



**Conferenza degli Organismi parlamentari competenti per gli Affari dell'Unione (COSAC) -
LI Sessione plenaria (Atene, 15 - 17 giugno 2014)**

Scheda n. 38-VI/AP

OCCUPAZIONE GIOVANILE¹

La crisi economica ha avuto, come noto, un significativo impatto sui livelli di occupazione in Europa, in particolar modo giovanile. [Dati Eurostat divulgati il 3 giugno 2014](#) e relativi ad aprile dello stesso anno calcolano, infatti, un tasso globale di disoccupazione dei minori di 25 anni pari al 22,5 per cento nell'UE e del 23,5 per cento nell'area euro. Tra i dati relativi agli Stati membri, si riportano quelli - significativi - relativi all'Italia (43,3 per cento), a Spagna, Croazia e Grecia (rispettivamente 53,5 per cento; 49 per cento a marzo 2014 e 56,9 per cento a febbraio 2014) e, tra i paesi meno colpiti, quelli di Germania e Austria (7,9 e 9,5 per cento).

Fenomeno caratterizzante la disoccupazione giovanile è quello dei NEET (not engaged in education, employment or training), giovani non solo disoccupati ma anche al di fuori di ogni ciclo di istruzione o formazione. Il [Consiglio](#) dell'Unione europea quantifica il fenomeno in 7,5 milioni di persone.

Al fine di porre in essere le condizioni per il superamento della situazione descritta, le istituzioni dell'Unione europea hanno elaborato quello che il [Consiglio europeo del 27-28 giugno 2013](#) ha definito un "*approccio globale*" che si articola nelle seguenti misure:

- 1) la garanzia per i giovani;
- 2) la promozione di tirocini e apprendistati di qualità;
- 3) l'impulso alla mobilità dei giovani in cerca di lavoro;
- 4) il sostegno all'imprenditoria giovanile.

La [Presidenza greca](#) - anche in considerazione del notevole impatto della crisi al livello nazionale - ha definito quello della crescita, foriera di occupazione, un tema di "*prioritaria importanza*".

1) La garanzia per i giovani

Il 5 dicembre 2012 la Commissione europea, nel quadro di una serie di iniziative per favorire l'occupazione giovanile, ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani ([COM\(2012\) 729](#))². Tale proposta è stata prontamente appoggiata anche dal Consiglio europeo: nelle [conclusioni](#) del *summit* tenutosi il 7-8 febbraio 2013, infatti, si legge che "*in numerose occasioni il Consiglio europeo ha sottolineato che alla promozione dell'occupazione giovanile dovrebbe essere attribuita la massima priorità. Esso (...) auspica che il Consiglio adotti entro breve la raccomandazione su una garanzia per i giovani*" (par. 59).

¹ La documentazione è stata curata dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati e dall'Ufficio dei Rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

² Del pacchetto fanno altresì parte la Comunicazione "Aiutare i giovani a entrare nel mondo del lavoro" ([COM\(2012\) 727](#)) e la comunicazione relativa all'avvio di una consultazione su un quadro di qualità per tirocini ([COM\(2012\)728](#)).

a) Contenuto

L'adozione formale da parte del Consiglio dell'Unione europea è intervenuta con la [raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013](#), in cui sono state individuate raccomandazioni puntuali agli Stati membri finalizzate a far sì che *“entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, i giovani ricev(a)no un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio. Un'offerta di proseguimento degli studi potrebbe anche comprendere programmi di formazione di qualità sfocianti in una qualifica professionale riconosciuta”* (punto 5 della Premessa). I sistemi di Garanzia Giovani - recita il par. 1, c. 4, della raccomandazione- dovrebbero essere diversificati sulla base delle *“situazioni nazionali, regionali e locali e tenendo presente il genere e la diversità di giovani ai quali sono destinate le misure”*. Il testo elenca, quindi, gli orientamenti su cui dovrebbero basarsi i sistemi di garanzia, ovvero:

- 1) l'elaborazione di strategie basate sulla *partnership* (par. 2-7);
- 2) un intervento tempestivo e la pronta attivazione (par. 8-10);
- 3) misure di sostegno per l'integrazione nel mercato del lavoro (par. 11-20);
- 4) l'uso dei fondi dell'Unione (parr. 21-23);
- 5) la valutazione e il continuo miglioramento dei sistemi (parr. 24-28).

L'attuazione tempestiva della Garanzia Giovani è stata sollecitata già nel giugno 2013, quando la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione *“Lavorare insieme per i giovani d'Europa. Invito ad agire contro la disoccupazione giovanile”* ([COM\(2013\) 447](#)). Tra i provvedimenti da adottare *“senza indugio”* (pag. 3) per arginare la disoccupazione giovanile, primaria importanza viene appunto riconosciuta alla necessità di *“trasformare in realtà la garanzia per i giovani”* (si veda il par. 1 del COM(2013) 447). Viene specificato che *“l'attuazione della garanzia per i giovani richiederà investimenti considerevoli a livello nazionale”*, di cui peraltro l'esperienza lascia prevedere la redditività. Al fine di accelerare la piena operatività del progetto ed assicurarne l'efficacia, la Comunicazione afferma l'importanza che *“il processo abbia inizio con un piano di attuazione definito paese per paese che spieghi esattamente come ci si propone di mettere in pratica la Garanzia per i Giovani, tenendo nel dovuto conto le variazioni esistenti per quanto riguarda la portata e la natura delle sfide nei diversi contesti nazionali”*. A questo fine la comunicazione ha messo in evidenza le raccomandazioni specifiche per paese per quanto riguarda l'occupazione giovanile (riprese nell'Allegato I).

Le raccomandazioni formulate per l'Italia erano le seguenti: *“Realizzare ulteriori interventi a promozione della partecipazione al mercato del lavoro, specialmente quella delle donne e dei giovani, ad esempio tramite una garanzia per i giovani. Potenziare l'istruzione e la formazione professionale, rendere più efficienti i servizi pubblici per l'impiego e migliorare i servizi di consulenza per gli studenti del ciclo terziario. Intensificare gli sforzi per scongiurare l'abbandono scolastico e migliorare qualità e risultati della scuola, anche tramite una riforma dello sviluppo professionale e della carriera degli insegnanti”*.

Si evidenzia che il 2 giugno 2014 la Commissione europea ha pubblicato il documento [COM\(2014\) 413](#) (Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Italia). Vi sono formulate alcune nuove raccomandazioni, saranno oggetto di discussione al Consiglio europeo del 26-27 giugno prossimo, nella fase conclusiva del [semestre europeo](#). La proposta di raccomandazione n. 5 è appunto relativa alla disoccupazione giovanile ed invita a *“fornire in tutto il paese servizi idonei ai giovani non registrati presso i servizi pubblici per l'impiego ed esigere un impegno più forte da parte del settore privato a offrire apprendistati e tirocini di qualità entro la fine del 2014, in conformità agli obiettivi della garanzia per i giovani”*.

Il documento COM(2013) 447 ha altresì invitato gli Stati membri con aree in cui il tasso di disoccupazione supera il 25 per cento a presentare, entro ottobre 2013, un *“piano di attuazione della Garanzia per i Giovani”*.

Il [Piano italiano](#) risale al dicembre 2013. Contiene dati statistici che permettono di identificare la platea dei potenziali beneficiari (par. 2.1, pagg. 5-8) e le misure pianificate e previste (par. 2.1.1 e 2.1.2, pagg. 9-14). Il paragrafo 2.1.3 (pagg. 14-17) illustra i diversi livelli di gestione dei programmi (statale, regionale, locale), in omaggio al principio di sussidiarietà. Un [sunto](#) delle azioni da intraprendere è stato curato dal Ministero del lavoro.

Nell'aprile 2014 è stato altresì pubblicato un [rapporto sullo stato di avanzamento](#) che dà conto del coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico (pag. 30), del piano operativo nazionale e degli accordi con le regioni (pag. 34), della piattaforma tecnologica di supporto (pag. 34) e del piano di comunicazione (pag. 38).

I sopra citati documenti sono stati curati dalla struttura di missione per l'attuazione della Garanzia dei giovani creata dall'art. 5 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76. Questa, in attesa del riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego, opererà fino al dicembre 2015.

Si segnala il sito Internet della [garanzia per i giovani](#), curato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Per maggiori informazioni, si rinvia alle “[Domande frequenti \(FAQ\) sulla garanzia per i giovani](#)“, predisposte in lingua inglese dalla Commissione europea.

b) Finanziamento (Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile)

Il Consiglio europeo del 7-8 febbraio 2013, dopo avere affermato il proprio sostegno alla Garanzia per i Giovani, ha “*deciso di creare un'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile in aggiunta e a rafforzamento dell'ingente sostegno già fornito attraverso i fondi strutturali dell'UE. L'iniziativa sarà aperta a tutte le regioni (livello NUTS 2) con livelli di disoccupazione giovanile superiori al 25% ed interverrà a sostegno di misure espone nel pacchetto sull'occupazione giovanile proposto dalla Commissione nel dicembre 2012 e, in particolare, per sostenere la garanzia per i giovani successivamente alla sua adozione. Il sostegno per l'iniziativa sarà di 6 000 milioni di EUR per il periodo 2014-2020*” (si vedano le [Conclusioni del Consiglio](#), par. 59).

Per stabilire le modalità di finanziamento della neo-istituita iniziativa è stato adottato un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio³. Si sottolinea che condizione per utilizzare le risorse dell'iniziativa è l'esistenza di un quadro globale di azione strategica per conseguire gli obiettivi del pacchetto sull'occupazione giovanile e, in particolare, un sistema di garanzia per i giovani. Questo requisito - come tutte le “condizionalità tematiche *ex ante*” introdotte dalla legislazione dell'Unione sui fondi strutturali - è finalizzato a garantire che i finanziamenti dell'UE vengano erogati in un contesto in cui siano presenti le condizioni necessarie ad assicurare un sostegno efficace.

³ Le proposte della Commissione europea erano contenute in un unico pacchetto: [COM\(2013\) 144](#) (“Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile”), [COM\(2013\) 145 def](#) (Proposta di modifica della proposta della Commissione COM(2011) 607 def/2 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo (FSE) e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio) e [COM\(2013\) 146](#) (Proposta di modifica della proposta della Commissione COM(2012) 496 di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio).

Si vedano la risoluzione dell'11^a Commissione permanente del Senato della Repubblica di cui al [Doc XVIII, n. 1](#) e la [scheda di valutazione n. 18/2013](#).

Terminato l'iter di approvazione, i relativi regolamenti sono stati pubblicati nella [Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 20 dicembre 2013](#).

Nell'ambito del complesso negoziato di approvazione del quadro finanziario pluriennale 2014-20 è stato, inoltre, previsto un aumento delle dotazioni del Fondo sociale europeo per l'Italia, la Francia e la Spagna proprio in virtù degli sforzi supplementari ivi necessari per affrontare la disoccupazione, in particolar modo giovanile. Sono stati così attribuiti alla Francia, all'Italia e alla Spagna rispettivamente circa 100, 30 e 20 milioni di euro quali impegni supplementari rispetto ai contributi del FSE per l'anno 2013.

Il relativo iter legislativo è terminato e il [regolamento \(UE\) n. 1298/2013](#)⁴ è stato pubblicato nella [Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 20 dicembre 2013](#).

c) Attuazione

Già nel giugno 2013 il [Consiglio europeo](#) aveva affermato la necessità di porre in essere specifiche misure per stimolare l'occupazione giovanile, ovvero:

1) a livello di Unione, accelerare l'attuazione sia della garanzia per i giovani che dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, anticipandone il finanziamento nella fase iniziale⁵. Nell'attuazione dei fondi strutturali, poi, particolare attenzione sarà posta alle misure per stimolare l'occupazione giovanile, eventualmente riprogrammando fondi non spesi (par. 2, lett. a e b);

2) in ambito nazionale, agli Stati membri spetterà *“portare avanti le loro riforme (...) prendendo misure per modernizzare i sistemi di istruzione e formazione professionale, rafforzare la cooperazione tra istruzione e imprese per agevolare il passaggio dall'istruzione al lavoro, migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro dei giovani scarsamente qualificati, affrontare lo squilibrio tra le competenze disponibili e quelle richieste”* (par. 3).

L'[avvio dei programmi](#), inizialmente previsto per il 1° gennaio 2014, ha effettivamente avuto luogo per l'Italia lo scorso primo maggio.

d) Valutazione

Sull'attuazione della “garanzia per i giovani” e sull'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile è previsto che la Commissione europea riferisca nell'anno 2016.

In ogni caso già nel documento di lavoro della Commissione che accompagna le raccomandazioni specifiche per l'Italia ([SWD\(2014\) 413](#)) vengono espresse alcune preoccupazioni sulla situazione nel nostro paese. Si paventa, infatti, che *“la mancanza di una prospettiva di attuazione a lungo termine possa compromettere la sostenibilità della garanzia per i giovani”* (pag. 21) e che l'efficacia degli interventi possa essere compromessa dalle risorse insufficienti nei servizi pubblici per l'impiego; dalla mancata chiarezza negli incentivi; dalla necessità di un'efficace e continuo coordinamento tra il livello nazionale e quello regionale; dalla necessità di coinvolgere il settore privato.

Di recente si sono registrate opinioni critiche sia sulla stampa ([Il fatto quotidiano](#), maggio 2014) che da parte di organizzazioni giovanili ([European youth forum](#), aprile 2014, secondo il quale *“la garanzia per i giovani non ha raggiunto il proprio potenziale per la mancanza di investimenti finanziari e, in alcuni casi, di ambizione politica”*, Conclusioni, pag. 43).

Uno studio pubblicato nella rivista elettronica di diritto pubblico “Amministrazione in Cammino” ritiene che la garanzia per i giovani *“rischia di essere poco efficace nel nostro contesto se non inquadrato in una politica economica che sia rivolta a ridurre il divario generazionale venutosi a*

⁴ [Regolamento \(UE\) n. 1298/2013](#)⁴ del Parlamento europeo e del consiglio dell'11 dicembre 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda la dotazione finanziaria del Fondo sociale europeo per alcuni Stati membri.

⁵ L'anticipazione dei fondi ed una significativa accelerazione erano state richieste da alcuni Stati membri, i quali avevano lamentato che *“il fondo sociale europeo, come gli altri fondi strutturali, è soggetto a procedure di gestione, attuazione e ad un sistema delle spese che gli impediscono di essere uno strumento agile e flessibile”* (si veda in proposito il documento del Consiglio [17191/13](#), disponibile in lingua inglese).

creare, agendo non solo sugli effetti, ma anche e soprattutto sulle cause che lo hanno determinato” ([Garanzia Giovani: la sfida impossibile dei Centri per l’Impiego](#)).

2) Tirocini e apprendistati di qualità

La promozione di apprendistati di alta qualità è annoverata, nelle Conclusioni del [Consiglio europeo del 27-28 giugno 2013](#), tra le misure da mobilitare a sostegno dell’occupazione giovanile (par. 2, lett. e).

Nel luglio 2013 a Lipsia è stata varata l’[Alleanza europea per l’apprendistato](#), il cui valore aggiunto nella lotta contro la disoccupazione giovanile risiede nella possibilità di promuovere un ampio partenariato tra i principali attori del mondo del lavoro e dell’istruzione.

Nel dicembre 2013 la Commissione europea ha, poi, presentato la proposta di raccomandazione del Consiglio su “Un quadro di qualità per i tirocini” ([COM\(2013\) 857](#)). Il documento prevede che gli Stati membri adottino - trasponendole ove necessario nella propria legislazione interna - alcune linee guida che incrementino la trasparenza, assicurino il contenuto formativo e stabiliscano in maniera chiara le condizioni di lavoro per i tirocini non curriculari. La raccomandazione non si applica, infatti, ai tirocini che rientrano in un curriculum accademico, in un percorso di istruzione formale o che fanno parte di un corso di formazione professionale. La finalità perseguita è quella di promuovere lo strumento del tirocinio quale mezzo per incrementare l’occupabilità dei giovani.

Il 10 marzo 2014 la raccomandazione è stata approvata in sede di [Consiglio occupazione](#), politica sociale, salute e affari dei consumatori. Il relativo [testo](#) è disponibile in lingua inglese.

3) Mobilità dei giovani in cerca di lavoro

Nelle conclusioni del [Consiglio europeo del 27 e 28 giugno 2013](#) si prevede altresì di compiere “*nuovi sforzi per promuovere la mobilità dei giovani in cerca di lavoro*” (par. 2, lett. d). Tale finalità è perseguita tramite programmi europei quali “[Il tuo primo posto di lavoro Eures](#)” ed [Erasmus +](#).

Del resto, “youth on the move” è il nome di un pacchetto completo di iniziative condotte nel campo dell’istruzione e del lavoro e rivolte ai giovani europei. Lanciato nel 2010, rientra nella strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Per maggiori dettagli, si rimanda al [sito della Commissione europea](#).

4) Imprenditoria giovanile

Le nuove imprese (*start-up*) costituite da disoccupati sono beneficiarie degli aiuti all’imprenditoria erogati dalla [Commissione europea](#). Del resto, imprenditorialità e lavoro autonomo sono considerati elementi essenziali per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva all’interno della [strategia Europa 2020](#).

Una riflessione specifica sull’imprenditoria giovanile ha avuto luogo nel marzo 2014, sotto gli auspici della Presidenza greca, all’interno della [Conferenza dell’UE sulla gioventù](#)⁶ a Thessaloniki. La Conferenza si è conclusa con alcune [raccomandazioni](#) agli Stati membri relative a:

- 1) il riconoscimento delle organizzazioni giovanili quali servizi di educazione informale;
- 2) il necessario supporto alle *start-up* di giovani mediante, tra l’altro, incentivi fiscali e diminuzione degli oneri amministrativi;
- 3) la creazione di punti di contatto che forniscano consulenza gratuita e personalizzata per gli aspiranti imprenditori.

11 giugno 2013

⁶ La Conferenza sulla gioventù è un elemento del dialogo strutturato finalizzato a creare un punto di incontro tra i giovani ed i legislatori dell’Unione per una discussione ed informazione congiunte sullo sviluppo della politica giovanile a livello nazionale e dell’Unione. Si veda, per maggiori dettagli, il [comunicato stampa congiunto](#).