



All'attenzione del Dott. Michele Zagordo

Relazione per la Corte dei Conti Europea in merito all'implementazione di Garanzia Giovani in Italia.

Premessa.

L'assenza di un vero e proprio Piano per la creazione di Lavoro nel nostro paese, non ha sino ad ora prodotto positivi e tangibili cambiamenti dei dati di occupazione. Quelli a disposizione ci dicono che altrettanto è avvenuto per l'occupazione giovanile. Il dato è paradossalmente confermato dal numero degli occupati Over55 che a fine 2015 si dimostrano ancora in crescita e ciò nonostante gli sgravi contributivi della legge di stabilità 2015 ai quali si possono sommare i bonus occupazionale di GG e che quindi avrebbero dovuto influire positivamente sulle assunzioni under 29.

Il contesto.

Per dare una valutazione in merito allo stato di attuazione del Programma Garanzia Giovani in Italia è però necessario, in premessa, evidenziare il ritardo complessivo dell'implementazione che ha comportato l'avvio ufficiale della GG solo al primo maggio 2014 e una partenza vera per la sua attuazione soltanto nel 2015 comportando tra l'altro un ritardo sia nell'impegno di spesa che nella rendicontazione/certificazione della stessa. Alla data del 31/12/2015 sono stati, infatti, certificati solo 104 milioni di euro di spesa. Detto ciò, giudichiamo in ogni caso positivamente le scelte di programmare le risorse attraverso l'adozione dell'apposito PON IOG in un unico asse prioritario denominato "Occupazione Giovani NEET" e di estendere tali risorse IOG anche alla fascia 25-29 anni.

Nel dover esprimere una valutazione complessiva poniamo in evidenza una difficoltà tutta intrinseca alle modalità di gestione del programma, ovvero, la stretta relazione che esiste tra il livello nazionale e i livelli regionali, tra l'altro, tra loro fortemente frammentati. Solo un approfondito e apposito confronto con il dato di livello regionale, sia sul versante istituzionale che con le parti sociali potrebbe fornire un quadro completo di valutazione che ad oggi non è pienamente disponibile. Segnaliamo altresì che dentro tale difficoltà non risulta per nulla trascurabile il tema dell'insufficiente dialogo sociale, assolutamente significativo a livello nazionale e di tipo variabile a livello regionale. Il sottocomitato Risorse umane del FSE e il comitato di sorveglianza congiunto dei PON IOG e SPAO, per le funzioni ad essi assegnate, non hanno saputo garantire un livello adeguato di co-programmazione dell'intervento, condizione invece assolutamente necessaria al fine di garantire una vera e propria condivisione sotto l'aspetto politico, sia strutturale che programmatico.

Al tempo stesso e nonostante un iniziale impulso positivo, la definizione di un ampio

partenariato a livello nazionale si è bruscamente interrotta a seguito del cambio di governo, febbraio 2014. Migliori e diverse indicazioni ci arrivano in tal senso dalle regioni, sebbene con probabili ed enormi differenze tra le une e le altre.

Un altro elemento di parziale difficoltà risiede nel mutato contesto legislativo italiano di riferimento. Nel breve volgere di un anno abbiamo infatti dovuto registrare l'avvio della Legge di Riforma del Mercato del Lavoro L. 183/14, cd Jobs Act e dei relativi decreti attuativi, tra questi il D.Lgs. 150/15 che riordina la normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive introducendo l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro, la Legge di Riforma della scuola L.107/15 cd Buona Scuola, l'accordo del 24-09-2015 in conferenza Stato Regioni sul progetto sperimentale per azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale. L'insieme di questi provvedimenti di legge, sommati al dibattito in corso sulla riforma costituzionale, ovvero, il continuo mutare della nuova architettura istituzionale/legislativa ha concorso col creare una debole base strutturale di riferimento per la piena attuazione di Garanzia Giovani fino, a volte, a divenirne un freno.

Nel registrare positivamente il generale incremento dell'attenzione verso le politiche attive e più in generale per il ruolo dei servizi pubblici e privati per l'impiego per conto delle istituzioni, siamo tuttavia costretti a denunciare come ciò non sia stato sostanzialmente accompagnato da investimenti derivanti da risorse proprie da parte del Governo. Lo stesso dicasi per la mancata programmazione di accrescimento del personale attraverso un'azione massiccia di assunzioni capace di tenere testa, oltre che a quanto già richiede l'impegno per il progetto Garanzia Giovani, a tutto quanto la riforma del mercato del lavoro esige in materia di ammortizzatori sociali e sussidi per la disoccupazione e che finirà con investirà fortemente gli operatori dei Centri pubblici per l'Impiego.

Le programmate 1.000 nuove assunzioni, frutto di sole operazioni di mobilità interna all'Amministrazione, risultano essere totalmente insufficienti sia a sostenere la qualità e si spera la quantità di Garanzia Giovani, nonché a supportare l'insieme della domanda generale di politiche attive frutto dei due D.lgs. n. 148 e 150 del 2015.

Non solo, la costituenda ANPAL che ad oggi non ha ancora visto insediare il suo presidente e che ancora non è stata dotata di statuto, rischia con il venir meno della sua piena operatività di limitare pesantemente l'insieme dell'azione di governance di dette politiche.

Vogliamo in ogni caso sottolineare che nonostante il persistere di questa fase di grande incertezza e con carichi di lavoro aumentati per quantità e qualità delle prestazioni richieste, i Centri per l'Impiego sono stati in grado di svolgere un ruolo imprescindibile in termini di capacità di accoglienza e risposta. In tale quadro va evidenziato che di particolare aiuto si sono dimostrati i collaboratori e gli operatori di Italia Lavoro S.p.a. Tra l'altro prossima a trasformarsi quale struttura in house in seno all'ANPAL e sotto controllo della stessa.

Sebbene l'azione di GG abbia contribuito ad elevare una spinta verso la costruzione del Sistema Informativo Unitario, così come prospettato dal D.lgs. n. 150/2015, attraverso la razionalizzazione dei sistemi informativi regionali e l'interoperabilità dei diversi sistemi applicativi e banche dati interessate, riteniamo necessario che si velocizzi anche il collegamento con gli archivi amministrativi dell'Istruzione e in particolare con l'Anagrafe Nazionale degli Studenti del MIUR e della formazione professionale del SISTAF, due fonti

dati assolutamente significativi ai fini di un'azione di qualità del lavoro dei Cpl.

Giudichiamo positivamente l'introduzione degli standard minimi dei servizi e la definizione dei costi standard per servizio e ciò in ragione di una auspicata omogeneizzazione dei servizi valida per tutto il Paese. In tale quadro d'azione, determinante risulterà l'azione di controllo e monitoraggio prevista dal D.lgs. 150/15.

La valutazione.

Aiutati dai dati forniti dal Primo rapporto di valutazione del Piano italiano GG prodotto dall'ISFOL, il 7 gennaio scorso, riportiamo di seguito alcuni elementi di giudizio:

- la metodologia d'azione della profilazione degli utenti, pur risultando positiva, deve necessariamente essere rivista. I dati emersi dal rapporto non sembrerebbero rispondere in modo adeguato circa la capacità di individuare il livello di distanza di ciascun utente dal mercato del lavoro in modo da poterlo lucidamente ridurre e in modo adeguato; tale riflessione è frutto dell'analisi dell'individuata alta percentuale di prese in carico di utenti troppo distanti dalle opportunità occupazionali. Nonostante i significativi e positivi dati inerenti il tasso di attivazione/inattivazione giovanile, under 29, visto i dati positivi delle prese in carico, il numero di pari giovani attivi/inattivi sono rimasti sostanzialmente invariati nel corso del 2015. In ragione del numero delle attivazioni dirette ai soggetti deboli, così come specificato dal rapporto, il tasso di occupazione avrebbe dovuto subire variazioni positive significative, cosa che invece non si è determinata. Tali dati rivelano piuttosto di una forte transizione in atto da parte dei giovani dalla fase di ricerca attiva del lavoro alla fase di scoraggiamento, ovvero, verso l'inattività. Tale dinamica ha contribuito a ridurre il tasso di disoccupazione giovanile di 3 punti percentuali nell'arco del 2015 senza aumentare il tasso di occupazione per le corrispettive fasce d'età.
- 916 mila giovani registrati su un platea potenziale di 1,7 milioni di NEET tra i 15 ed i 29 anni disponibili a lavorare è indubbiamente un successo: indica che i giovani italiani hanno aderito convintamente al programma quale occasione da cogliere dentro un panorama legato al lavoro a loro non certo favorevole. La forte adesione non era affatto scontata;
- 576 mila giovani presi in carico dai servizi è da considerare quasi un miracolo visto lo stato in cui versano i servizi pubblici per il lavoro. Per i circa 7.000 operatori effettivi si è trattato, infatti, di un carico di lavoro enorme: ogni operatore ha contattato e preso in carico, in 17 mesi di attività, quasi 800 giovani, il che vuol dire che dove la dotazione organica dei servizi è più bassa il rapporto tra giovani e operatori il carico di lavoro è stato molto maggiore;
- solo 186 mila giovani hanno beneficiato di una misura di politica attiva. E' questo il dato per certi versi più sconcertante che indica come le politiche attive erogate siano state complessivamente insufficienti. Il dato, più in generale, mostra quale sia il volume potenziale d'offerta di misure di politica attiva che le istituzioni competenti sono in grado di mobilitare confermando che non sempre si tratta di un problema stretto di risorse ma che invece lo è certo e di più in tema di governance e programmazione;
- 114 mila sono stati i giovani avviati in tirocinio ossia il 61% dei giovani che hanno beneficiato di una misura di politica attiva. L'ingente quantità di risorse ad essi destinate pari al 50% delle totali di GG, 523 milioni, ha sicuramente contribuito a questo dato. Se da una parte il dato dei tirocini risulta essere ovviamente

interessante, va detto che la progressiva disintermediazione per tramite dell'uso diretto del portale garanziagiovani.gov.it ha fortemente abbassato la qualità dello stesso rendendolo una misura di natura “automatica” e di facile accessibilità. La determinazione di tale successo rispetto alle altre misure incide fortemente sulla regressione del carattere formativo del tirocinio. Se si considerano oltre ai tirocini i Bonus occupazionali, circa 25 mila, l’offerta di misure “automatiche” rappresenta il 74% dell’insieme delle proposte. Di contro manca quasi completamente la formazione professionale, soprattutto per le categorie più giovani che hanno abbandonato la scuola, 15-18 anni in diritto dovere alla formazione ed all’istruzione che finanziata con risorse pari a 111 milioni rappresenta meno del 8%. Il ricorso all’apprendistato è sostanzialmente inesistente. Infine anche il Servizio Civile con 5.786 giovani coinvolti, assume complessivamente un ruolo del tutto marginale all’interno del progetto;

- Se è positivo che il 60% dei giovani registrati viene preso in carico dai servizi entro due mesi deve essere altrettanto valutato che c’è un 40% che attende di più. Si tratta di tempi di attesa particolarmente lunghi soprattutto in alcune regioni dove dalla registrazione al momento di essere convocati dai servizi possono passare ben più di 4 mesi. Inoltre possono essere altrettanto lunghi i tempi di attesa dalla presa in carico alla erogazione della misura. Infatti se su 576 mila giovani presi in carico solo 186 mila hanno ricevuto una misura di politica attiva è lecito supporre che i tempi di attesa siano ampiamente superiori ai due mesi. In sostanza i giovani nell’ambito del programma vivono, dal momento della registrazione, un percorso troppo lungo e burocratico che può scoraggiare e demotivare provocando quindi un effetto di sfiducia verso le istituzioni ovvero l’esatto opposto di quello che il programma si propone;

I dati di monitoraggio a 20 mesi dall’avvio del programma hanno contribuito a rendere ulteriormente visibili i problemi che già erano stati più volte messi in mostra dalle parti sociali. Di seguito alcune evidenti criticità:

- enorme è lo squilibrio tra le diverse governance delle regioni. Al netto di alcune esperienze virtuose sono emerse in maniera evidenti sia lacune nella programmazione che nella gestione della rendicontazione delle misure. A tutto oggi il livello di rendicontazione del programma è bassissimo in molte regioni;
- la cronica debolezza del sistema dei servizi per il lavoro, a partire dalle scarse piante organiche. Nonostante gli sforzi degli operatori pubblici i Centri di riferimento non hanno potuto garantire servizi adeguati ad un target importante e complesso come è quello giovanile;
- l’inadeguatezza dell’offerta formativa soprattutto per i più giovani, 15-19 anni, con basso livello di istruzione che infatti risultano essere poco presenti nei target del programma. E’ mancato inoltre quasi del tutto il contributo della formazione professionale breve per i giovani dopo il diploma non riuscendo quindi a garantire, se non ad una quota irrisoria di partecipanti, una qualifica spendibile nel mercato del lavoro;
- è mancato quasi completamente l’apprendistato soprattutto per l’acquisizione del diritto dovere all’istruzione. Il programma poteva essere una interessante occasione

di sperimentazione del modello duale anche nella logica della sua valorizzazione futura. Sostanzialmente inesistente l'apprendistato di terzo livello e dell'alta formazione, che per i laureati rappresenta un'interessante opzione anche dopo il tirocinio;

- sono mancate le forme di gestione e di governance della mobilità interregionale così come quelle per favorire la mobilità europea per i giovani con livello di istruzione secondario e terziario, sfruttando di più le opportunità offerte da Eures;
- soltanto di recente, con l'avvio dell'iniziativa SelfiEmployment si è dato avvio ad una iniziativa di promozione dell'autoimpresa e dell'autoimprenditorialità. Per dare organicità alla misura, occorrerà delineare percorsi di orientamento, formativi e di accompagnamento per il rafforzamento delle competenze e lo sviluppo di business plan credibili da parte dei giovani. Non c'è traccia, nei programmi, di iniziative che promuovano il "coworking e il "lavoro agile" quali opportunità, anche in relazione al notevole successo che tali modalità di lavoro stanno ricevendo tra i giovani;
- è mancato un programma di effettiva caratterizzazione del Servizio Civile di GG. Nel 2015, pur in presenza di risorse superiori a quelle degli anni precedenti destinate allo stesso, si è deciso di non caratterizzare in modo particolare i progetti derivanti da GG. Sarebbe stato possibile ad esempio, promuovere progetti di pubblica utilità impegnando i giovani NEET nei settori del disagio sociale giovanile o nella tutela del patrimonio ambientale oppure in progetti di attivazione di altri NEET attraverso attività di mentoring, coaching, o formazione peer to peer.
- sono solo circa 20 mila i giovani che si sono candidati per la mobilità interregionale, il 3,6%, e che sono stati presi in carico. Il dato mostra la sostanziale debolezza della misura anche considerando che il 54% di coloro che ne hanno beneficiato, ossia giovani presi in carico non residenti nella regione che ha effettuato il colloquio, risulta a vario titolo già domiciliato nella regione di presa in carico.

Conclusioni

La carenza di governance dei processi di implementazione del programma così come la carenza di progettazione stanno determinando una debolissima offerta di misure di attivazione.

Pur non deficitando le risorse, sia quelle di fonte europea sia quelle provenienti dai POR, le regioni hanno messo in campo un'offerta che complessivamente risulta essere povera di misure capaci di sostenere la qualità della proposta complessiva di GG. Ad onore del vero va detto che le stesse non sono di certo state favorite dalla ripartizione delle quote di finanziamento che vedono prevalere il campo delle offerte sostanzialmente prive di momenti di formazione e istruzione. Un programma che sfrutta poco la formazione non potrà essere in grado di garantire ai giovani la copertura in modo adeguato del differenziale che li separa dal livello delle competenze certificate e richieste dal mondo del lavoro. L'obiettivo della copertura di tale gap ci pare invece implicito nelle ambizioni del programma.

La riprogrammazione del progetto GG non ha messo mano al grave abuso dei tirocini ai quali si continua a destinare oltre il 40% delle risorse economiche totali. L'enorme numero di tirocini attivati in assenza di un controllo e monitoraggio della qualità degli stessi e il mancato rispetto delle normative previste, ovvero la produzione di nuove normative

regionali che recepiscono le linee guida nazionali del 24 gennaio 2013, continua a sostenere una forma specifica di dumping del tirocinio nei confronti di tutte le altre misure, in particolare l'apprendistato, ma più in generale rispetto alle proposte che prevedono attività di formazione. L'utilizzo abusivo degli stessi genera vere proprie degenerazioni delle forme contrattuali fino a diventare sostitutivi di veri e possibili rapporti di lavoro.

La ventilata ipotesi contenuta nella proposta di attuazione della II fase di Garanzia Giovani a seguito della quale si ipotizza una riduzione a 300 € a valere sul PON IOG con una copertura a carico dell'impresa ospitante fino alla concorrenza della misura massima erogabile prevista dalla Regione, non opererà certo in termini di deterrenza rispetto all'utilizzo abusivo dei tirocini. Il Governo con tale riduzione intende invece, molto semplicemente, raggiungere una platea più vasta contando sulle medesime risorse. Ciò peraltro farà riemergere le differenze delle normative sui tirocini che prevedono entità di rimborsi mensili diverse da regione a regione (si va da un minimo di 300 ad un massimo di 600 euro).

I Centri per l'impiego, dotati di insufficiente personale, verranno investiti a breve da altre responsabilità e in particolare da quelle frutto del tema della "condizionalità" prevista dai D.lgs. n. 148 e 150 del 2015, Jobs Act., ovvero dalla nuova misura prevista che obbliga chiunque sia in sospensione o in riduzione di orario di lavoro a sottoscrivere un patto personalizzato con la struttura. Il patto, a secondo dei casi, comporterà per il lavoratore sia un impegno teso a colmare l'intero stato o un eventuale quota di inattività che, eventualmente, migliorare attraverso attività di formazione le proprie competenze. Aggiungendo agli attuali quasi 6.000 operatori i programmati 1.000 derivanti dalla mobilità forzata di funzionari provenienti da altre Amministrazioni, il personale da impiegare presso i Centri risulterà comunque di gran lunga inferiore alla media europea per la quale spicca il dato della Germania che può contare su un totale di oltre 120.000 addetti. Gli ultimi dati del 2015 ci dicono che mentre in Italia agisce un operatore ogni 150 disoccupati in Francia è di 1 ogni 48, in Germania ogni 45 e nel Regno Unito ogni 24. Non solo, va tenuto presente che i nuovi 1.000 addetti, prima di divenire operativi, dovranno essere ammessi necessariamente ad un percorso di formazione e aggiornamento prima di essere catapultati nelle nuove competenze e responsabilità. Affinché le politiche attive vengano assunte quale vincente scelta strategica per il mercato del lavoro occorrono maggiori investimenti a partire da un piano pluriennale che proceda con nuova e giovane occupazione a sostegno di tali attività. Non può bastare una soluzione di ripiego quale si presenta essere l'obbligata riconversione del personale in esubero proveniente dalle Province.

Sempre per i Centri per l'Impiego se da un lato si pone il problema del personale dall'altra altrettanto preoccupante è il tema delle risorse economiche. Il D.lgs. 150/15, legge madre per le politiche attive, non ha sostanzialmente previsto finanziamenti se non quelli programmati a seguito della Legge di stabilità 2016 in materia di Assegno di Ricollocazione e Assegno di disoccupazione. Rispetto al bisogno di soddisfare le esigenze dei Centri, in modo da poter sostenere l'insieme delle politiche attive, il Governo confida nell'approvazione di un piano di utilizzo coordinato di fondi nazionali e regionali, nonché dei programmi operativi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo e di quelli cofinanziati con fondi nazionali negli ambiti di intervento del Fondo Sociale Europeo, nel rispetto dei regolamenti dell'Unione Europea in materia di fondi strutturali. Non basta confidare nella clemenza dell'Unione europea rispetto all'autorizzazione all'uso di tali risorse. E' per questa ragione, oltre che per la credibilità dell'azione del Governo stesso, che sosteniamo

l'occorrenza di risorse proprie in modo da dare certezza di prospettiva all'azione dei Centri.

Registriamo quindi complessivamente il perdurare di una cronica incertezza di ordine generale sul tema delle politiche attive, Garanzia Giovani compresa. Limiti di governance, di progettazione e di investimenti strutturali risultano evidenti.

Occorre innalzare il consenso su tali e importanti strategie e per farlo occorre implementare la condivisione e la coesione sociale sull'insieme dell'azione. La CGIL è in tal senso assolutamente disponibile e consapevole che solo con il pieno coinvolgimento di tutte le parti sociali è possibile elevare la credibilità e la praticabilità della proposta.

Roma 12 febbraio 2016

Area della Contrattazione – Mercato del Lavoro

Barachetti Corrado Ezio

Gianna Gilardi

Area della Contrattazione – Politiche giovanili

Andrea Brunetti

Corso d'Italia, 25 – 00198 Roma
Telefono 06/8476484 – Fax 06/8476295
e-mail : politiche-lavoro@cgil.it
<http://www.cgil.it>

Affiliata alla Confederazione
Europea dei Sindacati (CES)
e alla Confederazione Internazionale
dei Sindacati (ICFTU-CSI)