

SINTESI PUBBLICA

Allegato alla
RELAZIONE DI ATTUAZIONE ANNUALE
del Programma Operativo Nazionale
Iniziativa Occupazione Giovani
(PON IOG)
Anno 2016

In attuazione dell'articolo 50, paragrafo 9, del regolamento (UE) n. 1303/2013

Risultati e analisi dei progressi

Informazioni sull'avanzamento del programma operativo

A circa due anni dall'inizio del Programma, i dati concernenti, l'attuazione del PON "IOG" conferma l'interesse e il successo suscitato a livello nazionale tra i giovani nella fascia di età compresa tra i 15 e i 29 anni (NEET). Nel corso della fase di attuazione del Programma e sulla base dei primi dati di monitoraggio, è stato necessario apportare alcune revisioni e correttivi e quindi riprogrammare da parte delle Regioni anche più volte la dotazione finanziaria delle Misure. Al contempo, il Ministero ha provveduto ad integrare e/o apportare modifiche ad alcune schede descrittive delle Misure, in ragione delle esigenze emerse nel corso dell'attuazione del Programma. La lettura integrata dei dati di attuazione e degli indicatori ha consentito la verifica dello stato di avanzamento del Programma, al fine di perfezionarne le misure proposte e gli interventi previsti, anche nell'ottica del rifinanziamento del Programma, da rivedere sulla base anche delle previsioni innovative introdotte dal D. Lgs. 150 del 2015. Alla luce delle modifiche normative intervenute e allo stato di attuazione della programmazione in termini di impegni spesa, soggetti raggiunti dalle misure e prevedibile flusso costante e continuativo di registrazioni, sono state modificate le seguenti misure: Misura IC; Misura 5, "anche in mobilità geografica"; Misura 9, Misura 7 - Misura 7.1 (e Misura 7.2).

Tutte le regioni hanno avviato le procedure di emanazione di avvisi, bandi e decreti per dare attuazione alle misure della Garanzia per i Giovani. L'ammontare delle risorse della programmazione attuativa è di circa 1,3 miliardi euro. La capacità di impegno della programmazione attuativa rimane pari all'86%.

Alla data del 31 dicembre 2016 il numero dei giovani che si sono registrati al programma ha superato 1,2 milioni di individui (1.240.936). Di questi il 79,4% è stato preso in carico dai servizi per l'impiego (figura 3). Al contempo, l'86,4% delle risorse del programma sono state oggetto di programmazione attuativa ed alcuni degli ultimi progetti (quali, ad esempio, "Crescere in digitale" e "SelfEmployment") costituiscono importanti esperienze innovative.

Per quanto riguarda la valutazione nell'annualità 2016 sono state realizzate un insieme di attività in grado di dare evidenze su vari temi relativi: al numero e caratteristiche dei destinatari raggiunti dall'Iniziativa per l'Occupazione Giovani; all'avanzamento della spesa e agli effetti delle misure previste dalla Garanzia per i Giovani; alla condizione occupazionale dei destinatari.

Nel 2016 le attività di comunicazione si sono concentrate sulla promozione della misura 7 "Sostegno all'autoimpiego e all'imprenditorialità". Per promuovere la misura, denominata Selfemployment, è stato definito e realizzato un apposito piano di comunicazione, in collaborazione con Unioncamere e Invitalia.

Nell'ambito dell'attuazione dei piani regionali della Garanzia Giovani è proseguito il supporto alle attività di comunicazione e informazione delle singole Regioni

Per l'attuazione di competenza del Ministero si ricordano i progetti: Crescere in digitale che ha inteso sviluppare le competenze in materia di tecnologie digitali, al fine di incrementare le possibilità occupazionali e l'inclusione sociale; Crescere imprenditori con cui dal 1 marzo 2016, il portale FILO Unioncamere è stato esposto ai giovani NEET iscritti al Programma GG, per l'effettuazione del test di

autovalutazione e successiva formazione delle aule, Giovani e legalità con cui si è inteso attivare percorsi per l'inserimento lavorativo di 1.000 giovani iscritti al Programma GG sottoposti a provvedimenti penali affidati ai Servizi di Giustizia Minorile e FIxO - Formazione e Innovazione per l'Occupazione, messo in campo per combattere la disoccupazione giovanile, attraverso la transizione dal sistema dell'istruzione e della formazione al mondo dell'occupazione.

Il 2016 è stato inoltre caratterizzato da una profonda riorganizzazione interna sancita con il decreto del 13 aprile 2016 indicante le disposizioni transitorie in materia di organizzazione dell'ANPAL che è subentrata dal 01/01/2017 al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali anche nelle sue funzioni di Autorità di Gestione (AdG) del PON IOG designata il 5 novembre 2015.

Avanzamento finanziario

La dotazione finanziaria complessiva dell'Asse I – Occupazione Giovanile per l'intero periodo di programmazione, è pari a € 1.513.363.329 (di cui 567,5 Meuro provenienti dal fondo IOG, 567,5 milioni dal FSE e 378 milioni da cofinanziamento nazionale).

Le risorse finanziarie del PON "IOG" sono pari a 1,5 miliardi di euro, di cui circa 1,4 miliardi di euro sono ripartiti tra le regioni quali Organismi Intermedi all'interno del Programma. Tutte le regioni hanno avviato le procedure di emanazione di avvisi, bandi e decreti per dare attuazione alle misure della Garanzia per i Giovani. L'ammontare delle risorse della programmazione attuativa è di circa 1,3 miliardi euro. La capacità di impegno della programmazione attuativa rimane pari all' 86%. Con riferimento alle sole risorse gestite a livello regionale la capacità della programmazione attuativa risulta pari all'85%. Se si escludono le due misure gestite centralmente, bonus occupazionale e il servizio civile nazionale, le misure che presentano l'indice di capacità di impegno della programmazione attuativa superiore al valore medio complessivo del PON IOG sono state l'accompagnamento al lavoro, la formazione, il servizio civile regionale, la mobilità professionale. Se si guarda ai tipi di intervento il tirocinio extra-curricolare rappresenta quasi il 68% delle azioni di politica attiva avviate. Segue a lunga distanza il bonus occupazionale (misura 9,16,1%). La formazione per l'inserimento lavorativo (2-A) rappresenta il terzo percorso più diffuso (8,2%). Seguono la formazione finalizzata al reinserimento nei percorsi IeFP (5,1%) e il servizio civile (2,1%). Rimangono marginali l'apprendistato (misura 4), il sostegno all'autoimpiego (misura 7) e la mobilità professionale (misura 8).

Il target di certificazione previsto al 23 Maggio 2016 è stato superato del 38,19% (151.620.843,22 euro di spese certificate a fronte di un target pari a 109.718.841,28 euro).

Il Programma, dispone di € 1,5 miliardi ed ha raggiunto una soglia di impegni giuridicamente vincolanti pari ad € 711.670.652,82 ed una spesa ammissibile dichiarata dai beneficiari all'autorità di gestione di € 320.851.752,90.

L' Autorità di Gestione, ha supportato le Regioni nel proseguire nell'avanzamento della rendicontazione. Nel corso del 2016 è stata prospettata l' opportunità di rifinanziamento per la Garanzia Giovani attraverso: l' aggiustamento tecnico del quadro finanziario per il 2017, (cfr. Comunicazione al Consiglio ed al Parlamento dello scorso 30 giugno 2016 (COM(2016) 311 final); la proposta ufficiale di rifinanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovani, (cfr. COM(2016)603 final).

Analisi qualitativa

Tutte le regioni hanno emanato avvisi, bandi e decreti per dare attuazione alle misure della GG. Nel corso della fase di attuazione del Programma e sulla base dei primi dati di monitoraggio, è stato necessario apportare alcune revisioni e correttivi e quindi riprogrammare da parte delle Regioni anche più volte la dotazione finanziaria delle Misure.

Al contempo, il Ministero ha provveduto ad integrare e/o apportare modifiche ad alcune schede descrittive delle Misure, in ragione delle esigenze emerse nel corso dell'attuazione del Programma.

Gli strumenti per rendere efficace il programma sono stati: sistema di monitoraggio, metodologia di profilazione degli utenti, metodologia costi standard, incontri periodici, tavoli tecnici (es. Comitato Politiche Attive, Gruppo tecnico operativo Si.Ge.Co., Gruppo di Monitoraggio). Sono state attuate riunioni plenarie, tavoli tecnici, dedicati a specifiche questioni, nonché incontri bilaterali a livello centrale e con le Regioni per l'approfondimento di aspetti specifici. Tali incontri sono stati la sede di confronto per la verifica dello stato di attuazione delle misure e delle rimodulazioni dei PAR, per esaminare e risolvere le problematiche di gestione, monitoraggio, rendicontazione e per individuare insieme le misure correttive idonee da adottare. E' stato attuato un costante monitoraggio dell'avanzamento della spesa finalizzato a monitorare periodicamente sia il PON che i Piani di Attuazione Regionali.

A due anni dall'inizio del Programma, i dati relativi all'attuazione del PON "IOG" confermano l'interesse ed il successo suscitato a livello nazionale tra i giovani nella fascia di età compresa tra i 15 ed i 29 anni (NEET). Nel corso della fase di attuazione del Programma e sulla base dei primi dati di monitoraggio, è stato necessario apportare alcune revisioni e correttivi. L'ammontare delle risorse della programmazione attuativa è di circa 1,3 miliardi di euro e la capacità di impegno della programmazione attuativa rimane pari all'86%. Con riferimento alle sole risorse gestite a livello regionale la capacità della programmazione attuativa risulta pari all'85%.

Se si escludono le due misure gestite centralmente, bonus occupazionale e il servizio civile nazionale, le misure che presentano l'indice di capacità di impegno della programmazione attuativa superiore al valore medio complessivo del PON IOG sono state l'accompagnamento al lavoro, la formazione, il servizio civile regionale, la mobilità professionale. Se si guarda ai tipi di intervento il tirocinio extra-curriculare rappresenta quasi il 68% delle azioni di politica attiva avviate. Segue a lunga distanza il bonus occupazionale (misura 9, 16,1%). La formazione per l'inserimento lavorativo (2-A) rappresenta il terzo percorso più diffuso (8,2%). Seguono la formazione finalizzata al reinserimento nei percorsi IeFP (5,1%) e il servizio civile (2,1%). Rimangono marginali l'apprendistato (misura 4), il sostegno all'autoimpiego (misura 7) e la mobilità professionale (misura 8).

Il numero totale di registrazioni al programma GG, al lordo delle cancellazioni, al 31 dicembre 2016 si attesta intorno a 1.240.000. Per quanto riguarda i giovani presi in carico dal programma GG al 31 dicembre 2016 emerge una leggera prevalenza della componente maschile (51%) rispetto a quella femminile (49%). Al 31 dicembre 2016 i giovani che hanno ricevuto un servizio di orientamento specialistico sono 155.336, a fronte di 803.469 presi in carico. Sono 380.288 i giovani che hanno concluso uno o più interventi di politica attiva.

L'Autorità di Gestione ha definito il Si.Ge.Co come da art. 72 del Reg. (UE) n. 1303/2013. L'elaborazione del documento ha tenuto conto delle previsioni contenute nell'All. II dell'Accordo di Partenariato, nell'All. XIII al Reg. (UE) n. 1303/2013 e nell'All. III al Reg. (UE) n. 1011/2014. L'AdG è stata designata per il PON IOG a norma dell'art. 123, Reg. (UE) n. 1303/2013 il 5/11/2015 dall'Autorità di Audit. Nell'ambito delle attività realizzate per i sistemi di gestione e controllo l'Autorità di Gestione ha convocato numerosi Tavoli Tecnici e incontri bilaterali. Le tematiche affrontate hanno riguardato: le funzionalità del sistema informativo SIGMAGIOVANI, la definizione dei Si. Ge. Co. degli Organismi Intermedi, la definizione di una procedura condivisa per la verifica dello stato di NEET, la condivisione degli esiti dell'audit della Commissione europea e dell'audit della Corte dei Conti europea, lo stato di avanzamento della spesa del PON IOG. A tal riguardo il 31 maggio 2016 si è provveduto alla trasmissione del riscontro alle constatazioni preliminari della Corte dei Conti Europea a seguito dell'audit tenutosi nella settimana dal 25 gennaio al 3 febbraio 2016, elaborato in collaborazione con lo Youth coordinator.

Per l'attuazione di competenza del MLPS si ricordano i progetti: Crescere in digitale; Crescere imprenditori, Giovani e legalità e FIO - Formazione e Innovazione per l'Occupazione.

Strumenti finanziati

Con la firma dell'Accordo di Finanziamento, avvenuta in data 11 dicembre 2015, il MLPS-ANPAL ha costituito il Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment, strumento finanziario ai sensi dell'art. 38(4) b) iii) del Regolamento UE n. 1303/2013, finalizzato a sostenere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità con particolare interesse ai destinatari del Programma Garanzia Giovani, avvalendosi delle risorse del PON IOG (Asse I – “Occupazione giovani NEET”) e del PON SPAO (Asse I – “Occupazione”).

L'attivazione dello strumento finanziario è basata dalle risultanze della valutazione ex ante condotta ai sensi dell'art. 37(2) del Regolamento UE n. 1303/2013 che ha messo in evidenza alcuni dei fallimenti attuali del mercato nel settore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità per le categorie di destinatari oggetto del Fondo Rotativo Nazionale. La gestione dello strumento finanziario è in capo a Invitalia SpA, soggetto gestore individuato con procedura di affidamento in-house.

Nella fase attuale, coerentemente con la strategia di investimento proposta e riportata nell'Accordo di finanziamento e nel Piano Operativo di SELFIEmployment, le risorse afferenti ad entrambi i PO che partecipano allo strumento finanziario sono destinate a destinatari finali che siano NEET iscritti a Garanzia Giovani. Per quanto riguarda l'universo dei soggetti destinatari delle priorità di intervento del PON SPAO coinvolte (priorità 8.i, 8.ii, 8.iv), ovvero giovani, disoccupati, inattivi, donne, soggetti svantaggiati, è allo studio dell'AdG la possibilità che parte delle risorse SPAO conferite a SELFIEmployment siano erogate in favore di tali tipologie di destinatari target.

Si rappresenta poi che gli importi conferiti allo strumento finanziario dalla Regione Calabria, riportati nell'Accordo di finanziamento e afferenti al POR FSE 2014-2020 (pari a euro 9.389.827,70), non sono ancora stati materialmente trasferiti dalla Regione allo strumento finanziario.

L'annualità 2016 è stata caratterizzata dalla messa in esercizio dello strumento finanziario, giunto ad una completa operatività, ed alla sistematizzazione di alcune procedure di gestione dello stesso.

Relativamente ai livelli di implementazione raggiunti (meglio dettagliati nell'allegato al presente RAA, format di cui al Reg. CE n.821/2014), si rappresentano di seguito alcuni dati esemplificativi di come lo strumento finanziario sia totalmente operativo e stia raggiungendo il target di destinatari: 634 domande di finanziamento presentate; 75 domande di finanziamento che, valutate positivamente, hanno ricevuto una delibera di premissione (alla ricezione della quale il destinatario finale è tenuto ad avviare l'iter di costituzione dell'impresa e di avvio delle attività);15 domande di finanziamento che, deliberate positivamente, hanno completato l'iter di costituzione dell'attività di impresa e hanno ricevuto l'erogazione del finanziamento.

Attività Si. Ge. Co.

L'AdG ha definito il Si.Ge.Co come da art. 72 del Reg. (UE) n. 1303/2013. L'elaborazione del documento ha tenuto conto delle previsioni contenute nell'All. II dell'Accordo di Partenariato, nell'All. XIII al Reg. (UE) n. 1303/2013 e nell'All. III al Reg. (UE) n. 1011/2014. L'AdG è stata designata per il PON IOG a norma dell'art. 123, Reg. (UE) n. 1303/2013 il 5/11/2015 dall'Autorità di Audit. Tale Autorità ha trasmesso la relazione definitiva e il relativo parere in merito ai risultati della valutazione realizzata circa la conformità dei criteri di designazione relativi all'ambiente di controllo interno, alla gestione del rischio, alle attività di gestione e di controllo e alla sorveglianza dell'AdG di cui all'All. XIII del Reg. (UE) n. 1303/2013. In data 30.11.2016 l'AdA ha svolto l'audit di sistema sul PON IOG e ha verificato i punti rimasti aperti nella verifica di luglio e ha preso atto che tutte le indicazioni sono state recepite nel SiGeCo PON IOG.

Informazione e pubblicità

Nel 2016 le attività di comunicazione si sono concentrate sulla promozione della misura 7 "Sostegno all'autoimpiego e all'imprenditorialità". Per promuovere la misura, denominata Selfemployment, è stato definito e realizzato un apposito piano di comunicazione, in collaborazione con Unioncamere e Invitalia. Per promuovere la misura presso i giovani interessati è stato realizzato un insieme di prodotti di informazione e orientamento.

Sono proseguite le attività di organizzazione della partecipazione a eventi e manifestazioni nazionali in grado di offrire visibilità al Programma Garanzia Giovani e alle opportunità promosse.

Nell'ambito dell'attuazione dei piani regionali della Garanzia Giovani è proseguito il supporto alle attività di comunicazione e informazione delle singole Regioni,

Per promuovere la misura presso il pubblico dei giovani interessati è stato realizzato un insieme di prodotti di informazione e orientamento. E' stato definito il nuovo portale ANPAL. Il portale è incentrato sui servizi al cittadino e sui servizi all'azienda. L'Anpal ha previsto in merito al PO Iniziativa Occupazione Giovani una limitata modifica delle linee guida per la comunicazione finalizzata a tener conto del fatto che i PON, come previsto ex lege, transiteranno sotto l'egida dell'Anpal. La misura è stata, inoltre, promossa attraverso l'azione informativa diretta in tutte le manifestazioni in target.

Valutazione

Il Primo Rapporto di Valutazione (cfr. paragrafo 4 della presente Relazione Annuale di Attuazione), con le risultanze delle analisi valutative condotte sul primo anno e mezzo di attuazione, proponeva una prima riflessione sulle potenzialità e sulle criticità incontrate nell'implementazione del Programma utile per apportare miglioramenti per il proseguimento dell'attuazione del PON IOG. Fra i principali risultati emersi si citano: l'introduzione di un nuovo modello di coordinamento tra MLPS e Regioni, che rappresenta una sorta di "prova generale" di quello che il Jobs Act ha definito in prospettiva nell'ambito della governance delle politiche attive del lavoro; l'introduzione della piattaforma informativa di Garanzia Giovani, che ha dato avvio al processo di armonizzazione e integrazione informativa degli archivi regionali di dati sulle politiche attive per il lavoro; una maggiore capacità di attuazione, sia in termini finanziari che di utenti coinvolti, delle misure più direttamente finalizzate all'occupabilità dei giovani (ossia il tirocinio extra curricolare e la formazione mirata all'inserimento lavorativo); un'efficacia del Programma misurata in termini d'inserimenti occupazionali con risultati nel complesso positivi.

Nell'ottica di consentire una programmazione delle politiche pubbliche evidence based, nel corso del 2016 (annualità per la quale non era previsto il rilascio di alcun specifico rapporto) sono state realizzate altre attività di analisi finalizzate a fornire evidenze ai policy makers e accrescere la conoscenza su temi quali: il numero e le caratteristiche dei destinatari raggiunti dall'Iniziativa per l'Occupazione Giovani; l'avanzamento della spesa e gli effetti delle misure previste dalla Garanzia per i Giovani; la condizione occupazionale dei destinatari.

Aspetti che incidono sui risultati del programma e Misure adottate

Per le misure in ritardo di attuazione: sono state attuate riunioni plenarie, tavoli tecnici, dedicati a specifiche questioni, nonché incontri bilaterali tra l'Anpal (ex MLPS DG PASLF) e le Regioni per l'approfondimento di aspetti specifici, i cui risultati sono poi confluiti in sede di confronto allargato.

Sono state condivise con le regioni nei Comitati politiche attive le modifiche alle misure caratterizzanti la seconda fase della Garanzia Giovani. L'AdG ha provveduto ad integrare e/o apportare modifiche ad alcune schede descrittive delle Misure, in ragione delle esigenze emerse nel corso dell'attuazione del Programma.

Avanzamento della rendicontazione delle spese: sono stati effettuati incontri con le regioni per le quali si sono registrate particolari difficoltà e/o criticità, si è provveduto alla semplificazione delle procedure, al fine di evitare l'aggravio degli adempimenti in capo agli OO.II., sono stati anche previsti incontri bilaterali (AdG/Organismo) per la discussione per l'individuazione di possibili misure di sostegno (ad esempio, attivazione di task force, sostegno nell'adeguamento dei sistemi informativi, definizione del processo di approvazione delle Unità di Costo Standard). Costante monitoraggio dell'avanzamento della spesa finalizzato a monitorare periodicamente sia il PON che i Piani di Attuazione Regionali.

Problematiche trasversali sottese al funzionamento dell'iniziativa con riferimento ai sistemi informativi e ai sistemi di gestione e controllo (Si.Ge.Co) si è provveduto ad effettuare incontri nell'ambito di specifici tavoli tecnici quali: il Gruppo tecnico operativo Si.Ge.Co., il Gruppo Monitoraggio, incontri istituzionali e di coordinamento nazionali nell'ambito del Gruppo di lavoro tecnico relativo alla definizione della metodologia di campionamento valida per le operazioni FSE e il Tavolo tecnico sui sistemi informativi.

Attività di attinente i sistemi di gestione e controllo -L'Autorità di Gestione, al fine di garantire un dialogo costante con gli Organismi Intermedi del PON IOG e assicurarsi che le modalità procedurali proprie per la selezione, gestione e verifica delle operazioni, fossero conformi agli orientamenti e/o indicazioni procedurali forniti dall'Autorità di Gestione, ha convocato numerosi Tavoli Tecnici e incontri bilaterali. Le tematiche affrontate hanno riguardato: le funzionalità del sistema informativo SIGMAGIOVANI, la definizione dei Si.Ge.Co. degli Organismi Intermedi, la definizione di una procedura condivisa per la verifica dello stato di NEET, la condivisione degli esiti dell'audit della Commissione europea e dell'audit della Corte dei Conti europea, lo stato di avanzamento della spesa del PON IOG.

Riorganizzazione interna: Il 2016 è stato anche caratterizzato da una profonda attività di riorganizzazione interna sancito con il decreto del 13 aprile 2016 indicante le disposizioni transitorie in materia di organizzazione dell'ANPAL subentrata dal 01/01/2017 al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali anche nelle sue funzioni di Autorità di Gestione (AdG) del PON IOG.

Focus PRA

Nel corso del 2016 attraverso una serie di riunioni tra il Segretariato Generale, le Autorità di Gestione dei Programmi Operativi Nazionali (IOG, SPAO e Inclusione) e la Commissione europea si è pervenuti alla definizione del Piano di rafforzamento amministrativo (PRA) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il 2 dicembre con decreto ministeriale è stato approvato il PRA alla cui attuazione, monitoraggio e aggiornamento provvede il Segretario Generale del Ministero che ne è il responsabile amministrativo. L'obiettivo generale consiste nel rafforzare il modello organizzativo al fine di ottimizzare la gestione dei Programmi Operativi Nazionali (PON) assicurando una gestione efficace ed efficiente dei Fondi SIE, fortemente orientata al raggiungimento dei risultati.

Le azioni di miglioramento individuate per i PON SPAO e PON IOG riguardano:

- rafforzamento della governance dei Programmi Operativi attraverso il miglioramento della capacità programmatica dell'AdG e degli OI e la specializzazione delle strutture;
- rafforzamento qualitativo e quantitativo delle strutture dell'Autorità di gestione e degli Organismi Intermedi mediante l'attuazione di un processo di costante innalzamento del capitale umano coinvolto e di adeguamento ed aggiornamento delle competenze;
- miglioramento dei Sistemi informativi attraverso lo sviluppo di una maggiore interoperabilità dei sistemi e miglioramento della qualità dei dati al fine di un innalzamento della qualità degli interventi realizzati a valere sui PON;
- riduzione degli oneri a carico dei beneficiari attraverso il contenimento delle tempistiche relative alle fasi di controllo, rendicontazione e pagamento e la digitalizzazione delle procedure.