



Bruxelles, 5.12.2012
COM(2012) 727 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Aiutare i giovani a entrare nel mondo del lavoro

{SWD(2012) 406 final}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Aiutare i giovani a entrare nel mondo del lavoro

I. INTRODUZIONE

La crisi che l'Europa sta attraversando ormai dal 2008 comincia ad avere sui giovani conseguenze eccezionalmente gravi e sempre più ampie: il tasso di disoccupazione giovanile era pari a 22,7% nel terzo trimestre del 2012, il doppio rispetto agli adulti¹, né si vedono segni di miglioramento. Non solo gli effetti immediati della crisi ma anche i problemi strutturali del sistema scolastico e del mercato del lavoro stanno rendendo la transizione dalla scuola al lavoro lunga e difficile. I giovani sono rimasti troppo a lungo in una situazione ben più difficile di quella degli adulti. Restare disoccupato in giovane età può avere un impatto negativo durevole e comportare un 'effetto cicatrice'. Oltre a correre un rischio maggiore di restare disoccupati, questi giovani sono più esposti a rischi di esclusione, di povertà e di essere esposti a problemi di salute². È urgente trovare rimedi efficaci.

Un anno fa, la Commissione ha presentato l'iniziativa Opportunità per i giovani³ (*Youth Opportunities Initiative - YOI*), che promuove interventi della UE e degli Stati membri tesi a migliorare l'occupazione giovanile. Sono stati mobilitati i Fondi strutturali UE per aumentare il sostegno alla gioventù e ora sono state anche liberate risorse finanziarie destinate a interventi politici e progetti di investimento. Sia il Consiglio europeo⁴ che il Parlamento europeo⁵ hanno ribadito l'importanza cruciale e l'urgenza di affrontare la disoccupazione giovanile, evidenziando le potenzialità di iniziative tese a dare garanzie ai giovani e a riqualificare i tirocini. La Commissione inoltre ha recentemente adottato il pacchetto "Ripensare l'istruzione"⁶.

La presente comunicazione, e il documento di lavoro dei servizi della Commissione⁷ ad essa allegato, presentano i provvedimenti presi a livello UE e nazionale per attuare la YOI (grazie

¹ Eurostat, Indicatori principali di sulle forze di lavoro, dati trimestrali destagionalizzati; "giovani" sono le persone fino a 25 anni di età; "adulti", quelle di età superiore a 25 anni.

² Status of the situation of young people (che accompagna la relazione della UE sulla gioventù) SWD(2012) 257 del 10 settembre 2012.

³ COM(2011) 933 del 20 dicembre 2011.

⁴ Conclusioni del Consiglio europeo, EUCO76/12 del 29 giugno 2012 ed EUCO 156/12 del 19 ottobre 2012.

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo sull'iniziativa "Opportunità per i giovani" (2012/2617(RSP)) del 24 maggio 2012.

⁶ COM(2012) 669 del 20 novembre 2012. Anche le conclusioni del Consiglio sulla cooperazione europea in materia di istruzione e formazione ('ET 2020') (2009/C 119/02 del 28 maggio 2009) e la strategia della UE per la gioventù (COM(2009) 200 del 27 aprile 2009) prevedono sforzi europei concertati nell'istruzione, nella formazione e nell'occupazione giovanile.

⁷ SWD(2012) 406 del 5 dicembre 2012.

anche alle 28 schede informative per paese). La comunicazione delinea poi ulteriori iniziative concrete proposte dalla Commissione e destinate a essere attuate dagli Stati membri e dalle parti sociali per affrontare i vari problemi congiunturali e strutturali, alla base della crisi dell'occupazione giovanile.

I giovani devono affrontare numerosi problemi nel passaggio dalla scuola al mondo del lavoro. In molti paesi, regolamentazioni inefficaci del mercato del lavoro o istituzioni inefficienti rendono più difficile per i giovani trovare un lavoro stabile. Troppi non sono aiutati se abbandonano la scuola prematuramente o hanno difficoltà a trovare un posto di lavoro. Risultati migliori sul mercato del lavoro si osservano nei paesi in cui un numero maggiore di studenti intraprendono tirocini di qualità o dove il collocamento al lavoro è materia basilare d'insegnamento e di formazione oppure nei paesi che dispongono di solidi regimi di apprendistato⁸. Anche la mobilità geografica può contribuire a risolvere squilibri locali tra domanda e offerta per i giovani lavoratori. La tabella 1 dà un quadro schematico dei tipi di provvedimenti che aiutano ad affrontare, uno ad uno, questi problemi. Le iniziative presentate dalla Commissione sono poi illustrate in punti successivi.

Tabella 1: Problemi dell'occupazione giovanile affrontati nel presente pacchetto e possibili azioni a livello UE

<i>Problema</i>	<i>Possibile correttivo</i>	<i>Strumenti/azioni a livello UE</i>
Giovani che incontrano difficoltà a entrare stabilmente nel mercato del lavoro	Provvedimenti che favoriscano l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, come: agevolare il passaggio dalla scuola al lavoro; riformare le regole che disciplinano il mercato del lavoro/le istituzioni per renderle più favorevoli all'occupazione; affrontare la segmentazione del mercato del lavoro	Adottare e attuare pertinenti raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo. (sezione III e allegato II del documento di lavoro dei servizi della Commissione)
Giovani, appartenenti soprattutto a gruppi vulnerabili o svantaggiati, che abbandonano la scuola o il lavoro; aumento dell'inattività e della disoccupazione di lungo periodo	Istituire regimi di garanzia per i giovani; utilizzare in modo efficace i finanziamenti del FSE nella loro attuazione	Sostenere i regimi di garanzia per giovani (anche grazie allo scambio di pratiche esemplari e al finanziamento del FSE) → La Commissione propone che l'istituzione di una garanzia per i giovani avvenga attraverso una raccomandazione del Consiglio (sezione IV).
Transizione difficile dalla scuola al	Aumentare l'offerta di tirocinio e	Adottare provvedimenti risoluti provvedimenti nel promuovere

⁸ Studio panoramico relativo alle disposizioni sul tirocinio degli Stati membri, Commissione europea, 2012; L'apprendistato negli Stati membri dell'Unione europea, Commissione europea, 2012.

generali¹² dei giovani sono scesi di quasi 5 punti percentuali nel corso degli ultimi 4 anni (dal 37% al 32,8%), una diminuzione tripla rispetto a quella degli adulti.

La possibilità che un giovane disoccupato trovi un lavoro è bassa. Solo il 29,7% delle persone di età compresa tra i 15 e i 24 anni, e disoccupati nel 2010, hanno trovato lavoro nel 2011, un calo del 10% quasi in 3 anni¹³.

Il posto di lavoro occupato da un giovane tende a essere meno stabile. I giovani sono fortemente sovrarappresentati nel lavoro a tempo determinato e parziale¹⁴: nel 2012, il 42,0% dei lavoratori dipendenti giovani aveva un contratto a tempo determinato (il quadruplo rispetto agli adulti) e il 32,0% a tempo parziale (quasi il doppio rispetto agli adulti)¹⁵. Le donne giovani sono più esposte a condizioni d'inizio fragili e in particolare a una doppia fragilità che combina lavoro a tempo determinato e a tempo parziale¹⁶. Il lavoro a tempo determinato può essere una tappa verso un lavoro permanente ma la sua diffusione è preoccupante sul piano economico e sociale e segnala disfunzioni dei mercati del lavoro. Passare da un contratto a tempo determinato a uno permanente sarà particolarmente difficile in paesi in cui l'occupazione è tutelata da una legislazione rigida e il cui mercato del lavoro risulti altamente segmentato¹⁷.

Il gruppo ad alto rischio di chi abbandona la scuola costituisce: il 54,2% dei giovani che abbandona prematuramente la scuola e la formazione nella UE non è occupato e il 70% circa di questo gruppo cerca lavoro. L'abbandono scolastico precoce è più elevato tra i nati all'estero e tra i maschi. Dati recenti su entrambi i gruppi indicano che il divario si sta ampliando e avrà ripercussioni negative per le loro prospettive sul mercato del lavoro.

La rassegnazione dei giovani è altamente preoccupante: il 12,4% dei giovani inattivi vorrebbe lavorare ma ha cessato di cercare un impiego nel 2° trimestre del 2012¹⁸. Aumenta inoltre la percentuale di giovani, disoccupati ma non iscritti a corsi di istruzione o formazione

¹² Eurostat, Statistiche sulle forze di lavoro, dati trimestrali non destagionalizzati (lfsq_eppqa) e (lfsq_etpga) per il secondo trimestre. Giovani di età compresa tra 15 e 24 anni, adulti di età compresa tra 25 e 64 anni.

¹³ Dati per 13 paesi europei. Commissione europea, Occupazione e sviluppi sociali in Europa (ESDE), 2012, di prossima pubblicazione.

¹⁴ V. nota 12.

¹⁵ V. nota 12.

¹⁶ Calcolo della Rete europea di esperti sulla parità di genere, basato sul modulo ad hoc dell'IFL 2009 sulla transizione dalla scuola al lavoro.

¹⁷ Nei mercati del lavoro cosiddetti duali, una buona parte dei contratti a tempo determinato, tipici soprattutto tra i lavoratori giovani, si trova a coesistere con i contratti a tempo indeterminato, che danno una maggior sicurezza per l'occupazione. Le disparità tra i diritti che tutelano l'occupazione nei contratti a tempo determinato e indeterminato sono considerate una delle principali fonti di segmentazione.

¹⁸ Eurostat, Statistiche sulle forze di lavoro, dati trimestrali non destagionalizzati (lfsq_igaww) per il secondo trimestre. Giovani di età compresa tra 15 e 24 anni, escluse le risposte equivalenti a "non risposte".

(*not in employment, education or training* - NEET). Nel 2011, il 12,9% dei giovani erano NEET, 2 punti percentuali più di 4 anni prima¹⁹.

Esistono notevoli asimmetrie tra le competenze sul mercato del lavoro in Europa. Molti lavoratori giovani possiedono qualifiche formalmente superiori a quelle richieste dal lavoro che possono ottenere (sottoccupazione) ma le loro competenze hanno poi meno probabilità di essere quelle giuste (tasso di corrispondenza) rispetto a quelle di lavoratori anziani²⁰. Benché in genere i maggiori rischi di disoccupazione²¹ siano corsi dai lavoratori poco qualificati, sono i giovani altamente qualificati ad aver subito il maggior calo occupazionale (9,5 punti percentuali, quasi il doppio rispetto ai poco qualificati). Anche i giovani con alte qualifiche sono sempre più colpiti dalla disoccupazione di lunga durata. Questi squilibri tra le qualifiche sono sempre più preoccupanti per la competitività dell'industria europea e per la capacità dell'UE di affrontare le problematiche sociali²².

Nonostante la crisi, nella UE esistono oltre 2 milioni di posti vacanti, spesso perché i lavoratori non possiedono le competenze richieste dal mercato del lavoro locale. Inoltre, settori di grandi potenzialità nella creazione di posti di lavoro, come l'economia verde, l'assistenza sanitaria e le TIC, richiederanno un numero crescente di lavoratori qualificati nei prossimi anni. L'analisi preliminare dei flussi per il 2011 conferma l'aumento di mobilità da paesi europei meridionali verso il Nord; ma i flussi sono ancora di scarsa entità. Mancanza di alloggi a prezzi accessibili, di esperienza di lavoro all'estero, di conoscenze linguistiche, di conoscenze delle normative locali e sui diritti dei lavoratori e difficoltà di riconoscimento delle qualifiche sono altrettanti fattori che frenano la mobilità.

Anche se nella UE le prospettive di lavoro dei giovani sono comunque insoddisfacenti, **esistono notevoli differenze tra i paesi UE nella gravità di questo problema.** I tassi di disoccupazione²³ dei paesi con i risultati peggiori superano di 5 volte i tassi dei paesi con i risultati migliori. Lo scorso anno, il tasso di disoccupazione giovanile è salito sopra il 30% in molti paesi, ma oltre il 50% in Grecia e in Spagna. Il tasso di disoccupazione giovanile è stato inferiore al 15% solo in 4 paesi.

¹⁹ Eurostat, Statistiche sulle forze di lavoro, [edat_lfse_20].

²⁰ ESDE, 2012, di prossima pubblicazione.

²¹ I lavoratori scarsamente qualificati sono a rischio di disoccupazione e le loro prospettive peggioreranno. Secondo le più recenti previsioni sulle competenze del Cedefop (<http://www.cedefop.europa.eu/EN/about-cedefop/projects/forecasting-skill-demand-and-supply/skills-forecasts.aspx>), il numero di posti di lavoro disponibili in tutta l'UE per persone munite di diploma di istruzione secondaria inferiore — già diminuito del 20,4% tra il 2000 e il 2010 — diminuirà ancora del 18,9% tra il 2010 e il 2020

²² Aggiornamento della comunicazione sulla politica industriale — COM(2012) 582, del 10 ottobre 2012. Nella UE, entro il 2015, ci saranno ad esempio, 700 000 posti vacanti per esperti di TIC: v. Relazione destinata alla Commissione europea sulla previsione dell'andamento della domanda e dell'offerta di competenze elettroniche in Europa (*Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe*) (2010-2015), Empirica e IDC Europe, 2009. Previsioni aggiornate presentate in occasione della Conferenza europea sulle competenze informatiche, Bruxelles, 13 dicembre 2011.

²³ Eurostat: Indicatori principali dell'indagine sulle forze di lavoro, dati destagionalizzati, secondo trimestre. "Giovani" sono definite le persone di età non superiore a 25 anni

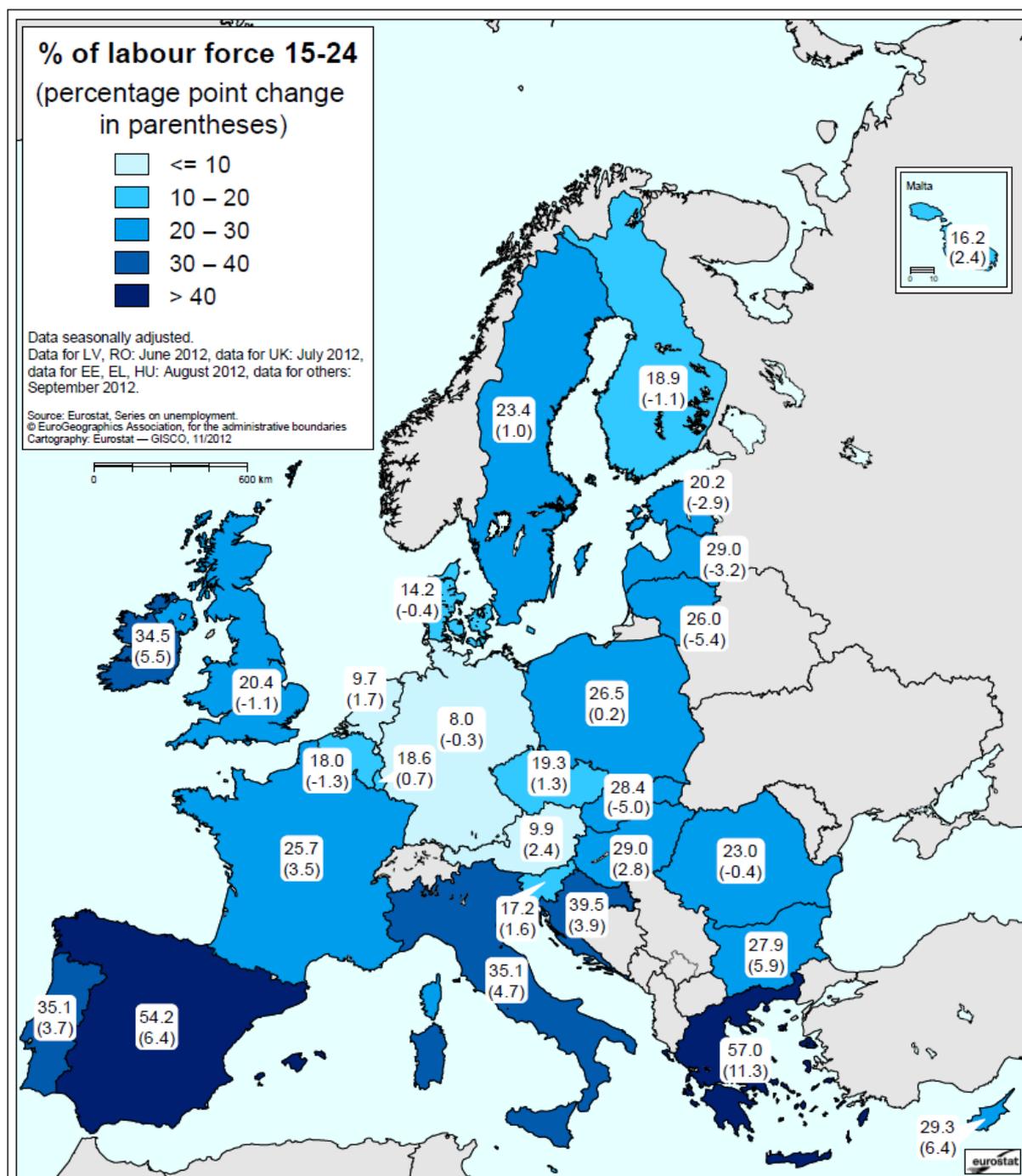
III. L'INIZIATIVA "OPPORTUNITÀ PER I GIOVANI" UN ANNO DOPO

Mentre sono in via di attuazione le iniziative a livello UE ...

L'attuazione delle 18 azioni a livello UE previste nel quadro di YOI è a buon punto²⁴. La Commissione mette l'assistenza tecnica del Fondo sociale europeo al servizio di progetti per programmi tipo destinati all'apprendistato, per la mobilità transfrontaliera finalizzata all'apprendimento e per l'innovazione sociale a favore dei giovani. Essa incrementa anche le opportunità offerte al volontariato, il finanziamento di tirocini transfrontalieri e gli scambi tra imprenditori, sostiene la mobilità sul mercato del lavoro, grazie soprattutto a iniziative come 'Il tuo primo posto di lavoro EURES' e analizza misure prese in tutta Europa contro la disoccupazione giovanile e a favore dell'istruzione e della formazione.

²⁴ Dettagli su iniziative già adottate e fasi di prossima esecuzione si trovano nell'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione, SWD(2012) 406 del 5 dicembre 2012.

Figura 1: tassi di disoccupazione giovanile (15-25 anni) e mutamenti su base annua, settembre 2012



... anche gli Stati membri adottano misure ...

Molti Stati membri hanno avviato iniziative per aumentare l'occupazione giovanile, elaborare piani di occupazione giovanile e ampliare i programmi di istruzione e formazione, anche in risposta alle visite del Gruppo d'azione²⁵ e alle riunioni bilaterali organizzate dopo il lancio della YOI. I disoccupati giovani sono di solito uno dei principali gruppi di beneficiari degli interventi su vasta scala a favore dell'occupazione. L'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione²⁶ contiene schede informative per paese che descrivono le misure adottate dai 27 Stati membri e dalla Croazia. Le misure di sostegno si articolano di solito in integrazioni salariali, assistenza nella ricerca di un lavoro, tirocini e ulteriori cicli d'apprendimento, anche accompagnati da riforme tese a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro. Le tendenze nel campo dell'apprendistato sono meno uniformi: mentre alcuni Stati membri dispongono di un sistema di apprendistato duale ben rodato, altri cominciano solo ora a introdurlo. Nella maggior parte degli Stati membri stanno prendendo vigore misure per promuovere l'imprenditorialità giovanile e nuove imprese²⁷.

²⁵ Al Consiglio europeo informale del 30 gennaio 2012, il presidente Barroso ha proposto un'azione pilota per aiutare gli 8 Stati membri con i più elevati livelli di disoccupazione giovanile a riattribuire alcuni dei loro stanziamenti dei Fondi strutturali UE, destinandoli alla lotta alla disoccupazione giovanile.

²⁶ SWD(2012) 406 del 5 dicembre 2012.

²⁷ Il lavoro autonomo come possibile scelta professionale riscuote un crescente successo presso i giovani; cfr. in proposito, Entrepreneurship Education at School in Europe, Commissione europea, 2012.

Esempi dell'impiego di fondi FSE riallocati negli Stati membri aderenti al Gruppo d'azione²⁸:

- ES: 294,2 milioni di EUR riassegnati a iniziative per sostenere l'occupabilità dei giovani e i servizi pubblici di collocamento (*public employment services* - PES) anche nel quadro dell'elaborazione di politiche di mercato attive a favore dei giovani e di misure per contrastare l'abbandono scolastico e promuovere la formazione professionale.
- IT: 1 miliardo di EUR riassegnato a iniziative tese a migliorare l'istruzione e l'occupazione nelle regioni meridionali e a contrastare l'abbandono scolastico.
- IE: 25 milioni di EUR riassegnati a mantenere 3 700 posti di formazione per giovani che alla fine del 2013 risultavano aver abbandonato la scuola.
- LT: 18,3 milioni di EUR riassegnati per raddoppiare, a 21 000, il numero di giovani disoccupati che beneficiano del sostegno diretto della UE nei prossimi 2 anni.
- PT: Decisione di riassegnare 143,3 milioni di EUR a sostegno di 89 510 giovani per misure, come il tirocinio, contenute nel programma "Impulso Jovem".
- SK: 70 milioni di EUR riassegnati per creare 13 000 posti di lavoro in regioni slovacche particolarmente colpite dalla disoccupazione; fondi destinati soprattutto ai giovani attraverso un meccanismo di rimborso parziale del costo del lavoro.
- EL: 250 milioni di EUR riassegnati; è in via di preparazione un piano d'azione che offra opportunità di formazione, di esperienze professionali, di occupazione e di imprenditorialità per 333 000 giovani.
- LV: 26,3 milioni di EUR del bilancio statale assegnati all'attuazione di interventi del FSE nel campo della gioventù, della competitività e dell'occupazione.

... ricorrendo all'uso di fondi mobilitati ...

Il Fondo sociale europeo (FSE) è il principale strumento a sostegno delle misure su vasta scala a favore dell'occupazione giovanile a livello UE; una serie di programmi destinati alla gioventù sono finanziati da altri fondi UE: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) Nel complesso, almeno 10 miliardi di EUR sono stati riallocati o resi rapidamente disponibili negli 8 paesi aderenti al "Gruppo d'azione" negli ultimi 12 mesi nell'ambito della YOI. Essi sono stati usati per sovvenzionare l'occupazione, la formazione professionale e per prevenire l'abbandono scolastico. Almeno 56 000 PMI e altri 658 000 giovani potranno fruire di questi recenti adeguamenti dei programmi di finanziamento.

21 Stati membri hanno già riallocato ingenti risorse, sia all'interno dei programmi operativi FSE, FESR e/o FEASR che da un programma all'altro, verso interventi tesi a migliorare

²⁸ Le cifre della tabella sono provvisorie e riflettono informazioni disponibili a novembre 2012.

l'occupabilità dei lavoratori e a contrastare e prevenire la disoccupazione giovanile. Diviene ora prioritario attuare i programmi di finanziamento modificati a livello di Stato membro.

... e vedono il loro problemi strutturali affrontati dal "Semestre europeo"

I Semestri europei e le raccomandazioni specifiche per paese (*country-specific recommendations* - CSR) sono uno strumento di rafforzamento della governance e di coordinamento delle politiche economiche a livello UE. È in questo quadro che avviene la sorveglianza multilaterale delle politiche e le riforme strutturali per l'occupazione e che si valuta il progresso della UE verso gli obiettivi prefissati nella strategia Europa 2020.

Nel 2012, sono state formulate CSR specifiche tese a migliorare la situazione dei giovani sul mercato del lavoro per quasi tutti gli Stati membri. L'allegato documento di lavoro²⁹ contiene una panoramica dettagliata delle raccomandazioni specifiche per la gioventù³⁰.

L'Indagine annuale sulla crescita (*Annual Growth Survey* - AGS)³¹ del 2013, da cui prende le mosse il semestre europeo per il 2013, sottolinea che gli Stati membri devono fare di più contro la disoccupazione, a favore dell'occupabilità e a sostegno dell'accesso al lavoro o del ritorno al mondo del lavoro per i giovani.

IV. GARANTIRE LA TRANSIZIONE A TUTTI I GIOVANI: LA GARANZIA EUROPEA PER LA GIOVENTÙ

Una garanzia per i giovani ...

Dobbiamo investire nel capitale umano rappresentato dai giovani europei e affrontare l'attuale profonda crisi dell'occupazione giovanile se vogliamo una crescita sostenibile e inclusiva a medio e lungo termine. Date le difficoltà incontrate dai giovani nella transizione dalla scuola al lavoro, la Commissione invita tutti gli Stati membri a mettere rapidamente in atto la garanzia per i giovani e presenta una proposta di raccomandazione del Consiglio cui è stata ripetutamente invitata dal Consiglio europeo.³²

L'approccio della garanzia per i giovani deve essere globale e olistico in modo da garantire che, entro 4 mesi dal completamento del percorso scolastico o dal momento in cui sono disoccupati, i giovani ricevano un'offerta qualitativamente buona di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio. Informazioni dettagliate sugli aspetti fondamentali della garanzia per i giovani, i costi, i benefici e il modo in cui farla divenire un successo per i giovani, si trovano nel documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato alla proposta di raccomandazione del Consiglio³³. Gli allegati a tale documento delineano varie

²⁹ SWD(2012) 406 del 5 dicembre 2012.

³⁰ Inoltre, la Relazione congiunta sull'occupazione (allegata a COM(2012) 750 del 28 novembre 2012) fa parte del pacchetto che la Commissione proporrà durante il Semestre europeo 2013, che sostiene e integra l'Indagine annuale sulla crescita. Essa descrive la situazione sociale e occupazionale in Europa, l'attuazione degli orientamenti per l'occupazione, i risultati dell'esame paese per paese dei programmi nazionali di riforma sfociati nelle CSR 2012 e la valutazione di quanto finora attuato.

³¹ COM(2012) 750 del 28 novembre 2012.

³² Proposta di raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia per i giovani, COM(2012) 729 del 5 dicembre 2012.

³³ SWD(2012) 409 del 5 dicembre 2012.

misure di sostegno dell'occupazione giovanile già in parte attuate negli Stati membri ed esempi di azioni e interventi che possono sostenute dall'FSE.

La garanzia deve basarsi su misure di sostegno, articolate in 6 assi: costruire approcci di tipo collaborativo, misure d'intervento precoce e di attivazione, misure di integrazione nel mercato del lavoro, uso dei fondi strutturali UE, valutazione e miglioramento continuo e rapida attuazione delle misure. La Commissione lascia agli Stati membri la facoltà di definire il quadro istituzionale in cui tale garanzia deve essere fornita.

... ha vantaggi a lungo termine ...

Una garanzia per i giovani ha un costo di bilancio che dipende da circostanze nazionali e dal modo in cui essa viene istituita e attuata: sarà maggiore nei paesi con tassi elevati di NEET o di disoccupazione giovanile. Sono anche determinanti la durata della disoccupazione giovanile e i punti di partenza diversi a seconda delle misure di sostegno esistenti (ad esempio, personale dei PES adeguatamente addestrato ad affrontare le necessità dei giovani).

Tali costi saranno comunque compensati dai risparmi ottenibili a lungo termine sulle spese di disoccupazione, inattività e perdita di produttività³⁴. Ciò significa che ci saranno ricadute positive dell'investimento nella garanzia per i giovani³⁵. Essere disoccupato da giovane provoca durevoli effetti negativi ('effetto cicatrice') sui futuri livelli di reddito e sui futuri rischi di disoccupazione. Una garanzia per i giovani che offra ai giovani opportunità concrete e tangibili, permetterà loro di evitare lunghe e nocive assenze dal mercato del lavoro, di conservare e valorizzare il capitale umano, di mantenere i posti di lavoro e le future prospettive di carriera e di aumentare il potenziale salariale, il che è importante per la domanda aggregata e i risultati economici complessivi degli anni a venire.

Nella AGS 2013, la Commissione ritiene che gli investimenti nell'istruzione devono essere prioritari e se possibile intensificati, e che nel contempo se ne deve mantenere l'efficienza. Particolare attenzione va anche prestata al mantenimento e al miglioramento della portata e dell'efficacia dei servizi di collocamento e delle politiche attive a favore del mercato del lavoro, come la formazione da destinare ai disoccupati e i regimi di garanzia per i giovani.

Investire oggi nella giusta gamma di competenze permetterà ai giovani di poter coprire posti di lavoro vacanti e di creare valore economico. Dato il rischio della marginalizzazione e della rassegnazione, è anche necessario offrire ai giovani prospettive che restituiscano loro fiducia nelle istituzioni pubbliche, nelle strutture di governo e nella società.

... che l'UE sosterrà finanziariamente

³⁴ Il costo annuo in Europa dei giovani che non sono né occupati, né iscritti a un ciclo d'istruzione o di formazione corrisponde attualmente all'1,2% del PIL, cioè a 153 miliardi di euro, circa. Cfr. Eurofound (2012), NEETs – *Young people not in employment, education, or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo.

³⁵ L'investimento in una garanzia per i giovani non rientra nella categoria degli investimenti fissi lordi della contabilità nazionale.

Gli Stati membri con i livelli di disoccupazione più elevati sono di solito anche quelli con i più gravi problemi di sostenibilità delle finanze pubbliche. L'UE può già ora sostenere finanziariamente gli Stati membri nell'attuare la garanzia per i giovani con gli strumenti di finanziamento della politica di coesione, come l'FSE. La Commissione incoraggerà gli Stati membri a fare un uso ottimale di questi e di eventuali strumenti futuri.

Le proposte della Commissione per il quadro finanziario pluriennale 2014-2020 valorizzano il ruolo dell'FSE come strumento chiave dell'UE per gli investimenti in capitale umano. Essa propone che almeno il 25% dei futuri finanziamenti alla politica di coesione sia assegnato all'FSE e che almeno il 20% di essi sia legato a politiche di inclusione sociale. L'occupazione giovanile può essere affrontata attraverso varie priorità di investimento dell'FSE ma la Commissione propone di prestare particolare attenzione all'integrazione sostenibile dei NEET nel mercato del lavoro.

V. INIZIATIVE MIRATE DELL'UE

Oltre all'iniziativa mirante a istituire una garanzia per i giovani, il presente capitolo illustra 3 iniziative mirate della Commissione sulla qualità dei tirocini, sulla promozione dei contratti di apprendistato in tutta l'UE e sui modi per facilitare la mobilità dei giovani.

1. Quadro di qualità per i tirocini

I tirocini possono contribuire a migliorare l'occupabilità dei giovani ...

I tirocini, intesi come periodo limitato in cui si fa esperienza pratica in un luogo di lavoro durante o dopo gli studi, si stanno diffondendo nei percorsi professionali per i giovani. Spesso consentono sia di aumentare l'occupabilità sia di avere benefici riflessi anche per gli enti ospitanti, soprattutto quando si tratta di affrontare disequilibri nelle competenze professionali, di ricorrere a conoscenze aggiornate e di agevolare future assunzioni.

La Commissione continuerà a sostenere finanziariamente attraverso l'FSE gli Stati membri che intendano migliorare la situazione occupazionale dei giovani introducendo programmi di tirocinio.

... purché siano di buona qualità ...

È di fondamentale importanza far sì che periodi transitori, come quelli dei tirocini, servano allo sviluppo dei giovani e permettano loro di entrare il più rapidamente possibile e in modo stabile nel mercato del lavoro. I tirocini, tuttavia, devono essere di qualità sia riguardo ai contenuti di ciò che va appreso che all'adeguatezza delle condizioni di lavoro. I tirocini rischiano di essere fonte di abusi per una manodopera a buon mercato o addirittura gratuita, dato il ruolo sempre più importante che assumono in un mercato del lavoro depresso, o di innescare il circolo vizioso del lavoro precario o di scoraggiare giovani che sarebbero anche disposti a frequentarli. In molti casi, i tirocini non offrono contenuti di elevata qualità né

protezione sociale o retribuzioni adeguate, soprattutto quelli ottenibili sul mercato libero³⁶. Nei tirocini, esiste anche un divario di retribuzione tra i generi: numerose di donne sono in posizioni non, o solo scarsamente, retribuite.

Le preoccupazioni sulla qualità dei tirocini hanno avuto spesso un'eco a livello politico: Nel 2010, il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a proporre una carta europea di qualità per i tirocini³⁷; il Consiglio, da parte sua, ha invitato la Commissione a formulare orientamenti sulle condizioni da soddisfare per dei tirocini di alta qualità³⁸.

... e ciò sosterrà anche i tirocini transnazionali

I tirocini transnazionali offrono molti vantaggi, ma sono ancora poco diffusi. Ne frena lo sviluppo la mancanza di un quadro strutturato qualitativamente elevato e di orientamenti. Essi sono anche ostacoli dalla mancanza di trasparenza e di informazioni facilmente reperibili sulle condizioni giuridico-amministrative e dalla difficoltà di cercare e scegliere enti ospitanti. Inoltre, dato che occorre trasferirsi all'estero, il costo del tirocinio è più elevato per chi proviene dall'estero ed è più difficile cambiare organismo ospitante.

La proposta della Commissione sulla modernizzazione della direttiva sulle qualifiche professionali³⁹ estende il campo di applicazione della direttiva fino a includervi periodi di tirocinio svolti in altri Stati membri. La direttiva si applica tuttavia solo a tirocini che sono necessari per l'accesso a una professione regolamentata e non ai tirocini sul mercato libero, dove i problemi sono ben più frequenti.

Le parti sociali sono di fondamentale importanza ai fini della qualità dei tirocini

Nell'aprile 2012, la Commissione lanciò una consultazione pubblica⁴⁰ su un quadro di qualità per i tirocini. Alla consultazione seguì nel settembre 2012 una prima consultazione delle parti sociali. Da entrambe, è emerso il consenso esistente sull'utilità dei tirocini, ma anche la mancanza di qualità di quest'ultimi e la vastità degli abusi di cui sono oggetto persone in formazione in tutta Europa. Da entrambe traspare chiaramente la necessità di iniziative capaci di risolvere tali questioni. Esistono tuttavia divergenze di opinioni sulla portata e sulle possibili forme di tali iniziative. Sui contenuti della prevista azione a livello UE di adottare Quadro di qualità⁴¹, la Commissione sta ora raccogliendo i pareri delle parti sociali ai sensi

³⁶ *Study on a comprehensive overview of traineeship arrangements in the EU Member States* (Studio su un'ampia rassegna delle disposizioni in materia di tirocini negli Stati membri dell'Unione europea), Commissione europea (2012).

³⁷ "Promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro e il rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti" PE 2009/2221(INI), 14.6.2010

³⁸ Conclusioni del Consiglio, del 17.6.2011

³⁹ Proposta di direttiva che modifica la direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e il regolamento relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno, COM(2011) 883 definitivo, del 19.12.2011.

⁴⁰ SWD(2012) 99, del 18.4.2012.

⁴¹ COM(2012) 728 del 05.12.2012.

dell'articolo 154 del TFUE. E, se le parti sociali non desiderano avviare negoziati, la Commissione presenterà una proposta nel 2013.

2. Alleanza europea per l'apprendistato

Programmi di apprendistato accuratamente elaborati facilitano la transizione dalla scuola al lavoro ...

Programmi di apprendistato da svolgere in azienda (noti come apprendistato 'duale' o 'a doppio binario'), consentono ai giovani di acquisire esperienze di lavoro e competenze pratiche grazie a un contratto di lavoro stipulato con un'azienda e di acquisire conoscenze teoriche, solitamente in una struttura educativa. Esistono buoni esempi in alcuni Stati membri su come utilizzare in modo ottimale programmi di apprendistato per facilitare la transizione dalla scuola al lavoro.

È assolutamente necessario migliorare l'offerta e la qualità dell'apprendistato: nel 2012, il Consiglio ha inviato CSR sull'apprendistato a 7 Stati membri e sulla formazione professionale a 3. Anche in altri Stati membri si potrebbe far molto per migliorare il funzionamento dei regimi di apprendistato e, in proposito, usare meglio le risorse dell'FSE.

Esistono 3 gruppi principali di fattori grazie ai quali i regimi di apprendistato hanno successo. Innanzitutto, fattore determinante di un buon apprendistato è l'efficace cooperazione tra scuole/istituti che impartiscono istruzione e formazione professionale (IFP) e imprese. Le scuole IFP devono operare in reti con le imprese locali. Più in generale, occorre un deciso coinvolgimento delle parti sociali se si vuole che i contratti di apprendistato siano in sintonia con i tempi e le competenze acquisite tengano il passo con le necessità. Occorre rivedere e aggiornare regolarmente le norme di formazione e quelle professionali; le parti sociali possono dare validi contributi in questo senso. In secondo luogo, la qualificazione acquisita e il processo di apprendimento devono essere di qualità elevata per sfruttare appieno il potenziale dell'apprendistato e far sì che questo modello sia riconosciuto come un prezioso percorso di apprendimento trasferibile oltrefrontiera, e spiani la strada a lavori altamente qualificati. In terzo luogo, i contratti di apprendistato devono essere integrati nei sistemi di istruzione e formazione nazionali o regionali e basarsi su un chiaro quadro normativo. Tale quadro deve chiarire competenze, diritti e obblighi delle parti in causa e promuoverne la collaborazione e l'impegno. Occorre infine sottolineare che anche i giovani che hanno abbandonato la scuola, o rischiano di farlo, hanno bisogno di un particolare sostegno per intraprendere un tirocinio.

... richiedono l'impegno dei datori di lavoro ...

Per dirigere in modo effettivo un apprendimento basato sul lavoro occorre disporre di una relazione costi/benefici che incoraggi il coinvolgimento dei datori di lavoro. In un paese può esistere un apprendimento basato sul lavoro solo se le imprese ne accettano la concezione e offrono posti di apprendistato, collocamento per studenti o cooperazione con la scuola.

È opportuno che il quadro normativo offra ai datori di lavoro incentivi adeguati per fornire posti di apprendistato in misura sufficiente. Esso deve venire incontro alle esigenze specifiche delle PMI che hanno problemi particolari da affrontare e dispongono di risorse limitate. Gli incentivi possono essere finanziari, come benefici fiscali, concessione di sussidi o altro, ma anche non finanziari, come accesso a determinati servizi di sostegno, ad esempio per aiutare le imprese a ospitare gli apprendisti. In questo contesto, il sostegno dell'FESR per le PMI può avere effetti positivi.

Il sostegno dato ai tirocini, oltre a essere un mezzo privilegiato per esaminare potenziali candidati per nuovi lavori, genera ampi vantaggi economici a lungo termine ed è, al tempo stesso, espressione di un'alta responsabilità sociale.

... e possono essere sostenuti dalla UE

Data la necessità di migliorare rapidamente la qualità degli apprendistati offerti e di sostenere la cooperazione tra gli Stati membri nel campo dell'IFP, la Commissione intende istituire un'alleanza europea per gli apprendistati. La Commissione ha riconosciuto da tempo che una buona cooperazione tra tutti i soggetti interessati è essenziale per il successo di siffatte iniziative⁴². Tale Alleanza riunirà le parti interessate a livello di autorità, imprese, parti sociali, ricercatori e professionisti del settore IFP e rappresentanti delle organizzazioni giovanili. Essa riunirà in un denominatore comune le disparate iniziative esistenti e promuoverà benefici e caratteristiche di un apprendistato di successo nonché le modalità per attuarlo. L'Alleanza deve anche aiutare lo sviluppo di programmi di formazione duale comuni a più professioni, agevolare il riconoscimento dei tirocini svolti all'estero e promuoverne il quadro giuridico opportuno.

Nel contesto di questa Alleanza, la Commissione intende anche promuovere cooperazioni nazionali per sviluppare la formazione duale. Esse devono riunire rappresentanti delle imprese, autorità responsabili dell'istruzione e del lavoro, parti sociali e autorità di gestione dell'FSE per identificare modi per rafforzare il ruolo dell'apprendistato nel mercato del lavoro e nel sistema scolastico dello Stato membro e per usare le allocazioni nazionali dell'FSE nella progettazione e attuazione di sistemi di formazione duale.

Attività analoghe all'Alleanza per l'apprendistato sono già in corso a livello settoriale. Un'alleanza a livello comunitario si sta formando nel settore delle TIC⁴³.

3. La mobilità per i giovani

Una maggiore mobilità consente di offrire maggiori opportunità di occupazione ...

⁴² COM(2012) 669 del 20 novembre 2012.

⁴³ Una 'Grande coalizione per i posti di lavoro nel settore delle TIC' mira a riunire gli interessati per affrontare insufficienze e squilibri di competenze che caratterizzano il mercato del lavoro dei professionisti delle TIC.

Le notevoli differenze tra i livelli di disoccupazione giovanile, e l'aumento del numero di posti vacanti in alcuni Stati membri, sottolineano che la mobilità nella UE può permettere ai giovani di accedere a un maggior numero di opportunità d'impiego. Tirocini e apprendistati transnazionali offrono molti vantaggi in proposito, oltre alla possibilità di lavorare in un altro paese senza doversi impegnare immediatamente in un'occupazione a lungo termine. Essi tuttavia sono ancora poco diffusi. Ciò contrasta direttamente con l'apertura alla mobilità che si riscontra solitamente presso i giovani e con il successo ottenuto da programmi miranti allo studio all'estero, come Erasmus e Leonardo

... che sono sostenute da strumenti UE ...

La recente decisione EURES⁴⁴ di trasformare la rete europea di ricerca di posti di lavoro in uno strumento d'incontro fra domanda e offerta di collocamento orientato ai risultati, interessa direttamente i giovani perché essa sarà estesa agli apprendistati e ai tirocini svolti su luoghi di lavoro. La Commissione intende inoltre sviluppare ulteriormente la sua iniziativa 'Il tuo primo posto di lavoro EURES' per aiutare i cittadini UE tra i 18 e i 30 anni d'età a trovare lavoro in un altro Stato membro. Il programma combina servizi di collocamento personalizzato e con incentivi finanziari UE (contributi alle spese di viaggio per colloqui di assunzione, corsi preparatori e d'inserimento al lavoro, attività di integrazione). Su queste basi, la Commissione avvierà nel 2013 un'iniziativa sui servizi pubblici di collocamento per migliorare il funzionamento del mercato del lavoro europeo. Tali servizi dovranno svolgere un ruolo più incisivo nello sfruttamento di tutte le opportunità di lavoro cui si possa dar vita con la mobilità all'interno della UE e nel garantire le prospettive di lavoro dei cittadini UE, in particolare dei giovani. Ciò renderà il mercato del lavoro europeo più efficiente, ridurrà il rischio di squilibri peggiori in futuro e aiuterà ad affrontare le carenze di manodopera e di competenze.

... ma richiede ulteriori sforzi

Dato tuttavia l'urgente problema della disoccupazione giovanile, sono necessari ulteriori sforzi. La Commissione invita l'autorità di bilancio dell'UE a garantire la disponibilità di risorse adeguate, per il 2013 e oltre, a continuare a sostenere specifici regimi di mobilità, come 'Il tuo primo posto di lavoro EURES' e invita i PES degli Stati membri a sviluppare ulteriormente programmi incentrati su EURES e a integrarli nella loro normale attività.

Sviluppare azioni più mirate e personalizzate per tutti coloro che cercano un lavoro, come i giovani, deve essere una priorità per il prossimo futuro. A tal fine, nel 2013 la Commissione intende considerare, nell'ambito del futuro asse EURES del programma per il cambiamento sociale e l'innovazione, la funzionalità di un più ampio programma di lavoro di EURES per i giovani, in base all'esperienza acquisita con l'iniziativa 'Il tuo primo posto di lavoro EURES' e nel campo dell'istruzione (Erasmus, Leonardo da Vinci). Ciò aiuterà i giovani a trovare e ad

⁴⁴ C(2012) 8548 del 26 novembre 2012.

accettare lavori, esperienze a essi legate, apprendistati e tirocini in un altro Stato membro⁴⁵.

VI. LA VIA DA SEGUIRE

Nonostante i numerosi sforzi a livello UE e nazionale, le prospettive di occupazione per i giovani europei si sono ulteriormente aggravate nel corso dell'anno passato. È urgente dare risposte più incisive. La presente comunicazione traccia un'analisi della situazione e fornisce una panoramica di quanto può essere fatto con strumenti di politica occupazionale a livello UE e di Stati membri, per risolvere la situazione. Dobbiamo agire insieme, costruire un solido fronte di fiducia con tutti gli interessati siano essi servizi di collocamento, istruttori, parti sociali, datori di lavoro, organizzazioni giovanili. È in gioco il futuro economico e sociale dell'Europa.

La Commissione:

- esorta gli Stati membri ad adottare rapidamente la proposta di raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia per i giovani, che fa parte del presente pacchetto, e ad attivare la garanzia per i giovani loro propria nel corso del 2013;
- invita le parti sociali a elaborare un quadro di qualità per i tirocini affinché i tirocini offrano ai giovani esperienze di lavoro d'alta qualità, in condizioni di sicurezza;
- darà vita a un'Alleanza europea dei tirocini destinata a migliorare la qualità e l'offerta di apprendistati e a promuovere cooperazioni nazionali a favore di sistemi di formazione professionale duali; e
- lancerà, nel primo semestre del 2013, una consultazione delle parti interessate destinata a sviluppare un programma di lavoro EURES per giovani, e un'iniziativa per dare agli strumenti di mobilità, ai finanziamenti e alla capacità direttiva della UE una maggior articolazione strutturale, adeguata alla loro importanza.

⁴⁵ La Commissione intende anche presentare l'iniziativa 'Tessera per giovani in movimento' destinata a sostenere la mobilità dei giovani.