servizio affari internazionali
ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Audizione del Commissario Andor

11ª Commissione permanente (Lavoro e previdenza sociale)

Roma, giovedì 9 gennaio 2014

Scheda n. 83 / II

La Garanzia per i Giovani

1) Istituzione della Garanzia per i Giovani

Il 5 dicembre 2012 la Commissione europea, nel quadro di una serie di iniziative per favorire l'occupazione giovanile, ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani (COM(2012) 729)[1].

Tale proposta è stata prontamente appoggiata anche dal Consiglio europeo: nelle conclusioni del *summit* tenutosi il 7-8 febbraio 2013, infatti, si legge che "*in numerose occasioni il Consiglio europeo ha sottolineato che alla promozione dell'occupazione giovanile dovrebbe essere attribuita la massima priorità. Esso* (...) *auspica che il Consiglio adotti entro breve la raccomandazione su una garanzia per i giovani*".

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

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

L'attuazione tempestiva della Garanzia Giovani è stata sollecitata già nel giugno 2013, quando la Commissione europea ha pubblicato la comunicazione "Lavorare insieme per i giovani d'Europa. Invito ad agire contro la disoccupazione giovanile" (COM(2013) 447). Tra i provvedimenti da adottare "*senza indugio*" (pag. 3) per arginare la disoccupazione giovanile, primaria importanza viene appunto riconosciuta alla necessità di "*trasformare in realtà la garanzia per i giovani*" (si veda il par. 1 del COM(2013) 447). Viene specificato che "*l'attuazione della*

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

garanzia per i giovani richiederà investimenti considerevoli a livello nazionale", di cui peraltro l'esperienza lascia prevedere la redditività. Al fine di accelerare la piena operatività del progetto ed assicurarne l'efficacia, la Comunicazione afferma l'importanza che "*il processo abbia inizio con un piano di attuazione definito paese per paese che spieghi esattamente come ci si propone di mettere in pratica la Garanzia per i Giovani, tenendo nel dovuto conto le variazioni esistenti per quanto riguarda la portata e la natura delle sfide nei diversi contesti nazionali*". A questo fine la Commissione ha messo in evidenza le raccomandazioni specifiche per paese per quanto riguarda l'occupazione giovanile (riprese nell'Allegato I, COM(2013) 447) ed ha invitato agli Stati membri con aree in cui il tasso di disoccupazione supera il 25 per cento a presentare, entro ottobre 2013, un "piano di attuazione della Garanzia per i Giovani".

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

Il Ministero del lavoro ha redatto, ed inviato a Bruxelles il 29 novembre 2013, il Piano di attuazione italiano della garanzia per i giovani. Il documento contiene dati statistici che permettono di identificare la platea dei potenziali beneficiari (par. 2.1. pagg. 5-8) e le misure pianificate e previste (par. 2.1.1 e 2.1.2, pagg. 9-14). Il paragrafo 2.1.3 (pagg. 14-17) illustra i diversi livelli di gestione dei programmi (statale, regionale, locale), in omaggio al principio di sussidiarietà.
Con l'art. 5 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, è stata, inoltre, creata una struttura di missione per l'attuazione della Garanzia dei giovani che, in attesa del riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego, opererà fino al dicembre 2015.

2) Finanziamento della Garanzia per i Giovani - Creazione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile

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

Per stabilire le modalità di finanziamento della neo-istituita iniziativa è stato adottato un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio[2] che, modificando il regolamento generale sul

[2] Le proposte della Commissione europea erano contenute in un unico pacchetto:

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

funzionamento dei fondi strutturali, ha introdotto la menzione della specifica iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, e ne ha indicato la finalità, dotandola di risorse finanziarie specifiche.

Si sottolinea che condizione per utilizzare le risorse dell'iniziativa (COM(2013) 146) è l'esistenza di un quadro globale di azione strategica per conseguire gli obiettivi del pacchetto sull'occupazione giovanile e in particolare un sistema di garanzia per i giovani. Questo requisito, come tutte le "condizionalità tematiche *ex ante*" introdotte della legislazione dell'Unione sui fondi strutturali, è finalizzato a garantire che i finanziamenti dell'UE vengano erogati in un contesto in cui siano presenti le condizioni necessarie ad assicurare un sostegno efficace.

Nell'ambito del complesso negoziato di approvazione del QFP 2014-20 è stato, inoltre, previsto un aumento delle dotazioni del Fondo sociale europeo per l'Italia, la Francia e la Spagna proprio in virtù degli sforzi supplementari ivi necessari per affrontare la disoccupazione, in particolar modo giovanile. Sono stati così attribuiti alla Francia, all'Italia e alla Spagna rispettivamente circa 100, 30 e 20 milioni di euro quali impegni supplementari rispetto ai contributi del FSE per l'anno 2013.
Il relativo *iter* legislativo è terminato e il regolamento (UE) n. 1298/2013 del Parlamento europeo e del consiglio dell'11 dicembre 2013 che modifica il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio per quanto riguarda la dotazione finanziaria del Fondo sociale europeo per alcuni Stati membri è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 20 dicembre 2013.

3) Attuazione concreta della Garanzia per i Giovani

Nel corso del Consiglio Epsco del 9-10 dicembre scorso il Commissario Andor - auspicando una rapida attuazione della Garanzia - ha reso noto che ben 9 Stati membri hanno inviato i rispettivi piani nazionali.

Diverse delegazioni hanno evidenziato problemi relativi all'attuazione della Garanzia Giovani (si veda, per maggiori dettagli, il documento del Consiglio 17191/13, disponibile in lingua inglese).

Le principali difficoltà deriverebbero dalla necessità di anticipare il 100 per cento dei fondi per porre in essere le azioni previste dalla Garanzia. Si ricorda, al riguardo, che i pagamenti di anticipo per gli interventi finanziati dal Fondo sociale europeo sono stati ridotti, tanto che tra il 2014 ed il 2016, ogni anno, sarà accreditato solo l'uno per cento del totale stanziato per ogni progetto. E' stato, in proposito, lamentato che "*il fondo sociale europeo, come gli altri fondi strutturali, è soggetto a procedure di gestione, attuazione e ad un sistema delle spese che gli impediscono di essere uno strumento agile e flessibile*". Si rende, allora, necessario "*rendere compatibile la programmazione dei fondi comunitari nel 2014 e nel 2015 con il raggiungimento degli obiettivi di* deficit *nel quadro del patto di stabilità e crescita*".

Alcune delegazioni , chiedendo una maggiore compatibilità tra impegni assunti e vincoli di bilancio, hanno avanzato la proposta che i fondi nazionali, spesi in anticipo per dare avvio all'attivazione della Garanzia Giovani, vengano considerati fuori dalla procedura di *deficit* eccessivo. A questo proposito è emersa unanime, dal Consiglio EPSCO, una richiesta di

---

Si vedano la risoluzione dell'11ª Commissione permanente di cui al Doc XVIII, n. 1 e la scheda di valutazione n. 18/2013.
Terminato l'*iter* di approvazione, i relativi regolamenti sono stati pubblicati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 20 dicembre 2013: regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio e regolamento (UE) n. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.

accelerazione e snellimento del processo con strumenti agili, regole semplici e fondi rapidamente disponibili.

4) Studi ed approfondimenti disponibili su Internet

Per approfondimenti ed informazioni sulla Garanzia per i giovani, si rinvia al sito della Commissione europea.

La Camera dei deputati ha curato un dossier dal titolo "Lavorare insieme per i giovani d'Europa (COM(2013)447)" (ottobre 2013).

Uno studio è stato promosso, nel novembre 2013, dall'Associazione nazionale consulenti del lavoro.

Sul sito dell'ISFOL[3] un'ampia sezione è dedicata alla garanzia per i giovani, con gli interventi al seminario della Struttura di Missione Garanzia per i giovani "Garanzia per i giovani. Il contributo dell'orientamento e della formazione. Il valore delle esperienze territoriali".

3 gennaio 2014

A cura di Laura Lo Prato

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)

[3] L'istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori è un ente nazionale di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.