

Garanzia per i giovani

La Raccomandazione del Consiglio europeo per rilanciare l'occupazione giovanile

14 giugno 2013

Il 23 aprile scorso il Consiglio europeo, su proposta della Commissione, ha adottato la Raccomandazione 2013/C 120/01 sull'istituzione di una **Garanzia per i giovani** quale braccio operativo del Pacchetto per l'occupazione giovanile approvato nel dicembre 2012.

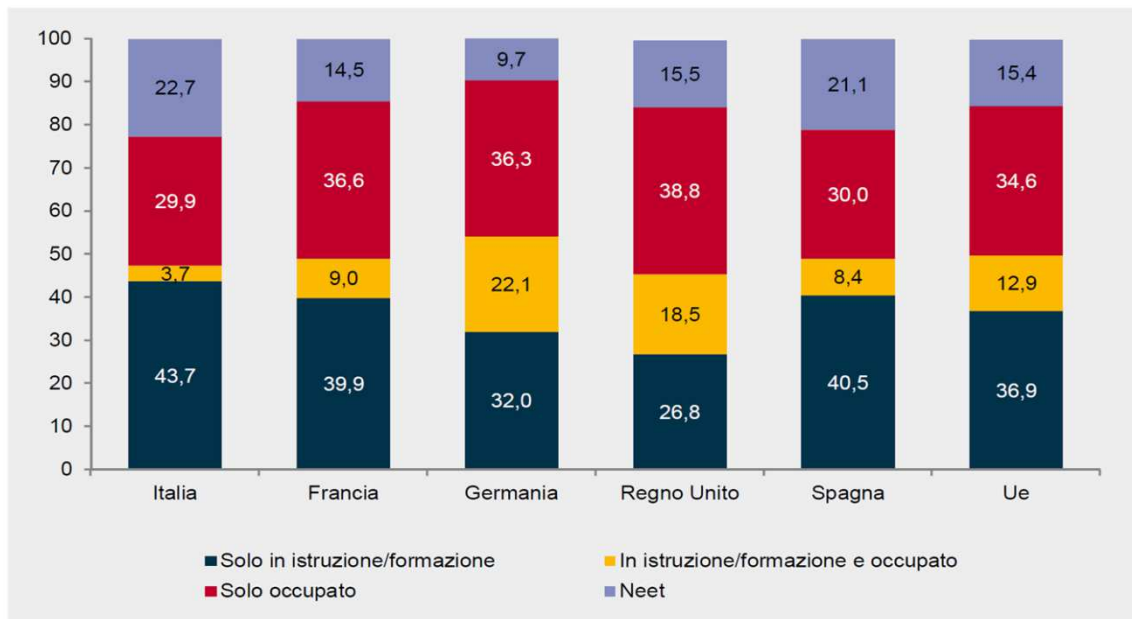
La Raccomandazione giunge al termine di un percorso avviato a livello comunitario nel 2005 nel contesto degli Orientamenti a favore dell'occupazione (2005-2008), quando il Consiglio aveva raggiunto un accordo sulla necessità di "offrire un nuovo punto di partenza a tutti i disoccupati – in particolare prima dei sei mesi di disoccupazione, nel caso dei giovani", poi ridotti a quattro mesi nel 2008. E' la Comunicazione "Moving Youth into Employment" del 2010 ad aprire la strada al cosiddetto "Pacchetto per l'occupazione giovanile", approvato a dicembre 2012, che prevede tra l'altro la creazione della **Garanzia per i giovani**. Le risorse per la garanzia per i giovani sono inserite nel Quadro finanziario Pluriennale dell'Unione 2014-2020 e dovrebbero essere destinate alle regioni con livelli di disoccupazione giovanile superiori al 25%.

L'attuale situazione del mercato del lavoro e i livelli drammatici di disoccupazione giovanile registrati in tutta l'Unione spingono i governi ad agire per invertire la tendenza e frenare il costante deterioramento della condizione dei giovani in Europa. I NEET¹ sono 7,5 milioni, ovvero il 12,9 % dei giovani europei (di età compresa tra 15 e 24 anni) dei quali molti in possesso del solo diploma di istruzione secondaria inferiore o che hanno abbandonato prematuramente gli studi o la formazione.

L'ambizione della garanzia per i giovani è di contribuire al conseguimento di tre degli obiettivi della strategia Europa 2020, vale a dire il 75 % delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni inserite nel lavoro entro il 2020, meno del 10 % di abbandoni scolastici e almeno 20 milioni di persone sottratte alla povertà e all'esclusione sociale.

¹ NEET (Not in Employment, Education or Training), con questo acronimo si intendono i giovani privi di un'occupazione o che non sono inseriti in percorsi di istruzione e formazione formali.

Giovani (15-29 anni) in base alla condizione rispetto al sistema di istruzione/formazione e all'occupazione in alcuni paesi dell'Unione – Anno 2011 (composizioni percentuali)



Rapporto ISTAT, 2013

In Italia, nel 2012 il tasso di disoccupazione dei giovani under 24 è aumentato di oltre 6 punti percentuali fino a raggiungere il 35,3%, con un gap territoriale di oltre 20 punti percentuali (si va dal 46,9% del Mezzogiorno al 26,6% del Nord). Le ragazze del sud sono quelle che si trovano nella situazione peggiore, infatti in un caso su due non hanno un lavoro (49,9%). Il tasso di disoccupazione stimato nel primo trimestre 2013 supera il 38%.

Nel 2012 solo in tre paesi dell'Unione europea, tutti dell'area mediterranea, si sono registrati tassi di disoccupazione più elevati di quelli italiani (Grecia 55,4%, Spagna 53,2% e Portogallo 37,7%); mentre soltanto Germania (8,1%), Austria (8,7 %) e Paesi Bassi (9,5 %) sono riusciti a mantenere la disoccupazione giovanile al di sotto del 10 per cento.

Sono 2 milioni e 250mila i NEET italiani di età compresa tra i 15 e i 29 anni, cresciuti del 4,4% nel 2012 (+21% dal 2008). È NEET uno su tre giovani residenti nel Mezzogiorno (1 su 6 al Nord e 1 su 5 al Centro).

La condizione dei giovani italiani appare molto compromessa ed è fonte di preoccupazione non solo negli organi del Governo centrale, ma anche nelle istanze regionali e tra le parti sociali. Infatti, la precarizzazione professionale comporta oltre che remunerazioni basse, una riduzione dei consumi e una contribuzione previdenziale inadeguata.

In questo contesto deve essere calata la **Garanzia per i giovani**, la cui caratteristica principale è di assicurare transizioni veloci dai percorsi scolastici formali al mondo del lavoro e dallo stato di disoccupazione e NEET a quello di studente, lavoratore e/o imprenditore.

Cosa prevede la Raccomandazione del Consiglio

La **Garanzia per i giovani** deve:

- Garantire a tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni entro quattro mesi dal termine degli studi o dall'inizio della fase di disoccupazione/inattività un'offerta:
 - di lavoro (anche avvalendosi del sistema EURES per le opportunità di occupazione all'estero)
 - di tirocinio in azienda
 - di apprendistato
 - di proseguimento degli studi e/o di formazione professionale
 - di un percorso di avviamento all'attività d'impresa con il riconoscimento e la certificazione delle competenze acquisite;
- essere sostenuta/attuata da partenariati costituiti tra servizi pubblici e privati per l'impiego, parti sociali e datoriali, rappresentanti delle organizzazioni di giovani, al fine di aumentare le opportunità di occupazione, apprendistato e tirocinio soprattutto per i giovani NEET. Deve essere previsto il rafforzamento della capacità istituzionale necessaria per progettare, realizzare e gestire gli strumenti di **Garanzia per i giovani**;
- prevedere misure di sostegno per favorire l'inserimento lavorativo dei giovani, soprattutto i più vulnerabili, migliorandone le competenze, incoraggiando gli imprenditori ad offrire loro dei lavori e promuovendo la mobilità lavorativa;
- prevedere la valutazione e il monitoraggio costante delle misure dal punto di vista anche dell'efficienza della spesa;
- prevedere tempi veloci di erogazione dei servizi (scelta della *governance* più efficace).

Per quanto concerne le risorse gli Stati membri potranno utilizzare le risorse del Fondo sociale europeo e degli altri fondi strutturali – avendo cura d'inserire in fase di negoziato della programmazione 2014-2020 una voce apposita per la **Garanzia per i giovani**.

La Commissione individua nei servizi per l'impiego gli attuatori della **Garanzia per i giovani** anche in collaborazione con altri soggetti pubblici e privati.

I settori economici prioritari per lo sviluppo di competenze da parte dei giovani disoccupati, NEET ecc. sono quelli dell'economia verde, delle TIC e del settore sanitario (cfr. "Employment Package" 2012).

La Raccomandazione insiste in particolare nella descrizione delle misure di sostegno per l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro che hanno attinenza, da un lato, con il miglioramento delle competenze in termini di innalzamento dei livelli di qualificazione, di riduzione degli squilibri tra competenze richieste e offerte nel mercato del lavoro, di miglioramento delle competenze nei settori più innovativi e di sviluppo di capacità imprenditoriali nei giovani; dall'altro con le misure più strettamente connesse al funzionamento del mercato del lavoro quali: la riduzione dei costi non salariali della manodopera, l'uso di incentivi assunzionali e fiscali (anche per l'apprendistato) nel rispetto

della normativa inerente gli aiuti di Stato, la promozione della mobilità geografica dei giovani (EURES) prevedendo un sostegno adeguato ai giovani che si recano all'estero per lavoro, la creazione di servizi di sostegno allo start-up di impresa ma, anche, del post-start up per il consolidamento di impresa.

Gli Stati membri sono invitati ad implementare lo schema preferibilmente dal 2014 individuando l'autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema di **Garanzia per i giovani** e del coordinamento dei partenariati a tutti i livelli (nazionale, regionale e locale) avendo cura di coinvolgere nella sua progettazione le organizzazioni giovanili.

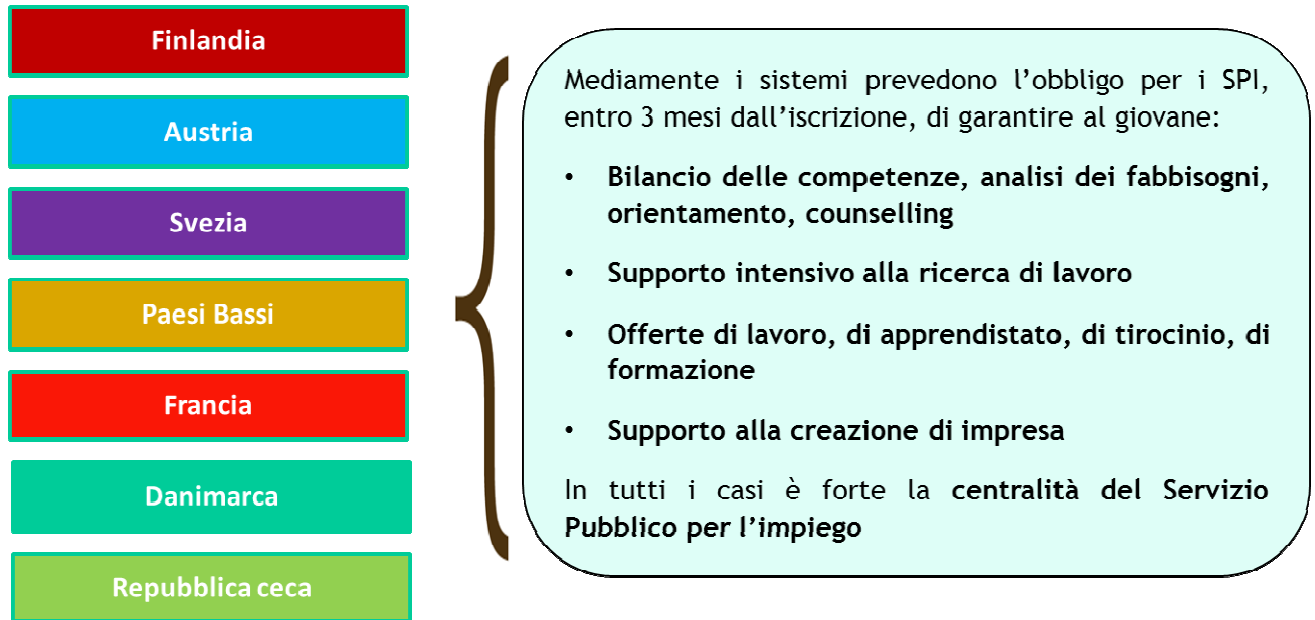
Le risorse finanziarie rese disponibili dal Bilancio comunitario sono pari a 6 miliardi di euro cui possono aggiungersi ulteriori fondi a valere sulla programmazione 2014-2020.

La **Garanzia per i giovani** deve essere concepita non come misura "sociale" ma come strumento che favorisce l'attivazione del soggetto beneficiario evitando la disoccupazione prolungata, impedendo il deteriorarsi delle competenze, favorendo la dinamicità imprenditoriale, inducendo il compimento dei percorsi di studio.

Tale strumento dovrebbe essere istituito in ogni Stato membro al fine di intervenire rapidamente nelle situazioni di inattività, disoccupazione e fuoriuscita dai percorsi di istruzione dei giovani con meno di 25 anni. Nel progettare il loro schema di garanzia i singoli paesi dovranno tener conto di alcune "criticità" intrinseche al target: i giovani non costituiscono un gruppo omogeneo, deve essere previsto un meccanismo di obbligo reciproco tra chi offre il servizio e chi ne beneficia, sarà necessario tener conto dei cicli di inattività, devono essere evitati i fenomeni di *moral hazard*, deve essere preferito un approccio decentralizzato a livello regionale e locale (considerato che le politiche attive del lavoro possono essere meglio implementate a livello territoriale – area vasta), devono essere rispettati i limiti temporali stabiliti dalla Raccomandazione, il momento di avvio del processo è la registrazione presso un servizio per l'impiego, tenendo conto comunque del fatto che ogni Stato membro deve trovare le modalità più appropriate di realizzazione (no "one size fits all").

Infine, ma non ultimo in ordine di importanza, la **Garanzia per i giovani** deve essere accompagnata da una intensa campagna di comunicazione e sensibilizzazione mirata a informare i giovani, in particolare i più vulnerabili e i NEET, in relazione al nuovo schema di aiuto loro destinato: cosa offre, a chi è rivolto, da chi è offerto, da chi è erogato e i vantaggi che ne derivano.

Alcuni precedenti negli altri Stati Membri



Tali esperienze di implementazione dello schema suggeriscono che:

- il costo della disoccupazione giovanile sarebbe di molto superiore alle risorse necessarie ad implementare lo schema (a livello europeo sarebbe necessario allocare almeno 10miliardi del FSE per consentire a 2 milioni di giovani di uscire dalla disoccupazione);
- l'intervento deve essere realizzato precocemente o comunque nel corso dei tre mesi successivi alla disoccupazione o alla uscita dalla scuola;
- lo schema deve essere indirizzato ai giovani al di sotto dei 30 anni, invece la CE individua il limite di età a 25 anni;
- l'intervento deve poter offrire formazione professionale (privilegiando i più giovani) o una opportunità di lavoro (soprattutto per i meno giovani), attraverso il *placement* immediato in un posto vacante da parte dei servizi per l'impiego o attraverso un'offerta di formazione o di orientamento;
- il finanziamento deve prevedere borse di studio o rimborsi spese (eventualmente anche per l'alloggio di studenti che rispondono a determinati requisiti);
- lo schema deve prevedere l'ampio coinvolgimento dei partenariati istituzionali e sociali (privilegiando le interazioni a livello locale).

Danimarca

Introdotta nel 1990 era destinata ai giovani sotto i 19 anni disoccupati e che non beneficiavano del sussidio di disoccupazione. Si basava su misure di f.p., istruzione e formazione ed ottenne risultati positivi nella riduzione della disoccupazione giovanile. Tuttavia, il fatto che fosse prevista la sospensione dei benefit sociali a chi non partecipava attivamente al programma ha causato la diminuzione dei tassi di partecipazione allo schema e danneggiato la "relazione" tra giovani e SPI.

Svezia

Lo schema di garanzia svedese per i giovani si rivolge ai giovani tra i 16 e i 24 anni e offre loro attraverso i Centri per l'impiego un lavoro o un corso di formazione entro 3 mesi dall'inizio della disoccupazione. L'azione dei servizi per l'impiego si svolge in tre fasi: 1. Iscrizione 2. Obbligo di condurre un'analisi dettagliata dei fabbisogni e delle aspirazioni del giovane 3. Dopo 3 mesi di disoccupazione intensificazione dell'attività di ricerca attiva di lavoro ed erogazione di politiche attive (tirocini, forme di sostegno all'accesso a percorsi di formazione, di istruzione e all'avvio di impresa). NB: la valutazione dello strumento ha evidenziato una debolezza nella governance: i comuni hanno la responsabilità di individuare i giovani con meno di 20 anni che abbandonano gli studi, ma poi non sono ben coordinati con SPI, scuole secondarie, servizi sociali. La formazione non è tarata sul target di u.25.

Paesi Bassi

Il piano di azione "Garanzia giovani" coinvolge i giovani con meno di 26 anni in condizioni di particolare vulnerabilità (le istituzioni formative hanno l'obbligo di segnalare i giovani a rischio di drop out). E' attuato dalle municipalità. Obiettivo: offrire ai giovani disoccupati entro 3 mesi dal contatto con il Servizio per l'impiego una occupazione. E' prevista l'esclusione dai benefici connessi al programma nel caso in cui il giovane rifiuti il lavoro offerto dal SPI.

Austria

Non si tratta dello schema di "garanzia giovani" basato sull'approccio egualitario nell'accesso a misure dedicate ai giovani, ma di un programma per l'inserimento dei ragazzi tra i 16 e i 25 anni in percorsi di formazione in apprendistato. La forza dello strumento risiede nell'effettiva presa in carico da parte degli stessi SPI dei giovani anche minorenni e nell'offerta di servizi appositamente studiati per questo target (counseling intensivo e valutazione dei fabbisogni formativi da parte di soggetti esterni ai SPI). Sono previsti anche incentivi per le aziende che assumono giovani apprendisti.

Finlandia

È il modello cui si ispira la proposta della Commissione. La "Garanzia giovani" finlandese prevede che i servizi per l'impiego siano tenuti entro 3 mesi dall'iscrizione del giovane a: 1. Stilare un piano di sviluppo individuale del giovane 2. Valutare i bisogni del singolo giovane in termini di sostegno nella ricerca del lavoro 3. Offrire un lavoro, un percorso formativo e altra misura di politica attiva (counseling, tutoraggio, sostegno allo start up d'impresa). Target: diplomati u.25 o laureati u.30 entro 3 mesi dall'avvio della disoccupazione o dell'uscita dai percorsi di istruzione formale. La misura beneficerà di 60milioni di euro all'anno a partire dal 2013.