costruzione del curriculum e la valutazione delle competenze, con l'obiettivo di orientare il candidato verso un percorso di reinserimento nel sistema di istruzione e formazione, nel caso di *early school leaver*, o, in alternativa, di accompagnamento a lavoro.

In quest'ultimo caso le strade percorribili sono diverse, e vengono scelte sia in base alle opportunità territoriali che favorendo la mobilità geografica. Il Piano nazionale prevede la possibilità di un inserimento lavorativo diretto, incentivato dai bonus occupazionali alle imprese; l'attivazione di un contratto di apprendistato, in particolare per i giovani che hanno abbandonato precocemente gli studi e non sono in possesso di una qualifica; lo svolgimento di un'esperienza in tirocinio; l'impegno nel servizio civile o misure di sostegno all'autoimprenditorialità.

4. Le misure: il tirocinio formativo e di inserimento

Dalle periodiche attività di monitoraggio condotte dal Ministero del Lavoro⁹, è emerso che il tirocinio è tra gli strumenti a cui si è fatto più ricorso nell'ambito della Garanzia Giovani, in virtù della "preponderanza di risorse riservate sia a livello nazionale che regionale a questa iniziativa"¹⁰.

In un contesto in cui la maggior parte dei giovani non matura esperienza lavorativa in parallelo agli studi, il disallineamento tra Sapere e Saper Fare diventa tra le principali cause del ritardo nell'accesso dei giovani al mercato del lavoro.

Il c.d. fenomeno dell'*educational mismatch* è particolarmente evidente nel nostro Paese a causa di un sistema educativo che ha a lungo privilegiato la formazione teorica, in cui la mancata corrispondenza tra abilità richieste e competenze acquisite crea una perdita complessiva per tutto il sistema economico. Il Rapporto *Education at a Glance* redatto dall'OCSE per l'anno 2013, evidenzia infatti come "la capacità di far fronte con rapidità ai cambiamenti del mercato del lavoro sia stata raggiunta facilitando le politiche di accompagnamento e di transizione dalla scuola al lavoro, per dotare i giovani delle capacità richieste dal mercato"¹¹.

È per questo che l'Unione Europea ha prestato una particolare attenzione al rilancio dei tirocini formativi e di orientamento e a quelli di inserimento/reinserimento lavorativo, con l'obiettivo di accompagnare i giovani nella delicata fase di transizione dalla scuola

⁹ Fonte dati: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, "*Il Report*", monitoraggio settimanale sullo stato di attuazione della Garanzia Giovani

¹⁰ Buratti U., *Regioni: una "fase due" ancora incerta*, in Adapt Labour Studies e-book series n. 43/2015

¹¹ OECD, *Education at a glance 2013. Learning their way out: youth, education and skills in the midst of the crisis*, 2013

al mondo del lavoro, che in particolare in Italia avviene sempre più tardi, e nella maggior parte dei casi resta troppo a lungo nel limbo dei rapporti precari.

Il ricorso al tirocinio come strumento di primo contatto dei giovani con il mondo del lavoro, svolto in parallelo al sistema di istruzione formale, ed anzi riconosciuto parte integrante del percorso di studi stesso, affonda le sue radici storiche nei primi anni del Novecento, quando l'Università di Cincinnati (USA) propose per la prima volta ai suoi studenti la possibilità di svolgere un'esperienza di formazione e orientamento direttamente nelle aziende, mettendo in luce con lungimiranza "la naturale sinergia tra il mondo accademico e il fare impresa"¹².

Con il passare del tempo si è valorizzata sempre di più la valenza formativa dei tirocini, che, attraverso l'apprendimento *on-the-job*, permettono ai giovani di familiarizzare con il mondo del lavoro ed orientare con maggiore consapevolezza le proprie scelte.

In Italia la normativa frammentata che regolava l'istituto è confluita nel gennaio 2013 in un Accordo tra Stato, Regioni e Province Autonome, con la produzione delle "Linee Guida nazionali in materia di tirocini", al fine di garantire il rispetto di *standard* minimi su tutto il territorio.

Occorre tuttavia precisare che tali linee guida concernono solo i tirocini *extracurricolari*, riservati a giovani neo-laureati e neo-diplomati entro 12 mesi dal conseguimento del titolo.

Per i tirocini *curricolari*, la competenza normativa spetta ai singoli organi istituzionali e "restano soggetti all'autonomia delle diverse istituzioni educative"¹³.

La definizione di tirocinio *curricolare* ed *extracurricolare* è stata introdotta nel 2007 con una Nota del Ministero del Lavoro¹⁴, che operava una distinzione, in riferimento all'obbligatorietà delle comunicazioni agli enti, tra tirocini svolti nell'ambito di un percorso formale di istruzione o formazione (c.d. *curricolari*) e tirocini finalizzati all'inserimento lavorativo, avviati al termine degli studi (c.d. *extracurricolari*), e pertanto soggetti alle comunicazioni obbligatorie.

Il particolare interesse che tale strumento ha rivestito sia nelle politiche per l'occupazione europee che in quelle nazionali, deriva dalla possibilità che dà ai giovani di mettere in pratica "le conoscenze acquisite, consolidando gli apprendimenti in un contesto organizzativo specifico. Allo stesso tempo viene ritenuto uno strumento strategico per costruire quel dialogo fra imprese e istituzioni scolastiche e formative necessario ad assicurare la rispondenza dei percorsi ai fabbisogni del mondo della produzione"¹⁵.

¹² Thiel G.R., Hartley B.T., *Cooperative education: a natural synergy between Business and Academia*, in "SAM Advanced Management Journal" 62/3, 1997

¹³ Tiraboschi M., *Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma*, in "Diritto delle Relazioni Industriali" n.4/2011

¹⁴ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Nota n. 4746 del 14 febbraio 2007 "Adempimenti connessi all'instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro"*

¹⁵ ISFOL, *I tirocini extracurricolari: dalle Linee guida alle normative regionali*, in "Collana Isfol Occasional Paper", n.16/2014

Alla luce di quanto detto, appare chiara la scelta del legislatore di inserire tra le misure della Garanzia Giovani i tirocini, in virtù della peculiare finalità formativa e di orientamento che li caratterizza.

Il Piano di attuazione nazionale prevede la possibilità di ricorrere ai tirocini sia come strumento formativo, per i giovani in possesso di una qualifica, al fine di migliorarne l'occupabilità, che come strumento di reinserimento lavorativo, se si tratta di disoccupati di lungo periodo che faticano particolarmente a rientrare nel mondo del lavoro.

Nell'ambito della Garanzia Giovani viene inoltre sostenuto ed incoraggiato il tirocinio in mobilità geografica, per incentivare i giovani a svolgere esperienze formative in altre regioni o all'estero, con l'obiettivo di arricchire il curriculum ed entrare in contatto con maggiori opportunità occupazionali.

Ai tirocinanti viene riconosciuta un'indennità mensile di 500 euro, erogata direttamente dall'Inps o corrisposta sotto forma di rimborso all'azienda, mentre per i tirocini svolti al di fuori del proprio territorio è previsto un contributo più elevato tramite un *voucher* parametrato sulle tabelle CE dei programmi di mobilità.

Una serie di incentivi spetta anche ai datori di lavoro, nel caso in cui entro sessanta giorni dalla conclusione del tirocinio assumano il giovane con un contratto di lavoro subordinato. In tal caso i datori potranno beneficiare di un *bonus* occupazionale dai 1500 euro ai 4000 euro, a seconda della classe di profilazione del giovane che assumono, e della tipologia e durata del contratto.

5. La Garanzia Giovani nelle esperienze regionali

A più di un anno dall'avvio della Garanzia Giovani, e nonostante tutte le Regioni si siano adoperate per approvare i Piani Attuativi - pur se con notevoli differenze nelle tempistiche - i risultati che emergono dai monitoraggi periodici del Ministero del Lavoro non sono ancora quelli attesi. Dall'ultimo *Report*, relativo al 10 luglio 2015, risulta che i giovani presi in carico siano circa 380.000, a fronte degli oltre 600.000 iscritti al programma¹⁶. Solo a 128.000 dei candidati presi in carico è stata proposta almeno una delle misure previste dalla Garanzia Giovani, dunque a poco più di un quinto del totale degli iscritti.

Tuttavia, malgrado le criticità riscontrate, non sono mancate esperienze di spicco e sperimentazioni svolte a livello territoriale.

È il caso della Regione Veneto, che con il bando "Mettiti in moto! *Neet vs Yeet*"¹⁷, ha incentivato i giovani ad attivarsi in prima persona per trasformare la propria situazione di "*Not in employment, education or training*" in "*YES in employment, education and*

¹⁶ Fonte dati: Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 59° *Report settimanale*, 9 luglio 2015

¹⁷ Regione Veneto, *DGR 1064 del 24 giugno 2014 "Approvazione Avviso per la realizzazione di progetti - Modalità a sportello. Mettiti in moto! Neet vs Yeet - Le opportunità per i giovani in Veneto - Programma Operativo Nazionale per l'attuazione dell'Iniziativa Europea per l'Occupazione Giovanile"*

training”. I progetti proposti sono stati stilati sulla base delle specifiche esigenze professionali delle imprese presenti sul territorio, permettendo ai datori di lavoro di esprimere le proprie richieste in merito ai profili richiesti.

La Regione Lazio, invece, è stata la prima ad aver previsto la sperimentazione del “Contratto di Collocazione”¹⁸, una misura di politica attiva che consiste nella stipula di un accordo tra il giovane ed il Centro per l’Impiego: il primo si impegnerà a cercare attivamente lavoro e ad accettare le offerte di occupazione che gli verranno proposte, il secondo erogherà un *voucher* –di importo proporzionale alle difficoltà di collocazione del giovane- utilizzabile per accedere ai servizi offerti dai soggetti accreditati. Il diritto alla percezione del *voucher* viene meno in caso di mancato impegno del giovane a mantenere l’accordo preso.

La Regione Sicilia, in quanto Regione a statuto speciale, è intervenuta sulla disciplina dei soggetti promotori, in deroga all’ art. 6 del d.lgs. n. 276/2003 “al fine di rendere quanto più estesa possibile la rete di soggetti pubblici e privati che operano nel mercato del lavoro”¹⁹. A tal proposito, è stato stipulato un accordo di partenariato tra il Dipartimento Lavoro della Regione e la Conferenza degli Ordini dei Dottori Commercialisti, per permettere a quest’ultima di operare come soggetto promotore dei tirocini nell’ambito della Garanzia Giovani, per il tramite dei propri iscritti “che ai sensi della L.n. 12/1979 abbiano fatto preventiva comunicazione per gli adempimenti in materia di lavoro”²⁰.

Tra le *best practices* rientra anche l’esperienza del Friuli Venezia Giulia con il progetto “Imprenderò 4.0”, realizzato nell’ambito del Piano Integrato di Politiche per l’Occupazione e per il Lavoro (PIPOL)²¹. L’iniziativa è volta a sensibilizzare e a promuovere la cultura imprenditoriale, incentivando le *start-up*, il lavoro autonomo e sostenendo i processi di creazione d’impresa.

Sebbene la Garanzia Giovani abbia avuto un inizio incerto, che ha sin da subito messo in luce numerose criticità operative e gestionali, l’auspicio è che con il passare del tempo possano moltiplicarsi le esperienze di spicco e la condivisione di buone pratiche tra regioni diverse.

Indubbiamente alla base del progetto c’è una concezione culturale mutuata dalle esperienze europee, in cui le politiche attive rivestono un ruolo fondamentale nella lotta

¹⁸ Regione Lazio, DGR n. 198 del 15 aprile 2014 “Disciplina per l’accreditamento e la definizione dei servizi per il lavoro, generali e specialistici, della Regione Lazio anche in previsione del piano regionale per l’attuazione della Garanzia per i Giovani”

¹⁹ Regione Sicilia, Assessorato Regionale della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro, Prot. n. 28469/U51/2015 dell’8 giugno 2015 “Soggetti promotori di tirocini. Programma Garanzia Giovani”

²⁰ Conferenza degli Ordini dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili della Sicilia, Prot. n. 3/2015 del 9 giugno 2015

²¹ Regione Friuli Venezia Giulia, DGR n.731 del 17 aprile 2014 “Approvazione del Piano Integrato di Politiche per l’Occupazione e per il Lavoro- PIPOL- e autorizzazione alla sottoscrizione della Convenzione con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l’attuazione del PON per l’occupazione giovanile”

alla disoccupazione e all'emarginazione sociale, e che in Italia, dal punto di vista del funzionamento hanno sempre faticato a decollare in maniera efficace.

La vera sfida della Garanzia Giovani è che possa tradursi in una misura volta a perdurare nel tempo, al fine di migliorare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, recuperando una fetta intera di popolazione che altrimenti andrebbe incontro ad un "salto di generazione"²².

15 luglio 2015

²² Ambrosi E., Rosina A., *Non è un Paese per giovani. L'anomalia Italiana: una generazione senza voce*, Marsilio Editori, 2009