



Bruxelles, 4.10.2016
COM(2016) 646 final

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

**La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di
distanza**

{SWD(2016) 323 final}
{SWD(2016) 324 final}

SINTESI

I giovani sono il futuro dell'Europa. La nostra missione è creare le condizioni per garantirne lo sviluppo ottimale e fornire loro le migliori opportunità, affinché siano attivi sul mercato del lavoro e nella società. Al tempo stesso i giovani sono stati le principali vittime della crisi e, secondo un recente sondaggio di Eurobarometro, la metà dei giovani europei si sente emarginata ed esclusa da una partecipazione significativa alla vita economica e sociale.

Come ha dichiarato il presidente Juncker nel suo discorso sullo stato dell'Unione 2016, "l'Unione europea non solo deve preservare il nostro modo di vivere ma deve anche dare forza a chi nell'Unione vive. Non posso e non voglio accettare che l'Europa sia e rimanga il continente della disoccupazione giovanile". Il presidente ha inoltre confermato il proprio impegno a continuare "ad attuare la garanzia per i giovani in tutta Europa, migliorando le competenze dei cittadini europei e offrendo sostegno alle regioni e ai giovani più bisognosi". Se vogliamo sfruttare pienamente il dinamismo e il potenziale dei cittadini europei dobbiamo continuare ad affrontare la disoccupazione giovanile in maniera decisa e devono essere mobilitati pienamente tutti gli strumenti disponibili a livello dell'UE e nazionale. Questo è anche l'obiettivo della nuova iniziativa per la gioventù, richiamata nella lettera di intenti 2016 al presidente del Parlamento europeo e al presidente del Consiglio, che prevede il proseguimento e l'intensificazione dei processi esistenti che funzionano e la creazione di nuovi strumenti per affrontare le questioni che non sono state ancora trattate in modo sufficientemente approfondito. La presente relazione e le sue conclusioni sono parte integrante di questa iniziativa.

Dal 2013 l'Unione e i suoi Stati membri sono impegnati in un'ambiziosa strategia per la riduzione della disoccupazione giovanile. A seguito di una proposta della Commissione, tutti gli Stati membri hanno aderito all'istituzione di una garanzia per i giovani che consiste nell'impegno politico, assunto nella forma di una raccomandazione del Consiglio nell'aprile 2013, di fornire a tutti i giovani un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale. L'istituzione della garanzia per i giovani è stata abbinata all'orientamento strategico e al sostegno finanziario a livello dell'UE, in particolare tramite l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile.

A tre anni di distanza dall'avvio della garanzia per i giovani, nell'UE si contano 1,4 milioni di giovani disoccupati in meno. Già nel 2015 i tassi di disoccupazione giovanile annui erano diminuiti di 3,4 punti percentuali passando al 20,3 %, mentre il numero di coloro che non erano né occupati né impegnati in corsi di studio o di formazione (NEET) era diminuito di un punto percentuale scendendo al 12 % in media nell'UE. Il tasso di disoccupazione giovanile e il tasso di NEET sono molto disomogenei nell'UE, ma sono scesi entrambi nella maggior parte degli Stati membri. Nello stesso periodo la disoccupazione è diminuita più rapidamente nella fascia di popolazione dei giovani che in quella degli adulti, sia complessivamente nell'UE che in molti Stati membri. Questo dato fa capire che le riforme strutturali delle politiche nei settori del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione sostenute dalla garanzia per i giovani hanno fatto la differenza.

La garanzia per i giovani è diventata una realtà in tutta l'UE. Dal gennaio 2014 quattordici milioni di giovani hanno partecipato ai sistemi della garanzia per i giovani. Circa nove milioni di giovani si sono avvalsi di un'offerta, che nella maggior parte dei casi è stata di lavoro. Quasi due terzi dei giovani che hanno abbandonato la garanzia per i giovani nel 2015

si sono avvalsi di un'offerta di lavoro, di istruzione, di apprendistato o di tirocinio. La garanzia per i giovani ha notevolmente facilitato le riforme strutturali e l'innovazione nell'elaborazione delle politiche in tutti gli Stati membri ed è integrata da altre iniziative quali la nuova agenda per le competenze e l'alleanza per l'apprendistato. La disoccupazione giovanile rimane tuttavia a livelli inaccettabilmente elevati e gli Stati membri devono ancora affrontare molte sfide. Per raccogliere i frutti del lavoro svolto finora sarà necessario un impegno politico costante a favore della garanzia per i giovani quale riforma strutturale a lungo termine. Un maggiore coordinamento interno e una maggiore creazione di capacità tra i soggetti coinvolti, come i servizi pubblici per l'impiego e gli erogatori di istruzione e formazione, permetteranno di consolidare i partenariati promettenti e migliorare l'erogazione. Infine rimane ancora molto da fare per orientare verso la garanzia per i giovani i gruppi difficili da raggiungere e le persone più distanti dal mercato del lavoro.

A sostegno di questa operazione è stato mobilitato un significativo sostegno finanziario dell'UE. Nel periodo 2014-2020 il Fondo sociale europeo investirà direttamente almeno 6,3 miliardi di EUR in aggiunta all'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile per sostenere l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro nel quadro della stessa priorità d'investimento.

Inoltre l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), con una dotazione iniziale di 6,4 miliardi di EUR, ha per la prima volta fornito un sostegno diretto e mirato ai giovani NEET che vivono in regioni colpite da tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25 %. Nel 2015 la Commissione ha deciso di accelerare l'attuazione dell'IOG incrementando il prefinanziamento agli Stati membri di quasi un miliardo di EUR. Sulla base dei primi risultati e sulla valutazione del fabbisogno fino al 2020 la Commissione ha recentemente proposto di prorogare il finanziamento dell'IOG aggiungendo un miliardo di EUR dal bilancio dell'UE, che dovrà essere abbinato a un importo equivalente dalla dotazione del Fondo sociale europeo degli Stati membri ammissibili.

1. INTRODUZIONE

I giovani sono una priorità nell'agenda politica dell'UE. La politica dell'UE per i giovani pone particolare enfasi su una maggiore inclusione sociale di tutti i giovani, su una più ampia partecipazione alla vita democratica e civica e su una transizione più agevole all'età adulta, soprattutto in relazione all'inserimento nel mondo del lavoro¹.

Nel 2013, nel corso di una crisi che ha avuto gravi conseguenze per l'occupazione giovanile, gli Stati membri hanno preso l'impegno di adottare un approccio globale **per contrastare la disoccupazione giovanile come obiettivo specifico e immediato**.

È stata di conseguenza istituita la garanzia per i giovani per fornire a tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale². Migliorando il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro e investendo nell'occupabilità dei giovani, la garanzia per i giovani ha anche lo scopo di

¹ Commissione europea (2015), relazione UE 2015 sui giovani, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

² 2013/C 120/01 del 22 aprile 2013.

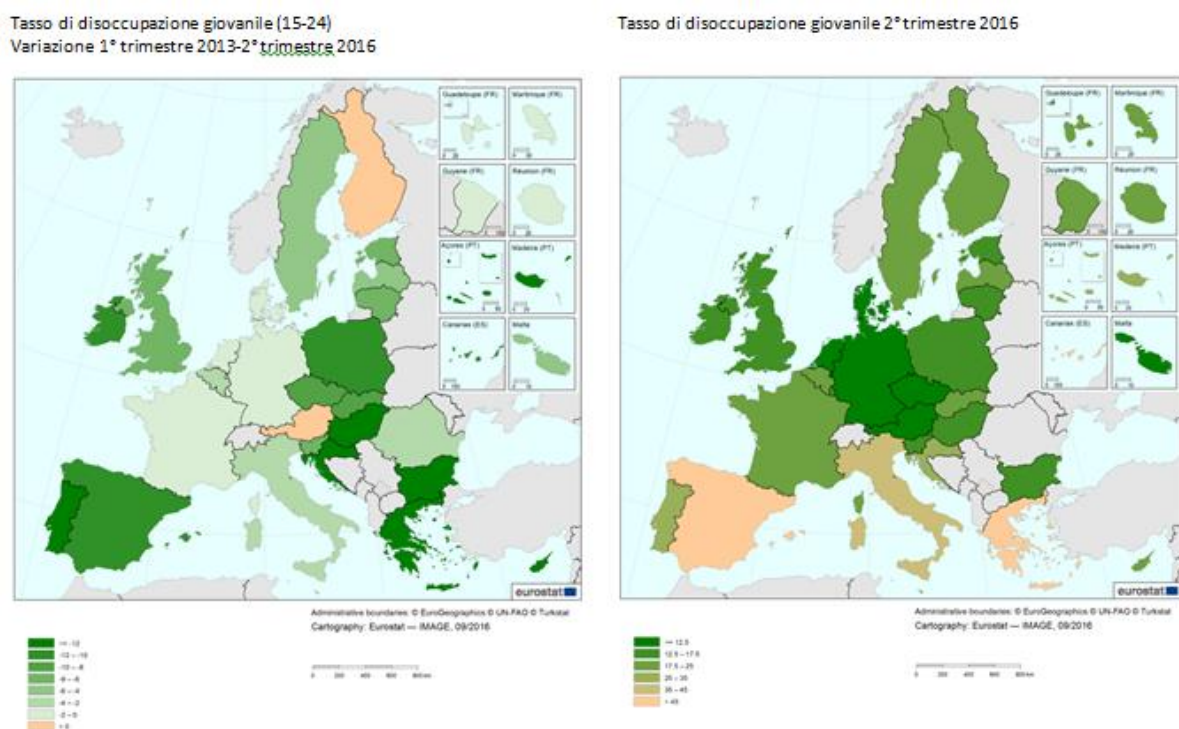
prevenire la perdita di potenziale di crescita dovuta alla dequalificazione, la perdita di coesione sociale e le uscite dal mercato del lavoro, che rischierebbero di incidere pesantemente sull'economia europea, in particolare in un periodo di invecchiamento rapido.

Parallelamente alla garanzia per i giovani sono state varate anche numerose iniziative dell'UE. Nel 2013 è stata avviata l'alleanza europea per l'apprendistato, con lo scopo di migliorare la qualità, l'offerta e l'immagine dell'apprendistato in Europa. Nel marzo 2014 è stata adottata una raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini. Il Patto europeo per la gioventù del 2015 si fonda su queste iniziative tramite la promozione di partenariati di qualità tra le imprese e il sistema scolastico.

A tre anni di distanza dall'avvio della garanzia per i giovani, nell'UE si contano 1,4 milioni di giovani disoccupati in meno ed è diminuito in misura significativa il numero di coloro che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o di formazione (NEET), nonostante la disparità dei risultati tra gli Stati membri.

La figura 1 fornisce una panoramica dei tassi molto eterogenei di disoccupazione giovanile nell'UE all'inizio del 2016 e mostra gli Stati membri in cui si è registrata la maggiore riduzione della disoccupazione giovanile dal 2013. I risultati del mercato del lavoro giovanile superano quelli delle altre fasce d'età dal 2013. Benché si possa tener conto anche di altri fattori, quali una maggiore sensibilità dei giovani ai cicli delle condizioni macroeconomiche, le riforme strutturali delle politiche per il mercato del lavoro, l'istruzione e la formazione sostenute dalla garanzia per i giovani hanno contribuito a questo risultato.

Figura 1: tassi di disoccupazione giovanile nell'UE nel 2016 e variazioni dal 2013-2016



La garanzia per i giovani è diventata una realtà in tutta l'UE. A partire dal 2014 si è assistito a un'attuazione rapida. Da allora oltre 14 milioni di giovani hanno partecipato ai sistemi della garanzia per i giovani, e in ogni dato momento erano registrati in media quasi due milioni di giovani³. Circa nove milioni di giovani si sono avvalsi di un'offerta di lavoro, di istruzione, di tirocinio o di apprendistato nell'ambito della garanzia per i giovani.

Nel periodo 2013-2015 la maggior parte degli Stati membri ha adottato numerose riforme del mercato del lavoro a favore dei giovani. La garanzia per i giovani non solo ha contribuito a incentivare le misure per i giovani orientate alla domanda e all'offerta ma è anche stata un potente propulsore della riforma delle politiche. In questa funzione ha notevolmente facilitato le riforme strutturali e l'innovazione nell'elaborazione delle politiche, promuovendo gli investimenti in capitale umano e una convergenza verso l'alto in tutti gli Stati membri. Essa ha inoltre contribuito ad aumentare i partenariati tra il mondo del lavoro e quello dell'istruzione. Nonostante questi sviluppi positivi, sono necessari rinnovati sforzi a sostegno dei giovani che sono più distanti dal mercato del lavoro, ossia i NEET, i minori beneficiari di questi miglioramenti.

14
MILIONI
di giovani
hanno
partecipato
al sistema della
garanzia per i
giovani

9
MILIONI
di giovani
si sono avvalsi di
un'offerta
di lavoro,
di istruzione,
di tirocinio o
di apprendistato

Un **significativo sostegno finanziario dell'UE** a favore della garanzia per i giovani è stato mobilitato tramite il Fondo sociale europeo (FSE) e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG). L'IOG è stata avviata nel 2013 con una dotazione finanziaria di 6,4 miliardi di EUR per fornire, per la prima volta in assoluto, un sostegno diretto e mirato ai giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o di formazione e che risiedono in regioni con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25 %. La Commissione ha deciso di accelerare l'attuazione dell'IOG aumentando il prefinanziamento agli Stati membri per quasi 1 miliardo di EUR nel 2015. Sulla base dei primi risultati e sulla valutazione del fabbisogno fino al 2020, la Commissione propone ora di prorogare il finanziamento dell'IOG aggiungendo 1 miliardo di EUR dal bilancio dell'UE, che dovrà essere abbinato a un importo equivalente dalla dotazione dell'FSE degli Stati membri ammissibili. Nel periodo di programmazione 2014-2020, l'FSE potrà, in aggiunta all'IOG, investire direttamente almeno 6,3 miliardi di EUR a sostegno dell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro in Europa.

Dal 2013 la Banca europea per gli investimenti propone un programma articolato su due pilastri dal titolo "Competenze e occupazione – Investire nei giovani"⁴. Il pilastro "Investire nelle competenze" sostiene gli investimenti in capitale umano (ad esempio competenze professionali e formazione sul posto di lavoro, formazione professionale, prestiti agli studenti e programmi di mobilità). Tramite questo pilastro nel periodo 2013-2015 la BEI ha sottoscritto prestiti per quasi 7 miliardi di EUR. Il pilastro "Posti di lavoro per i giovani" offre invece accesso a finanziamenti a favore dell'assunzione di giovani nelle PMI. Tra luglio 2013 e dicembre 2015 sono stati erogati alle PMI beneficiarie oltre 26 miliardi di EUR.

³ Va osservato che queste cifre si basano sui dati raccolti in relazione al quadro degli indicatori della garanzia per i giovani e su stime per il 2016. I dati dettagliati sono riportati nell'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'attuazione della garanzia per i giovani e sulla gestione dell'iniziativa per l'occupazione giovanile [SWD (2016) 323].

⁴ Per maggiori informazioni: <http://www.eib.org/projects/priorities/investing-for-youth/index.htm?lang=en>.

Nel 2013 i capi di Stato o di governo dell'Unione europea hanno chiesto alla Commissione di "riferire nel 2016 sull'attuazione della 'garanzia per i giovani' e sul funzionamento dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile"⁵. La presente comunicazione è la risposta della Commissione a tale richiesta e tiene conto anche dei messaggi del Consiglio⁶, del Parlamento europeo⁷, delle parti sociali e delle principali parti interessate; essa passa in rassegna le misure adottate negli Stati membri e a livello dell'UE per l'attuazione della garanzia per i giovani e dell'IOG.

La comunicazione valuta i primi risultati e individua le sfide, tenendo conto del fatto che in alcuni Stati membri è servito più tempo per porre in essere le necessarie procedure e strutture per una piena attuazione delle misure della garanzia per i giovani⁸.

2. LA GARANZIA PER I GIOVANI E L'INIZIATIVA PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE A DISTANZA DI TRE ANNI

2.1. Rapida attuazione delle politiche in tutta Europa

I sistemi nazionali della garanzia per i giovani hanno preso forma...

La garanzia per i giovani costituisce una riforma strutturale attuata rapidamente in tutta l'UE grazie a una concomitanza senza precedenti di grande slancio politico, ingenti risorse finanziarie erogate dall'IOG e dall'FSE e solidi meccanismi di monitoraggio a livello dell'UE.

Tutti gli Stati membri hanno definito il loro approccio strategico mediante piani di attuazione specifici della garanzia per i giovani⁹. In questi piani sono state previste misure a breve termine, che hanno fornito una risposta immediata agli elevati tassi di disoccupazione e di inattività giovanile¹⁰, e un progetto di riforme strutturali a più lungo termine per migliorare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro. L'attuazione è iniziata nel 2014 e le principali misure sono state introdotte progressivamente.

Caratteristiche essenziali della garanzia per i giovani¹¹

La garanzia per i giovani assicura che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

La garanzia per i giovani si estende a tutti i giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o di formazione (NEET). I NEET sono però un gruppo

⁵ EUCO 104/2/13.

⁶ Nel marzo 2016 il Consiglio ha dichiarato che la garanzia per i giovani "ha funzionato in vari casi quale potente fattore di impulso delle politiche" e che "per trarre vantaggio dai lavori effettuati sinora, è essenziale un continuo impegno politico a favore della garanzia per i giovani come riforma strutturale a lungo termine". Consiglio dell'Unione europea, 6154/16.

⁷ Il Parlamento europeo ha sollecitato "gli Stati membri ad attuare pienamente la garanzia per i giovani" 2015/2351(INI).

⁸ Per ulteriori dettagli cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato [SWD (2016) 323].

⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=en>.

¹⁰ Una persona è economicamente inattiva se non fa parte della forza lavoro. I giovani inattivi non sono né occupati né disoccupati, ossia non lavorano ma al tempo stesso non sono disponibili per un lavoro né lo cercano.

¹¹ Le informazioni specifiche per paese sono consultabili nelle schede per paese allegate al documento di lavoro dei servizi della Commissione.

eterogeneo che può essere ulteriormente suddiviso in due grandi categorie: i NEET disoccupati, che sono attivamente alla ricerca di un lavoro, e i NEET inattivi, che non sono alla ricerca di un lavoro. L'inattività può essere la conseguenza di una serie di fattori tra cui le responsabilità familiari e i problemi di salute, ma anche lo scoraggiamento e la mancanza di incentivi a registrarsi come disoccupati¹².

Nella maggior parte dei casi il coordinamento dei sistemi della garanzia per i giovani è assunto dal ministero responsabile in materia di lavoro, mentre i servizi pubblici per l'impiego rappresentano generalmente il principale punto di accesso. In un terzo circa degli Stati membri sono coinvolti erogatori alternativi (tra cui le camere di commercio, industria e artigianato, i centri giovanili, gli istituti e gli erogatori di istruzione e i comuni), mentre in tre Stati membri i giovani possono registrarsi tramite piattaforme online ad hoc della garanzia per i giovani.

Benché una maggioranza di Stati membri si rivolga a giovani di età inferiore a 25 anni, come indicato nella raccomandazione del Consiglio, 13 Stati membri hanno esteso i vantaggi della garanzia a tutte le persone al di sotto dei 30 anni. Nella maggior parte degli Stati membri il termine per la proposta di un'offerta è fissato a quattro mesi, in linea con la raccomandazione del Consiglio.

Esempi tipici di offerte della garanzia per i giovani:

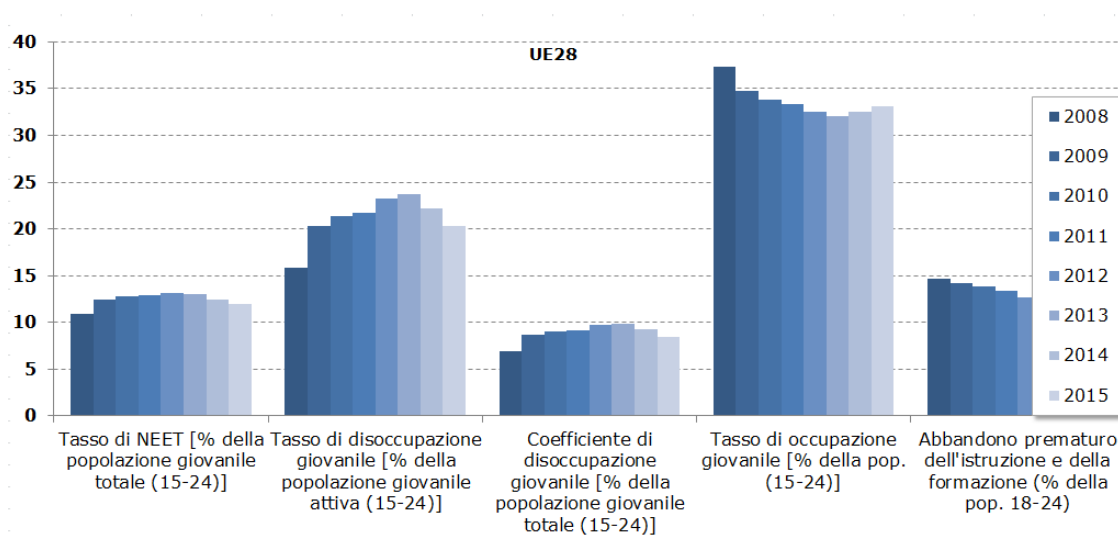
1. un'occupazione (sovvenzionata o no) nel mercato del lavoro libero, un sostegno al lavoro autonomo mediante sovvenzioni per l'avviamento e specifiche;
2. opportunità di istruzione e di formazione professionale, reinserimento nel sistema di istruzione regolare, corsi integrativi ai fini del reinserimento, istruzione della seconda opportunità;
3. apprendistato e
4. tirocini.

...e hanno contribuito a un significativo calo dei tassi di disoccupazione giovanile e di NEET e a una maggiore convergenza...

L'andamento del mercato del lavoro giovanile è molto migliorato dal 2013, anno che ha segnato il giro di boa per l'inversione degli indicatori chiave (cfr. figura 2). Già nel 2015 i tassi di disoccupazione giovanile annui erano diminuiti di 3,4 punti percentuali passando al 20,3 % e i tassi di NEET erano diminuiti di un punto percentuale, scendendo al 12 % in media nell'UE. Da quando si è registrata l'inversione di tendenza del mercato del lavoro giovanile nel 2014, sia i tassi di disoccupazione giovanile che i tassi di NEET sono diminuiti nella maggior parte degli Stati membri dell'UE. L'andamento dei NEET ha tuttavia evidenziato una variazione modesta in alcuni degli Stati membri che nel 2013 presentavano i tassi più elevati, in particolare l'Italia e la Romania. Nel complesso la riduzione del tasso di NEET a livello dell'UE sembra essere dovuta a transizioni sia verso ulteriori percorsi di istruzione che verso il lavoro, con differenze fra gli Stati membri.

¹² Eurofound (2016), *Exploring the diversity of NEETs (Ricerche sull'eterogeneità dei NEET)*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo.

Figura 2: tasso di occupazione, coefficiente di disoccupazione, NEET, abbandono prematuro dell'istruzione e della formazione e tasso di disoccupazione nell'UE, 2008-2015



Fonte: Eurostat, LFS

La garanzia per i giovani ha contribuito a stimolare la domanda di giovani nel mercato del lavoro e ha finanziato misure per la creazione di posti di lavoro. Nell'attuazione della garanzia per i giovani la maggior parte degli Stati membri ha fatto ricorso alle sovvenzioni alle assunzioni, in molti casi con il sostegno del finanziamento dell'UE. L'efficacia di questi sistemi è migliorata anche grazie a una maggiore attenzione alla selezione dei destinatari, alla formazione e al follow-up dei giovani sostenuti da sovvenzioni a favore delle assunzioni.

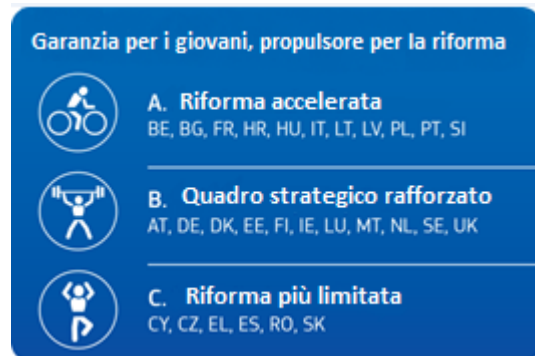
... innescando importanti riforme delle politiche e portando innovazione nell'elaborazione delle politiche...

La garanzia per i giovani è stata un potente propulsore delle politiche, complementare all'uso degli strumenti macroeconomici e di altre politiche a favore dell'occupazione giovanile. Molti Stati membri attuavano già una serie di politiche pertinenti per l'occupazione giovanile prima dell'adozione della raccomandazione. La garanzia per i giovani pone però l'accento sull'intervento tempestivo e sui NEET non registrati¹³ e influisce pertanto nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche. Inoltre, poiché richiede servizi e programmi che devono essere organizzati e attuati entro un periodo di tempo specifico e mediante partenariati sistematici, la garanzia per i giovani è stata un propulsore del cambiamento in molti Stati membri. Tra il 2013 e il 2015 gli Stati membri hanno adottato complessivamente 132 riforme del mercato del lavoro a favore dei giovani dimostrando una forte attenzione alle politiche per l'occupazione giovanile¹⁴.

¹³ Nel contesto della garanzia per i giovani, il termine "NEET registrato" si riferisce ai giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o di formazione e sono registrati presso un prestatore della garanzia per i giovani (generalmente a livello di servizio pubblico per l'impiego nazionale o regionale).

¹⁴ Fonte: Commissione europea, banca dati LABREF.

Gli Stati membri si possono suddividere in tre gruppi secondo il grado di efficacia della garanzia per i giovani come propulsore della riforma. La suddivisione tiene conto del diverso contesto iniziale in termini di quadro istituzionale e di condizioni macroeconomiche degli Stati membri all'epoca dell'adozione della raccomandazione¹⁵.



- Gruppo A (riforma accelerata): la garanzia per i giovani ha fornito un nuovo impulso e ha accelerato gli sviluppi delle politiche in diversi Stati membri, in particolare in quelli che si trovano di fronte alle sfide più importanti e che ricevono un consistente sostegno finanziario dell'UE (BE, BG, FR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT e SI), per quanto le fasi dell'attuazione possano differire.
- Gruppo B (quadro strategico rafforzato): la garanzia per i giovani ha contribuito a rafforzare politiche collaudate grazie al potenziamento o all'adeguamento delle misure esistenti negli Stati membri che già disponevano di strumenti generali sostanzialmente in linea con la raccomandazione (AT, DE, DK, EE, FI, IE, LU, MT, NL, SE e UK).
- Gruppo C (ad oggi la riforma è più limitata): i cambiamenti sono stati più limitati a causa di una serie di fattori tra cui un minor ordine di priorità, ritardi o interruzioni nelle misure principali o un'attenzione ferma sui sistemi preesistenti (CY, CZ, EL, ES, RO e SK).

I dati specifici per paese sui risultati conseguiti finora, le misure principali, le sfide ancora da affrontare e, se pertinente, l'attuazione dell'IQG sono presentate nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione¹⁶.

La garanzia per i giovani ha contribuito ad eliminare la compartimentazione tra i diversi settori strategici e a costruire partenariati validi. Il coordinamento tra i settori dell'occupazione, dell'istruzione e delle politiche per i giovani è stato rafforzato, in particolare a seguito dell'impulso generato dai piani di attuazione della garanzia per i giovani degli Stati membri. Sono stati creati nuovi partenariati con le parti sociali e i servizi per i giovani, comprese le organizzazioni giovanili. Queste ultime sono state in particolare coinvolte nell'elaborazione e nella realizzazione dei sistemi nazionali della garanzia per i giovani, sebbene in misura diversa nei vari Stati membri.

Profonde riforme dell'apprendistato e del tirocinio hanno contribuito a preparare meglio i giovani alle esigenze del mercato del lavoro e a sviluppare competenze pertinenti, contribuendo ad intensificare il coinvolgimento della comunità imprenditoriale. La metà degli Stati membri ha adottato, o dichiara di avere l'intenzione di adottare, modifiche giuridiche per allineare la disciplina nazionale al quadro di qualità per i tirocini a seguito della sua adozione nel 2014¹⁷. Quasi tutti gli Stati membri hanno preso provvedimenti per migliorare la qualità, l'offerta e l'attrattiva degli apprendistati, nello spirito dell'alleanza europea per l'apprendistato avviata nel luglio 2013. L'impegno della comunità imprenditoriale è stato essenziale e ha

¹⁵ Il raggruppamento si basa in particolare sul numero di misure a favore dei giovani durante il periodo 2013-2015 come evidenziato nella banca dati LABREF. I risultati sono stati successivamente rivisti alla luce di un'analisi più spiccatamente qualitativa che verteva in particolare sullo stato di attuazione della garanzia per i giovani e sulla portata delle misure (sulla base dell'EMCO, delle relazioni per paese della Commissione europea e di perizie nazionali dell'Osservatorio europeo delle politiche per l'occupazione).

¹⁶ Ulteriori informazioni paese per paese sono disponibili sul sito web della Commissione europea all'indirizzo <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=it>.

¹⁷ Raccomandazione del Consiglio del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini (2014/C 88/01).

portato all'assunzione di nuovi impegni, ad esempio nel quadro del Patto europeo per la gioventù (cfr. sezione 3.3).

La maggior parte dei servizi pubblici per l'impiego ha migliorato la selezione dei destinatari delle prestazioni e ampliato l'offerta esistente di servizi per i giovani; i due terzi dei servizi pubblici per l'impiego hanno stabilito destinatari specifici per i servizi rivolti ai giovani¹⁸. Un'attenzione particolare è stata accordata alla riorganizzazione delle strutture e a una maggiore personalizzazione della consulenza. È stata inoltre rafforzata la capacità in termini di personale, e oltre la metà dei servizi pubblici per l'impiego proponeva formazioni specifiche nel 2014. Gli Stati membri hanno anche esteso il campo di applicazione del sostegno attraverso studi o tirocini di breve durata e approcci per percorsi verso le persone più difficili da raggiungere.

L'accento posto sull'intervento tempestivo e sui NEET non registrati ha fatto emergere le lacune esistenti nell'erogazione dei servizi e garantito che sia data priorità alla sensibilizzazione. La maggior parte degli Stati membri ha incoraggiato i giovani a registrarsi presso i prestatori della garanzia per i giovani e i due terzi dei servizi pubblici per l'impiego svolgono attività di sensibilizzazione nell'attuazione della garanzia per i giovani. In questo senso è stato determinante accrescere la consapevolezza, l'accessibilità e la gamma dei servizi, attraverso lo sviluppo non solo della registrazione online e di campagne mirate, ma anche di sportelli unici, servizi mobili o decentrati e lavoro proattivo con una rosa più ampia di partner. Sebbene i risultati sul campo si stiano cominciando a vedere, gli schemi della garanzia per i giovani non hanno ancora raggiunto tutti i giovani che sono rimasti disoccupati o sono usciti dal sistema d'istruzione.

Esempi di misure strategiche o riforme attuate nell'ambito dei sistemi della garanzia per i giovani

In Belgio la regione di Bruxelles ha avviato nel maggio 2013 il "tirocinio di transizione", destinato ai giovani in cerca di lavoro e agli studenti con basso livello di istruzione. Questo tirocinio si focalizza in particolare sul coaching e sul follow-up. A dodici mesi dalla conclusione dei tirocini il totale dei risultati positivi (compresa l'occupazione e il ritorno all'istruzione) ha raggiunto il 73 % dei tirocinanti rispetto al 47 % di un gruppo di controllo.

In Bulgaria è stata istituita nel 2015 una rete di mediatori per i giovani con l'obiettivo di **raggiungere** i NEET non registrati nel loro contesto immediato e attivarli. I mediatori per i giovani fungono da intermediari con le istituzioni pubbliche che erogano servizi sociali, sanitari, educativi e di altro tipo. Nel periodo maggio-dicembre 2015 i mediatori per i giovani hanno offerto consulenza a 5 078 giovani.

Nel 2015 la Finlandia ha avviato l'apertura di **sportelli unici** in 35 comuni, finanziati principalmente attraverso l'FSE, con finanziamenti nazionali aggiuntivi. Questi sportelli hanno lo scopo di consolidare e semplificare i servizi per i giovani di età inferiore ai 30 anni attraverso l'erogazione di consulenza personalizzata e orientamento, sostegno alla gestione della vita quotidiana, pianificazione della carriera, competenze sociali, istruzione e sostegno all'occupazione.

In Italia la garanzia per i giovani ha indotto modifiche che sono state recepite in **riforme** più ampie avviate con il Jobs Act. Il numero di giovani iscritti ai sistemi ha registrato un

¹⁸ Rete europea degli SPI, relazione sull'attuazione della garanzia per i giovani da parte degli SPI, 2015.

aumento costante fino a raggiungere oltre un milione di persone al 1° marzo 2016.

In Lettonia il progetto "Sapere e fare" supporta le **attività di sensibilizzazione** a livello comunale. Il suo obiettivo è motivare e attivare i NEET non registrati di età compresa tra i 15 e i 29 anni e indurli a tornare all'istruzione, all'occupazione o alla formazione. Avviato nell'autunno 2015 con il sostegno dell'FSE, esso intende sostenere 5 260 giovani.

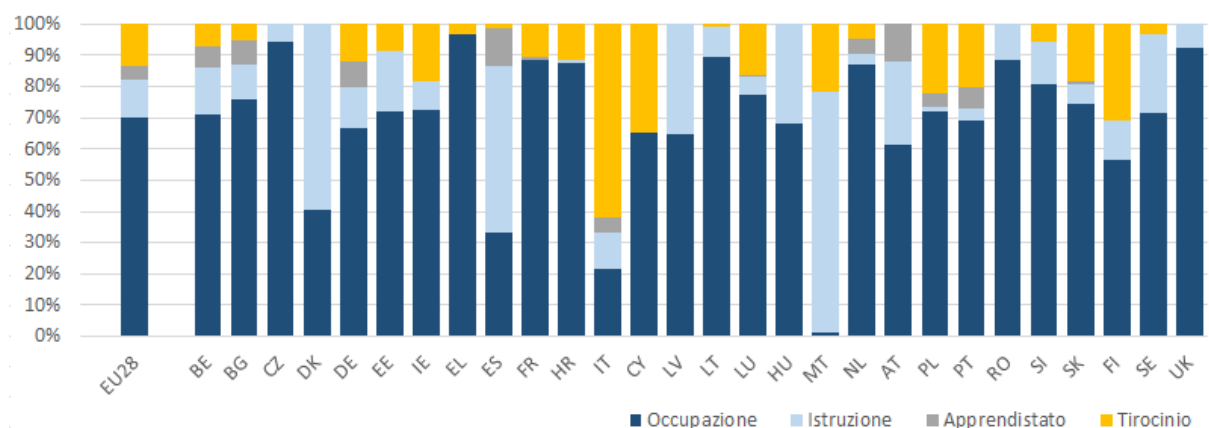
In Slovenia il programma "Prima sfida 2015" si prefigge di aiutare fino a 2 859 giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni a trovare un lavoro attraverso l'**occupazione sovvenzionata** per un periodo di 15 mesi, con il sostegno dell'IOG e dell'FSE.

Il **sistema di apprendistato** in Spagna ha subito profonde riforme strutturali che hanno portato a un aumento del numero di apprendisti da 4 000 a 15 000 in soli tre anni (tra il 2013 e il 2016). Nello stesso periodo il numero di imprese partecipanti agli apprendistati è passato da appena 500 a 5 660.

...e progressi nella proposta di offerte...

Dal gennaio 2014 quattordici milioni di giovani hanno partecipato ai sistemi della garanzia per i giovani. Circa nove milioni di giovani si sono avvalsi di un'offerta, che nella maggior parte dei casi è stata di lavoro¹⁹. Nel complesso quasi due terzi dei giovani che hanno lasciato la garanzia per i giovani nel 2015 l'hanno fatto aderendo a un'offerta di lavoro, di istruzione, di tirocinio o di apprendistato. Di tutte le offerte presentate entro il periodo di quattro mesi, la maggioranza era costituita da offerte di lavoro (70,2 %), seguite dalle offerte di istruzione (13,6 %), di tirocinio (12,1 %) e di apprendistato (4,1 %) (figura 3).

Figura 3: distribuzione delle adesioni positive e tempestive per tipo di offerta, 2015 (%)



Fonte: Commissione europea, monitoraggio della garanzia per i giovani.²⁰

¹⁹ Un giovane aderisce a una proposta quando inizia effettivamente un'offerta che ha precedentemente ricevuto e accettato, ossia inizia il lavoro, il proseguimento degli studi, l'apprendistato o il tirocinio.

²⁰ I risultati rispecchiano lo stato di attuazione della garanzia per i giovani e altre questioni collegate ai dati; la comparabilità dei dati tra i paesi è pertanto limitata.

Fattori di successo della garanzia per i giovani

A distanza di tre anni dall'attuazione i seguenti fattori sono fondamentali per la riuscita dei sistemi della garanzia per i giovani:

- un forte sostegno e coordinamento interno istituzionale;
- strategie di sensibilizzazione che orientino un maggior numero di giovani verso i sistemi della garanzia per i giovani;
- un unico punto di contatto che contribuisca a erogare servizi su misura per le specifiche esigenze dell'interessato;
- l'eliminazione delle barriere tra istruzione e mercato del lavoro in un approccio di partenariato;
- sistemi di istruzione e di formazione professionale moderni che forniscano le competenze necessarie sul mercato del lavoro e
- un forte coinvolgimento del datore di lavoro.

... ma occorre fare di più per far sì che tutti i giovani ricevano il sostegno della garanzia per i giovani

Nonostante questi sviluppi positivi, sono necessari ulteriori sforzi per sostenere i giovani più distanti dal mercato del lavoro, cioè i NEET, che sono sempre stati i più difficili da raggiungere, anche prima della crisi, e che continuano a beneficiare meno di tutti dei miglioramenti. Questo è il caso in particolare delle persone in situazioni di povertà, esclusione sociale, disabilità e discriminazione, compresi coloro che appartengono a una minoranza etnica o provengono da un contesto migratorio, i richiedenti asilo e i rifugiati. Il calo dei tassi di NEET è principalmente dovuto alle diminuzioni del numero di NEET alla ricerca di un lavoro, piuttosto che a quello dei NEET inattivi, che sono distaccati dal mercato del lavoro. Nel 2013 la percentuale di NEET alla ricerca di un lavoro nell'UE ha superato quella dei NEET inattivi, mentre nel 2015 le due categorie hanno raggiunto lo stesso livello. Questa constatazione suggerisce che le misure possono essere state più rapide nel sostenere i NEET disoccupati, ma che necessitano di più tempo per ricondurre efficacemente i NEET inattivi nel mondo del lavoro, dell'istruzione o della formazione. In alcuni Stati membri quali Cipro, l'Ungheria e il Portogallo possono comunque essere rilevati cali del tasso di NEET inattivi.

2.2. Segnali di impatto delle modifiche strutturali sostenute dalla garanzia per i giovani

Per analizzare gli effetti dell'attuazione della garanzia per i giovani in termini di risultati del mercato del lavoro giovanile è necessario esaminare lo stato di questo mercato prima dell'attuazione della garanzia per i giovani e come esso sia cambiato dal 2013, quando sono emersi i primi segni di ripresa economica²¹.

Sebbene i risultati debbano essere trattati con cautela, dato che il rendimento relativamente migliore di tali indicatori può anche essere attribuito in parte alla maggiore sensibilità dei giovani ai cicli delle condizioni macroeconomiche, i risultati dell'analisi suggeriscono che **i miglioramenti strutturali sostenuti dalla garanzia per i giovani sono stati un fattore che ha contribuito**. Anche se la disoccupazione nella popolazione adulta è diminuita durante il

²¹ L'analisi è basata sulle conclusioni presentate in dettaglio in un documento tecnico della Commissione europea del 2016 dal titolo "Analysis of the performance of Youth Guarantee in the EU Member States 2013-2015" (analisi del rendimento della garanzia per i giovani negli Stati membri dell'UE nel periodo 2013-2015), di prossima pubblicazione.

periodo, il calo è stato comparativamente più sensibile per la popolazione giovanile che per la popolazione adulta, sia nell'UE in generale che nella maggior parte degli Stati membri. Si possono in particolare riscontrare risultati positivi in Belgio, Cipro, Croazia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

Il processo del semestre europeo evidenzia progressi significativi in quasi tutti gli Stati membri che hanno ricevuto raccomandazioni specifiche per paese per quanto riguarda i giovani nel 2013 e 2014, come richiamato al punto 2015 delle conclusioni del riesame dell'EMCO e nelle relazioni per paese 2016.

Il valore aggiunto generato dalla garanzia per i giovani è stato inoltre riconosciuto in numerose relazioni e valutazioni esterne elencate nell'allegato.

2.3. Il sostegno finanziario dell'IQG: uno strumento di cambiamento

Nella maggior parte degli Stati membri, l'efficace attuazione della garanzia per i giovani è stata sostenuta dalla mobilitazione dei fondi dell'UE su tutti gli aspetti dei sistemi nazionali di garanzia per i giovani e delle relative riforme strutturali. Congiuntamente, l'IQG e l'FSE investono direttamente almeno 12,7 miliardi di EUR in misure di integrazione del mercato del lavoro per i giovani per il periodo di programmazione 2014-2020.

Caratteristiche essenziali dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile²²

L'IQG, una risorsa finanziaria dell'Unione di 6,4 miliardi di EUR, sostiene direttamente i giovani che non sono né occupati né impegnati in corsi di studio o di formazione nelle regioni che nel 2012 avevano tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25 %. Essa integra l'FSE, che sostiene sia le persone che le riforme strutturali dei sistemi e dei servizi fondamentali.

I 20 paesi ammissibili all'IQG sono: BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LV, LT, PL, PT, RO, SI, SK, SE e UK.

Al fine di accelerare la mobilitazione delle azioni finanziate dall'IQG sul terreno, tutte le risorse dell'IQG sono state impegnate nel bilancio dell'UE per i primi due anni (2014/15) del ciclo finanziario 2014-2020. Alcuni dei principali Stati membri beneficiari hanno richiesto una maggiore liquidità finanziaria per agevolare il rapido avvio delle azioni dell'IQG sul terreno. Ciò ha portato a una modifica del regolamento FSE²³ e all'erogazione di circa 1 miliardo di EUR agli Stati membri da parte della Commissione nel 2015 sotto forma di prefinanziamento supplementare.

L'IQG è una fonte di finanziamento essenziale per la garanzia per i giovani...

In tutti i 20 Stati membri ammissibili, l'IQG costituisce un meccanismo fondamentale per attuare la garanzia per i giovani. In alcuni casi, viene utilizzata per sostenere tutte o quasi tutte le misure nell'ambito dei sistemi di garanzia per i giovani. In Spagna, ad esempio, l'80 % delle azioni della garanzia per i giovani sono finanziate attraverso l'IQG. In altri Stati membri la IOG è una fonte di finanziamento aggiuntiva utilizzata per integrarne altre.

²² Nell'allegato B del documento di lavoro si possono trovare informazioni specifiche per paese.

²³ Regolamento (UE) n. 1304/2013.

Gli Stati membri utilizzano l'IOG per sostenere azioni chiave relative alla garanzia per i giovani. L'obiettivo è soprattutto quello di offrire una prima esperienza in fatto di lavoro, tirocinio, apprendistato e istruzione e formazione di qualità. Inoltre, più della metà degli Stati membri ammissibili sostiene i giovani imprenditori oppure offre misure di mobilità ai fini dell'occupazione e della formazione. In alcuni Stati membri²⁴ l'IOG sostiene strumenti finanziari che forniscono prestiti e garanzie ai giovani che intendono diventare lavoratori autonomi e creare la propria impresa.

L'IOG ha destinatari precisi, essendo destinata a regioni e gruppi di giovani specifici (ad esempio i giovani non inseriti nel mercato del lavoro né nei sistemi di istruzione e formazione). Gli indicatori di risultato specifici costituiscono un ulteriore fattore di qualità delle azioni e rafforzano l'orientamento ai risultati degli interventi dell'IOG rispetto alle altre azioni finanziate con i fondi dell'UE. Inoltre, valutazioni nazionali in diversi Stati membri sottolineano il fatto che grazie all'IOG vi è un'attenzione molto maggiore all'assistenza individualizzata.

... e l'attuazione sul terreno ha cominciato ad aumentare sia per copertura che per esecuzione finanziaria...

Ad oggi le azioni dell'IOG hanno fornito sostegno a oltre 1,4 milioni di giovani²⁵. Benché sia possibile riferire sugli esiti positivi solo dopo il completamento dell'intervento, molte valutazioni nazionali²⁶ mostrano già che i giovani che hanno completato un intervento IOG hanno possibilità notevolmente migliori di trovare lavoro o proseguire i loro studi in seguito (ad esempio CY, EL, FR, IT, LV, PL e SE). E, cosa ancora più importante, anche le autorità di gestione esprimono un livello elevato di fiducia per quanto riguarda il conseguimento degli obiettivi dell'IOG. Grazie al crescente interesse tra i giovani, inoltre, in alcuni Stati membri la domanda per le misure è più alta del previsto.

L'introduzione di misure nel quadro dell'IOG è attualmente in fase avanzata nella maggior parte degli Stati membri. L'attuazione dell'IOG è progredita sensibilmente nella seconda metà del 2015 e soprattutto nel 2016. Entro la fine di luglio 2016 gli Stati membri ammissibili hanno selezionato operazioni per un importo complessivo di oltre 4 miliardi di EUR che sono già in corso o che dovrebbero iniziare a breve. Ciò rappresenta un aumento di quasi 2 miliardi di EUR dal marzo 2016. La metà di questi Stati membri ha impegnato la quasi totalità del loro bilancio IOG. Inoltre, sempre entro la fine di luglio 2016, i beneficiari avevano chiesto alle autorità di gestione dell'IOG rimborsi per 800 milioni di EUR. Per quanto riguarda il rimborso delle spese da parte della Commissione agli Stati membri, alla fine di agosto gli Stati membri avevano chiesto il rimborso di 682 milioni di EUR di spese a titolo dell'IOG. Oltre il 70 % di queste richieste è già stato rimborsato dalla Commissione, e per altri pagamenti è in corso il processo di rimborso. Con le strutture dell'IOG già istituite, l'attuazione sta andando sempre più avanti nella maggior parte degli Stati membri. La priorità è ora di proseguire e, ove necessario, accelerare l'attuazione delle azioni dell'IOG.

... nonostante i ritardi iniziali nell'attuazione...

Nonostante la concentrazione delle risorse nei primi due anni del periodo di programmazione, l'attuazione dell'IOG, nella sua fase iniziale, non ha soddisfatto l'aspettativa politica

²⁴ 64,6 milioni di EUR in Italia e 23,5 milioni di EUR in Bulgaria.

²⁵ Informazioni fornite dalle autorità di gestione dell'FSE raccolte ad hoc dalla Commissione nel luglio 2016.

²⁶ Le prime valutazioni nazionali dell'IOG sono state presentate dagli Stati membri alla fine del 2015, in conformità con il quadro normativo. Agli Stati membri è richiesta una seconda valutazione nazionale entro la fine del 2018.

circa il rapido avvio delle misure. Ciò è stato imputabile in larga misura alla mancanza di preparazione degli Stati membri ad elaborare e avviare le pertinenti misure a favore dell'occupazione giovanile e al lungo processo di organizzazione di iniziative di attuazione che rispettassero i nuovi requisiti.

I nuovi obblighi derivanti dal quadro dei Fondi strutturali e di investimento europei (fondi SIE), che si applicano anche all'IOG, hanno rappresentato un fattore importante nella lentezza dell'avvio iniziale. In particolare, gli Stati membri hanno registrato ritardi nel completare la creazione dei sistemi di monitoraggio e delle strutture di gestione dei programmi (fase definita dal quadro giuridico come "designazione delle autorità"). Ad oggi tale "designazione delle autorità" è comunque stata completata per la maggior parte dei programmi operativi sostenuti dall'IOG.



Numero di partecipanti
alle azioni IOG
1 400 000 persone
registrate e in attesa di operazioni IOG

Gli Stati membri finanziano misure a favore dell'occupazione giovanile con risorse provenienti da entrambi i cicli di programmazione, 2007-2013 e 2014-2020. La loro attuazione parallela ha portato a difficoltà in termini di capacità per quanto riguarda la verifica della spesa e la relativa certificazione alla Commissione.

Di conseguenza, molti Stati membri non sono stati in grado di sfruttare l'importo supplementare di 930 milioni di EUR del prefinanziamento dell'IOG erogato nel 2015²⁷. Tali Stati stanno tuttavia ancora utilizzando i fondi disponibili nel periodo di programmazione 2007-2013. L'elevato numero di giovani che già si avvalgono delle misure dell'IOG dimostra altresì che la realizzazione delle operazioni sul terreno non ha incontrato ostacoli insormontabili. In ogni caso, oltre la metà degli Stati membri ritiene che l'aumento del 30 % del prefinanziamento versato nel 2015 abbia avuto un effetto positivo. Esso ha consentito alle autorità di gestione di impegnare più fondi per progetti esistenti e/o di lanciare un numero maggiore di nuovi progetti²⁸.

... mentre i fondi FSE integrano l'IOG e servono a sostenere misure strutturali

Nel periodo di programmazione 2014-2020 l'FSE potrà – oltre all'IOG – investire direttamente almeno 6,3 miliardi di EUR a sostegno dell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro.

Inoltre, per lo stesso periodo gli Stati membri hanno stanziato circa 27 miliardi di EUR per la lotta all'abbandono scolastico, l'apprendimento permanente, l'istruzione e la formazione professionale. Analogamente, i giovani sono uno dei principali gruppi di beneficiari dei finanziamenti FSE per l'imprenditorialità e il lavoro autonomo, che ammontano a oltre 2 miliardi di EUR.

Oltre a ciò, sarà disponibile il Fondo europeo di sviluppo regionale per sostenere lo sviluppo delle infrastrutture dell'istruzione e della formazione, le misure per i giovani a favore dell'imprenditorialità e della creazione di imprese, in base alle esigenze e alle opportunità definite nei programmi operativi nazionali e/o regionali²⁹.

²⁷ In conformità al regolamento (UE) n. 779/2015 (GU L 126/1 del 21.5.2015).

²⁸ Commissione europea (2016), *First Results of the Youth Employment Initiative* ("Primi risultati dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile").

²⁹ Le informazioni sui programmi per Stato membro/regione relative al FESR sono disponibili al seguente indirizzo: http://ec.europa.eu/regional_policy/it/atlas/.

Infine, le riforme strutturali dei servizi pubblici per l'impiego degli Stati membri, necessarie per l'efficace attuazione della garanzia per i giovani, sono finanziariamente sostenute anche dall'FSE, sia negli Stati membri ammissibili all'IOG che in quelli non ammissibili. Nel periodo di programmazione 2014-2020 questo importo è pari a circa 1 miliardo di EUR.

Gli investimenti dell'FSE di cui sopra costituiscono importanti finanziamenti complementari, essenziali per attuare la garanzia per i giovani in tutti e 28 gli Stati membri, al di là dei 20 paesi ammissibili all'IOG.

... ma le esigenze rimangono elevate e richiedono maggiori finanziamenti per sostenere l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro

Alcune regioni dell'UE hanno ancora bisogno di sostegno nell'ambito dell'IOG. Applicando i dati annuali più recenti (2015) relativi alla disoccupazione giovanile per determinare le regioni ammissibili all'IOG, emerge che degli attuali 20 Stati membri ammissibili sono 14 quelli che soddisfano tuttora i requisiti necessari per il sostegno dell'IOG. Inoltre, gli Stati membri con il numero più elevato di giovani disoccupati a livello regionale (tra il 40 e il 50 %) restano gli stessi. Diversi Stati membri (in particolare l'Italia, il Portogallo e la Francia) hanno affermato di ritenere che la continuazione dell'IOG sia essenziale per conseguire gli ambiziosi obiettivi strategici che essi stessi hanno fissato per la lotta alla disoccupazione giovanile, e di avere già utilizzato tutte le risorse dell'IOG a loro disposizione.

Di conseguenza, dato il persistere di livelli elevati di disoccupazione giovanile in molte regioni e i primi risultati incoraggianti, la Commissione ha proposto di aumentare di 1 miliardo di EUR la dotazione iniziale dell'IOG nel periodo 2017-2020 (con un altro miliardo di EUR di finanziamenti complementari a titolo del Fondo sociale europeo), in modo da raggiungere un totale di 8,4 miliardi di EUR dal lancio dell'iniziativa³⁰. Inoltre, come annunciato nell'adeguamento tecnico del quadro finanziario pluriennale per il 2017³¹, la Commissione ha altresì avviato discussioni con gli Stati membri che maggiormente beneficiano dell'adeguamento delle dotazioni per la politica di coesione al fine di orientare gli importi supplementari, fra l'altro, sulle misure volte ad affrontare la disoccupazione giovanile.

3. MOBILITARE UNA SERIE DI STRUMENTI A LIVELLO DELL'UE PER SOSTENERE GLI STATI MEMBRI E MONITORARE I PROGRESSI

3.1. Elevato slancio politico e sostegno strategico dell'UE

Gli strumenti a livello dell'UE hanno migliorato la capacità di erogare i sistemi di garanzia per i giovani...

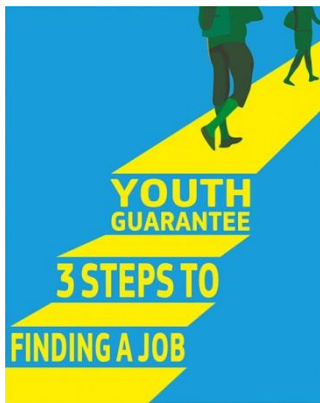
Un elevato slancio politico, insieme al sostegno strategico dell'UE e ai meccanismi di apprendimento reciproco, ha aiutato gli Stati membri a istituire un quadro istituzionale adeguato e a imparare dalle reciproche esperienze. I capi di Stato o di governo hanno ribadito

³⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 [COM(2016) 603].

³¹ Adeguamento tecnico del quadro finanziario per il 2017 all'evoluzione dell'RNL e adeguamento delle dotazioni per la politica di coesione (articoli 6 e 7 del regolamento n. 1311/2013 del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per periodo 2014-2020), COM(2016) 311 del 30.6.2016.

il loro impegno in questo settore nel corso di tre incontri specifici tenutisi a Berlino, Parigi e Milano nel 2013 e nel 2014. Queste conferenze sulla disoccupazione giovanile hanno contribuito a consolidare un senso di responsabilità condivisa e a scambiare di esperienze e idee a livello europeo su come stimolare la creazione di posti di lavoro per i giovani e far sì che la generazione più giovane sia più qualificata e attrezzata per il futuro. Nel giugno 2013 le parti sociali hanno negoziato un quadro di azioni sull'occupazione giovanile e avviato una serie di azioni in tale contesto³².

Il programma di apprendimento reciproco della strategia europea per l'occupazione ha migliorato l'apprendimento transnazionale attraverso una serie di verifiche inter pares³³. Una rete di coordinatori nazionali della garanzia per i giovani facilita la continuità degli scambi³⁴. La garanzia per i giovani è stata anche una priorità all'ordine del giorno della rete europea dei servizi pubblici per l'impiego³⁵ e ha contribuito a potenziare la loro capacità di fornire servizi personalizzati ai giovani.



Gli strumenti strategici appositamente creati hanno fornito un utile sostegno agli Stati membri per affrontare le sfide specifiche. La Commissione ha lanciato una pagina web sulla garanzia per i giovani³⁶, ha organizzato un seminario di lavoro sulla progettazione e l'attuazione dei sistemi di garanzia per i giovani e una conferenza ad alto livello e ha creato un apposito servizio di consulenza sulla creazione di sistemi di apprendistato e tirocinio nel 2013 e nel 2014. Dal 2015, un progetto congiunto Commissione-ILO offre un sostegno mirato per rafforzare le capacità nazionali di valutare ed erogare sistemi di garanzia per i giovani. Su richiesta del Parlamento europeo, nel 2013 la Commissione ha inoltre gestito direttamente 18 progetti pilota della garanzia per i giovani in sette Stati membri³⁷. Nel 2015 la Commissione ha inoltre elaborato un kit di strumenti di coinvolgimento e di sensibilizzazione per incoraggiare i giovani a registrarsi presso gli erogatori locali e lo ha sperimentato in quattro Stati membri. Nel 2016 e nel 2017 fino a nove altri Stati membri saranno sostenuti nelle loro attività di sensibilizzazione.

... assistendo al tempo stesso gli Stati membri nel lancio di interventi sul terreno finanziati dall'IOG.

Non appena è stato adottato il quadro giuridico sulle modalità per la programmazione della IOG, la Commissione ha redatto un apposito documento di orientamento sulla sua attuazione e ha elaborato orientamenti dettagliati sul monitoraggio e la valutazione degli interventi a titolo dell'IOG.

Nel 2013 e 2014 sono stati organizzati, insieme alle autorità di gestione, due seminari tecnici specifici per l'IOG, che hanno contribuito ad accelerare la designazione delle autorità coinvolte nella gestione dei programmi sostenuti dall'IOG. Le modalità di monitoraggio e

³² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=en&agreementId=5314>.

³³ Anche prevenire l'abbandono prematuro della scuola e facilitare il passaggio dalla scuola al mondo del lavoro sono priorità dell'agenda di apprendimento reciproco nei campi strategici dell'istruzione e della gioventù.

³⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11490&langId=en>.

³⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=it>. In particolare, la rete effettua un monitoraggio annuale dell'attuazione della garanzia per i giovani da parte dei servizi pubblici per l'impiego.

³⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=it>.

³⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1099&langId=en>.

valutazione dell'IOG sono state periodicamente discusse con le autorità di gestione nel quadro del comitato dell'FSE, del gruppo di lavoro tecnico dell'FSE e delle riunioni di partenariato dell'FSE per la valutazione.

3.2. Un solido quadro di monitoraggio: registrare i progressi compiuti e sostenere il miglioramento costante

L'esistenza di un quadro di monitoraggio globale a livello dell'UE ha aiutato gli Stati membri a monitorare l'attuazione della garanzia per i giovani. Questo consente di mantenere la questione in cima all'agenda politica e aiuta a migliorare costantemente i sistemi nazionali.

Il semestre europeo ha svolto un ruolo centrale nell'affrontare le sfide strutturali connesse all'attuazione della garanzia per i giovani al più alto livello. I progressi sono valutati annualmente nelle relazioni per paese della Commissione e attraverso riesami della sorveglianza multilaterale del comitato per l'occupazione (EMCO). Le raccomandazioni specifiche per paese volte a migliorare il passaggio dalla scuola al lavoro sono aumentate in modo significativo nel 2014, quando la maggior parte degli Stati membri ha ricevuto una raccomandazione specifica per i giovani. Nel 2015 e nel 2016 il numero di raccomandazioni indirizzate specificamente ai giovani è stato minore. Ciò è stato dovuto alla diminuzione della disoccupazione giovanile e ai progressi realizzati dagli Stati membri nell'affrontare le riforme raccomandate, frutto della razionalizzazione del semestre (per un quadro generale delle raccomandazioni specifiche per paese relative ai giovani e dei progressi compiuti nell'attuazione cfr. il documento di lavoro dei servizi della Commissione).

Il comitato per l'occupazione, con il sostegno della Commissione, ha elaborato un ambizioso quadro di indicatori per il monitoraggio della garanzia per i giovani³⁸. I risultati di due cicli di raccolta dei dati, per il 2014 e il 2015, sono presentati nella presente comunicazione.

Quanto sopra risponde alla raccomandazione della Corte dei conti europea relativa all'istituzione di un sistema di monitoraggio globale.

I ministri del Lavoro rappresentati al Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" del marzo 2016 hanno approvato i messaggi chiave dell'EMCO sulla via da seguire per la garanzia per i giovani dopo il 2016, sottolineando i risultati positivi e chiedendo al contempo un impegno politico costante per affrontare le sfide in materia di partenariati, sensibilizzazione dei NEET e monitoraggio³⁹.

Per quanto riguarda il monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza dell'IOG, il quadro normativo applicabile contiene una serie di indicatori di risultato specifici per l'IOG che la rende più orientata ai risultati. L'intera struttura dell'IOG e la scelta delle regioni maggiormente colpite dalla disoccupazione giovanile e dei pertinenti gruppi destinatari che risiedono in tali regioni per effettuare gli interventi è certo una novità rispetto alle operazioni finanziate a titolo dell'FSE. Inoltre, gli indicatori di risultato propri dell'IOG permettono di tracciare direttamente il legame tra il sostegno finanziario e i risultati e gli esiti ottenuti per il gruppo destinatario.

³⁸ Comitato per l'occupazione, *Indicator framework for monitoring the Youth Guarantee* (Quadro di indicatori per il monitoraggio della garanzia per i giovani), INDIC/10/12052015/EN-rev.

³⁹ Messaggi chiave sulla via da seguire per la garanzia per i giovani dopo il 2016, che integrano la relazione dell'EMCO sullo stato di attuazione della garanzia per i giovani, ST 6154 2016 INIT.

3.3. Iniziative mirate che migliorano l'erogazione di offerte di qualità

L'impegno per stimolare l'offerta di apprendistati e tirocini, l'imprenditorialità giovanile e la mobilità ha contribuito ad aumentare il numero di offerte della garanzia per i giovani e potrebbe essere ulteriormente rafforzato. Dal suo avvio nel 2013, l'alleanza europea per l'apprendistato ha mobilitato 31 governi nazionali e 120 parti interessate al fine di migliorare la qualità, l'offerta e l'immagine degli apprendistati, creando in totale 250 000 opportunità di formazione e di occupazione. Il quadro di qualità per i tirocini del 2014 è diventato un importante punto di riferimento nel suo campo. Il Patto europeo per la gioventù è stato lanciato nel novembre 2015 congiuntamente con CSR Europe, con l'obiettivo di creare 10 000 partenariati di qualità tra imprese e sistema scolastico e offrire 100 000 nuovi apprendistati, tirocini o posti di lavoro iniziali di qualità nel corso dei prossimi due anni. Nella maggior parte degli Stati membri il sostegno all'imprenditorialità è fornito ai giovani dai servizi pubblici per l'impiego sotto forma di interventi della garanzia per i giovani, in diversi casi nell'ambito di programmi o progetti separati.

L'iniziativa "Il tuo primo lavoro EURES" ha fornito un sostegno mirato a favore dell'occupazione e della formazione in un contesto europeo, e potrebbe essere ulteriormente rafforzata al fine di sostenere la mobilità dei giovani. Tra il 2011 e il 2014 il sistema ha sostenuto 4 251 inserimenti lavorativi, con un bilancio complessivo di circa 12 milioni di EUR.

Per integrare l'attuale sistema a breve termine (3 settimane in media), di recente è stato lanciato un progetto pilota per testare la mobilità a più lungo termine degli apprendisti (da 6 a 12 mesi) tra gli Stati membri, al fine di creare successivamente un sistema permanente sulla scorta degli insegnamenti tratti.

L'alleanza europea per l'apprendistato

L'alleanza europea per l'apprendistato è un'iniziativa multilaterale che coinvolge Stati membri, parti sociali, camere di commercio, imprese, istituti di istruzione e formazione professionale, associazioni professionali, organizzazioni giovanili e regioni allo scopo di rafforzare la qualità, l'offerta e l'immagine degli apprendistati in Europa. Anche la maggiore mobilità degli apprendisti sta diventando un tema importante.

La Commissione fornisce sostegno finanziario attraverso inviti specifici a presentare proposte nell'ambito di Erasmus+ e attraverso altri mezzi. L'alleanza ha messo a punto un piano d'azione per il 2016 che contempla 12 azioni chiave da attuare nel corso dell'anno.

Il quadro di qualità per i tirocini

Nel marzo 2014 è stata adottata la raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità per i tirocini, che è stata determinante nel promuovere l'offerta di tirocini di qualità nell'ambito della garanzia per i giovani.

Il suo obiettivo è accrescere la qualità dei tirocini (sia per il mercato aperto sia con politiche attive per il mercato del lavoro) per mezzo di 22 elementi di qualità direttamente trasferibili nella legislazione nazionale o negli accordi delle parti sociali. Essi riguardano in particolare i contenuti di apprendimento, le condizioni di lavoro e la trasparenza per quanto riguarda le condizioni finanziarie e le pratiche di assunzione.

Una panoramica dettagliata delle misure adottate dagli Stati membri per attuare il quadro di qualità per i tirocini è presentata nello specifico documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente comunicazione.

3.4. La garanzia per i giovani nell'agenda internazionale

La garanzia per i giovani ha ricevuto grande attenzione sul piano internazionale come parte di un nuovo approccio a livello dell'UE per far fronte agli alti livelli di disoccupazione giovanile, una preoccupazione condivisa con altre regioni del mondo. I ministri del Lavoro e dell'occupazione del G20 e del vertice Asia-Europa hanno accolto la garanzia per i giovani come un'importante riforma strutturale per i passaggi sistematici dalla scuola al lavoro. L'ILO e l'OCSE hanno presentato le esperienze dei primi tempi dell'attuazione della garanzia per i giovani al fine di condividere con i paesi terzi gli insegnamenti che se ne possono trarre. Inoltre, l'attuazione della garanzia per i giovani in tutta l'UE dovrebbe contribuire al primo obiettivo quantitativo in materia di occupazione giovanile deciso a livello del G20, vale a dire ridurre del 15 % entro il 2025 la percentuale di giovani più a rischio di essere definitivamente esclusi dal mercato del lavoro nei paesi del G20.

Un ulteriore impulso a livello mondiale è stato dato con l'adozione, nel 2015, dell'agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, con i suoi 17 obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS). L'OSS 8 mira specificamente a promuovere la crescita economica inclusiva e sostenibile, l'occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, e comprende l'obiettivo di ridurre in modo sostanziale entro il 2020 la percentuale di giovani non occupati né impegnati in corsi di studio o di formazione, mirando nel contempo a conseguire la piena e produttiva occupazione e un lavoro dignitoso per tutti, compresi i giovani, entro il 2030.

La garanzia per i giovani può svolgere un ruolo importante nell'approccio dell'UE al raggiungimento di tali obiettivi.

4. ACCELERARE ED ESTENDERE LA GARANZIA PER I GIOVANI: TRARRE INSEGNAMENTI DAI PRIMI ANNI DI ATTUAZIONE

4.1. Garantire la piena e sostenibile attuazione

Per raccogliere i frutti del lavoro svolto finora è essenziale un impegno politico e un sostegno finanziario costanti a favore della garanzia per i giovani quale riforma strutturale a lungo termine. L'attuazione su vasta scala è ancora recente in un certo numero di Stati membri, perché molte delle misure hanno richiesto riforme sostanziali e ampi partenariati: il potenziamento delle iniziative volte a garantire la piena copertura dovrebbe essere accelerato in modo che la garanzia per i giovani raggiunga il suo pieno potenziale. Accelerare l'attuazione significherà anche impegnarsi nel monitoraggio, razionalizzare i processi di raccolta dei dati esistenti, superare gli ostacoli tecnici e migliorare la qualità dei dati raccolti nell'ambito del quadro di indicatori comuni.

4.2. Accrescere il coinvolgimento dei NEET non registrati e dei giovani meno qualificati

La garanzia per i giovani deve aiutare tutti i giovani, e tutti i giovani devono beneficiare dei primi segni di ripresa. Eppure, nonostante gli sforzi significativi compiuti dagli Stati

membri per migliorare la sensibilizzazione, i giovani in situazioni di particolare vulnerabilità, incluse le persone scarsamente qualificate e i NEET non registrati, sono sottorappresentati tra i beneficiari.

Affrontare questa sfida richiederà non solo un metodo di sensibilizzazione più efficace, ma anche un ampliamento della gamma degli interventi proposti nell'ambito dei quattro tipi di offerte della garanzia per i giovani. Sebbene il termine di quattro mesi sia essenziale per assicurare una rapida attivazione, i giovani che si trovano ad affrontare molteplici ostacoli necessitano spesso di interventi complessi, lunghi e individualizzati prima di potersi avvalere di un'offerta. Ampliare l'offerta di formazione continua per includervi approcci per percorsi e sostegno rafforzato erogato da una serie di partner è necessario per soddisfare meglio le loro esigenze.

4.3. Rafforzare le capacità e migliorare la qualità delle offerte

Aumentare il coordinamento interno e il rafforzamento delle capacità consoliderà i partenariati più promettenti e migliorerà l'erogazione. L'attuazione della garanzia per i giovani ha rafforzato la cooperazione tra le istituzioni pubbliche e con le parti interessate. Tuttavia, l'ampiezza del suo campo di applicazione ha anche messo in evidenza le lacune preesistenti. Il processo è guidato principalmente dai ministeri del Lavoro, con un coinvolgimento minore delle autorità dell'istruzione e/o della gioventù. Inoltre la capacità dei partner, in particolare dei servizi pubblici per l'impiego, è stata messa alla prova dall'ampia gamma di compiti da svolgere.

Rafforzare la cooperazione tra erogatori di istruzione e datori di lavoro resta fondamentale per ampliare la disponibilità di offerte di qualità per i giovani. Benché gli Stati membri abbiano sempre cercato di garantire la partecipazione dei datori di lavoro, nella pratica il loro coinvolgimento è stato finora assai limitato. Ciò è dovuto essenzialmente alle difficili condizioni macroeconomiche come anche alle difficoltà a far incontrare la domanda e l'offerta di manodopera, allo scarso coinvolgimento nella progettazione e nella realizzazione dei sistemi e dalla limitatezza della cooperazione strutturata con i servizi pubblici per l'impiego. Un maggiore coinvolgimento dei datori di lavoro permetterebbe anche di prevedere meglio la futura carenza di lavoratori qualificati.

Introdurre meccanismi migliori per far sì che i giovani ricevano offerte di elevata qualità è essenziale. I problemi sono relativi alla breve durata delle offerte e al fatto che le offerte di formazione continua non sempre garantiscono di conseguire un risultato di apprendimento (ad esempio un livello minimo di competenze di base) o di ottenere una qualifica riconosciuta. Altri problemi riguardano la mancanza di regolamentazione delle offerte di tirocinio sul mercato aperto per quanto riguarda la trasparenza delle assunzioni, la durata e il riconoscimento. Se è vero che le variazioni nella qualità delle offerte dipendono principalmente dal mercato del lavoro nazionale, esse sono anche il risultato di come (e se) le offerte "qualitativamente valide" siano state definite ed effettivamente erogate. Ad esempio, se un'offerta qualitativamente valida è definita direttamente o indirettamente, in genere ciò riguarda la sostenibilità dei risultati⁴⁰ e la soddisfazione personale del giovane. Solo pochi Stati membri hanno istituito dei criteri minimi di qualità, anche ai fini del monitoraggio della garanzia per i giovani.

⁴⁰ Un approccio orientato ai risultati, in generale, considera qualitativamente valida un'offerta il cui beneficiario ottiene dei collegamenti durevoli al mercato del lavoro. In altre parole, il beneficiario in seguito non ritorna a essere disoccupato o inattivo; un'offerta "qualitativamente valida" può quindi essere misurata sulla base dei suoi risultati.

La Commissione, in collaborazione con l'ILO, sta lavorando a individuare i principali elementi che rendono qualitativamente valida un'offerta nell'ambito della garanzia per i giovani. Ciò fa parte della risposta della Commissione alla raccomandazione della Corte dei conti di promuovere una serie di caratteristiche qualitative per le offerte della garanzia per i giovani. La Commissione esaminerà inoltre la possibilità di discutere le norme per i criteri di qualità nel contesto dei lavori sul monitoraggio della garanzia per i giovani in seno all'EMCO.

5. PROSSIME TAPPE: RINSALDARE LA GARANZIA PER I GIOVANI E MOBILITARE FINO IN FONDO LE RISORSE DELL'INIZIATIVA PER L'OCCUPAZIONE GIOVANILE

La prosperità e lo stile di vita dell'Europa si basano sul suo bene più importante: la sua gente. La Commissione europea ha intrapreso azioni per porre l'occupazione, la crescita, gli investimenti e l'equità sociale al centro dell'agenda dell'Unione europea, e ha fatto della lotta contro la disoccupazione, in particolare la disoccupazione giovanile, una delle sue massime priorità.

Nonostante i recenti miglioramenti, la disoccupazione e l'inattività dei giovani sono ancora al di sopra dei livelli pre-crisi e rendono necessario proseguire gli sforzi. La garanzia per i giovani ha aperto la strada per un più efficace sostegno ai giovani nel passaggio tra istruzione e mercato del lavoro.

La priorità dovrebbe adesso essere quella di perseguire la piena operatività dei sistemi nazionali di garanzia per i giovani, accelerandone e ampliandone l'attuazione, affrontando al contempo i nuovi problemi e costruendo interventi più efficaci sostenuti dall'IOG e dall'FSE. La presente comunicazione contribuisce a questo processo svelando i principali fattori di successo e individuando i settori in cui è necessario intervenire ulteriormente. La Commissione continuerà a sostenere l'apprendimento reciproco e lo scambio di migliori pratiche fra gli Stati membri.

Gli Stati membri continueranno a utilizzare il sostegno dell'IOG fino al 2018 a condizione che siano ancora disponibili finanziamenti del periodo 2014-2015. Al fine di consentire il proseguimento dell'IOG, nell'ambito della revisione del quadro finanziario pluriennale 2014-2020⁴¹, la Commissione ha proposto di aumentare la dotazione iniziale dell'IOG di 1 miliardo di EUR nel periodo 2017-2020. L'importo deve essere abbinato a un importo equivalente del Fondo sociale europeo. Garantire risorse supplementari sufficienti di finanziamenti dell'UE per l'occupazione giovanile a partire dal 2017 resta una priorità assoluta per la Commissione.

Come indicato nella lettera di intenti del 2016, la Commissione intende intensificare il proprio impegno a sostegno dei giovani più in generale, e gli strumenti della garanzia per i giovani dovrebbero svolgere appieno il proprio ruolo come parte di una più ampia serie di iniziative per i giovani.

Ad esempio, nel suo discorso del 14 settembre 2016 sullo stato dell'Unione il Presidente Juncker ha annunciato l'istituzione di un corpo europeo di solidarietà. Il corpo sarà radicato nei valori fondamentali dell'UE di impegno e di solidarietà e offrirà ai giovani con meno di 30 anni attenti alla dimensione sociale, che beneficino della garanzia per i giovani o meno, la possibilità di aiutare e sostenere altre persone e di acquisire nuove competenze ed esperienza, nel loro paese di origine o in un altro Stato membro.

⁴¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio - Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020 [COM(2016) 603].

Per quanto riguarda gli apprendistati, l'attuazione di un progetto pilota per la mobilità a più lungo termine degli apprendisti fornirà le conoscenze e l'esperienza necessarie per definire un sistema più stabile nel prossimo futuro. Inoltre, lo sviluppo di un quadro di qualità per i tirocini integrerebbe la strategia esistente che mira a valorizzare l'apprendistato aumentandone la forza di attrazione sia per i giovani che per le imprese.

Questa agenda strategica per i giovani, in particolare il principio del sostegno attivo per l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro e l'impegno a migliorare le loro competenze e qualifiche, è una componente importante nel quadro degli sforzi della Commissione tesi a promuovere una convergenza verso l'alto, all'interno degli Stati membri e fra di essi. Questa è anche la logica alla base del **pilastro europeo dei diritti sociali**, che è attualmente oggetto di un'ampia consultazione e che la Commissione presenterà il prossimo anno.

Allegato – Relazioni e valutazioni esterne della garanzia per i giovani.

- [Eurofound \(2015\), "Beyond the Youth Guarantee. Lessons learned in the first year of implementation", Background document prepared by Eurofound as a contribution to the informal EPSCO meeting, 16-17 July 2015, Luxembourg](#)
- [European Commission \(2015\), Piloting Youth Guarantee Partnerships on the Ground. A Report on the European Parliament Preparatory Action \(EPPA\) on the Youth Guarantee](#)
- [European Network of Public Employment Services \(2014\), Catalogue of PES measures for the implementation of the Youth Guarantee](#)
- [European Network of Public Employment Services \(2015\), Report on PES practices for the outreach and activation of NEETs](#)
- [European Network of Public Employment Services \(2015\), Report on PES implementation of the Youth Guarantee, July 2015,](#)
- [European Network of Public Employment Services \(2016\), Report on PES implementation of the Youth Guarantee, September 2016 \(forthcoming\)](#)
- [European Policy Centre \(2015\), One year after the youth guarantee: policy fatigue or signs of action?, Claire Dhéret e Martina Morosi; Policy Brief 27, maggio 2015](#)
- [European Policy Centre \(2016\), Towards a europeanisation of youth employment Policies? A comparative analysis of regional Youth Guarantee policy designs, by Claire Dhéret and Julie Roden, Issue Paper, No. 81, September 2016](#)
- [European Youth Forum \(2014\) Youth Organisations and the Youth Guarantee in Europe, Strategic Dialogue with civil society](#)
- [ILO \(2015\), The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges](#)
- [OECD \(2014\), The local implementation of Youth Guarantees: Emerging lessons from European Experiences](#)