



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 5/2017

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

Disoccupazione giovanile: le politiche dell'UE hanno migliorato la situazione?

Una valutazione della Garanzia per i giovani e dell'Iniziativa a favore
dell'occupazione giovanile

corredata delle risposte della Commissione

Équipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II della Corte, specializzata nei settori di spesa riguardanti gli investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione. Iliana Ivanova, decana di questa Sezione, è il Membro relatore. È stata coadiuvata da Tony Murphy, capo Gabinetto e Mihail Stefanov, attaché; Emmanuel Rauch, primo manager; Marco Fians, capo incarico; Marija Grguric, Benjamin Jakob, Romuald Kayibanda, Kristina Maksinen, Aino Nyholm, Dana Smid Foltynova e Michele Zagordo, auditor.



Da sinistra a destra: Marija Grguric, Mihail Stefanov, Marco Fians, Benjamin Jakob, Iliana Ivanova, Michele Zagordo, Tony Murphy, Dana Smid Foltynova.

INDICE

	Paragrafi
Glossario	
Sintesi	I - XI
Introduzione	1 - 26
La disoccupazione giovanile nell'UE	1 - 5
NEET: giovani che non hanno un lavoro e non seguono un percorso scolastico o formativo	6 - 10
Garanzia per i giovani	11 - 17
Meccanismi di monitoraggio della Garanzia per i giovani	18 - 19
Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG)	20 - 24
Precedente valutazione della Corte dei conti europea sulla Garanzia per i giovani	25 - 26
Estensione ed approccio dell'audit	27 - 29
Osservazioni	30 - 158
Valutazione dei progressi dell'attuazione della Garanzia per i giovani	30 - 59
Diminuzione del numero di NEET correlata alla diminuzione della popolazione giovanile	32 - 35
Scarsi progressi nell'identificare e registrare i NEET	36 - 42
Aumento delle "uscite positive", ma insufficiente disponibilità di offerte	43 - 52
L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro resta difficile	53 - 59
Fattori che influenzano i risultati della Garanzia per i giovani	60 - 98
Nessuna strategia con tappe intermedie e obiettivi chiari per raggiungere tutti i NEET	61 - 72
Gli Stati membri non hanno valutato il costo globale della Garanzia per i giovani e i finanziamenti esistenti	73 - 78
L'approccio adottato dagli Stati membri incide sull'integrazione sostenibile dei NEET	79 - 91

La scarsa qualità dei dati ha ostacolato la valutazione dei risultati della Garanzia per i giovani	92 - 98
Valutazione del contributo dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile	99 - 158
Una valutazione insufficiente della popolazione NEET ha inciso sulla concezione del PO IOG.	102 - 111
Vi è il rischio che la IOG e/o l'FSE sostituiscano il finanziamento nazionale	112 - 116
La qualità dei dati e gli orientamenti della Commissione sulla raccolta dei dati incidono sulla misurazione dei risultati della IOG	117 - 134
Gli Stati membri hanno utilizzato solo in parte il prefinanziamento supplementare per i PO IOG/FSE.	135 - 138
I risultati comunicati per le misure sovvenzionate mediante la IOG e l'FSE sono al di sotto delle aspettative	139 - 148
Difficoltà attuative confermate dai singoli casi direttamente campionati	149 - 158
Conclusioni e raccomandazioni	159 - 182

Allegato - Monitoraggio della Garanzia per i giovani: differenze tra i dati forniti dagli Stati membri

Risposte della Commissione

GLOSSARIO

Gli **assi prioritari** sono i principali settori di spesa di un programma operativo. Consistono in un gruppo di operazioni connesse tra loro e aventi obiettivi specifici misurabili.

Un'**autorità di gestione** è un organismo pubblico o privato designato da uno Stato membro per gestire un programma operativo. I suoi compiti comprendono la selezione dei progetti da finanziare, il monitoraggio delle modalità di attuazione dei progetti e la comunicazione alla Commissione degli aspetti finanziari e dei risultati raggiunti.

Il **comitato per l'occupazione (EMCO)** è il principale comitato consultivo del Consiglio nel settore dell'occupazione e delle politiche sociali.

Effetto: un cambiamento prodotto da un intervento, generalmente collegato ai suoi obiettivi (ad esempio, i tirocinanti che hanno trovato lavoro). Gli effetti possono essere attesi o inattesi, positivi o negativi.

La **Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound)** è un'agenzia dell'UE il cui compito è fornire informazioni, consulenza e competenze nel settore della politica sociale dell'UE sulla base di informazioni, ricerche ed analisi comparative.

I **Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE)** sono cinque distinti fondi che mirano a ridurre gli squilibri tra le regioni dell'Unione: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE), il Fondo di coesione (FC), il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP).

Il **Fondo sociale europeo (FSE)** si propone di rafforzare la coesione economica e sociale all'interno dell'Unione europea migliorando le opportunità di impiego e lavoro (soprattutto attraverso iniziative di formazione) nonché favorendo un livello elevato di occupazione e la creazione di posti di lavoro migliori e in maggior quantità.

La **Garanzia per i giovani** è una politica del Consiglio mirante ad assicurare che tutti i giovani fino a 25 anni di età ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, ulteriore istruzione, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'uscita dal ciclo d'istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione.

Giovani: Ai fini della Garanzia per i giovani, per giovani si intendono individui di età compresa tra i 15 ed i 25 anni o, in alcuni Stati membri, fra i 15 e i 29 anni.

Gruppo di azione per i giovani (YAT - Youth Action Team): nel febbraio 2012 la Commissione, di concerto con gli otto Stati membri che all'epoca registravano i livelli più elevati di disoccupazione giovanile, hanno creato i gruppi di azione per i giovani, composti da esperti nazionali e funzionari UE, al fine di individuare misure che, utilizzando i finanziamenti UE (tra cui quelli dell'FSE) ancora disponibili per il periodo di programmazione 2007-2013, promuovessero opportunità lavorative per i giovani e le piccole e medie imprese.

L'**Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG)** è un programma dell'UE che mira a fornire assistenza finanziaria alle regioni con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25 %.

I **NEET** ("*Neither in employment, education or training*") sono giovani che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo. Comprendono sia i disoccupati che gli inattivi.

L'**Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)** è l'agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di questioni attinenti al lavoro e, in particolare, delle norme internazionali del lavoro.

I **piani di attuazione della Garanzia per i giovani (PAGG)** sono predisposti dagli Stati membri per dare attuazione alla Garanzia per i giovani a livello nazionale. Stabiliscono i rispettivi compiti delle autorità pubbliche e di altre organizzazioni, le modalità di finanziamento (compreso l'impiego dei fondi dell'UE), le modalità di valutazione dei progressi compiuti e un calendario per l'attuazione.

I **programmi operativi (PO)** stabiliscono le priorità e gli obiettivi specifici per uno Stato membro nonché le modalità con cui i finanziamenti saranno utilizzati per sovvenzionare i progetti durante un determinato periodo (in genere sette anni).

Un **risultato** è una conseguenza misurabile che deriva, direttamente o indirettamente, da un intervento pubblico. Nel contesto della politica di coesione, i risultati sono generalmente scomposti in effetti e impatti.

SINTESI

La Garanzia per i giovani

I. La disoccupazione giovanile non è un fenomeno nuovo e in molti Stati membri dell'UE per molti anni ha raggiunto livelli estremamente alti. La crisi economica del 2008 ha reso ancora più difficile l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro. Anche se la situazione è migliorata, nell'UE oltre 4,2 milioni di giovani al di sotto dei 25 anni erano ancora disoccupati alla fine di giugno 2016.

II. Una delle iniziative più significative dell'UE per affrontare tale problema è la Garanzia per i giovani, attraverso la quale gli Stati membri dovrebbero far sì che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro quattro mesi dall'uscita dal sistema di istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione.

III. Inoltre, il Consiglio europeo ha approvato l'istituzione dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, con una dotazione approvata di 6,4 miliardi di euro (3,2 miliardi provenienti da una nuova linea del bilancio UE specifica a cui vanno ad aggiungersi 3,2 miliardi di dotazioni finanziarie nazionali a titolo dell'FSE), al fine di aumentare il sostegno finanziario dell'UE disponibile per le regioni e gli individui più colpiti dalla disoccupazione e dall'inattività giovanili.

Come si è svolto l'audit

IV. La Corte ha esaminato se la Garanzia per i giovani stesse producendo risultati negli Stati membri e se l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) contribuisse a tali risultati. In particolare, ha esaminato se gli Stati membri abbiano realizzato progressi nell'attuazione della Garanzia per i giovani, abbiano adeguatamente tenuto conto dei fattori che potrebbero influire sulla sua attuazione e se abbiano attuato l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile in modo tale da contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Garanzia per i giovani.

V. Al fine di valutare i progressi compiuti nell'attuazione della Garanzia per i giovani, gli auditor della Corte si sono recati in sette Stati membri: Irlanda, Spagna, Francia, Croazia,

Italia, Portogallo e Slovacchia. Gli stessi Stati membri, ad eccezione di Irlanda e Slovacchia, sono stati visitati per valutare il contributo fornito dall'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile. L'audit svolto dalla Corte ha riguardato il periodo compreso tra l'avvio ufficiale della Garanzia per i giovani nell'aprile 2013 e il maggio 2016.

Cosa è stato riscontrato

VI. Sebbene i sette Stati membri visitati abbiano compiuto progressi nell'attuazione della Garanzia per i giovani e abbiano ottenuto alcuni risultati, la situazione attuale, ad oltre tre anni dall'adozione della raccomandazione del Consiglio, non rispecchia le aspettative inizialmente create dall'introduzione della Garanzia per i giovani, volta a far sì che tutti i NEET ricevano, entro quattro mesi, un'offerta qualitativamente valida.

VII. Nessuno degli Stati membri visitati ha ancora provveduto affinché tutti i NEET abbiano l'opportunità di ricevere un'offerta entro quattro mesi, contribuendo alla loro integrazione sostenibile nel mercato del lavoro. Una delle ragioni di questa situazione è l'impossibilità di raggiungere l'intera popolazione NEET con le sole risorse messe a disposizione dal bilancio UE.

VIII. La Corte conclude inoltre che, nei cinque Stati membri visitati, il contributo dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile al conseguimento degli obiettivi della Garanzia per i giovani risultava, al momento dell'audit, molto limitato.

Cosa raccomanda la Corte

IX. Ai fini di future iniziative in materia di occupazione, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero:

- gestire le aspettative fissando obiettivi e valori-obiettivo realistici e raggiungibili;
 - svolgere valutazioni delle carenze e analisi di mercato prima di porre in essere i sistemi previsti;
-

X. Gli Stati membri dovrebbero:

- stabilire strategie mirate appropriate per individuare l'intera popolazione NEET al fine di registrarla;
- tracciare un quadro completo del costo dell'attuazione della Garanzia per i giovani per l'intera popolazione NEET e stabilire, in funzione degli stanziamenti disponibili, le priorità delle misure correlate da attuare;
- far sì che le offerte siano considerate qualitativamente valide solo se corrispondono al profilo del partecipante e alla domanda del mercato del lavoro e se conducono a un'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro;
- migliorare i sistemi di monitoraggio e di reporting degli Stati membri, al fine di fornire regolarmente dati di qualità e facilitare lo sviluppo di politiche giovanili più basate su fatti concreti, in particolare la capacità di monitorare i partecipanti che escono dal sistema della Garanzia per i giovani al fine di ridurre, nella misura del possibile, il numero delle uscite con destinazione ignota.

XI. La Commissione dovrebbe:

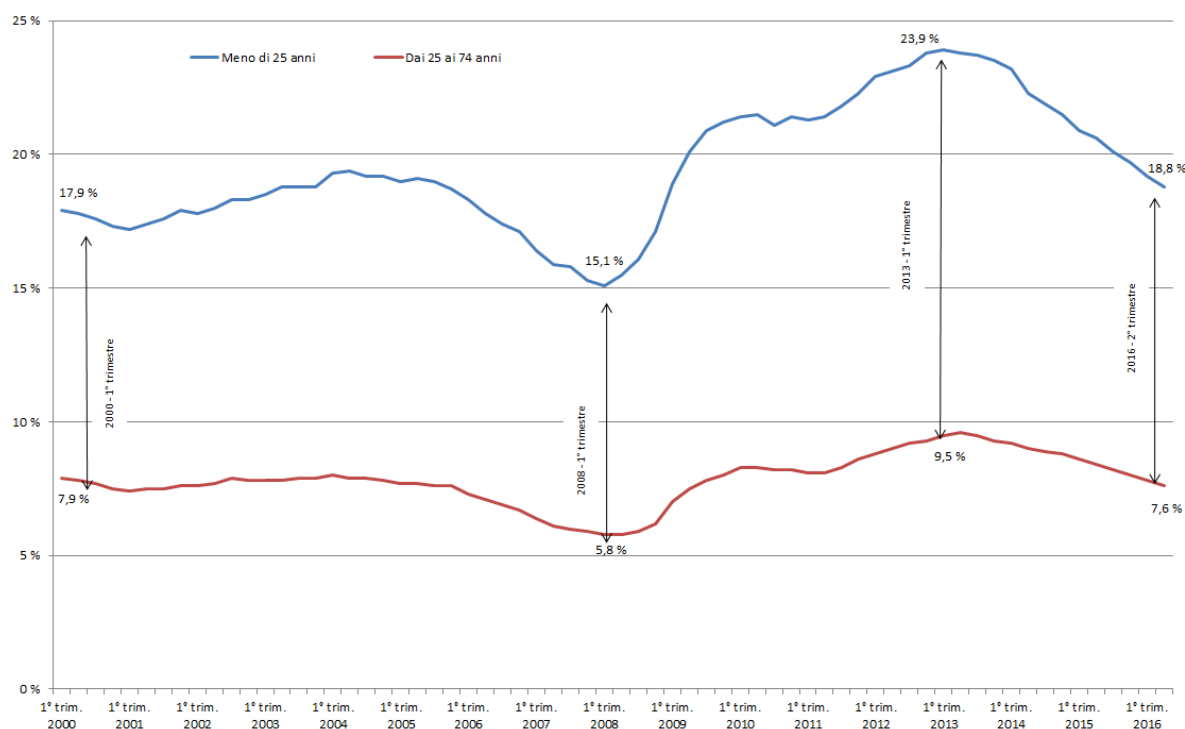
- insieme all'EMCO, definire e proporre norme per i criteri di qualità applicabili alle offerte da proporre nell'ambito della Garanzia per i giovani;
 - individuare e diffondere le buone prassi in materia di monitoraggio e reporting sulla base di un quadro completo dei sistemi in uso presso gli Stati membri;
 - tramite il processo di approvazione cui sono soggetti gli emendamenti dei PO, fare in modo che gli Stati membri procedano a una valutazione globale delle caratteristiche della popolazione NEET affinché le misure IOG incluse nei PO rispondano in maniera adeguata alle esigenze dei giovani;
 - rivedere i propri orientamenti sulla raccolta dei dati per minimizzare il rischio di sovrastima dei risultati. Gli Stati membri dovrebbero rivedere di conseguenza i propri dati di base e i valori-obiettivo.
-

INTRODUZIONE

La disoccupazione giovanile nell'UE

1. La disoccupazione giovanile non è un fenomeno nuovo e in molti Stati membri dell'UE per molti anni ha raggiunto livelli estremamente alti. La crisi economica del 2008 ha reso ancora più difficile l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione giovanile (nella classe d'età tra i 15 e i 24 anni) è infatti cresciuto di 8,8 punti percentuali tra il primo trimestre 2008 e il primo trimestre 2013, quando ha raggiunto il livello massimo di 23,9 %.
2. Nello stesso periodo, il tasso di disoccupazione per la popolazione attiva nella classe di età tra i 25 e i 74 anni è cresciuto di 3,7 punti percentuali, passando dal 5,8 % al 9,5 %, un aumento inferiore alla metà di quello registrato per la classe d'età fra i 15 e i 24 anni (cfr. **grafico 1**).

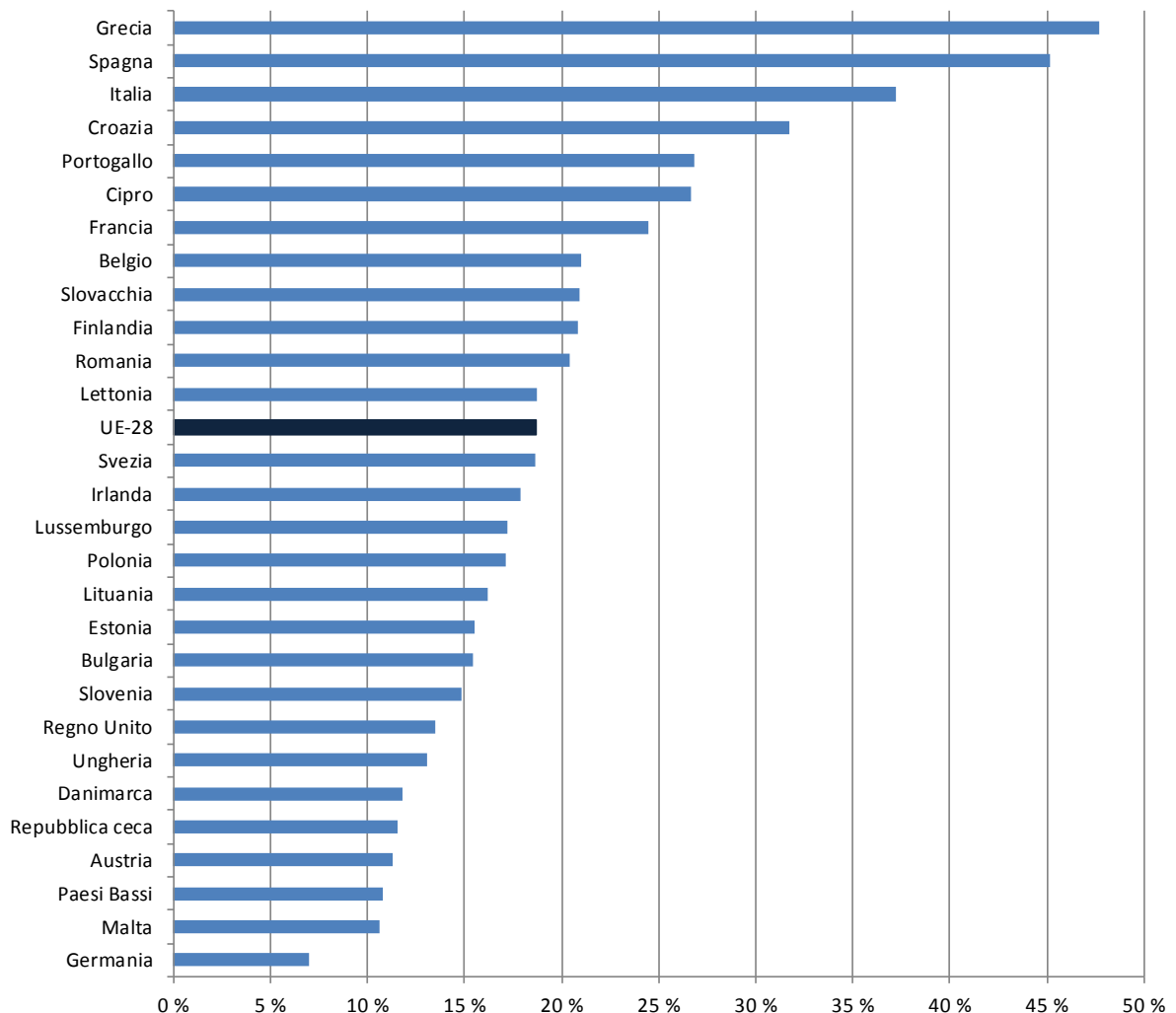
Grafico 1 - Tasso di disoccupazione per le classi d'età 15-24 e 25-74, dal 2000 a giugno 2016, media UE-28



Fonte: Tassi di disoccupazione Eurostat UE-28, destagionalizzati.

3. Anche se la situazione è migliorata dalla metà del 2013, nell'UE oltre 4,2 milioni di giovani al di sotto dei 25 anni erano ancora disoccupati alla fine di giugno 2016 (tasso di disoccupazione medio del 18,8 %). Gli Stati membri più colpiti erano Grecia (47,7 %), Spagna (45,2 %) e Italia (37,2 %) (cfr. **grafico 2**).

Grafico 2 - Tasso di disoccupazione giovanile per Stato membro nel giugno 2016 (al di sotto dei 25 anni)



Fonte: Eurostat, tasso di disoccupazione giovanile (di età inferiore ai 25 anni) destagionalizzato.

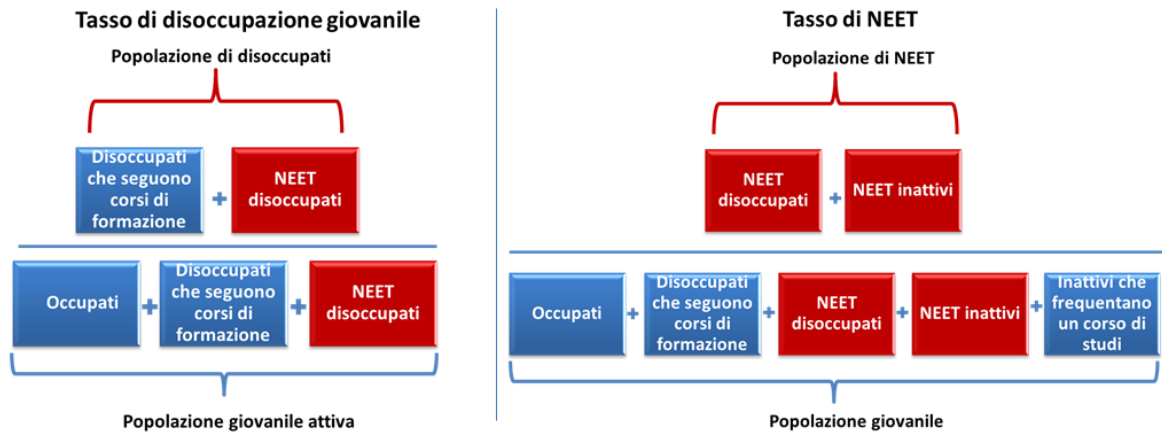
4. Oltre alle conseguenze finanziarie dirette che comportano per i giovani, i lunghi periodi di disoccupazione hanno anche un effetto negativo in termini di futura occupabilità, accresciuto rischio di povertà, esclusione sociale e ruolo nella società nel suo complesso. Inoltre, vi è il rischio di non sfruttare al meglio il talento e le competenze dei giovani.

5. In aggiunta, l'alto livello di disoccupazione giovanile ha un effetto negativo sulla crescita economica e sulla produttività e comporta un pesante onere economico per la società nel suo insieme. Ad esempio, molti laureati non sono in grado di trovare lavoro e non possono pertanto contribuire alla crescita economica con le proprie competenze e conoscenze. I giovani poco qualificati o con nessuna qualifica potrebbero avere difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro e potrebbero restarne esclusi o trovarsi sempre più presi in un circolo vizioso di basse retribuzioni e scarse prospettive di miglioramento.

NEET: giovani che non hanno un lavoro e non seguono un percorso scolastico o formativo

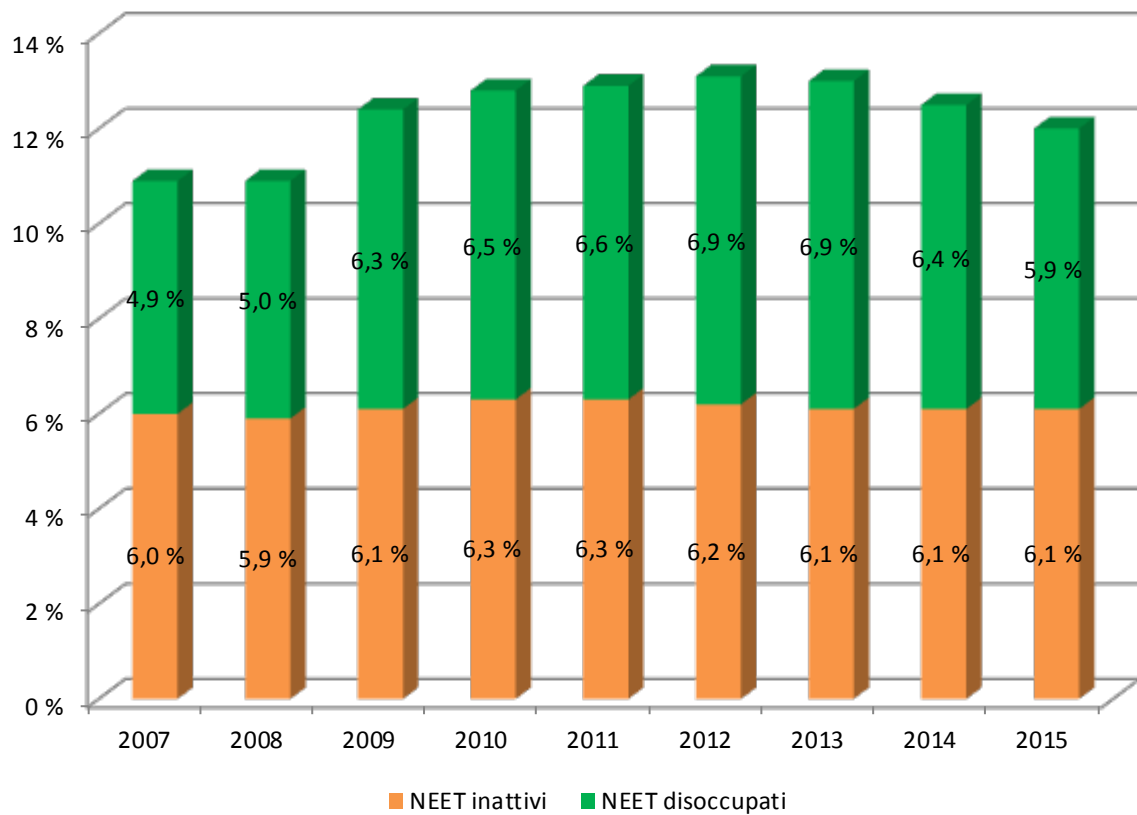
6. Oltre al gruppo dei giovani disoccupati (ossia disponibili ad iniziare un'attività lavorativa e che ricercano attivamente un'occupazione), vi è un altro vasto gruppo di giovani che sono meno motivati ad essere proattivi e che sono, pertanto, ancora più lontani dal mercato del lavoro. Sono i giovani inattivi che non seguono un percorso scolastico o formativo, denominati NEET inattivi. Considerati insieme, questi due gruppi (NEET "disoccupati" e NEET "inattivi") di età compresa tra i 15 ed i 24 anni e, in alcuni Stati membri, fra i 15 e i 29 anni, compongono una popolazione distinta chiamata NEET. Anche se il tasso di disoccupazione giovanile è l'indicatore più comunemente utilizzato, esso non fornisce un quadro completo della situazione come invece avviene per il tasso di NEET. Va rilevato che quest'ultimo è inferiore al tasso di disoccupazione giovanile (cfr. **grafico 3**).

Grafico 3 - Tasso di disoccupazione giovanile rispetto al tasso di NEET



Fonte: Corte dei conti europea.

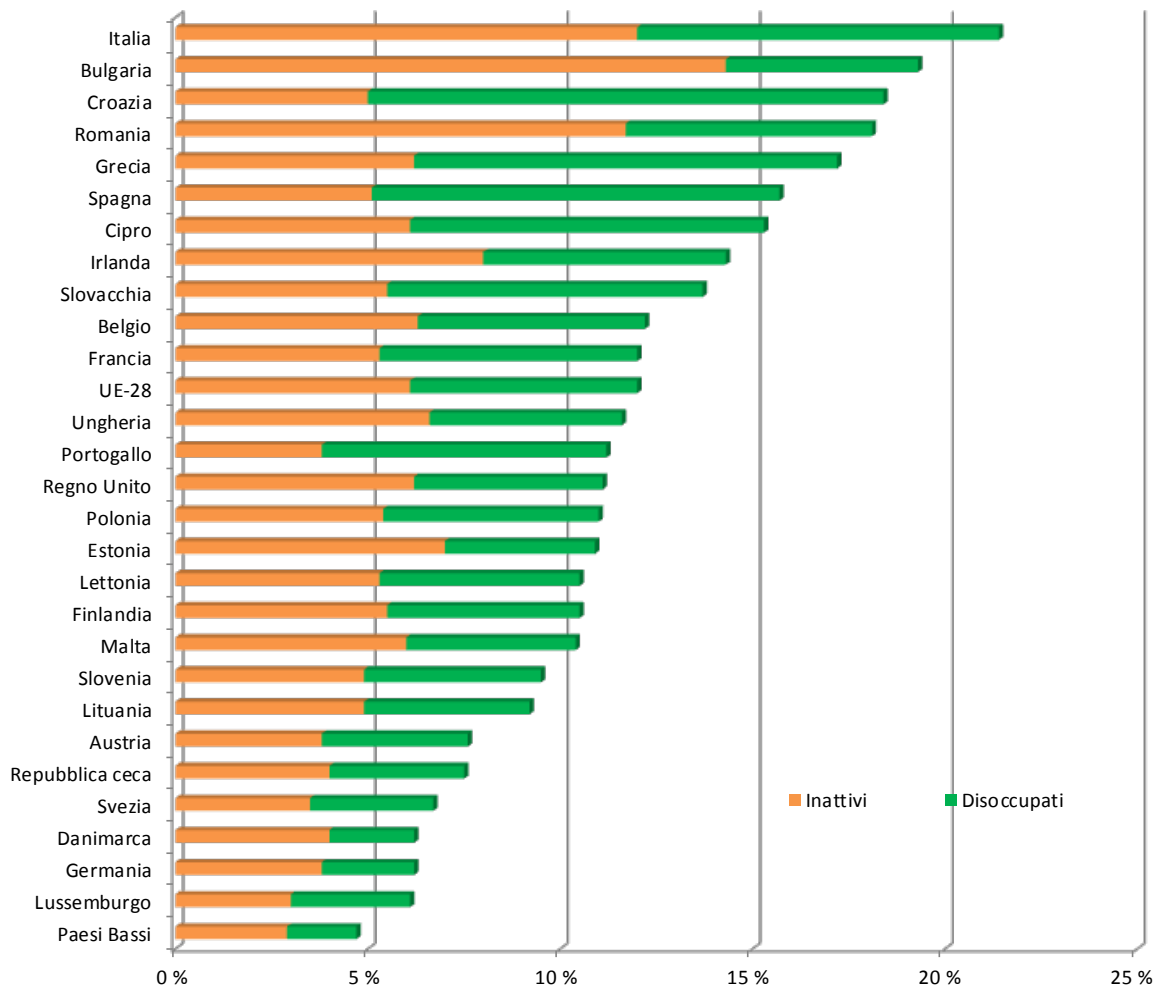
7. I NEET sono la popolazione di riferimento utilizzata per la Garanzia per i giovani. Pertanto, ai fini della presente relazione, verrà utilizzato il concetto di disoccupazione dei NEET anziché quello di disoccupazione giovanile.
8. La percentuale di NEET di età compresa tra i 15 e i 24 anni è aumentata dopo il 2007, raggiungendo il massimo nel 2012, principalmente a causa della crescita del numero di NEET disoccupati, ed è poi leggermente diminuita (cfr. [grafico 4](#)).

Grafico 4 - Andamento del tasso di NEET nell'UE-28 nel periodo 2007-2015

Fonte: dati Eurostat sulla popolazione NEET tra i 15 ed i 24 anni.

9. Alla fine del 2015, i tassi di NEET per la classe di età dei 15-24enni differivano fortemente da uno Stato membro all'altro (cfr. **grafico 5**). Se in Italia e Bulgaria i tassi di NEET erano vicini o superiori al 20 %, nei Paesi Bassi, in Lussemburgo e in Germania erano vicini o inferiori al 5 %.

Grafico 5 - Tasso di NEET per Stato membro e per categoria (meno di 25 anni) nel 2015



Fonte: dati Eurostat sulla popolazione NEET tra i 15 ed i 24 anni.

10. Se il tasso di NEET differisce notevolmente da uno Stato membro all'altro, anche la composizione della popolazione NEET (fra i 15 e i 24 anni) non è uniforme. I tassi di NEET disoccupati sono maggiori in Croazia (13,4 %), Grecia (11,0 %) e Spagna (10,6 %), dove uno scenario di crescita economica potrebbe facilitarne l'integrazione nel mercato del lavoro. La situazione è diversa in Bulgaria (14,3 %), Italia (12,0 %) e Romania (11,7 %), dove si osservano i più alti tassi di NEET inattivi. In questi Stati membri, i servizi per l'impiego devono svolgere un ruolo molto più attivo per integrare questi giovani nel mercato del lavoro.

Garanzia per i giovani

11. Il compito dell'UE in materia di occupazione consiste nell'assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, soprattutto definendone gli orientamenti. La Commissione può inoltre sostenere e, se necessario, integrare le azioni nazionali tese a contrastare la disoccupazione¹. Una delle iniziative più significative dell'UE volte a migliorare la situazione dei giovani sul mercato del lavoro è la Garanzia per i giovani.

12. Nel settembre 2010, per la prima volta, la Commissione ha invitato gli Stati membri ad assicurare a tutti i giovani un lavoro, ulteriori studi o la partecipazione ad altre misure di attivazione entro quattro mesi dall'uscita dal sistema di istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione. Tale iniziativa è nota con il nome di "*Youth Guarantee*", ossia Garanzia per i giovani. Questa proposta è stata presentata nell'ambito dell'iniziativa faro "*Youth on the move*" (Gioventù in movimento) della strategia Europa 2020², che promuoveva un'istruzione e una formazione migliori, una maggiore integrazione nel mercato del lavoro e una maggiore mobilità quali strumenti per contrastare la disoccupazione giovanile.

13. Nel dicembre 2012, la Commissione ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani nel suo pacchetto sull'occupazione giovanile³. Questa iniziativa può essere considerata un impegno politico, in quanto la

¹ Articolo 5, paragrafo 2, e articolo 147 della versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (GU C 115 del 9.5.2008, pag. 47).

² COM(2010) 477 definitivo del 15 settembre 2010 "Youth on the Move – Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva nell'Unione europea".

³ COM(2012) 729 *final* del 5 dicembre 2012 "Proposta di raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una garanzia per i giovani".

raccomandazione è stata adottata dal Consiglio dei ministri dell'UE nell'aprile 2013⁴ e in seguito avallata dal Consiglio europeo nel giugno 2013⁵ (cfr. **riquadro 1**).

Riquadro 1 – Che cos'è la “Garanzia per i giovani”?

Nel quadro della Garanzia per i giovani gli Stati membri dovrebbero far sì che, entro quattro mesi dall'uscita dal sistema di istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione, i giovani di età inferiore ai 25 anni possano trovare un lavoro qualitativamente valido in linea con le loro conoscenze, competenze ed esperienza oppure possano acquisire le conoscenze, le competenze e l'esperienza per trovare in futuro un lavoro attraverso un apprendistato, un tirocinio o il proseguimento degli studi.

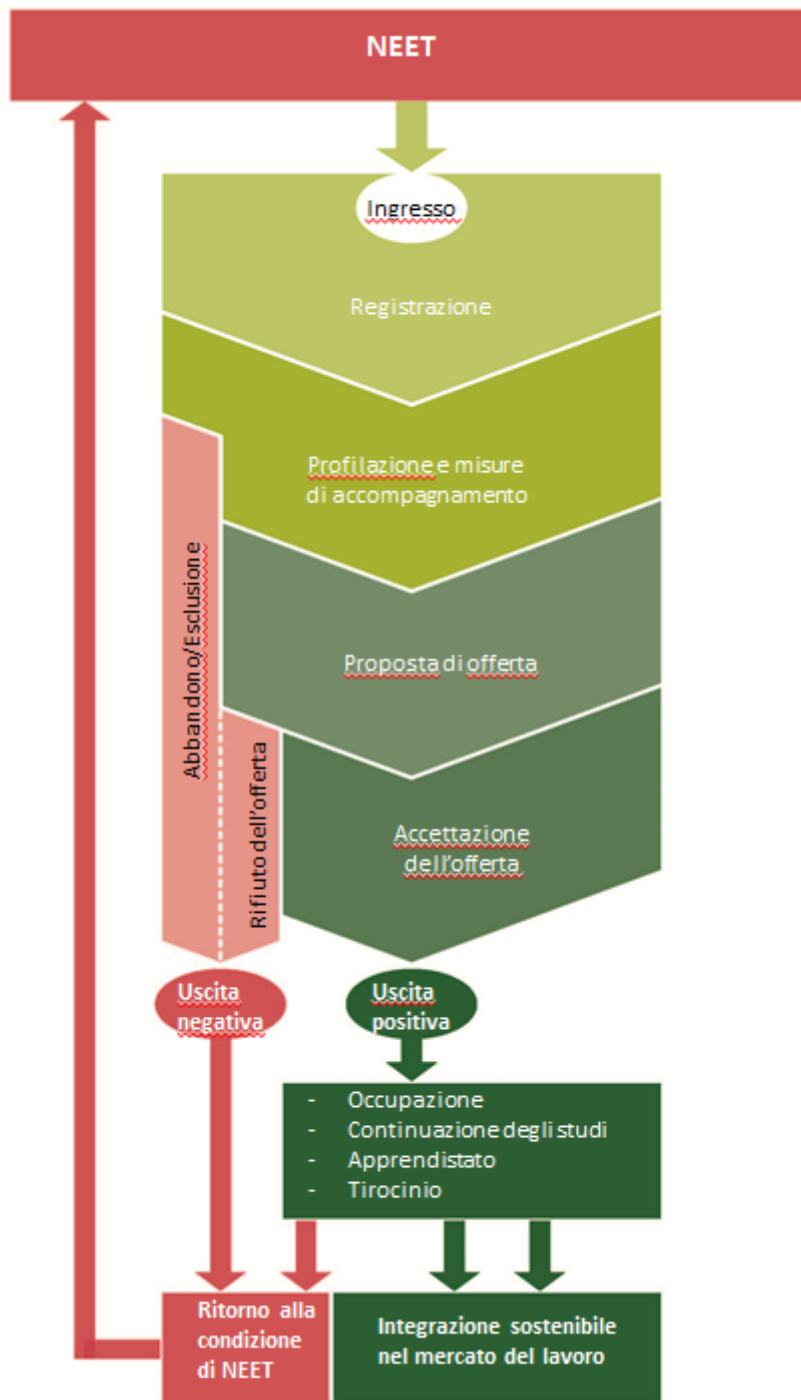
14. La novità della Garanzia per i giovani sta nel fatto che, oltre alle misure esistenti dirette ai giovani attivamente alla ricerca di un lavoro, mira a raggiungere sistematicamente i giovani inattivi che non cercano lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo. Ha inoltre l'obiettivo di integrare stabilmente tutti i NEET nel mercato del lavoro.

⁴ Raccomandazione del Consiglio, del 22 aprile 2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani (GU C 120 del 26.4.2013, pag. 1).

⁵ Conclusioni del Consiglio europeo, 27-28 giugno 2013, EUCO 104/2/13 (<http://www.consilium.europa.eu>).

15. Nel **grafico 6** sono descritte le diverse fasi del percorso previsto dalla Garanzia per i giovani.

Grafico 6 - Percorso della Garanzia per i giovani



Fonte: Corte dei conti europea.

16. La raccomandazione del Consiglio chiede agli Stati membri di attuare “il più rapidamente possibile” i sistemi di Garanzia per i giovani. Sostiene inoltre che: “Riguardo agli Stati membri che vivono le maggiori difficoltà in termini di bilancio ed hanno i livelli più elevati di NEET o di disoccupazione giovanile, potrebbe anche essere presa in considerazione un'attuazione graduale”⁶. Anche la Commissione ha incoraggiato gli Stati membri a dare la priorità all'occupazione dei giovani nei rispettivi bilanci nazionali.

17. Non era specificata alcuna data entro cui dare attuazione alla Garanzia per i giovani per l'intera popolazione NEET. Come prima cosa, gli Stati membri avrebbero dovuto preparare i loro Piani di attuazione della Garanzia per i giovani (PAGG), da adottare entro la fine di dicembre 2013 o la fine della primavera 2014, a seconda del livello di disoccupazione giovanile del singolo Stato membro.

Meccanismi di monitoraggio della Garanzia per i giovani

18. La raccomandazione del Consiglio che istituisce la Garanzia per i giovani sottolinea che gli Stati membri dovrebbero monitorare e valutare tutte le misure sottoposte ai sistemi di Garanzia per i giovani, affinché si possano elaborare più strategie e interventi basati su fatti concreti, dopo aver esaminato perché, dove e cosa funzioni, garantendo quindi un uso efficiente delle risorse e una buona redditività dell'investimento.

19. La raccomandazione demanda alla Commissione il monitoraggio e l'attuazione della Garanzia per i giovani, “attraverso la sorveglianza multilaterale esercitata dal comitato per l'occupazione (EMCO)”. Nel 2014, l'EMCO⁷ ha approvato un quadro di indicatori per il monitoraggio della Garanzia per i giovani, accompagnato da un manuale metodologico completo⁸.

⁶ Raccomandazione del Consiglio, del 22 aprile 2013, sull'istituzione di una garanzia per i giovani (GU C 120 del 26.4.2013), paragrafo 27.

⁷ Riunione EMCO tenutasi a Roma il 22-23 settembre 2014.

⁸ Cfr. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115>.

Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG)

20. Parallelamente, nel febbraio 2013, il Consiglio e il Parlamento europeo hanno deciso di istituire l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), dotata di una linea di bilancio specifica, al fine di aumentare il sostegno finanziario dell'UE disponibile per le regioni e gli individui più colpiti dalla disoccupazione e dall'inattività giovanili.

21. La IOG è integrata nella programmazione d'insieme dell'FSE ed è approvata sotto forma di un apposito programma operativo IOG, oppure nell'ambito dei programmi operativi FSE, come asse prioritario specifico o come parte di uno o più assi prioritari⁹. La Commissione ha quindi un maggiore livello di responsabilità in questo campo rispetto a quanto non ne abbia nella Garanzia per i giovani. Mentre la Garanzia per i giovani è un impegno politico a fornire un'offerta a tutti i NEET di meno di 25 anni, la IOG è uno strumento di finanziamento per misure rivolte a individui¹⁰ nella stessa popolazione. La dotazione complessiva approvata per la IOG è di 6,4 miliardi di euro per il periodo di programmazione 2014-2020, che includono 3,2 miliardi di euro da una nuova specifica linea del bilancio UE a cui devono aggiungersi almeno 3,2 miliardi di euro di dotazioni finanziarie nazionali nell'ambito dell'FSE esistente.

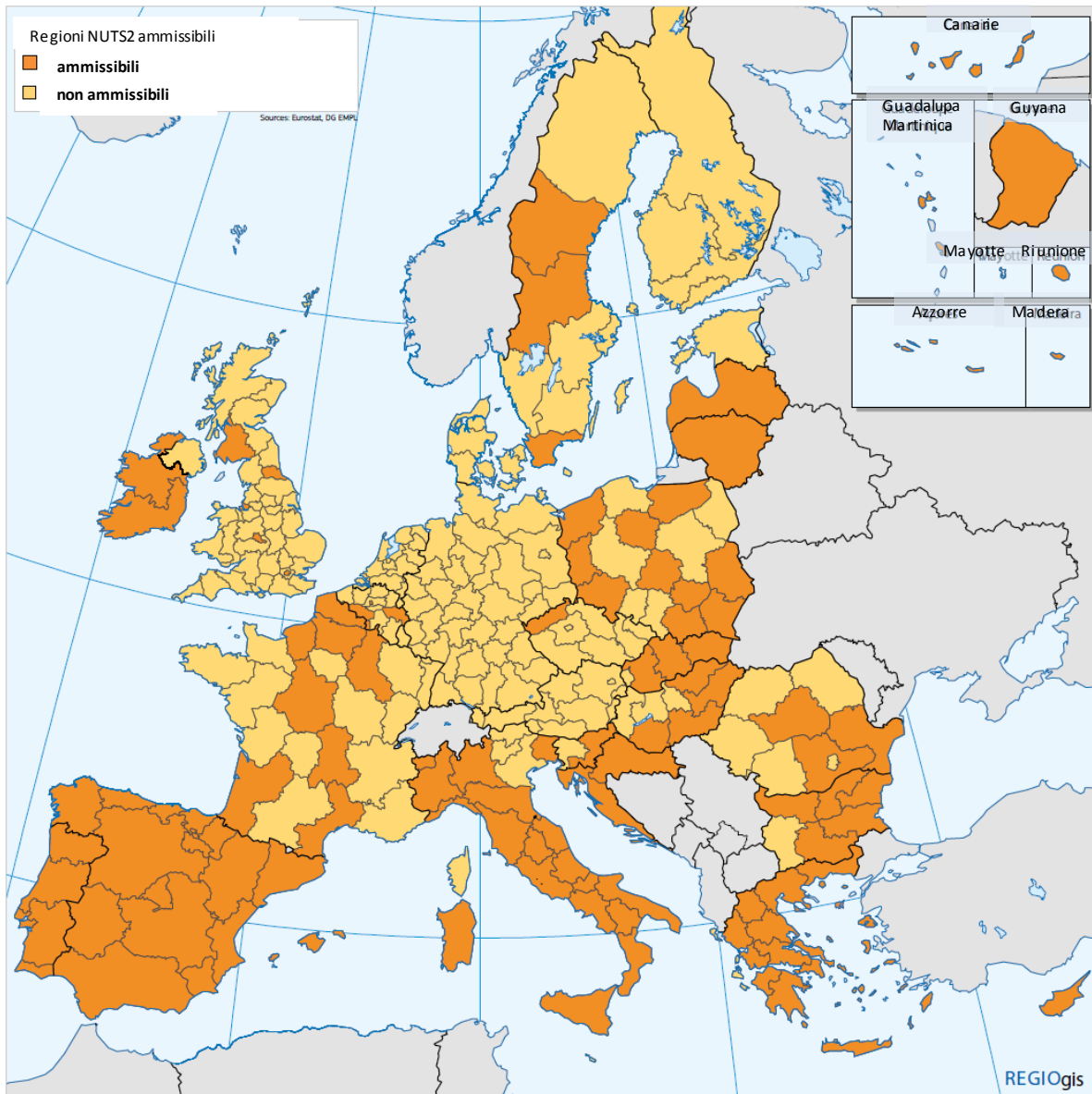
22. Le "regioni ammissibili" ai fini della IOG sono quelle con tassi di disoccupazione giovanile, per i giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni, superiori al 25 % nel 2012 e, per gli Stati membri in cui il tasso di disoccupazione giovanile era cresciuto in misura superiore al 30 % nel 2012, quelle con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 20 % nel 2012¹¹ (cfr. ***grafico 7***).

⁹ Articolo 18 del 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 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 470).

¹⁰ Considerando 11 del regolamento (UE) n. 1304/2013.

¹¹ Articolo 16 del regolamento n. 1304/2013.

Grafico 7 - Regioni ammissibili al finanziamento IOG



Fonte: Commissione europea.

23. Il monitoraggio delle misure della Garanzia per i giovani finanziate dalla IOG e/o dall'FSE segue le previsioni indicate nel quadro giuridico per i Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE)¹².

¹² 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,

24. Nell'ottobre 2016, la Commissione ha pubblicato una comunicazione¹³ che sottolinea i principali risultati raggiunti dalla Garanzia per i giovani e dall'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile dalla loro creazione nel 2013 e trae conclusioni su come migliorare gli sforzi a livello nazionale e dell'UE per attuare i sistemi nazionali di Garanzia per i giovani¹⁴. Parallelamente, la Commissione ha proposto di rafforzare la dotazione per la IOG e di integrare la dotazione specifica della IOG di 1 miliardo di euro nel corso del periodo 2017–2020 (a cui si aggiungerà 1 miliardo di euro erogato dall'FSE), per raggiungere un importo totale di 8 miliardi di euro¹⁵.

Precedente valutazione della Corte dei conti europea sulla Garanzia per i giovani

25. Nel marzo 2015, la Corte ha pubblicato una relazione speciale¹⁶ sul sostegno fornito dalla Commissione agli Stati membri per l'attuazione della Garanzia per i giovani. Ha individuato tre principali rischi per una sua efficace attuazione:

- l'adeguatezza del finanziamento complessivo,
- come viene definita un'offerta qualitativamente valida e
- il modo in cui la Commissione monitora i risultati del sistema e li comunica.

26. La presente relazione completa ed integra questa analisi valutando l'attuazione della Garanzia per i giovani a livello di Stato membro.

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 (GU L 347 del 20.12.2013, pag. 320) e regolamento (UE) n. 1304/2013.

¹³ COM(2016) 646 *final* del 4 ottobre 2016 “La Garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza”.

¹⁴ COM(2016) 646 *final*.

¹⁵ COM(2016) 603 *final* del 14 settembre 2016 “Riesame/revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2014-2020. Un bilancio dell'UE incentrato sui risultati”.

¹⁶ Relazione speciale n. 3/2015, intitolata “La Garanzia per i giovani nell'UE: i primi passi sono stati compiuti, ma si profilano rischi di attuazione” (<http://eca.europa.eu>).

ESTENSIONE ED APPROCCIO DELL'AUDIT

27. Con il presente audit la Corte ha esaminato se la Garanzia per i giovani stesse producendo risultati negli Stati membri e se l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) contribuisse a tali risultati. In particolare, gli auditor della Corte hanno verificato se gli Stati membri:

- abbiano compiuto progressi nell'attuazione della Garanzia per i giovani. Gli aspetti presi in esame, sulla base dei dati EMCO comunicati dagli Stati membri, hanno incluso l'andamento del numero di NEET, l'identificazione e la registrazione dei NEET, la presentazione di offerte entro quattro mesi e la successiva sostenibilità di queste offerte;
- abbiano adeguatamente tenuto conto di fattori correlati che potrebbero influenzare i progressi nell'attuazione della Garanzia per i giovani basata sulle disposizioni della raccomandazione del Consiglio. Sono stati pertanto esaminati le strategie atte a garantire la registrazione di tutti i NEET, la valutazione dei costi di attuazione ed i finanziamenti disponibili, l'approccio adottato dagli Stati membri per l'integrazione sostenibile dei NEET e l'adeguatezza del monitoraggio e dei resoconti effettuati dagli Stati membri;
- abbiano attuato l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) in modo tale da contribuire al raggiungimento degli obiettivi della Garanzia per i giovani.

28. Al fine di valutare i progressi compiuti nell'attuazione della Garanzia per i giovani, gli auditor della Corte si sono recati in sette Stati membri: Irlanda, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Portogallo e Slovacchia. Per ognuno di questi, l'analisi è basata sulle classi di età da essi selezionate (ossia fra i 15 e i 24 anni o fra i 15 e i 29 anni). Inoltre, per valutare il contributo fornito dall'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), gli auditor si sono recati in questi stessi Stati membri (ad eccezione di Irlanda e Slovacchia) ed hanno esaminato sei OP (cinque nazionali ed uno regionale in Francia). Gli Stati membri sono stati selezionati in base ai seguenti criteri fondamentali:

- il tasso di disoccupazione giovanile;
-

- la percentuale di NEET sulla popolazione totale della stessa classe di età;
- la quota della dotazione finanziaria specifica totale della IOG.

29. I documenti probatori sono stati ottenuti attraverso:

- esame documentale a livello nazionale e UE;
- colloqui con le autorità nazionali responsabili dell'attuazione della Garanzia per i giovani e con le autorità di gestione dei PO IOG/FSE;
- un'analisi dei dati (compresi quelli forniti all'EMCO);
- un esame di un campione di 175 individui che hanno beneficiato di offerte finanziate dalla IOG, 35 in ciascuno dei cinque Stati membri, per esaminare il contributo fornito da tale iniziativa.

L'audit degli Stati membri ha riguardato il periodo compreso tra l'avvio della Garanzia per i giovani nell'aprile 2013 e il maggio 2016.

OSSERVAZIONI

Valutazione dei progressi dell'attuazione della Garanzia per i giovani

30. Gli auditor hanno ritenuto che fosse il momento opportuno per valutare i progressi nell'attuazione della Garanzia per i giovani, dato che la raccomandazione del Consiglio era stata approvata nella prima metà del 2013.

31. Sulla base dei dati trasmessi dagli Stati membri all'EMCO nonché dei dati Eurostat sui NEET e la popolazione giovanile, gli auditor hanno esaminato, per i sette Stati membri visitati, se:

- il numero di NEET fosse diminuito dopo l'introduzione della Garanzia per i giovani;
 - gli Stati membri avessero compiuto progressi nell'identificare e registrare i NEET;
 - tutti i NEET registrati avessero ricevuto entro quattro mesi un'offerta di lavoro, di formazione, di apprendistato o di proseguimento degli studi;
-

- i giovani che hanno beneficiato della Garanzia per i giovani siano stati integrati in modo sostenibile nel mercato del lavoro.

Diminuzione del numero di NEET correlata alla diminuzione della popolazione giovanile

32. Tra l'avvio della Garanzia per i giovani e il primo trimestre 2016, la popolazione giovanile complessiva nei sette Stati membri visitati è diminuita di circa 286 000 unità. A tale calo hanno contribuito fattori demografici, tra cui il calo naturale della popolazione giovanile e la migrazione netta.

33. Nello stesso periodo, la popolazione NEET è diminuita in tutti gli Stati membri visitati, salvo che in Francia, di circa 374 000 unità. Tuttavia, l'aumento della popolazione giovanile in Francia era dovuto ad un aggiustamento tecnico segnalato da Eurostat nel primo trimestre del 2014. Senza la Francia, il calo della popolazione giovanile e dei NEET sarebbe stato rispettivamente di 500 000 e di 432 000 unità (cfr. **tabella 1**).

Tabella 1 - Popolazione giovanile e NEET nel 2013 e nel 2016 (in migliaia)

	Popolazione giovanile		Variazione	Popolazione NEET		Variazione
	1° trim. 2013	1° trim. 2016		1° trim. 2013	1° trim. 2016	
IE	542	520	-22	86	66	-21
ES	4 562	4 398	-165	839	622	-217
FR	7 284	7 497	213	797	855	58
HR	778	743	-36	181	135	-46
IT	9 286	9 165	-120	2 289	2 258	-32
PT	1 720	1 658	-63	293	227	-66
SK	1 133	1 040	-94	215	164	-52
Totale	25 306	25 020	-286	4 701	4 327	-374

Fonte: dati Eurostat.

34. L'analisi della Corte mostra che questa riduzione della popolazione NEET non è stata dovuta ad un aumento dei giovani occupati. Anche se i tassi di disoccupazione giovanile sono diminuiti nell'insieme dei sette Stati membri visitati, il numero di giovani occupati è in realtà diminuito di 40 000 unità tra il primo trimestre 2013 e lo stesso periodo del 2016.

35. Il principale fattore che ha contribuito alla diminuzione della popolazione NEET è stato il numero di giovani che frequentano corsi di istruzione, cresciuto di 315 000 unità nello stesso

periodo. Ciò potrebbe essere spiegato dal fatto che i giovani tendono a continuare gli studi e ritardano l'entrata nel mercato del lavoro durante i periodi di ridotta crescita economica (cfr. **tabella 2**).

Tabella 2 - Composizione ed evoluzione della popolazione dei giovani e dei NEET negli Stati membri visitati (in migliaia) dal primo trimestre 2013 al primo trimestre 2016

Situazione	1° trim. 2013	1° trim. 2016	Variazione
NEET disoccupati	2 699	2 312	-387
NEET inattivi	2 002	2 014	13
Popolazione NEET totale	4 701	4 327	-374
Occupati	6 948	6 908	-40
Disoccupati che seguono corsi di formazione	765	579	-186
Inattivi che frequentano un corso di studi	12 891	13 206	315
Popolazione giovanile totale	25 306	25 020	-286

Fonte: dati Eurostat.

Scarsi progressi nell'identificare e registrare i NEET

36. La Garanzia per i giovani è rivolta a tutti i giovani, qualunque sia il loro status riguardo al mercato del lavoro. Prima dell'introduzione della Garanzia per i giovani, tutti gli Stati membri fornivano già assistenza ai quei NEET che cercavano attivamente un impiego. In generale, tale assistenza veniva fornita dai servizi pubblici per l'impiego (SPI) o da enti simili presso cui era necessario registrarsi per ottenere il sostegno.

37. La raccomandazione del Consiglio invita gli Stati membri ad instaurare sistemi di Garanzia per i giovani intesi a fornire, entro quattro mesi, un'offerta qualitativamente valida a tutti i giovani che diventano disoccupati o che escono dal sistema di istruzione formale. Ciò presuppone l'identificazione di tutti i NEET, in particolare quelli che non cercano attivamente un lavoro (ossia i NEET inattivi), cui non si applicano i sistemi attualmente in vigore. Ciò richiedeva riforme strutturali, con il coinvolgimento di nuovi partner che lavorassero a stretto contatto con questo gruppo bersaglio, e risorse finanziarie aggiuntive.

La quota di NEET registrati entro la fine del 2015 non è aumentata in misura consistente con l'introduzione della Garanzia per i giovani

38. I sette Stati membri visitati avevano situazioni di partenza diverse in termini di popolazione NEET già coperta prima dell'introduzione della Garanzia per i giovani. La percentuale di NEET già identificati in Francia era dell'82 %, mentre in Italia era soltanto del 38 % (cfr. ***tabella 3***).

Tabella 3 - Disoccupati registrati prima della Garanzia per i giovani e NEET registrati nel 2014 e 2015¹ (in migliaia)

		Prima della	2014	2015
IE 15-24	Registrati	48	46	37
	Popolazione NEET	74	80	74
	%	65 %	58 %	50 %
ES 15-29	Registrati	461	465	788
	Popolazione NEET	707	685	1273
	%	65 %	68 %	62 %
FR 15-24	Registrati	673	726	715
	Popolazione NEET	821	851	889
	%	82 %	85 %	80 %
HR 15-29	Registrati	121	94	89
	Popolazione NEET	177	166	151
	%	68 %	56 %	59 %
IT 15-29	Registrati	925	51	213
	Popolazione NEET	2414	2413	2349
	%	38 %	2 %	9 %
PT 15-29	Registrati	142	100	109
	Popolazione NEET	265	245	220
	%	54 %	41 %	50 %
SK 15-29	Registrati	134	87	80
	Popolazione NEET	225	201	184
	%	60 %	43 %	43 %

¹ Le cifre utilizzate per il periodo anteriore all'introduzione della Garanzia per i giovani corrispondono alla percentuale di persone registrate come "disoccupati" presso gli SPI nella classe di età a cui è diretta la Garanzia per i giovani prima che questa fosse introdotta. I dati utilizzati per la Spagna sono stati forniti dall'SPI spagnolo, in quanto i dati EMCO coprono soltanto i NEET registrati nell'SNGJ (banca dati spagnola per la Garanzia per i giovani). I dati della Francia per il 2014 tengono solo conto del *Pôle Emploi* per evitare i doppi conteggi con gli uffici locali per l'impiego, le *Missions Locales*. Le cifre per il 2014 e il 2015 corrispondono ai dati medi per l'anno.

² I dati utilizzati per il periodo anteriore alla Garanzia per i giovani: Irlanda, quarto trimestre 2013; Spagna, secondo trimestre 2014, Francia quarto trimestre 2013, Croazia, quarto trimestre 2013, Italia, primo trimestre 2014; Portogallo, primo trimestre 2014 e Slovacchia, quarto trimestre 2013.

Fonte: SPI, per la situazione di partenza pre-Garanzia per i giovani; banca dati EMCO per il numero di NEET nella Garanzia per i giovani nel 2014 e 2015 e Eurostat per la popolazione NEET.

39. I diversi progressi conseguiti dagli Stati membri possono essere in parte dovuti al fatto che i rispettivi sistemi di Garanzia per i giovani non sono stati avviati nello stesso momento. Inoltre, alcuni Stati membri hanno deciso di trasferire tutti i giovani che erano già registrati

presso i loro SPI (o enti simili) al sistema di Garanzia per i giovani, mentre altri hanno deciso di costituire nuovi registri appositamente per la Garanzia per i giovani.

40. Ad esempio, in Italia, le autorità nazionali hanno deciso di non trasferire automaticamente al sistema della Garanzia per i giovani i soggetti rispondenti ai criteri NEET che erano già registrati come “disoccupati” presso lo SPI, chiedendo invece loro di ri-registrarsi. Questa scelta deliberata da parte delle autorità nazionali ha comportato un ulteriore onere per i NEET e un tasso di registrazione molto basso.

È difficile valutare se la Garanzia per i giovani abbia contribuito a far registrare i NEET

41. Il numero totale di NEET che hanno aderito alla Garanzia per i giovani nei sette Stati membri visitati (ossia che si sono registrati presso un operatore della Garanzia per i giovani) ha raggiunto in totale 2,6 milioni di unità nel 2014. Nel 2015, questo numero è aumentato del 32 %, raggiungendo un totale di oltre 3,4 milioni di unità. Tuttavia, ad eccezione di Spagna, Italia e Francia, il numero di NEET registrati era inferiore nel 2015 rispetto all’anno precedente (cfr. **tabella 4**).

Tabella 4 - Numero totale di giovani che hanno aderito alla Garanzia per i giovani¹

	Adesioni registrate		Variazione
	2014	2015	2015/2014
IE	60 200	54 600	-9 %
ES	572 694	1 268 613	122 %
FR	1 046 478	1 082 215	3 %
HR	272 154	171 739	-37 %
IT	144 368	420 279	191 %
PT	335 151	266 311	-21 %
SK	174 397	165 425	-5 %
Totale	2 605 442	3 429 182	32 %

¹ I dati utilizzati per la Spagna sono stati forniti dall’SPI spagnolo, in quanto i dati EMCO coprono soltanto i NEET registrati nell’SNGJ (banca dati spagnola per la Garanzia per i giovani). I dati della Francia per il 2014 tengono solo conto del *Pôle Emploi* per evitare i doppi conteggi con gli uffici locali per l’impiego, le *Missions Locales*.

Fonte: banca dati EMCO e Eurostat.

42. L'analisi della Corte mostra che le significative differenze tra uno Stato membro e l'altro sono dovute alle seguenti ragioni:

- in Spagna, i due principali fattori sono stati i seguenti: 1) la comunicazione dei dati sui NEET è iniziata soltanto nel luglio 2014 e 2) la classe di età è stata estesa nel luglio 2015 per includere i NEET dai 25 ai 29 anni, determinando così quasi 390 000 registrazioni aggiuntive;
- in Italia, la comunicazione ha riguardato soltanto il periodo di otto mesi a partire da maggio 2014, dato che le autorità hanno deciso di non migrare i potenziali NEET già registrati presso lo SPI prima di tale data e hanno iniziato le registrazioni da zero;
- in Francia, la fonte dei dati è cambiata nei due anni. I dati della Francia per il 2014 hanno tenuto solo conto del servizio pubblico per l'impiego (*Pôle Emploi*) per evitare i doppi conteggi con gli uffici locali per l'impiego (*Missions Locales*). Per il 2015, tuttavia, le cifre compilate dall'EMCO hanno compreso anche i dati delle *Missions Locales*.
- in Croazia e in Portogallo, tutti i NEET precedentemente registrati sono stati inclusi nelle cifre per il 2014, il che spiega l'elevato numero di registrazioni per tale anno. Inoltre, il Portogallo ha comunicato i dati solo dopo marzo 2014, ossia per 10 mesi di tale anno.

Aumento delle “uscite positive”, ma insufficiente disponibilità di offerte

43. I NEET registrati possono uscire dal sistema della Garanzia per i giovani in tre modi:

- aderendo a un'offerta di lavoro, tirocinio, apprendistato o proseguimento degli studi; oppure
- abbandonando volontariamente il sistema oppure
- venendo esclusi in base alle norme/pratiche nazionali (ad esempio, per non aver ripetutamente partecipato alle attività pianificate).

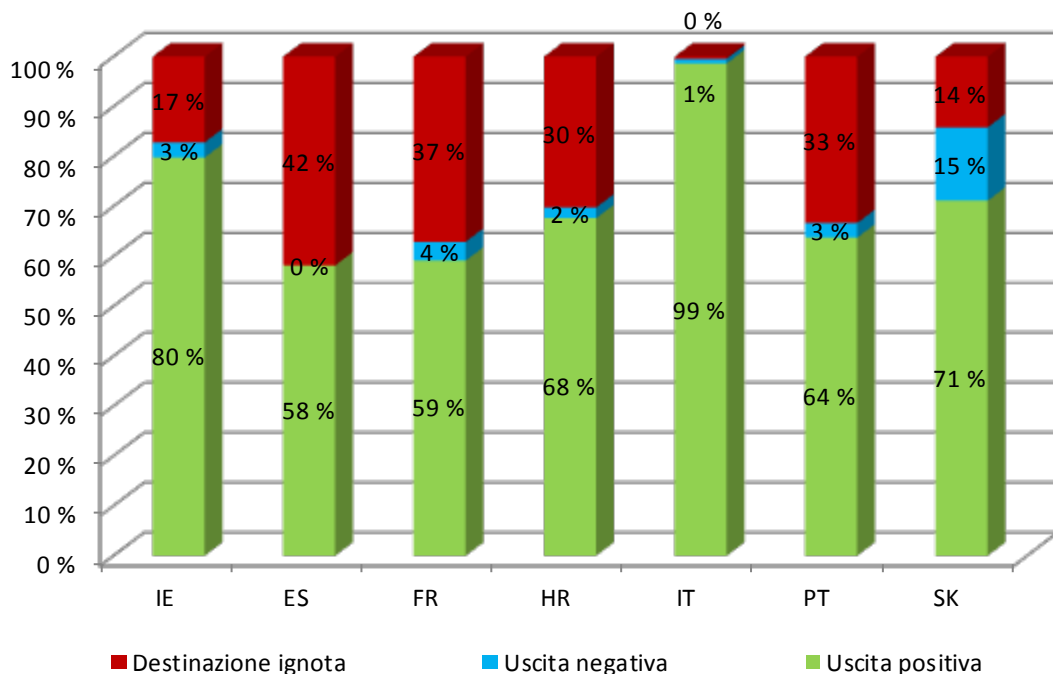
44. I NEET possono uscire dalla fase preparatoria della Garanzia per i giovani con una “uscita positiva” o una “uscita negativa”. Un'“uscita positiva” corrisponde all'accettazione di un'offerta. Un'“uscita negativa” significa che il giovane continua ad essere un NEET

disoccupato o inattivo. Se lo Stato membro non è in grado di verificare la condizione del NEET dopo che è uscito dal sistema, la destinazione è registrata come “ignota”, il che potrebbe corrispondere a una uscita positiva o negativa. La presenza di un numero più ridotto di NEET la cui condizione è ignota indica che il sistema di monitoraggio funziona bene (cfr. paragrafi 92-98).

45. Tutti i NEET che partecipano alle misure di accompagnamento, come la pianificazione delle singole azioni, la gestione dei singoli casi per coloro che necessitano di maggiore sostegno o servizi formativi (ad esempio, competenze di base, competenze trasversali, tutoraggio) sono considerati impegnati nella fase preparatoria della Garanzia per i giovani e non come in uscita dal sistema.

46. Alla fine del 2015, la quota di “uscite positive” variava notevolmente da un paese all’altro, oscillando tra il 58 % in Spagna e il 99 % in Italia (cfr. **grafico 8**).

Grafico 8 - Percentuale delle uscite per tipo (dati cumulativi 2014-2015)¹

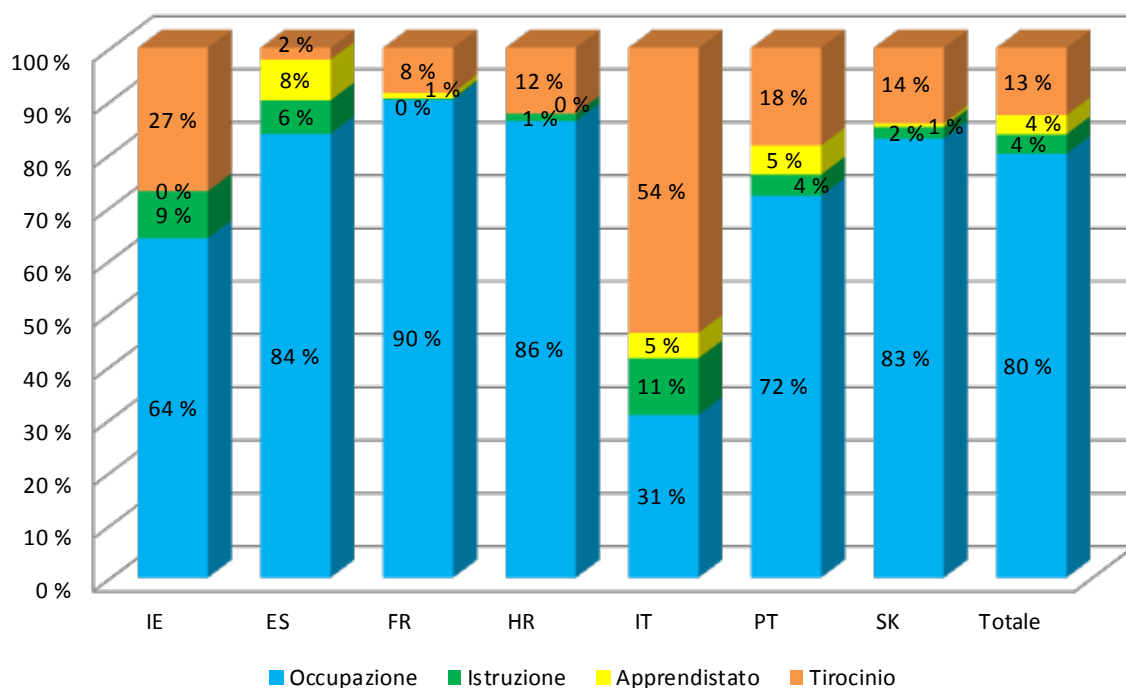


¹ I dati utilizzati per la Spagna sono stati forniti dall’SPI spagnolo, in quanto i dati EMCO coprono soltanto i NEET registrati nell’SNGJ (banca dati spagnola per la Garanzia per i giovani). I dati della Francia per il 2014 tengono solo conto del *Pôle Emploi* per evitare i doppi conteggi con gli uffici locali per l’impiego, le *Missions Locales*.

47. Il tasso di destinazioni “ignote”, ad esempio 42 % in Spagna, riflette generalmente la scarsa qualità dei dati. Il bassissimo numero di destinazioni “ignote” (< 1 %) in Italia può essere attribuito alla creazione di una banca dati che, tra l’altro, permette di seguire la situazione dei partecipanti alla Garanzia per i giovani. Inoltre, sempre in Italia, il basso numero di “uscite negative” potrebbe essere in parte dovuto al fatto che tutti i partecipanti firmano una dichiarazione di immediata disponibilità ad iniziare una misura.

48. La Slovacchia ha registrato la percentuale più alta di “uscite negative” (15 % per gli anni 2014-2015). Nel 2014, la Slovacchia ha invece registrato il 2 % di “uscite negative” e il 29 % di “destinazioni ignote”. Nel 2015, il numero di “uscite negative” è aumentato, raggiungendo il 26 %, e il numero di “destinazioni ignote” è sceso al di sotto dell’1 % grazie alla modifica del sistema di rendicontazione, ma questo non spiega perché vi fossero così tante “uscite negative”.

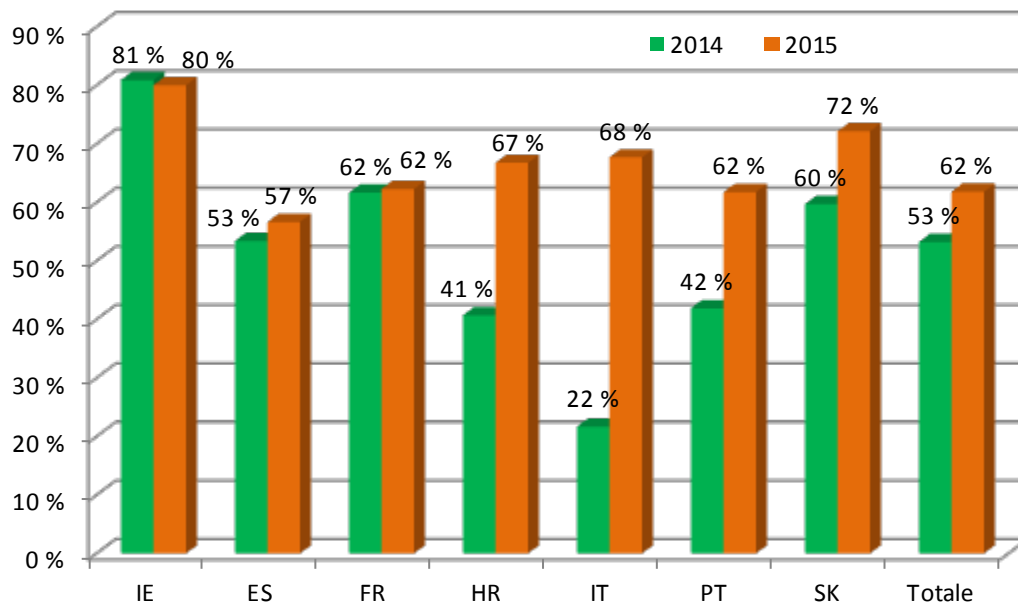
49. L’occupazione è la destinazione più comune per le “uscite positive” in tutti gli Stati membri visitati, eccetto l’Italia, dove i tirocini rappresentano il 54 % di queste. In tutti gli altri Stati membri visitati, le uscite verso un’occupazione oscillano tra il 64 % in Irlanda e il 90 % in Francia (cfr. **grafico 9**).

Grafico 9 - Distribuzione delle uscite per tipo di destinazione (dati cumulativi 2014-2015)¹

¹ I dati utilizzati per la Spagna sono stati forniti dall'SPI spagnolo, in quanto i dati EMCO coprono soltanto i NEET registrati nell'SNGJ (banca dati spagnola per la Garanzia per i giovani). I dati della Francia per il 2014 tengono solo conto del *Pôle Emploi* per evitare i doppi conteggi con gli uffici locali per l'impiego, le *Missions Locales*.

Fonte: banca dati EMCO.

50. Un confronto tra il numero di “uscite positive” e il numero di NEET registrati per la Garanzia per i giovani mostra che, nel 2014, il numero di “uscite positive” nei sette Stati membri visitati rappresentava solo la metà circa delle registrazioni totali (53 % nel 2014 e 62 % nel 2015). Nel 2015, il tasso di “uscite positive” è aumentato in tutti gli Stati membri visitati (eccetto l'Irlanda) (cfr. **grafico 10**). L'aumento in Croazia (dal 41 % al 67 %) e Portogallo (dal 42 % al 62 %) è stato principalmente dovuto all'aumento delle nuove registrazioni di NEET (cfr. paragrafo 42, quarto trattino). L'aumento delle “uscite positive” (dal 22 % al 68 %) in Italia riflette effettivamente un significativo aumento delle offerte presentate e il periodo di rilevazione più corto nel 2014 (cfr. paragrafo 42, secondo trattino). Le cifre di cui sopra dimostrano che sono necessari ulteriori sforzi per presentare un'offerta a tutti i NEET registrati, come richiesto dalla raccomandazione del Consiglio.

Grafico 10 - “Uscite positive” sul numero totale di NEET registrati¹

¹ I dati utilizzati per la Spagna sono stati forniti dall’SPI spagnolo, in quanto i dati EMCO coprono soltanto i NEET registrati nell’SNGJ (banca dati spagnola per la Garanzia per i giovani). I dati della Francia per il 2014 tengono solo conto del *Pôle Emploi* per evitare i doppi conteggi con gli uffici locali per l’impiego, le *Missions Locales*.

Fonte: banca dati EMCO.

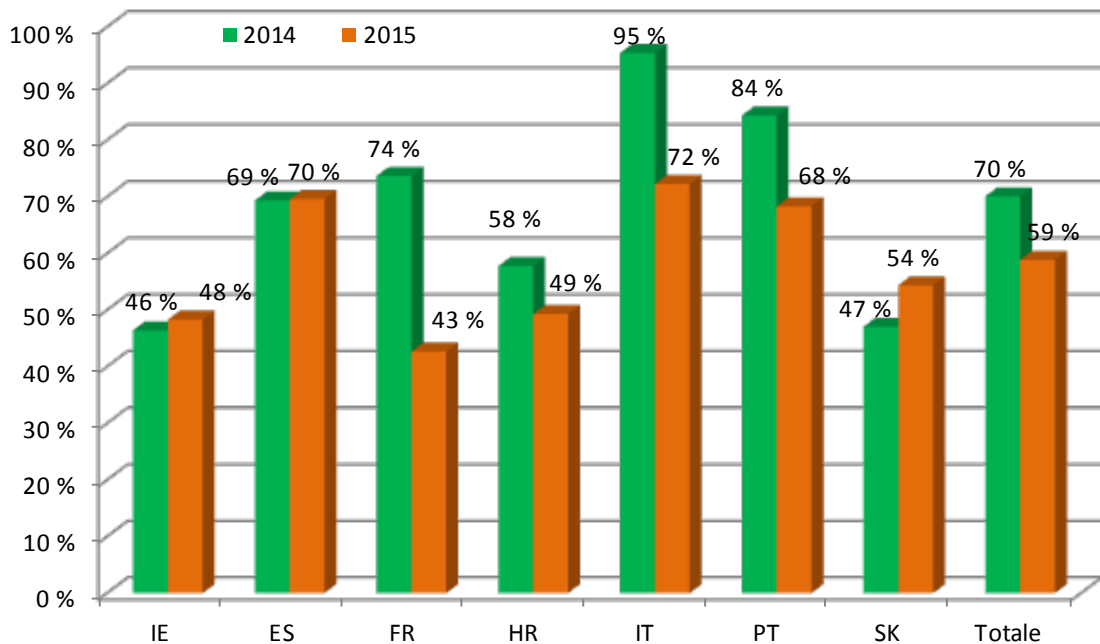
Il 70 % delle “uscite positive” nel 2014 si è prodotto entro quattro mesi

51. La raccomandazione del Consiglio prevede che gli Stati membri assicurino ai NEET una offerta entro quattro mesi. Gli orientamenti EMCO sulla comunicazione dei dati considerano la data della registrazione dei NEET presso un operatore della Garanzia per i giovani come la data iniziale per il calcolo dei quattro mesi.

52. Nessuno degli Stati membri visitati durante l’audit è stato in grado di fornire a tutti i NEET l’opportunità di cogliere un’offerta entro quattro mesi dall’ingresso nel sistema della Garanzia per i giovani. Tuttavia, per quanto riguarda le “uscite positive” nel 2014, il 70 % ha avuto luogo entro il termine dei quattro mesi. In Francia, Croazia, Italia e Portogallo, la situazione rispetto al 2014 è peggiorata nel 2015 (cfr. [grafico 11](#)), quando la media complessiva è stata del 59 %. La Corte rileva inoltre che, in Italia, la data a partire dalla quale viene calcolato il periodo di quattro mesi entro cui presentare un’offerta ai NEET è la data in cui un NEET viene valutato e ne viene definito il profilo, piuttosto che il momento in cui si

registra nel sistema della Garanzia per i giovani. Il che significa che il tempo effettivo di attesa per il giovane è addirittura più lungo. Sono necessari ulteriori sforzi per aumentare la percentuale dei NEET per i quali viene raggiunto l'obiettivo dei quattro mesi.

Grafico 11 - Uscite positive dalla Garanzia per i giovani entro quattro mesi (2014 e 2015)¹



¹ I dati utilizzati per la Spagna sono stati forniti dall'SPI spagnolo, in quanto i dati EMCO coprono soltanto i NEET registrati nell'SNGJ (banca dati spagnola per la Garanzia per i giovani). I dati della Francia per il 2014 tengono solo conto del *Pôle Emploi* per evitare i doppi conteggi con gli uffici locali per l'impiego, le *Missions Locales*.

Fonte: banca dati EMCO.

L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro resta difficile

53. L'obiettivo finale della Garanzia per i giovani è aiutare i giovani ad inserirsi nel mercato del lavoro in modo sostenibile. Per tale ragione, il quadro di monitoraggio dell'EMCO richiede di seguire la situazione dei giovani a 6, 12 e 18 mesi dalla data in cui escono dal

sistema¹⁷. La loro situazione è considerata positiva se hanno un lavoro o seguono un percorso scolastico o formativo e negativa se sono ritornati alla condizione di NEET.

54. La Corte ha analizzato i dati, che variano molto da uno Stato membro all'altro, per i giovani che sono usciti dal sistema nel 2014 e 2015.

Situazione a sei mesi dall'uscita dalla Garanzia per i giovani

55. La percentuale di giovani usciti dal sistema nel 2014 e che, sei mesi più tardi, erano ancora occupati o seguivano un percorso scolastico o formativo si colloca tra il 56 % (in Portogallo) e il 71 % (in Irlanda). Le autorità francesi non hanno fornito i dati corrispondenti all'EMCO nel settembre 2016 (cfr. **tabella 5**).

Tabella 5 - Situazione delle persone che hanno aderito al sistema nel 2014 e 2015¹ a sei mesi dall'uscita dalla Garanzia per i giovani

	2014				2015			
	Positiva	Negativa	Ignota	Non applicabile ²	Positiva	Negativa	Ignota	Non applicabile ²
IE	71 %	21 %	8 %	0 %	71 %	21 %	8 %	0 %
ES	63 %	15 %	21 %	0 %	37 %	47 %	0 %	16 %
HR	61 %	17 %	22 %	0 %	60 %	13 %	17 %	10 %
IT	68 %	0 %	32 %	0 %	65 %	0 %	27 %	8 %
PT	56 %	11 %	33 %	0 %	47 %	11 %	25 %	17 %
SK	4 %	16 %	80 %	0 %	4 %	14 %	80 %	2 %
Totale	54 %	13 %	33 %	0 %	48 %	18 %	26 %	9 %

¹ I dati per la Spagna sono quelli comunicati all'EMCO e riguardano soltanto la situazione delle persone registrate nell'SNGJ.

² Non applicabile: nel momento in cui sono stati raccolti i dati, i partecipanti non avevano ancora raggiunto i sei mesi da quando erano usciti dalla Garanzia per i giovani.

Fonte: banca dati EMCO.

56. La tendenza nel 2014 e 2015 per le persone che mantengono un'“uscita positiva” dopo sei mesi è relativamente stabile, ad eccezione della Spagna dove tale percentuale è scesa dal 63 % al 37 %, mentre le “uscite negative” o ignote sono aumentate dal 36 % al 47 %. Questi risultati sono in parte dovuti al cambiamento introdotto per quanto riguarda la

¹⁷ Cfr. *EMCO Methodological manual, Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee (YG)*, paragrafo 81.

composizione della popolazione NEET, che ha portato ad includere la classe di età dei 25-29enni (cfr. paragrafo 42, primo trattino).

57. In Slovacchia, solo il 4 % dei soggetti usciti dal sistema della Garanzia per i giovani nel 2014 e 2015 risultava, sei mesi dopo, ancora occupato o all'interno di un percorso scolastico o formativo. Questo risultato è fortemente influenzato dall'elevato numero di situazioni ignote (80 %), che rende difficile valutare il livello raggiunto di integrazione sostenibile nel mercato del lavoro. Infatti, per questi casi non vi erano informazioni sulla situazione degli interessati, il che denota che le autorità nazionali slovacche avevano difficoltà a monitorare la situazione corrente dei partecipanti.

Situazione 12 e 18 mesi dopo l'uscita dalla Garanzia per i giovani

58. Gli Stati membri, ad eccezione della Francia e dell'Italia, avevano comunicato dati sulla situazione degli individui a 12 mesi dall'uscita dal sistema. Nel 2014, la situazione dei giovani 12 mesi dopo un'"uscita positiva" era simile a quella registrata dopo 6 mesi, salvo in Spagna dove solo il 45 % aveva mantenuto tale situazione, rispetto al 63 % registrato dopo sei mesi (cfr. **tabelle 5 e 6**). La percentuale di integrazione riuscita 18 mesi dopo un'"uscita positiva" era inferiore a quella a 12 mesi in tutti gli Stati membri, eccetto l'Irlanda.

Tabella 6 - Situazioni positive, negative e ignote a 12 e 18 mesi, per le uscite nel 2014^{1,2}

	2014 - dopo 12 mesi				2014 - dopo 18 mesi			
	Positiva	Negativa	Ignota	Non applicabile ³	Positiva	Negativa	Ignota	Non applicabile ³
IE	65 %	28 %	7 %	0 %	67 %	25 %	7 %	0 %
ES	45 %	34 %	21 %	0 %	33 %	29 %	38 %	0 %
HR	64 %	17 %	20 %	0 %	62 %	14 %	17 %	7 %
PT	56 %	13 %	32 %	0 %	41 %	12 %	26 %	21 %
SK	3 %	18 %	79 %	0 %	2 %	19 %	78 %	2 %
Totale	46 %	22 %	32 %	0 %	41 %	20 %	33 %	6 %

¹ I dati per la Spagna sono quelli comunicati all'EMCO e riguardano soltanto la situazione delle persone registrate nell'SNGJ.

² Le cifre sopra riportate sono basate sulla situazione degli individui in un dato momento, il che significa che un individuo in una situazione negativa dopo 12 mesi può evolvere verso una situazione positiva dopo 18 mesi.

³ Non applicabile: nel momento in cui sono stati raccolti i dati, i partecipanti non avevano ancora raggiunto i 12 e 18 mesi dall'uscita dalla Garanzia per i giovani.

59. Per i giovani che erano usciti dal sistema nel 2015, la Corte non ha valutato la situazione 12 mesi dopo un'uscita positiva", poiché solo quattro Stati membri hanno fornito dati al riguardo. Inoltre, quasi due terzi dei partecipanti segnalati non avevano ancora raggiunto il momento da cui decorrono i 12 mesi.

Fattori che influenzano i risultati della Garanzia per i giovani

60. In questa sezione, la Corte esamina se gli Stati membri abbiano adeguatamente tenuto conto dei fattori che potrebbero incidere negativamente sull'attuazione della Garanzia per i giovani. In particolare, la Corte ha valutato se gli Stati membri avessero:

- elaborato strategie adeguate per garantire la registrazione di tutti i NEET;
- stimato il costo globale della Garanzia per i giovani e il livello dei finanziamenti disponibili;
- adottato misure atte a garantire l'integrazione sostenibile dei NEET;
- posto in essere un sistema adeguato di monitoraggio e comunicazione.

Nessuna strategia con tappe intermedie e obiettivi chiari per raggiungere tutti i NEET

61. In base alla raccomandazione del Consiglio, la Garanzia per i giovani mira a raggiungere tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dell'uscita dal sistema d'istruzione formale. Gli Stati membri dovrebbero cercare attivamente di individuare e registrare tutti i NEET e di motivarli ad aderire al sistema della Garanzia per i giovani. La raccomandazione del Consiglio sottolinea inoltre quanto sia importante potenziare la cooperazione tra tutti i soggetti coinvolti (quali i servizi per l'impiego pubblici e privati, gli istituti d'insegnamento e di formazione, i datori di lavoro, le organizzazioni giovanili e le organizzazioni non governative che lavorano con i giovani) al fine di raggiungere l'intera popolazione NEET.

62. Pertanto, la Corte ha esaminato se gli Stati membri avessero:

- elaborato una strategia coerente con obiettivi concreti e misurabili per raggiungere tutti i NEET e
-

- coinvolto e consultato le parti in causa.

Alcuni Stati membri si sono concentrati solo su una ristretta sottopopolazione di NEET

63. Sulla base dell'analisi dei Piani di attuazione della Garanzia per i giovani (PAGG), la Corte ha rilevato che in due dei sette Stati membri in esame (Italia ed Irlanda), le autorità nazionali avevano deciso di concentrarsi su una sottopopolazione più ridotta (cfr. **riquadro 2**). Ne è conseguito che una parte significativa della popolazione NEET non è stata contemplata fin dall'inizio.

Riquadro 2 - Popolazione bersaglio di NEET in Irlanda e Italia: circa il 30 % della popolazione totale di NEET è stato escluso

Italia: il PAGG era diretto alla popolazione giovanile di età compresa tra i 15 e i 29 anni disponibile per un impiego (1 723 000 unità nel 2013). Tuttavia, i giovani che non avevano presentato la DID (Dichiarazione di immediata disponibilità) prima di registrarsi nel sistema (28 % della popolazione NEET totale dello stesso anno) non erano considerati nel calcolo del target.

Irlanda: il PAGG si focalizza sui giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni che, nel quarto trimestre del 2013 non lavoravano e percepivano l'indennità di disoccupazione, e le persone auto-dichiaratesi disoccupate (45 000 persone, pari al 70 % della popolazione totale di NEET). Gli studenti disoccupati, gli studenti auto-dichiaratesi inattivi, le persone che prestavano assistenza o che erano inattive a causa di una disabilità erano esclusi dal target. Quest'ultimo gruppo comprendeva 18 900 persone (30 % della popolazione NEET totale).

I NEET sono tenuti ad essere proattivi per partecipare

64. Un altro approccio che limita, in alcuni Stati membri, il campo di applicazione della Garanzia per i giovani è il requisito della proattività, di cui devono dar prova gli individui interessati. In Spagna, per partecipare al sistema della Garanzia per il giovani, i NEET devono registrarsi, di loro iniziativa, nel *Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ)*. Questa proattività è richiesta anche dalla legge nazionale sull'occupazione n. 18/2014. Di conseguenza, le persone che erano già registrate altrove, ad esempio presso l'SPI, non potevano essere automaticamente migrate alla Garanzia per i giovani, ma dovevano registrarsi nuovamente.

65. Gli auditor della Corte hanno rilevato inoltre che l'Irlanda ha adottato un diverso approccio che, anche se costoso, si è rivelato efficace per individuare l'intera popolazione di NEET di più di 18 anni (cfr. **riquadro 3**).

Riquadro 3 - Sovvenzione per il sostegno al reddito in Irlanda

L'Irlanda fornisce a tutti i disoccupati di più di 18 anni un sostegno al reddito, pari a un minimo di 100 euro a settimana per una persona senza figli a carico. Per tale ragione, le autorità ritengono che tutti i NEET di 18 anni o più, eccetto un numero insignificante, siano registrati presso il Servizio della protezione sociale.

66. Secondo la Corte, le strategie degli Stati membri non erano sufficientemente focalizzate, non includevano obiettivi quantificati e non stabilivano un calendario preciso per raggiungere tutta la popolazione NEET. Ciononostante, gli auditor hanno rilevato che molti degli Stati membri visitati avevano sviluppato strategie innovative per raggiungere NEET precedentemente non individuati, organizzando campagne di sensibilizzazione sui media sia tradizionali che moderni (come le reti sociali).

67. Nella sua comunicazione¹⁸, la Commissione ha concluso che occorre fare di più per sostenere i giovani più distanti dal mercato del lavoro, cioè quei NEET che sono sempre stati i più difficili da raggiungere, anche prima della crisi, e che finora hanno beneficiato meno di tutti dei miglioramenti. Ciò conferma le nostre constatazioni riguardo ai progressi nell'individuazione e registrazione di tutti i NEET.

Il coinvolgimento delle parti interessate non è stato chiaramente definito

68. I sette Stati membri visitati hanno menzionato la necessità di coinvolgere e consultare le parti interessate. Non hanno però specificato come questi partenariati avrebbero contribuito all'obiettivo generale di raggiungere tutti i NEET. L'unica eccezione è stata il Portogallo, ma anche in tale paese non è chiaro come le parti interessate avrebbero dovuto contribuire all'individuazione e registrazione di tutti i NEET (cfr. **riquadro 4**).

¹⁸ COM(2016) 646 *final* del 4 ottobre 2016 "La Garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza", pag. 12.

Riquadro 4 - Il PAGG portoghese - target stabiliti per l'individuazione/registrazione della popolazione NEET

Il PAGG portoghese mira a raggiungere l'intera popolazione NEET entro il 2019. Le parti in causa hanno il compito di raggiungere il 47 % dei NEET che non sono registrati presso i servizi pubblici per l'impiego. Tuttavia, i target che le parti interessate devono raggiungere sono definiti solo in termini generali, senza specificare in dettaglio gli obiettivi per ogni singola parte. Inoltre, non viene indicato alcun contributo finanziario per le singole parti o come queste possano raggiungere tale obiettivo senza risorse aggiuntive.

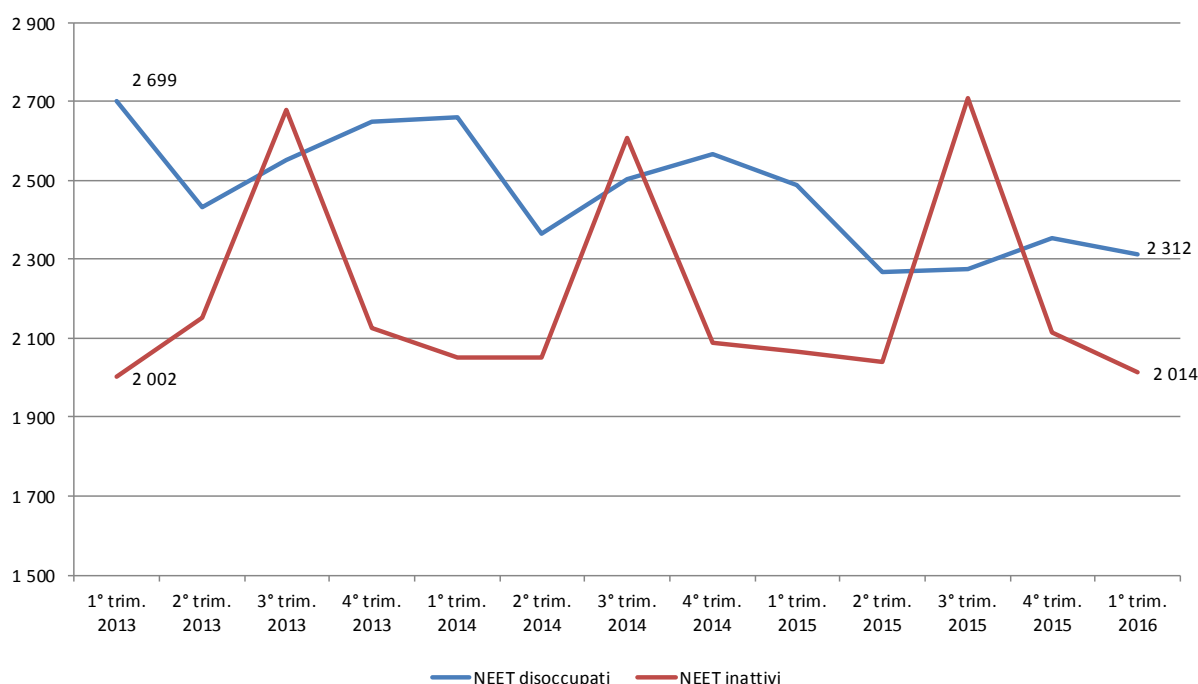
69. Gli auditor hanno inoltre osservato che, dall'avvio della Garanzia per i giovani, sono stati firmati accordi specifici con le parti interessate in tutti gli Stati membri visitati. Ad esempio, il servizio pubblico per l'impiego in Spagna ha firmato accordi con organismi come l'*Instituto de la Juventud* (INJUVE), la *Federación de Asociaciones Empresariales de Empresas de Insercion* (FAEDEI) e con la Croce rossa spagnola, allo scopo di raggiungere i NEET più vulnerabili. La Slovacchia ha firmato tre accordi con parti sociali sostenute dall'FSE nel 2015, al fine di motivare i NEET inattivi a registrarsi presso i servizi per l'impiego. In tutti i casi, però, i valori-obiettivo specifici che l'organizzazione partner doveva raggiungere non erano definiti.

70. Ciò mostra che vi è un coinvolgimento crescente delle parti interessate, che lavorano in stretto contatto con il sottogruppo di NEET inattivi. Tuttavia, occorre ancora definire con maggiore precisione il tipo di coinvolgimento e come possano contribuire al processo nel modo più efficace ed efficiente.

I NEET disoccupati sono diminuiti, mentre i NEET inattivi sono rimasti stabili

71. La popolazione NEET totale destinataria della Garanzia per i giovani è diminuita, nei sette Stati membri visitati, da 4,7 a 4,3 milioni di unità tra il primo trimestre del 2013 e la fine di marzo del 2016 (cfr. **grafico 12**).

Grafico 12 - Numero di NEET disoccupati ed inattivi (in migliaia) nei sette Stati membri visitati (primo trimestre 2013 - fine di marzo 2016)



Fonte: dati Eurostat sul numero di NEET disoccupati ed inattivi.

72. Questa riduzione è dovuta ad un calo della componente dei disoccupati all'interno della popolazione NEET (- 387 000 unità), mentre il dato relativo ai NEET inattivi è rimasto praticamente invariato (+ 13 000 unità)¹⁹. Questo conferma la constatazione che occorre fare di più per raggiungere i NEET inattivi²⁰.

Gli Stati membri non hanno valutato il costo globale dalla Garanzia per i giovani e i finanziamenti esistenti

73. Prima dell'introduzione della Garanzia per i giovani, tutti gli Stati membri fornivano già assistenza ai giovani disoccupati registrati nell'ambito delle rispettive politiche relative al mercato del lavoro e, in particolare, attraverso i loro SPI (o enti simili). L'introduzione della Garanzia per i giovani ha comportato due ulteriori sfide per gli Stati membri:

¹⁹ I picchi stagionali registrati nei terzi trimestri corrispondono alla fine dell'anno accademico.

²⁰ COM(2016) 646 final, pag. 9.

- innanzitutto, il sostegno fornito è destinato a tutti i NEET e non solo a quelli registrati come disoccupati presso un SPI e,
- in secondo luogo, il sostegno fornito a tutti i NEET mira a condurre ad una offerta di lavoro entro quattro mesi dal momento in cui escono dal sistema di istruzione formale o diventano disoccupati.

74. La Corte ha pertanto esaminato se gli Stati membri abbiano stimato i costi aggiuntivi implicati nel far sì che tutti i NEET ricevano entro quattro mesi l'offerta prevista, come richiesto dalla raccomandazione del Consiglio, e individuato il livello di finanziamenti disponibili.

75. La Corte ha osservato quanto segue:

- nessuno degli Stati membri visitati ha potuto fornire una stima dei costi supplementari attesi data la loro situazione specifica;
- in generale, i PAGG di tutti gli Stati membri visitati includevano una serie di misure da offrire ai NEET finanziate dai fondi SIE 2014-2020, segnatamente dall'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) e dal Fondo sociale europeo (FSE).

76. Recenti ricerche svolte da organizzazioni indipendenti forniscono dati indicativi sul costo di raggiungere tutti i NEET dell'UE. L'OIL stima che il costo annuale ammonterebbe approssimativamente a 45,4 miliardi di euro²¹, mentre le previsioni di Eurofund indicano che tale costo raggiungerebbe i 50,4 miliardi di euro all'anno²².

77. A titolo di confronto, i finanziamenti totali disponibili per i 28 Stati membri dell'UE tramite l'FSE e/o la IOG per il periodo 2014-2020 ammontano in totale a 86,4 miliardi di euro (pari a 12,3 miliardi di euro all'anno). Inoltre, durante il periodo di programmazione settennale, sono state previste spese per 12,5 miliardi di euro di fondi FSE/IOG (o 1,8 miliardi

²¹ OIL, *"The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges"*, agosto 2015.

²² Eurofound, *"Social Inclusion of Young People"*, settembre 2015.

di euro all'anno) per la priorità di investimento n. 8ii dell'FSE (integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani), di cui 6,4 miliardi di euro sono stati programmati per l'iniziativa IOG che è direttamente mirata ai NEET.

78. Pertanto, non è possibile raggiungere tutta la popolazione dei NEET, secondo l'aspettativa creata dalla raccomandazione del Consiglio, con le sole risorse disponibili provenienti dal bilancio dell'UE. A tale riguardo, occorre che gli Stati membri valutino accuratamente i costi dei rispettivi sistemi di Garanzia per i giovani e stabiliscano un ordine di priorità per le relative misure tenendo conto dei finanziamenti disponibili.

L'approccio adottato dagli Stati membri incide sull'integrazione sostenibile dei NEET

79. L'obiettivo finale della Garanzia per i giovani è di potenziare le competenze e/o l'occupabilità dei NEET e di consentire la loro integrazione sostenibile nel mercato del lavoro. In base alla raccomandazione del Consiglio, le misure attuate nel contesto di un sistema di Garanzia per i giovani, volte a rafforzare le competenze dei soggetti interessati, dovrebbero contribuire a risolvere lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze per rispondere meglio alla domanda del mercato del lavoro. Inoltre, più le persone interessate sono distaccate dal mercato del lavoro, più la loro integrazione necessita di un sostegno. Le offerte dovrebbero essere adattate al profilo e al livello di qualifica degli interessati. Dovrebbero anche rispondere a determinati requisiti minimi per essere considerate qualitativamente valide.

80. Gli auditor della Corte hanno quindi valutato se gli Stati membri visitati abbiano:

- affrontato sistematicamente lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze nel contesto della rispettiva Garanzia per i giovani;
 - vagliato i profili dei NEET e assicurato un approccio uniforme da parte dei vari operatori;
e
 - applicato una definizione di offerta qualitativamente valida.
-

Lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze non è stato evidenziato e affrontato nell'ambito della Garanzia per i giovani

81. Il gruppo dei NEET è fortemente eterogeneo²³. Tuttavia, nessuno degli Stati membri visitati aveva svolto un'analisi completa della popolazione NEET, compresa un'analisi dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze. In Portogallo e in Spagna, ad esempio, il Piano di attuazione della Garanzia per i giovani (PAGG) era basato unicamente su dati statistici concernenti i NEET forniti dagli istituti nazionali di statistica, come la distribuzione per fascia d'età, le qualifiche e il genere.

82. Fra gli Stati membri esaminati, solo l'Irlanda ha definito un approccio sistematico per ovviare allo squilibrio fra domanda e offerta di competenze e allineare l'insieme delle azioni di formazione rivolte ai NEET per soddisfare le esigenze locali. Tale esercizio viene svolto una volta all'anno, per un determinato bacino di utenza, mediante un censimento e un'indagine sulla forza di lavoro, assieme a rappresentanti dei datori di lavoro locali e dei prestatori di servizi di formazione a livello locale. Questo sistema, tuttavia, era già in vigore prima che venisse varata la Garanzia per i giovani.

83. Tutti gli altri Stati membri visitati hanno affrontato lo squilibrio fra domanda e offerta di competenze in studi e/o analisi specifici svolti da varie istituzioni. Al momento di stabilire le tipologie e il numero delle offerte da includere nei PAGG, questi studi non sono stati però presi in considerazione, o lo sono stati solo parzialmente.

A fronte della Garanzia per giovani, i sistemi di profilazione (profiling) sono stati modificati in tre degli Stati membri visitati

84. In Italia, Spagna e Irlanda, l'introduzione della Garanzia per giovani ha condotto alla modifica del sistema di profilazione per i NEET. La Croazia, la Slovacchia, la Francia e il Portogallo hanno invece mantenuto i sistemi vigenti.

²³ Eurofound, *"Exploring the diversity of NEETs"* (Ricerche sull'eterogeneità dei NEET), luglio 2016.

85. In Croazia e in Slovacchia (dove vi è un solo operatore per la Garanzia per i giovani, il servizio pubblico per l'impiego), il sistema di profilazione è basato su una valutazione qualitativa svolta da un funzionario competente. Anche in Francia la valutazione è svolta da un funzionario, ma vi è una moltitudine di prestatori di servizi che valutano i NEET e che non applicano un approccio uniforme.

86. In Portogallo, in Irlanda e in Italia, il sistema usato è basato, in primo luogo, su un sistema automatizzato per l'attribuzione di punteggi e, in secondo luogo, sulla profilazione qualitativa tramite la valutazione del funzionario competente. In Irlanda e in Portogallo, l'unico operatore in materia di Garanzia per i giovani responsabile della valutazione dei NEET è il servizio pubblico per l'impiego, mentre in Italia tale compito è svolto da più operatori (cfr. **riquadro 5**).

Riquadro 5 - Il nuovo sistema di profilazione dei NEET adottato in Italia per la Garanzia per i giovani

Per quanto riguarda il sistema di Garanzia per i giovani, l'Italia ha introdotto una procedura standard per la profilazione dei NEET ad uso di tutti gli operatori che si occupano della Garanzia. Tale procedura comporta il calcolo di un coefficiente di vulnerabilità (basso, medio, alto o molto alto) per ciascuno dei giovani interessati. Il calcolo è basato sui dati personali di questi ultimi (età, genere, titoli di studio, esperienza lavorativa ecc.) nonché sul luogo di residenza (profilo del sistema di produzione locale, tasso di disoccupazione a livello regionale o provinciale ecc.). Questa valutazione fornisce una base standardizzata che consente ai consulenti dell'ufficio di collocamento di individuare il servizio e/o l'offerta più adatta per ciascun candidato. I consulenti dei centri per l'impiego godono di un ampio margine di discrezione nel determinare il percorso che i NEET seguiranno nel sistema di Garanzia per i giovani. Attualmente è in corso la stesura di orientamenti per assistere gli operatori dei centri di collegamento nella profilazione qualitativa che conduce in seguito alla firma di un accordo di servizio personalizzato. L'uso obbligatorio di questo sistema contribuisce ad assicurare un trattamento uniforme di tutti i NEET.

87. La Spagna sta passando da una valutazione di profilazione multiregionale non armonizzata, ad opera di un funzionario incaricato, a un quadro comune per la valutazione e la profilazione dei NEET applicabile in tutto il paese. Tale quadro sarà basato su un questionario standardizzato sull'occupabilità redatto dal servizio pubblico per l'impiego e dalle Regioni autonome.

88. Un sistema automatizzato non è necessariamente migliore di un sistema interamente personalizzato o di un sistema ibrido. È importante, tuttavia, sottolineare che con il primo vi sono maggiori probabilità di garantire un trattamento uniforme e coerente di tutti i NEET, mentre il secondo si basa maggiormente sulla capacità e sull'esperienza dei funzionari competenti.

Diversi Stati membri hanno elaborato una definizione di offerta qualitativamente valida

89. Il concetto di offerta qualitativamente valida varia da uno Stato membro all'altro²⁴, ma vi sono criteri comuni. In Irlanda, Francia e Portogallo, la definizione di offerta qualitativamente valida è espressa in termini piuttosto generici nei PAGG nazionali ed è direttamente associata all'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro. Il PAGG spagnolo, invece, definisce per ciascuna tipologia di offerta le caratteristiche principali che permettono di considerarla qualitativamente valida.

90. Inoltre, in due Stati membri oggetto della presente relazione (Italia e Slovacchia), la Garanzia per i giovani ha contribuito anche a una definizione globale di offerta qualitativamente valida, che, nel caso della Slovacchia, è giuridicamente vincolante (cfr. **riquadro 6**). La Croazia non ha ancora adottato una definizione al riguardo, ma la questione è attualmente oggetto di esame da parte del consiglio per l'esecuzione del piano di attuazione della Garanzia per i giovani, recentemente costituito.

Riquadro 6 - La definizione di offerta qualitativamente valida in Slovacchia

La definizione di offerta qualitativamente valida figura nella legge sui servizi di collocamento. Qualsiasi offerta di lavoro sovvenzionata tramite il bilancio statale o la IOG e/o l'FSE deve indicare un orario di lavoro minimo, la durata del contratto di lavoro e/o dell'attività di lavoro autonomo, nonché soddisfare i requisiti per la sostenibilità dell'impiego una volta cessato il sostegno. Deve inoltre coprire l'importo mensile e la durata totale della sovvenzione. L'offerta deve anche tener conto dello stato di salute del destinatario, delle sue qualifiche e competenze professionali nonché

²⁴ Il progetto di conclusioni del Consiglio sull'attuazione della garanzia per i giovani e dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (15015/16, 1 dicembre 2016) invita a vagliare la possibilità di discutere norme relative ai criteri di qualità nell'ambito del quadro di indicatori.

dell'esperienza precedente. Nell'aprile 2015, la legge n. 61/2015 Coll. sull'istruzione e la formazione professionale specificava in che cosa consista un'offerta di apprendistato qualitativamente valida nel quadro dell'istruzione duale.

91. Una definizione giuridica di offerta qualitativamente valida non garantisce, di per sé, l'esito positivo della partecipazione alla Garanzia per i giovani. Indipendentemente dalla qualità delle offerte, l'integrazione sostenibile dei NEET nel mercato del lavoro non può prescindere dalla crescita economica.

La scarsa qualità dei dati ha ostacolato la valutazione dei risultati della Garanzia per i giovani

92. La raccomandazione del Consiglio evidenzia la necessità di monitorare e valutare tutte le misure nel quadro dei sistemi di Garanzia per i giovani. Occorrono dati di buona qualità per elaborare strategie e interventi basati su fatti concreti, dopo aver esaminato perché, dove e cosa funzioni, garantendo quindi un uso efficiente delle risorse e una buona redditività dell'investimento.

93. Gli auditor della Corte hanno quindi esaminato se gli Stati membri abbiano introdotto sistemi che consentano un monitoraggio e una valutazione adeguati dell'attuazione dei sistemi di Garanzia per i giovani.

94. Una condizione essenziale per valutare i progressi compiuti grazie alla Garanzia per i giovani è la disponibilità di dati sulla situazione di partenza precedente all'attuazione (ad esempio il numero di NEET che beneficiavano di assistenza da parte del servizio pubblico per l'impiego prima dell'avvio della Garanzia). A tale proposito, tutti gli Stati membri visitati disponevano solo di informazioni limitate sul tipo di assistenza ricevuta dai NEET, sul numero di offerte/servizi forniti e sui relativi costi.

95. Gli auditor hanno inoltre rilevato diverse incoerenze e problemi di affidabilità nei dati comunicati dagli Stati membri all'EMCO. Le varie modalità con cui gli Stati membri comunicano all'EMCO i dati riguardanti, ad esempio, la fascia di età destinataria, la metodologia di calcolo del numero di entrate nel sistema al momento del lancio della

Garanzia per i giovani, le informazioni sulle uscite e sulla disponibilità dei dati di monitoraggio, incidono sulla comparabilità degli stessi (cfr. anche allegato).

96. Sono stati riscontrati problemi, anche sul piano della completezza dei dati, negli Stati membri che disponevano di più operatori della Garanzia per i giovani ma non di un unico sistema di reporting armonizzato.

97. È il caso, ad esempio, della Francia, dove le autorità nazionali non sono in grado di riferire in merito alla situazione dei NEET una volta che questi sono usciti dal sistema (cfr. paragrafo 55). Il sistema di monitoraggio francese, inoltre, non copre tutti i potenziali operatori della garanzia per i giovani. Ad esempio, non sono comprese le offerte fatte dal ministero dell'Istruzione, attraverso le *Réseaux Formation Qualification Emploi*, a coloro che hanno abbandonato prematuramente la scuola. Una situazione simile si è verificata in Portogallo, dove le offerte fatte ai NEET dal ministero dell'Istruzione non sono state comunicate.

98. In Italia, invece, è stato introdotto un sistema elettronico completo di monitoraggio per il sistema di Garanzia per i giovani (cfr. riquadro 7).

Riquadro 7 - Uso di una banca dati integrata per monitorare la Garanzia per i giovani (Italia)

Nel 2014 l'Italia ha istituito un sistema elettronico per gestire la Garanzia per i giovani. Il sistema è progettato per registrare, e successivamente verificare, in un'unica banca dati lo status di NEET dei partecipanti al programma. I dati inseriti nel sistema, che contiene informazioni sullo stato occupazionale dei partecipanti, comprendono anche informazioni fornite dai dipartimenti provinciali e dalle agenzie di collocamento. Il sistema è collegato anche alla banca dati del ministero dell'Istruzione, consentendo in tal modo la verifica della situazione, in termini di istruzione, delle persone interessate. Rapporti settimanali sul numero di NEET registrati e di offerte proposte sono pubblicati nella sezione riservata al monitoraggio di un sito Internet dedicato specificamente alla Garanzia per i giovani.

Valutazione del contributo dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile

99. L'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) è stata introdotta per sostenere l'attuazione della Garanzia per i giovani e rafforzare ed accelerare l'attuazione di misure rivolte ai singoli NEET.

100. Poiché il finanziamento IOG integra i finanziamenti disponibili a titolo dell'FSE e rappresenta una quota significativa delle risorse finanziarie messe a disposizione per l'attuazione della Garanzia per i giovani, gli auditor della Corte hanno valutato come contribuisca ad aspetti già trattati nelle precedenti sezioni della presente relazione riguardo all'attuazione globale della Garanzia per i giovani.

101. La Corte ha pertanto esaminato:

- se siano state effettuate analisi e valutazioni adeguate per gli interventi IOG inclusi nei PO;
- se siano stati definiti obiettivi e meccanismi di monitoraggio appropriati per valutare i risultati; nonché
- quali risultati siano stati raggiunti fino ad ora e se siano in linea con i valori-obiettivo stabiliti.

Una valutazione insufficiente della popolazione NEET ha inciso sulla concezione del PO IOG.

102. Dato il carattere eterogeneo della popolazione NEET, un fatto evidenziato dalla raccomandazione del Consiglio, si sarebbe dovuto procedere a una valutazione dettagliata per determinare in maniera appropriata la popolazione IOG destinataria.

103. Gli auditor hanno constatato che le valutazioni svolte dagli Stati membri visitati per determinare la popolazione IOG destinataria erano superficiali e generiche. Tutti e cinque gli Stati membri avevano suddiviso la popolazione IOG destinataria in due sottogruppi: NEET inattivi e NEET disoccupati. Non si è proceduto a una focalizzazione specifica per categorie quali i giovani che abbandonano prematuramente la scuola, i soggetti economicamente e socialmente vulnerabili o quelli più distanti dal mercato del lavoro.

104. In Francia, ad esempio, il PON IOG afferma che metà dei NEET di età compresa fra 15 e 24 anni sono altamente qualificati e temporaneamente assenti dal mercato del lavoro. Non indica tuttavia se le risorse IOG saranno destinate al resto della popolazione NEET che sembra averne maggiormente bisogno.

105. Nessuno dei cinque Stati membri visitati ha svolto una valutazione globale delle caratteristiche della popolazione NEET, utilizzando invece solo dati statistici, come la ripartizione regionale e per fascia di età e il livello di istruzione, per corroborare le opzioni incluse nel PO. Le autorità nazionali non hanno quindi eseguito una valutazione appropriata delle carenze.

106. Inoltre, non sono stati compiuti studi per identificare l'ubicazione dei NEET o il loro contesto sociale, familiare ed economico. Mancano anche studi che consentano di determinare quali misure possano massimizzare l'integrazione sostenibile dei vari sottogruppi di NEET nel mercato del lavoro. In aggiunta, non ci si è valse di valutazioni di mercato per stabilire il numero di persone che potrebbero fruire di misure IOG sovvenzionate, quali offerte di lavoro, azioni di formazione, tirocini o apprendistato. Non si è proceduto a valutazioni delle carenze o dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze per giustificare i settori d'intervento prioritari.

107. Per i cinque Stati membri visitati, il numero totale di NEET che beneficiano del finanziamento IOG è stato stabilito in base all'importo da assegnare a un certo tipo di offerta e al costo unitario. La dotazione da attribuire a ciascun tipo di offerta non era basata su una valutazione.

108. La Spagna, ad esempio, ha approvato una serie di misure da finanziare mediante la IOG, ma ciascuna regione aveva la facoltà di decidere le caratteristiche specifiche e il costo di ciascuna misura che avrebbe beneficiato di un cofinanziamento IOG.

109. La mancanza di una conoscenza approfondita della popolazione NEET ha contribuito a far sì che i PO venissero definiti in maniera piuttosto vaga, senza definire i gruppi destinatari più bisognosi o il motivo per cui le misure proposte sarebbero state le più appropriate per fronteggiare gli squilibri esistenti.

110. Gli auditor della Corte hanno riscontrato che l'elemento determinante nell'attribuzione dei fondi era la disponibilità di operatori in grado di fare offerte ai NEET. Il PO FSE croato afferma chiaramente che i fondi IOG sono indirizzati ai NEET inattivi e disoccupati che possono essere rapidamente inclusi nelle misure, lasciando che a sovvenzionare i NEET disoccupati di lunga durata sia, a partire dal 2019, l'FSE.

111. I pertinenti portatori di interessi, in particolare le organizzazioni giovanili, i sindacati e le organizzazioni dei lavoratori sono stati di fatto consultati durante la preparazione dei programmi operativi. Tuttavia, alcune delle organizzazioni interpellate hanno lamentato la scarsa trasparenza della procedura ritenendo inoltre che non si fosse proceduto a una debita consultazione. In Portogallo, ad esempio, i rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni giovanili hanno affermato che il loro intervento era stato richiesto solo in una fase tardiva della preparazione del PO.

Vi è il rischio che la IOG e/o l'FSE sostituiscano il finanziamento nazionale

112. I fondi IOG sono erogati dal bilancio UE ad integrazione dei fondi FSE già disponibili per i PO 2014-2020, affinché possa essere fornito un sostegno supplementare a beneficio dei singoli NEET, in particolare di quelli più bisognosi. I fondi UE usati per la IOG e/o l'FSE non dovrebbero, tuttavia, sostituire la spesa pubblica o assimilabile degli Stati membri²⁵.

113. Gli Stati membri visitati non erano in grado di confermare se i fondi IOG/FSE avrebbero generato un incremento netto della spesa pubblica destinata ai NEET. Vi è il rischio, pertanto, che le risorse IOG/FSE non conducano a un incremento netto del livello di finanziamenti disponibili per i NEET e che sostituiscano, almeno in parte, la spesa precedentemente finanziata dai bilanci nazionali. Il fatto che la spesa fosse ammissibile a partire da settembre 2013, sebbene la Commissione avesse approvato i primi PO/assi IOG/FSE nel giugno/luglio 2014 (in Francia e in Italia) e i restanti quattro PO valutati fossero stati approvati alla fine del 2014, è servito solo ad aumentare tale rischio.

²⁵ Articolo 95, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

114. Dalla valutazione dei PO/assi IOG/FSE svolta dagli auditor della Corte è emerso, inoltre, che la maggior parte delle misure che avrebbero dovuto beneficiare del finanziamento IOG esistevano già prima dell'introduzione della Garanzia per i giovani. Nel caso del Portogallo, ciò riguarda l'81 % dei fondi IOG. Benché questo aspetto non sia, di per sé, necessariamente negativo, evoca il rischio che il sostegno IOG/FSE sostituisca il finanziamento nazionale.

115. Non è chiaro, inoltre, se i valori-obiettivo degli indicatori di performance concernenti le realizzazioni dei PO IOG/FSE corrispondano a un incremento netto del numero di NEET che beneficino o meno dell'aiuto. Ad esempio, l'asse IOG del PO FSE spagnolo mira a fornire un sostegno a 1 057 527 NEET. Le autorità nazionali, tuttavia, non hanno confermato se tale dato corrispondesse a un incremento netto del numero di offerte che sarebbero state fatte ai NEET (rispetto alla situazione precedente all'entrata in vigore della IOG).

116. È ancora più difficile valutare il valore aggiunto dei fondi IOG nel fornire assistenza ai NEET quando i PO definiscono solo in parte l'assegnazione dei fondi disponibili. È il caso della Croazia, dove il 69 % dei fondi disponibili per l'asse IOG del PO FSE è assegnato a misure specifiche, mentre il restante 31 % non è ancora destinato ad alcuna misura.

La qualità dei dati e gli orientamenti della Commissione sulla raccolta dei dati incidono sulla misurazione dei risultati della IOG

117. Per misurare quanto conseguito con l'uso dei fondi IOG/FSE, il regolamento ha definito 12 indicatori di risultato obbligatori²⁶. Per tutti questi indicatori occorrerebbe definire uno scenario di base e dei valori-obiettivo e successivamente monitorare e comunicare i dati relativi all'attuazione.

118. Gli auditor della Corte hanno valutato l'adeguatezza degli scenari di partenza e gli obiettivi di risultato stabiliti dagli Stati membri visitati, nonché il modo in cui questi ultimi compilano e comunicano i dati di monitoraggio.

²⁶ Regolamento (UE) n. 1304/2013 (allegato II).

La qualità dei dati ostacola la valutazione degli scenari di partenza e dei valori-obiettivo

119. Durante la negoziazione dei programmi operativi, la Commissione è tenuta a verificare l'affidabilità degli scenari di partenza usati per assicurare la validità dei valori-obiettivo. Ciò rientra nella verifica della condizionalità ex ante e, laddove il livello di partenza non possa essere comprovato o manchino dati storici, lo Stato membro pertinente dovrebbe elaborare un piano di azione.

120. La Commissione fornisce orientamenti agli Stati membri su come determinare i valori di base. In tutti gli Stati membri valutati si è però osservato che lo scenario di partenza per gli indicatori di risultato era in genere basato su dati storici concernenti il tasso di completamento di misure analoghe, sulla successiva integrazione dei partecipanti nel mercato del lavoro e su informazioni statistiche come la ripartizione fra partecipanti inattivi e disoccupati.

121. Le autorità nazionali sono state invitate a fornire elementi a sostegno dei dati sottostanti tali aspetti. Tutti gli Stati membri hanno fornito spiegazioni generiche sul processo di compilazione dei dati, ma nessuno è stato in grado di fornire in toto le informazioni richieste.

122. In Italia e in Spagna, ad esempio, la compilazione dei dati ha costituito il risultato di un approccio "dal basso". In effetti, per entrambi gli Stati membri, sono stati forniti elementi che attestano la raccolta di dati a livello regionale sul completamento, da parte dei NEET, delle misure e sul successivo tasso di integrazione nel mercato del lavoro. Tuttavia, i dati di base utilizzati dalle diverse regioni per delineare lo scenario di partenza non sono stati messi a disposizione della Corte ai fini di una valutazione.

123. In Portogallo, i dati di base sono stati forniti, ma gli auditor hanno rilevato errori nel calcolo degli indicatori. Inoltre, i dati usati per stimare gli indicatori di partenza non erano sufficientemente completi (cfr. riquadro 8).

Riquadro 8 - Debolezze individuate nella determinazione dei valori di partenza in Portogallo

Errore di calcolo: nel calcolo del valore di partenza per l'indicatore CR01 ("Partecipanti disoccupati che completano l'intervento finanziato a titolo dell'IOG"), il denominatore usato non era coerente con i dati usati per calcolare il numeratore, poiché il primo includeva un numero maggiore di misure rispetto a quelle usate per calcolare il numeratore. Se fossero stati entrambi coerenti, l'indice di partenza sarebbe aumentato dal 50,5 % al 79 %. Problemi simili sono stati rilevati negli indicatori CR04 e CR07, che costituiscono una variante dell'indicatore CR01 ma sono applicati ai NEET disoccupati di lunga durata e ai NEET inattivi.

Rappresentatività insufficiente: i risultati ottenuti dal programma INSERJOVEM sono stati utilizzati come elemento indicativo per stimare gli indicatori CR02 ("Partecipanti disoccupati che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento") e CR03 ("Partecipanti disoccupati impegnati in un percorso di istruzione/formazione, che acquisiscano una qualifica o un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento"). INSERJOVEM, però, non è abbastanza ampio per essere rappresentativo delle misure in materia di istruzione o imprenditorialità. Problemi simili sono stati rilevati negli indicatori CR05, CR06, CR08 e CR09 che costituiscono una variante degli indicatori CR02 e CR03 ma sono applicati ai NEET disoccupati di lunga durata e ai NEET inattivi.

124. Un importante elemento per la fissazione di valori di partenza e di valori-obiettivo per gli indicatori di performance è la determinazione del tasso di successo che ci si attende dai partecipanti. In Croazia e in Portogallo, sono stati utilizzati tassi di successo diversi a seconda dello status dei partecipanti al momento dell'entrata, ipotizzando per i NEET inattivi una percentuale di successo inferiore. Non è stato però fornito alcun elemento che corrobori i diversi tassi utilizzati. In Spagna e in Italia, i tassi di successo attesi utilizzati erano gli stessi, indipendentemente dal fatto che i partecipanti fossero inattivi o disoccupati, poiché non esisteva alcuna correlazione statistica fra lo status al momento dell'ingresso e il tasso di successo.

125. Quanto ai valori-obiettivo da raggiungere nell'esercizio di riferimento, si è riscontrato che non tutti gli Stati membri si aspettavano di compiere progressi rispetto alla situazione di partenza. Nel PON IOG/FSE francese, ad esempio, gli obiettivi da raggiungere erano simili a quelli già rilevati in passato. Laddove erano stati fissati come obiettivi tassi di successo più

elevati, non erano state fornite motivazioni, o le ragioni addotte erano espresse in termini alquanto generici.

126. Non è stato possibile valutare l'affidabilità degli scenari di partenza e dei valori-obiettivo stabiliti in tutti gli Stati membri dal momento che i dati di sostegno necessari non sono stati forniti agli auditor, oppure non sono stati considerati di qualità sufficiente.

Problemi connessi agli orientamenti forniti dalla Commissione per la raccolta di dati

127. Al fine di sostenere gli Stati membri e garantire la coerenza dell'informativa sugli indicatori di risultato, la Commissione ha emanato orientamenti stabilendo i requisiti minimi cui ogni sistema di monitoraggio deve attenersi per poter assolvere i compiti richiesti dalla normativa²⁷.

128. In base alla guida della Commissione, gli indicatori di risultato IOG/FSE dovrebbero rilevare se i partecipanti completino l'intervento IOG, se in seguito ricevano un'offerta o se cambino realmente la propria situazione, indipendentemente dall'aver completato o meno l'intervento, e se l'offerta ricevuta sia o meno collegata alla loro partecipazione alla misura sovvenzionata dalla IOG e/o dall'FSE. Una persona che non completi un intervento o un'operazione cofinanziati dalla IOG e/o dall'FSE può quindi essere conteggiata come risultato positivo in termini di offerte ricevute e di partecipazione, il che implica che gli indicatori IOG/FSE non valutano più il valore aggiunto di un'azione IOG. Questo approccio comporta il rischio di sovrastimare i risultati (cfr. riquadro 9).

²⁷ *Annex D - Practical guidance on data collection and validation*, maggio 2016.

Riquadro 9 - Sovrastima dei risultati IOG

Si consideri, ad esempio, il caso di un NEET invitato a partecipare a un programma di formazione della durata di un anno per ottenere una qualifica che l'aiuti ad inserirsi nel mercato del lavoro. Supponiamo che, dopo sei mesi, e senza aver completato la formazione e ottenuto un attestato, la persona in questione abbandoni la misura, ad esempio, per accettare una proposta di lavoro, della durata di due mesi, in un settore completamente diverso. La guida della Commissione suggerisce di considerare questa persona come se non avesse completato l'intervento IOG, ma avesse ricevuto un'offerta al momento di abbandonare l'intervento e come se avesse accettato un'offerta entro quattro settimane dal completamento della misura IOG. L'indicatore, pertanto, attribuirebbe l'offerta di lavoro all'intervento IOG, anche se in realtà non è così.

129. In base a questa interpretazione, è difficile misurare se gli interventi IOG stessero contribuendo a un'integrazione sostenibile dei NEET nel mercato del lavoro.

130. In aggiunta, la guida della Commissione afferma chiaramente che gli indicatori di risultato dovrebbero tener conto di tutte le offerte, a prescindere dalla loro qualità, al fine di determinare con chiarezza la situazione di una persona a quattro settimane e a poi sei mesi di distanza dalla sua partecipazione alla misura cofinanziata. La guida non precisa però quando un'offerta conti ai fini degli indicatori di risultato, a causa di un'interpretazione piuttosto elastica della condizione relativa al momento dell'abbandono. Le offerte ricevute durante il sostegno IOG sono conteggiate come un risultato, come del resto quelle non collegate a un'offerta IOG sovvenzionata o frutto di un'iniziativa del partecipante stesso.

131. La guida della Commissione precisa inoltre che gli indicatori di risultato dovrebbero comprendere coloro che hanno acquisito una qualifica grazie all'intervento²⁸. Ad esempio, se l'intervento IOG consiste nel dispensare una formazione certificata che porta a una qualifica finale, la persona in questione viene contata come se avesse completato in maniera fruttuosa la misura finalizzata alla qualifica. Questo conseguimento viene ancora conteggiato automaticamente come risultato negli indicatori comunicati sulla situazione a distanza di

²⁸ Allegato D - Guida pratica alla raccolta e alla convalida dei dati, maggio 2016, pag. 95.

quattro settimane e sei mesi. Tale situazione è stata riscontrata nel corso della visita in Spagna.

132. Un'altra questione che dà adito a dubbi nella guida della Commissione riguarda i partecipanti che ricevono un'offerta nell'ambito dell'operazione IOG ma che la declinano. Secondo la guida, questa offerta dovrebbe essere considerata un risultato positivo anche se declinata e non appropriata al profilo della persona.

133. Parimenti, vi è il caso in cui un partecipante IOG riceve un'altra offerta (sempre sovvenzionata dalla IOG), nel medesimo o in un altro campo. Se la persona accetta la seconda offerta, è considerata nel calcolo come se non avesse completato l'azione precedente e, al contempo, come se avesse ricevuto un'offerta grazie alla IOG. In realtà, questa persona è stata conteggiata due volte e si assiste pertanto a una "concorrenza" inefficiente di risorse IOG per lo stesso beneficiario.

134. Alla luce di quanto precede, gli auditor concludono che l'interpretazione data dalla Commissione nella sua guida genera situazioni in cui i dati usati per comunicare gli indicatori di risultato non rispecchiano esattamente l'impatto delle misure cofinanziate dalla IOG e tendono a sovrastimare i risultati.

Gli Stati membri hanno utilizzato solo in parte il prefinanziamento supplementare per i PO IOG/FSE.

135. Nel maggio 2015, la Commissione ha proposto di aumentare al 30 % (invece del consueto 1 %) il tasso di prefinanziamento iniziale per la dotazione specifica IOG/FSE, al fine di fornire una risposta rapida alla disoccupazione giovanile²⁹. Il medesimo regolamento richiede inoltre che il 50 % dell'importo di prefinanziamento supplementare, vale a dire il 14,5 % del totale dei fondi IOG assegnati agli Stati membri, sia giustificato mediante presentazione delle domande di pagamento intermedio al 23 maggio 2016. Gli Stati membri

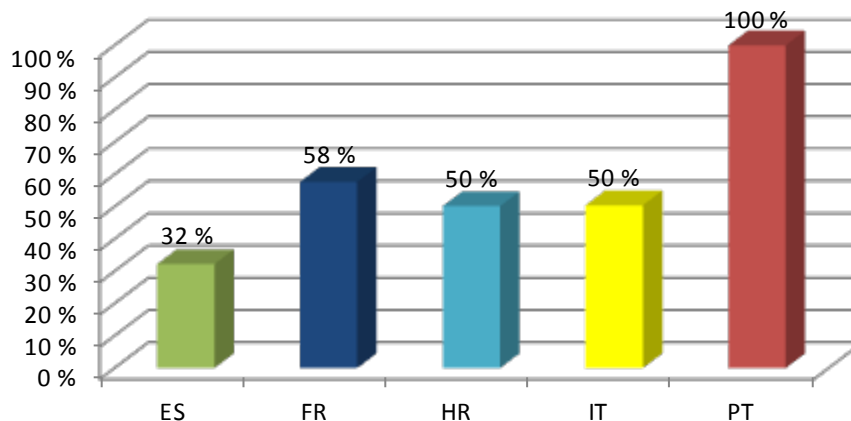
²⁹ Regolamento (UE) 2015/779 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, che modifica il regolamento (UE) n. 1304/2013 per quanto riguarda un prefinanziamento iniziale supplementare versato a programmi operativi sostenuti dall'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (GU L 126 del 21.5.2015, pag. 1).

che non soddisfano tale condizione sono tenuti a rimborsare interamente il prefinanziamento iniziale supplementare.

136. A parte il Portogallo, che è riuscito a giustificare in toto il prefinanziamento supplementare ricevuto fino al 23 maggio 2016, gli altri Stati membri visitati sono stati in grado di presentare solo domande di pagamento corrispondenti a una frazione del prefinanziamento supplementare percepito; le percentuali di prefinanziamento giustificate vanno dal 58 % (Francia) al 32 % (Spagna) (cfr. **grafico 13**).

137. Nel 2016, essendo l'importo giustificato inferiore al 50 %, la Commissione ha chiesto alla Spagna di rimborsare 273,6 milioni di euro. Ciò non ha però comportato una perdita di finanziamenti UE per lo Stato membro, dal momento che il contributo totale dell'UE assegnato è rimasto immutato.

Grafico 13 - Percentuale di prefinanziamento IOG supplementare giustificato al 23 maggio 2016



Fonte: SFC 2014.

138. Il fatto che gli Stati membri siano stati in grado di utilizzare solo in parte il prefinanziamento aumentato indica che, nel proporre l'aumento del prefinanziamento supplementare, la Commissione ha sottovalutato il tempo necessario per porre in essere le strutture appropriate per erogare e dichiarare la spesa.

I risultati comunicati per le misure sovvenzionate mediante la IOG e l’FSE sono al di sotto delle aspettative

139. I risultati IOG devono essere chiaramente dimostrati e comunicati, nonché prevedere disposizioni di monitoraggio e valutazione specifiche³⁰ in aggiunta alla consueta relazione di attuazione annuale che deve essere presentata alla Commissione per ciascun PO FSE³¹.

140. Per i cinque Stati membri visitati, gli auditor hanno esaminato le relazioni di attuazione annuali per valutare i progressi compiuti dal 2013. L’analisi svolta non riguarda la Croazia dato che la convenzione per la sovvenzione IOG è stata firmata solo nel novembre 2015 e l’attuazione è iniziata solo nel secondo semestre 2015. Inoltre, la relazione di attuazione annuale 2015 per la Spagna non ha fornito alcuna cifra aggiornata e ha nuovamente riportato i dati del 2014³².

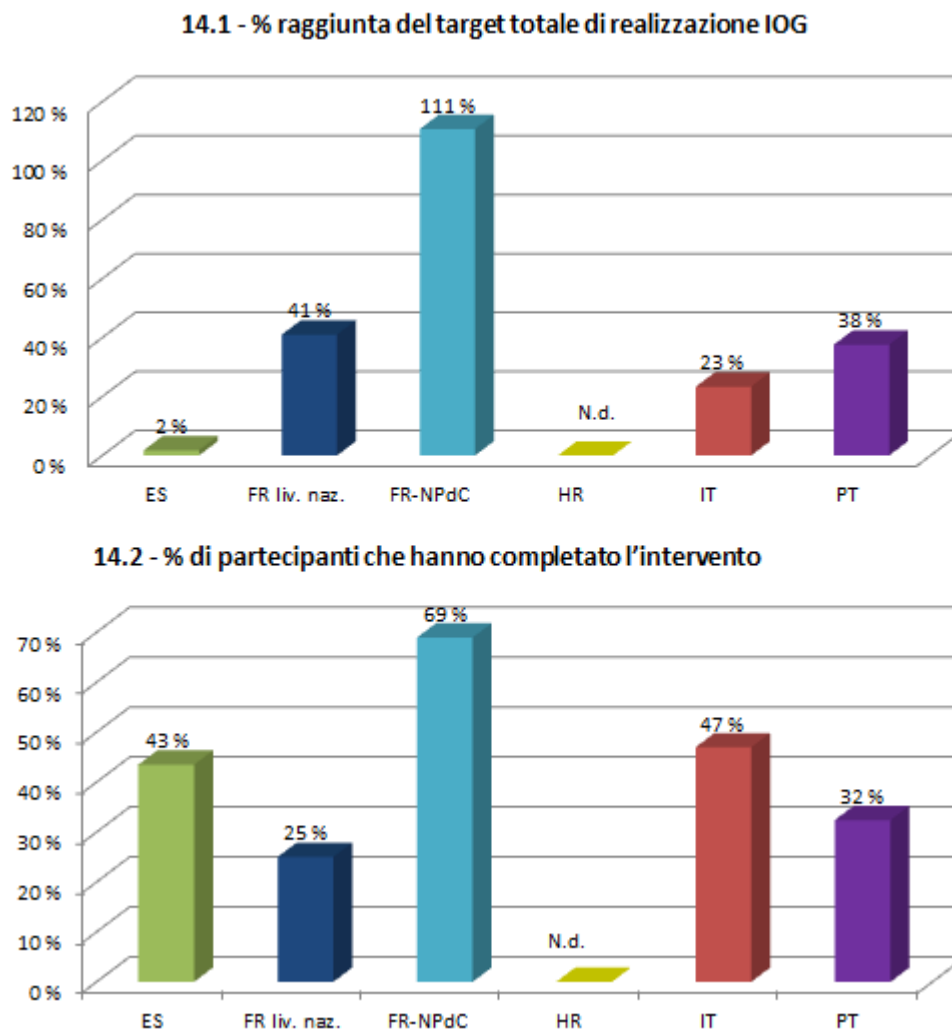
141. Alla fine del 2015, gli Stati membri risultavano aver conseguito in diversa misura i target di realizzazione IOG: in Francia (Nord-Pas-de-Calais), il target di realizzazione iniziale, ossia il numero di partecipanti, era già stato superato (111 %), mentre, in Italia, era stato raggiunto solo il 23 % circa del target iniziale (cfr. **grafico 14.1**).

³⁰ Articolo 19 del regolamento (UE) n. 1304/2013.

³¹ Articolo 50, paragrafi 1 e 2, del regolamento (UE) n. 1303/2013.

³² La relazione di attuazione annuale 2015 per la Spagna non ha fornito alcuna cifra aggiornata rispetto a quelle già fornite nell’ambito della prima relazione di attuazione annuale, che consistevano in stime, data la decisione delle autorità nazionali di non comunicare cifre su operazioni non ancora ufficialmente selezionate o eseguite solo parzialmente.

Grafico 14 - Risultati raggiunti con i fondi IOG/FSE alla fine del 2015¹



¹ I dati relativi alla Spagna riguardano unicamente il 2014.

Fonte: relazione d'attuazione annuale 2015.

142. Inoltre, la percentuale di partecipanti che ha completato il sistema di Garanzia per i giovani finanziato mediante IOG/FSE varia da uno Stato membro all'altro: si osserva in particolare che, nel caso del PON francese IOG/FSE e dell'asse IOG/FSE del PO FSE portoghese, meno di un terzo dei partecipanti è giunto a termine. Ciò suscita timori riguardo all'efficacia delle misure di Garanzia per i giovani finanziate mediante IOG/FSE (cfr. **grafico 14.2**).

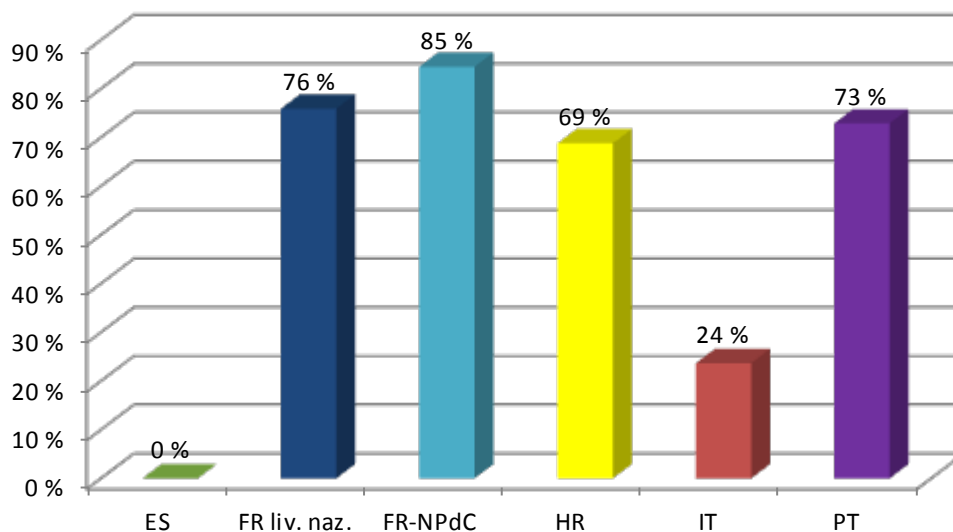
143. I dati forniti dagli Stati membri indicano anche che il gruppo dei NEET inattivi è quello che ne ha beneficiato in misura minore. In Portogallo, ad esempio, nessuno dei partecipanti

rientrava in questa categoria. Nei cinque Stati membri visitati, inoltre, solo l'1 % dei partecipanti era affetto da una disabilità, l'8 % era costituito da immigranti (di cui il 95 % in Francia) e il 22 % proveniva da famiglie con disoccupati (di questi, il 50 % viveva in Portogallo).

Alla fine del 2015, i finanziamenti IOG/FSE risultavano essere stati utilizzati in misura limitata

144. Dai livelli di spesa indicati nelle relazioni di attuazione annuali 2015 risulta che, nel corso dell'anno, solo il Portogallo ha presentato una domanda di pagamento per un importo equivalente al 47 % della dotazione di bilancio totale IOG/FSE. A parte la Spagna, che non ha dichiarato alcun importo in termini di spesa impegnata, negli altri Stati membri le risorse di bilancio impegnate vanno dal 24 % (Italia) all'85 % (Francia – Nord-Pas-de-Calais) della dotazione complessiva (cfr. **grafico 15**).

Grafico 15 - Percentuale di spesa impegnata alla fine del 2015



Fonte: relazione d'attuazione annuale 2015.

145. Ciò indica che i fondi UE supplementari messi a disposizione tramite la IOG e/o l'FSE non sono stati interamente utilizzati dagli Stati membri per fornire ulteriori misure di sostegno a favore dei NEET, con il rischio che il prefinanziamento supplementare debba essere rimborsato alla Commissione (cfr. paragrafi 135-138). A tale proposito, molti degli Stati membri esaminati hanno affermato di non aver ancora esperito le procedure amministrative necessarie per certificare le spese sostenute (ovvero, non hanno ancora designato le

autorità di gestione e di certificazione). Un problema comune riscontrato a tale riguardo riguardava la messa a punto di un sistema informatico in grado di garantire la tracciabilità delle spese.

I ritardi verificatisi nell'attuazione hanno limitato il valore delle prime valutazioni delle misure di sostegno IOG/FSE

146. Gli Stati membri dovrebbero valutare, almeno due volte nel corso del periodo di programmazione, l'efficacia, l'efficienza e l'impatto del sostegno IOG/FSE. La prima valutazione doveva essere completata entro il 31 dicembre 2015³³ e la seconda entro il 31 dicembre 2018.

147. Dall'analisi degli auditor è emerso che, essendo i programmi ancora in una fase iniziale, nessuna delle relazioni di valutazione presentate dagli Stati membri valutava l'efficienza delle misure finanziate dalla IOG, né la loro efficacia sotto il profilo dei costi o il loro impatto. Anche i limiti dei sistemi di monitoraggio e l'assenza di dati affidabili hanno influito sulla qualità di tali valutazioni. In particolare, la Spagna, la Croazia e il Portogallo hanno riferito di aver incontrato difficoltà nella messa in atto del sistema informatico usato per gestire la banca dati.

148. Alla luce di quanto precede, gli auditor della Corte ritengono che, sebbene le prime valutazioni fossero state previste dal regolamento entro il 31 dicembre 2015, i ritardi di attuazione ne abbiano limitato l'utilità.

Difficoltà attuative confermate dai singoli casi direttamente campionati

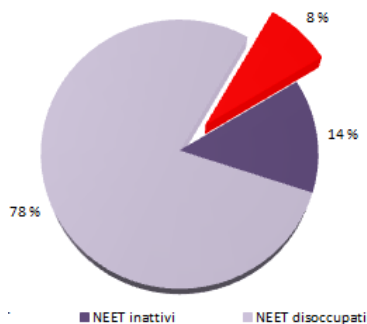
149. Gli auditor della Corte hanno inoltre svolto un esame dei singoli casi per un campione di 175 partecipanti alle misure di Garanzia per i giovani che erano state cofinanziate dalla IOG e/o dall'FSE. Sono state selezionate, in maniera casuale, 35 persone in ciascuno Stato membro, ad eccezione della Francia, dove 20 partecipanti sono stati selezionati dal PO nazionale e altri 15 dal PO Nord-Pas-de-Calais.

³³ Articolo 19, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1304/2013.

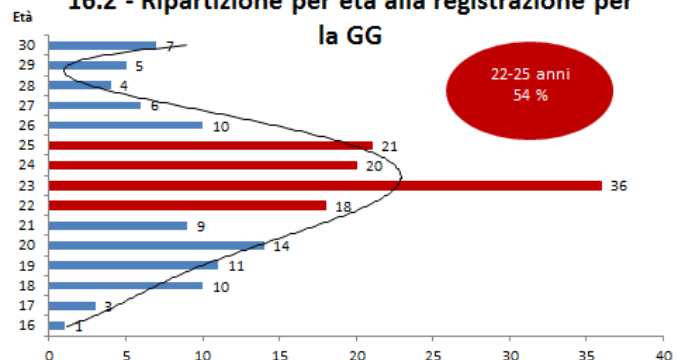
150. Al momento dell'adesione al sistema di Garanzia per i giovani, il 78 % di tutti i partecipanti selezionati era disoccupato, il 14 % inattivo e l'8 % non soddisfaceva i criteri per essere considerato un NEET (cfr. **grafico 16.1**). In aggiunta, per l'11 % dei partecipanti l'applicazione della misura era iniziata prima che venisse varata la Garanzia per i giovani o nonostante non rientrassero nella fascia di età stabilita nel PO³⁴, il che significa che non avrebbero potuto beneficiare del cofinanziamento.

Grafico 16 - Caratteristiche dei partecipanti IOG inclusi nel campione

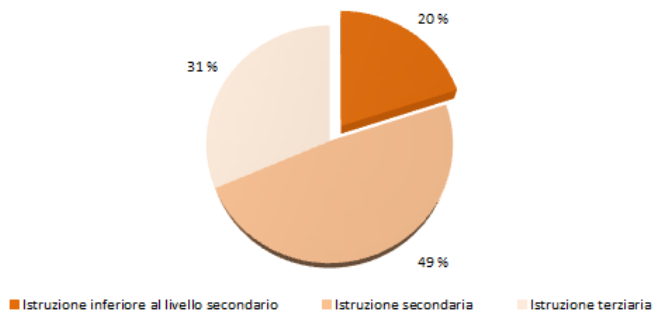
16.1 - Status all'entrata



16.2 - Ripartizione per età alla registrazione per la GG



16.3 - Livello di istruzione all'entrata



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri sui soggetti interessati.

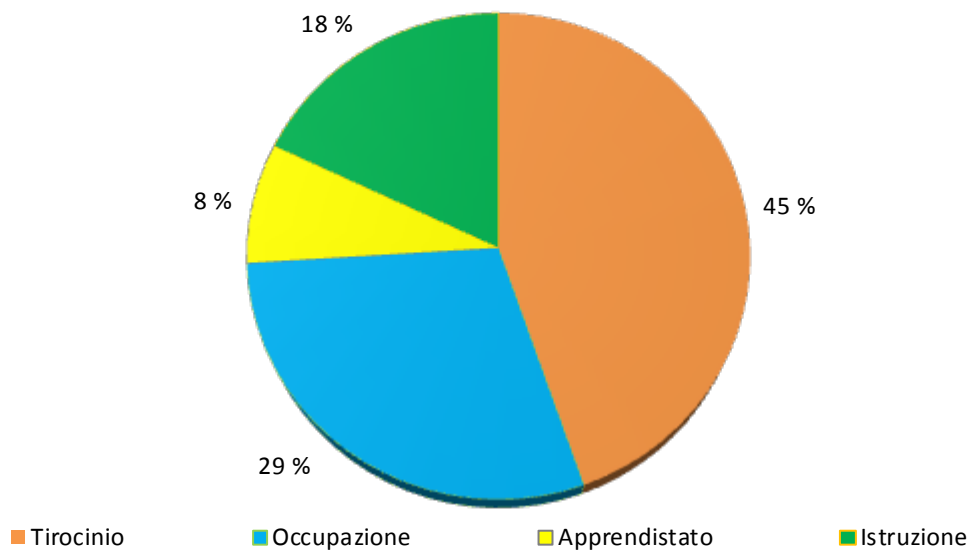
151. Il 54 % dei partecipanti apparteneva alla fascia di età 22-25 anni (cfr. **grafico 16.2**). Inoltre, l'80 % aveva un diploma di istruzione secondaria o di grado superiore; di questi, il 30 % possedeva un grado di istruzione terziaria (cfr. **grafico 16.3**). Queste cifre confermano

³⁴ Le norme di ammissibilità spagnole richiedevano la registrazione preliminare nella banca dati Garanzia per i giovani - *Sistema nacional de Garantía Juvenil*. Inoltre, sebbene la Spagna abbia chiesto alla Commissione, il 3.12.2015, di aumentare il limite di età per i beneficiari del PO IOG, si è riscontrato che alcuni beneficiari avevano superato, a tale data, i 25 anni.

che a beneficiare in misura maggiore della IOG erano i soggetti più qualificati e con un livello di istruzione migliore.

152. Delle 175 persone oggetto del presente esame, 25 avevano abbandonato la Garanzia per i giovani senza ricevere un'offerta di impiego, tirocinio, istruzione o apprendistato. Le restanti 150 hanno ricevuto un'offerta che, nel 45 % dei casi, consisteva in un tirocinio (cfr. **grafico 17**). L'assenza di offerte in 25 casi è riconducibile all'abbandono da parte dei beneficiari o al fatto che la misura di accompagnamento era giunta a scadenza senza aver condotto a un'offerta. È quanto si è verificato in Francia, dove alcuni operatori della Garanzia per i giovani hanno smesso di fornire il sostegno ai NEET dopo quattro mesi a causa di un'interpretazione errata delle modalità di applicazione della regola dei quattro mesi.

Grafico 17 - Tipologie di offerte



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri sui soggetti interessati.

153. Occorre rilevare che, in Italia, in tutti i casi in cui le persone incluse nel campione hanno aderito a un'offerta di tirocinio (9 soggetti), si sono verificati ritardi significativi (di almeno due mesi) nei pagamenti. L'Italia ha riconosciuto che il ritardo nel pagamento costituiva un problema ricorrente nei tirocini in generale, non solo nell'ambito del campione. Per la riscossione del pagamento si è infatti registrato un ritardo medio di 64 giorni.

154. Il tempo intercorso fra la registrazione per la Garanzia per i giovani e l'accettazione dell'offerta è stato, in media, di 112 giorni (ossia meno di quattro mesi). Nel 27 % dei casi, però, fra la registrazione e l'accettazione dell'offerta sono passati più di quattro mesi, e, nel 7 % dei casi, un anno.

155. In base ai criteri degli Stati membri concernenti la definizione di offerta qualitativamente valida, le offerte fatte ai partecipanti sono state considerate tali nel 91 % dei casi. In alcuni casi, tuttavia, le offerte non corrispondevano ai profili dei partecipanti (cfr. **riquadro 10**).

Riquadro 10 - Esempi di squilibrio fra i profili dei singoli partecipanti e le offerte

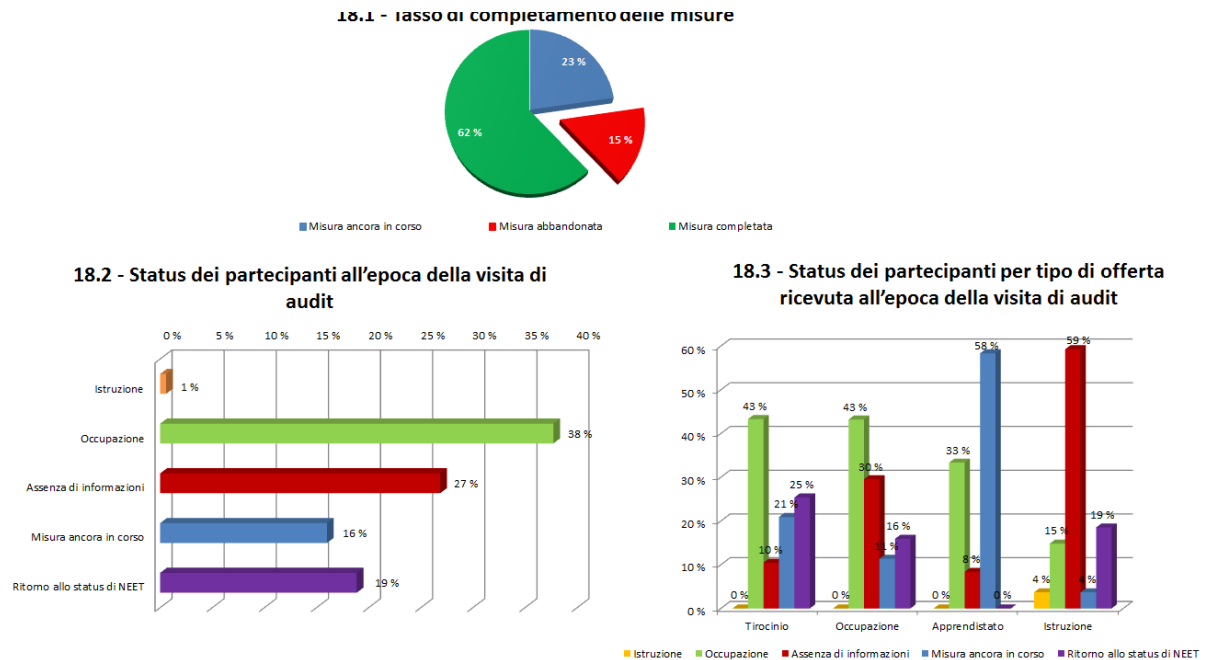
A una persona in possesso di una laurea in ingegneria civile e di un'esperienza professionale di tre anni come insegnante di matematica è stato offerto un tirocinio di un anno presso una scuola di lingue, con l'obiettivo di sviluppare le sue competenze didattiche e apprendere come comportarsi in classe. Dopo nove mesi, il partecipante ha abbandonato il tirocinio preferendo la condizione di disoccupato.

Una persona laureata in consulenza del lavoro ha ricevuto un'offerta di lavoro di due settimane come lavoratore edile, quando il suo fascicolo non conteneva alcun riferimento a esperienza pregressa in questo campo né a un particolare interesse per il settore.

Una persona con una laurea in psicologia giuridica e forense ha ricevuto un'offerta di formazione in marketing e gestione senza aver manifestato alcun interesse particolare in questo campo.

156. All'epoca del controllo, il 62 % dei partecipanti aveva completato la misura, il 23 % la stava ancora attuando e il 15 % aveva abbandonato la misura (di questi, circa due terzi vivevano in Croazia) (cfr. **grafico 18.1**).

Grafico 18 - Tasso di completamento delle misure e attuale status dei partecipanti



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni fornite dagli Stati membri sui soggetti interessati.

157. La sostenibilità dell'integrazione dei partecipanti nel mercato del lavoro costituisce ancora una sfida. Il 38 % dei partecipanti aveva un impiego o partecipava a misure di istruzione, ma il 19 % era ritornato allo status di NEET. Per giunta, la situazione del 27 % dei partecipanti (soprattutto in Spagna, Francia e Italia) non è nota (cfr. **grafico 18.2**).

158. Le offerte di impiego e di tirocinio indicavano tassi di integrazione dei partecipanti nel mercato del lavoro più incoraggianti (cfr. **grafico 18.3**). La ragione risiede in parte nel fatto che i partecipanti a queste misure erano meno lontani dal mercato del lavoro, vantavano i livelli di istruzione più elevati e più anni di esperienza professionale. Gli apprendistati hanno fornito i risultati migliori nell'impedire il ritorno dei beneficiari allo status di NEET. Tale risultato è legato alla durata degli apprendistati, che va da uno a tre anni.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

159. La Corte conclude che, sebbene i sette Stati membri abbiano compiuto progressi nell'attuazione della Garanzia per i giovani e abbiano ottenuto alcuni risultati, la situazione attuale, ad oltre tre anni dall'adozione della raccomandazione del Consiglio, non rispecchia le aspettative inizialmente create dall'introduzione della Garanzia per i giovani volta a far sì

che tutti i NEET ricevano, entro quattro mesi, un'offerta qualitativamente valida. Inoltre, nei cinque Stati membri visitati, il contributo dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile al conseguimento degli obiettivi della Garanzia per i giovani risultava, al momento dell'audit, molto limitato.

Valutazione dello stato di avanzamento dell'attuazione della Garanzia per i giovani

160. Secondo la valutazione della Corte, basata sulle aspettative generate dai requisiti della raccomandazione del Consiglio che ha proposto la Garanzia per i giovani, nessuno degli Stati membri aveva ancora fatto in modo che tutti i NEET avessero l'opportunità di ricevere un'offerta entro quattro mesi contribuendo così alla loro integrazione sostenibile nel mercato del lavoro. Essendo la Garanzia per i giovani basata su una raccomandazione del Consiglio, ossia su uno strumento normativo non vincolante, la sua attuazione dipende dalla buona volontà degli Stati membri.

161. Riguardo ai progressi compiuti nell'identificazione e nella registrazione dei NEET, gli auditor della Corte hanno constatato che la quota di NEET registrati alla fine del 2015 non era aumentata in misura rilevante e che, inoltre, era difficile valutare il contributo della Garanzia per i giovani (cfr. paragrafi 36-42).

162. Per lo stesso periodo, negli Stati membri visitati si sono registrati livelli diversi di uscite positive dalla Garanzia per i giovani, ma la tipologia di uscita più comune è consistita nell'occupazione. Per il 2014, il numero di uscite positive ha riguardato solo la metà circa delle registrazioni totali, mentre nel 2015 è salito al 62 % (cfr. paragrafi 43-50).

163. Inoltre, il 70 % delle uscite positive ha rispettato il termine di quattro mesi nel 2014. Nel 2015 la situazione è tuttavia peggiorata per quattro degli Stati membri visitati, riducendo la media globale al 59 % (cfr. paragrafi 51 e 52).

164. Quanto alla sostenibilità delle uscite positive, gli auditor hanno analizzato le informazioni disponibili sui partecipanti a 6, 12 e 18 mesi di distanza dalla loro uscita dal sistema della Garanzia per i giovani. È emerso che il livello di sostenibilità si è progressivamente deteriorato dai 6 ai 12 e 18 mesi (cfr. paragrafi 53-59).

Raccomandazione 1

Ai fini di future iniziative in materia di occupazione, gli Stati membri e la Commissione dovrebbero:

- gestire le aspettative fissando obiettivi e valori-obiettivo realistici e raggiungibili;
- svolgere valutazioni delle carenze e analisi di mercato prima di porre in essere i sistemi previsti;

Data-obiettivo di attuazione: quando viene proposta una nuova iniziativa.

Analisi dei fattori che influenzano i risultati della Garanzia per i giovani**Strategie inadeguate per raggiungere tutti i NEET**

165. Gli Stati membri non hanno definito strategie adeguate, con tappe intermedie e obiettivi chiari, per raggiungere tutti i NEET. Alcuni Stati membri, infatti, non hanno mirato a raggiungere tutti i giovani come previsto dalla raccomandazione del Consiglio, ma solo un sottoinsieme di tale popolazione. In alcuni casi, per giunta, è stato posto a carico dei NEET l'onere di essere proattivi nella partecipazione al sistema. Pertanto, sono necessari maggiori sforzi per sostenere la categoria di giovani più distaccati dal mercato del lavoro, una conclusione condivisa anche dalla Commissione nella sua comunicazione³⁵ (cfr. paragrafi 61-67).

166. I pertinenti portatori di interessi possono svolgere un ruolo chiave nel raggiungere le persone più lontane dal mercato del lavoro. Benché in tutti gli Stati membri visitati fossero già coinvolti in una certa misura, occorre definire chiaramente come debbano essere coinvolti e come possano contribuire al processo nel modo più efficiente ed efficace (cfr. paragrafi 68-70).

³⁵ COM(2016) 646 *final*.

167. Negli Stati membri visitati, fra il 2013 e la fine di marzo 2016 la popolazione NEET inattiva (che è la più distaccata dal mercato del lavoro) è rimasta stabile attorno ai 2 milioni di persone, mentre la popolazione dei NEET disoccupati era diminuita da 2,7 milioni a 2,3 milioni di persone (cfr. paragrafi 71-72).

Raccomandazione 2

Gli Stati membri dovrebbero stabilire strategie mirate appropriate per individuare l'intera popolazione NEET al fine di registrarla. Queste strategie dovrebbero stabilire obiettivi annuali concreti e misurabili e individuare le principali sfide e piani d'azione appropriati per farvi fronte. La Commissione dovrebbe sostenere al riguardo gli Stati membri.

Data-obiettivo di attuazione: fine primo semestre 2018.

Assenza di una valutazione dei costi e dei finanziamenti disponibili per Stato membro

168. Sebbene la politica in materia di occupazione sia principalmente di competenza degli Stati membri, nessuno dei sette Stati membri visitati è stato in grado di fornire una stima del costo aggiuntivo che rappresenterebbe l'erogare un'offerta a tutti i NEET entro quattro mesi. I rispettivi PAGG hanno presentato, inoltre, una serie di misure da offrire ai NEET in base ai finanziamenti SIE 2014-2020, in particolare a titolo della IOG e dell'FSE (cfr. paragrafi 73-75).

169. Rispetto al costo stimato per l'attuazione della Garanzia per i giovani a livello UE, stando a recenti ricerche dell'ILO e di Eurofound, il livello dei finanziamenti IOG/FSE disponibili per il 2014-2020 coprirebbe solo una piccola parte dell'importo richiesto. Pertanto, con le sole risorse messe a disposizione dal bilancio dell'UE, non è possibile rispondere a tutti i giovani che divengono disoccupati o che escono dal sistema di istruzione formale, come suggerirebbe l'aspettativa creata dalla raccomandazione del Consiglio (cfr. paragrafi 76-78).

Raccomandazione 3

Gli Stati membri dovrebbero tracciare un quadro completo del costo dell'attuazione della Garanzia per i giovani per l'intera popolazione NEET. Basandosi su tale stima, dovrebbero stabilire, in funzione delle risorse finanziarie disponibili, le priorità delle misure correlate da attuare.

Qualora gli Stati membri lo richiedano, la Commissione dovrebbe sostenerli in questo processo.

Data-obiettivo di attuazione: fine primo semestre 2018.

Difficoltà incontrate nell'attuare un'integrazione sostenibile dei NEET

170. Secondo la valutazione della Corte, non è stata effettuata un'analisi esaustiva della popolazione NEET. Tuttavia, tutti gli Stati membri visitati hanno esaminato in vari studi lo squilibrio fra domanda e offerta di competenze, ma le conclusioni tratte non sono state prese sufficientemente in considerazione al momento di definire le tipologie e il numero di offerte da includere nei PAGG (cfr. paragrafi 81-83).

171. Tutti gli Stati membri hanno elaborato una definizione di offerta qualitativamente valida e, sebbene vi siano concezioni diverse, esistono alcuni criteri comuni. In tre Stati membri, la definizione è espressa nei relativi PAGG in termini piuttosto generici ed è direttamente associata all'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro. Pur trattandosi di uno sviluppo positivo, essa non garantisce di per sé il buon esito della partecipazione alla Garanzia per i giovani, in quanto una crescita economica sufficiente è un presupposto indispensabile per l'integrazione sostenibile dei NEET nel mercato del lavoro (cfr. paragrafi 89-91).

172. Il problema è stato evidenziato nella sezione riservata ai risultati, che mostra come la percentuale di uscite positive sia diminuita col passare del tempo una volta che i partecipanti hanno lasciato il sistema (dopo 6, 12 e 18 mesi rispettivamente). Una valutazione adeguata delle competenze e una profilazione appropriata ai fini della domanda di mercato sono fondamentali per una maggiore sostenibilità (cfr. paragrafi 84-88).

Raccomandazione 4

La Commissione dovrebbe, insieme all'EMCO, definire e proporre norme per i criteri di qualità applicabili alle offerte da proporre nell'ambito della Garanzia per i giovani.

Gli Stati membri dovrebbero far sì che le offerte siano considerate qualitativamente valide solo se corrispondono al profilo del partecipante e alla domanda del mercato del lavoro e se conducono a un'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro.

Data-obiettivo di attuazione: fine primo semestre 2018.

Scarsa qualità dei dati

173. Tutti gli Stati membri visitati disponevano solo di informazioni limitate sul tipo di assistenza ricevuta dai NEET prima dell'istituzione della Garanzia per i giovani, sul tipo di offerte/servizi forniti e sui relativi costi. Nei dati comunicati dagli Stati membri all'EMCO sono state inoltre rilevate diverse incoerenze e problemi di affidabilità che hanno inciso sulla comparabilità. Sono stati riscontrati problemi, anche sul piano della completezza dei dati, negli Stati membri che disponevano di operatori multipli per la Garanzia per i giovani ma non di un unico sistema di reporting armonizzato (cfr. paragrafi 92-98).

Raccomandazione 5

La Commissione dovrebbe individuare e diffondere le buone prassi in materia di monitoraggio e reporting sulla base di un quadro completo dei sistemi in uso presso gli Stati membri.

Gli Stati membri dovrebbero migliorare i propri sistemi di monitoraggio e di reporting, al fine di fornire regolarmente dati di qualità per facilitare lo sviluppo di politiche giovanili maggiormente basate su fatti concreti. In particolare, dovrebbero accrescere la capacità di monitorare i partecipanti che escono dal sistema della Garanzia per i giovani al fine di ridurre il più possibile il numero delle uscite ignote.

Data-obiettivo di attuazione: fine primo semestre 2018.

Valutazione del contributo dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile

174. Poiché il finanziamento IOG integra i finanziamenti disponibili a titolo dell'FSE e rappresenta una quota significativa delle risorse finanziarie messe a disposizione per l'attuazione della Garanzia per i giovani, gli auditor della Corte hanno valutato come contribuisca all'attuazione globale della Garanzia per i giovani. La Corte conclude che, nei cinque Stati membri visitati, il contributo della IOG è stato finora molto limitato a causa delle carenze di concezione dei PO per quanto riguarda la IOG e la misurazione dei risultati dell'iniziativa, nonché del fatto che il prefinanziamento supplementare messo a disposizione è stato usato solo in parte.

Carenze nella concezione dei PO per quanto attiene alla IOG

175. Nessuno dei cinque Stati membri visitati ha svolto una valutazione globale delle caratteristiche della popolazione NEET e non vi è stata una valutazione adeguata delle carenze da parte delle autorità nazionali. Il numero totale di NEET che beneficiano del finanziamento IOG è stato stabilito in base all'importo da assegnare, senza alcuna valutazione della tipologia dell'offerta e del relativo costo unitario. Pur essendo stati interpellati, alcuni pertinenti portatori di interessi hanno lamentato la scarsa trasparenza della procedura ritenendo inoltre che non si fosse proceduto a una debita consultazione (cfr. paragrafi 102-111).

Raccomandazione 6

Tramite il processo di approvazione cui sono soggetti gli emendamenti dei PO, la Commissione dovrebbe, specie in vista dell'imminente aumento significativo dei finanziamenti IOG, fare in modo che gli Stati membri procedano a una valutazione globale delle caratteristiche della popolazione NEET affinché le misure IOG incluse nei PO rispondano in maniera adeguata alle esigenze dei giovani.

Data-obiettivo di attuazione: emendamento dei PO dopo l'aumento della dotazione di bilancio a favore della IOG.

Vi è il rischio che la IOG e/o l’FSE sostituiscano il finanziamento nazionale

176. Gli Stati membri visitati non sono stati in grado di confermare se i fondi IOG/FSE abbiano generato un incremento netto della spesa pubblica destinata ai NEET. Vi è il rischio, pertanto, che le risorse IOG/FSE non conducano a un incremento netto dei finanziamenti disponibili per i NEET e che sostituiscano, almeno in parte, la spesa precedentemente finanziata dai bilanci nazionali. Dalla valutazione dei PO/assi IOG/FSE è emerso che la maggior parte delle misure che avrebbero dovuto beneficiare di fondi IOG esistevano già, il che non fa che accrescere tale rischio (cfr. paragrafi 112-116).

La qualità dei dati e gli orientamenti della Commissione sulla raccolta dei dati incidono sulla misurazione dei risultati della IOG

177. La Corte conclude che non è stato possibile valutare, in tutti gli Stati membri visitati, l’affidabilità degli scenari di partenza e i valori-obiettivo stabiliti per gli indicatori di risultato IOG, in quanto non erano stati messi a disposizione i dati sottostanti oppure, laddove erano stati forniti, non erano di qualità sufficiente (cfr. paragrafi 119-126).

178. Inoltre, l’interpretazione data dalla Commissione nella guida sulla raccolta dei dati genera situazioni in cui i dati usati per comunicare gli indicatori di risultato non rispecchiano esattamente l’impatto delle misure cofinanziate dalla IOG e tendono a sovrastimare i risultati (cfr. paragrafi 127-134).

Raccomandazione 7

La Commissione dovrebbe rivedere i propri orientamenti sulla raccolta dei dati per minimizzare il rischio di sovrastima dei risultati. In particolare:

- gli indicatori di risultato IOG dovrebbero presentare solo la situazione dei partecipanti IOG che hanno completato la misura, valutandone la situazione a distanza di quattro settimane e di sei mesi dalla sua conclusione;
- nel caso delle misure di formazione finalizzate alla certificazione, la loro realizzazione non dovrebbe essere nuovamente conteggiata come tale a distanza di quattro settimane e di sei mesi dalla sua conclusione.

Gli Stati membri dovrebbero rivedere di conseguenza i propri dati di base e i valori-obiettivo.

Data-obiettivo di attuazione: settembre 2017, affinché gli Stati membri possano tenerne conto nelle rispettive relazioni di attuazione annuali per il 2017.

Il prefinanziamento per i PO IOG/FSE non è stato interamente utilizzato

179. Tanto la Commissione quanto gli Stati membri hanno sottostimato il tempo che occorre per approntare sul campo i dispositivi amministrativi necessari per iniziare ad erogare la spesa e richiedere i fondi IOG; ne è conseguito che gli Stati membri hanno utilizzato solo in parte il prefinanziamento supplementare. Alla fine del 2015, solo il Portogallo aveva presentato domanda di pagamento alla Commissione. Alla Spagna è stato richiesto di rimborsare 273,6 milioni di euro (cfr. paragrafi 135-138).

I risultati comunicati per le misure sovvenzionate mediante la IOG e l’FSE sono al di sotto delle aspettative

180. Nel corso di un esame sui risultati riportati nelle relazioni di attuazione annuali degli Stati membri visitati, gli auditor della Corte hanno riscontrato livelli diversi di conseguimento dei valori-obiettivo di realizzazione IOG e differenze nella percentuale di partecipanti che hanno completato l’intervento. Hanno inoltre rilevato che il gruppo dei NEET inattivi è quello che ha beneficiato in misura minore del sostegno fornito e che alla fine del 2015 l’uso dei finanziamenti IOG/FSE risultava limitato (cfr. paragrafi 138-142).

181. Il regolamento prevedeva lo svolgimento delle prime valutazioni della IOG entro il 31 dicembre 2015, ma i ritardi di attuazione ne hanno limitato l’utilità (cfr. paragrafi 144-148).

Difficoltà attuative confermate dai singoli casi direttamente campionati

182. Dai risultati del campione è emerso che ad aver fruito in misura maggiore delle misure cofinanziate IOG sono stati i beneficiari più facilmente raggiungibili, mentre i gruppi più svantaggiati sono stati sottorappresentati. Sono state rilevate criticità per quanto concerne l’ammissibilità dei partecipanti, mentre la sostenibilità dell’integrazione dei partecipanti nel mercato del lavoro si è rivelata problematica. Vi sono state ulteriori carenze nella

profilazione dei singoli partecipanti nonché nel carattere appropriato delle offerte ricevute (cfr. paragrafi 149-158).

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Iliana IVANOVA, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo, nella riunione dell'8 marzo 2017.

Per la Corte dei conti europea

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ALLEGATO**Monitoraggio della Garanzia per i giovani: differenze tra i dati forniti dagli Stati membri**

	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Classe di età	18-24	15-29	16-25	15-29	15-29	15-29	15-29
Punto di partenza:	gennaio 2014	luglio 2014	gennaio 2014	gennaio 2014	maggio 2014	marzo 2013	gennaio 2014
Entranti	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Solo nuovi avvii: nuovi avvii nel corso dell'anno (rientri compresi)	X	X			X		
Nuovi avvii più stock iniziale: nuovi avvii nel corso dell'anno (rientri compresi) cui si aggiungono stock di persone già registrate alla data di lancio della Garanzia per i giovani				X		X	X
Informativa continua: nuovi avvii nel corso dell'anno (rientri compresi)			X				
Caratteristiche degli entranti	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
L'entrata nel sistema della Garanzia per i giovani coincide con la registrazione della condizione di disoccupati (o con l'inizio della richiesta di beneficiare dei sussidi di disoccupazione totale)	X			X		X	X
Singola domanda per il servizio Garanzia per i giovani seguita dalla convalida della condizione di NEET (mancanza di chiarezza circa l'obbligo di registrare la condizione di disoccupato)		X					
Singola domanda di adesione alla Garanzia per i giovani, seguita dalla valutazione dello status					X		
Assenza di informazioni			X				
Stock	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Insieme delle persone attualmente registrate nel sistema Garanzia per i giovani (e che non hanno accettato un'offerta) Tale insieme comprende, per definizione, solo coloro che hanno aderito a partire dalla data di lancio della Garanzia per i giovani (nel 2014)	X	X			X		
Insieme delle persone attualmente registrate nel sistema Garanzia per i giovani (e che non hanno accettato un'offerta), a prescindere dalla data di registrazione				X		X	X
Insieme delle persone attualmente registrate (e che non hanno accettato un'offerta), a prescindere dalla data di registrazione			X				
Uscite	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Insieme delle uscite nel corso dell'anno - sono inclusi, per definizione, anche coloro che hanno aderito nel 2014.	X	X			X		
Tutte le uscite nell'arco dell'anno			X				
Tutte le uscite nell'arco dell'anno, compresi coloro che rientravano nello stock iniziale e che si erano inizialmente registrati prima della data di lancio della Garanzia per i giovani				X		X	X
Completezza dei dati sulle uscite per destinazione (positiva)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Sì		X			X	X	
Parziale	X		X	X			X
Completezza dei dati sulle uscite per destinazione (negativa)	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Sì	X			X		X	X
Parziale					X		
NO		X	X				
Completezza delle diverse situazioni nei dati di follow-up	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Sì	X	X		X	X	X	X
NO			X				

Durata	IE	ES	FR	HR	IT	PT	SK
Misurazione effettuata dalla data di registrazione	X	X			X		
Misurazione effettuata dalla data di registrazione - qualsiasi durata è possibile			X				
Misurazione effettuata a partire dalla data di lancio della Garanzia per i giovani (per coloro che rientravano già nello stock prima della Garanzia giovani) e dalla data di registrazione (nuovi entranti nel corso dell'anno)				X		X	X

Osservazioni specifiche:

Irlanda:

- Uscite per apprendistati incluse nella categoria istruzione.

Spagna:

- Il gruppo mirato iniziale era quello dei giovani 15-24enni, poi ampliato per comprendere i 25-29enni nel 2015.
- Tutte le uscite sono indicate come sovvenzionate. Non è chiaro se/come siano conteggiate le offerte provenienti dal mercato libero. Per questa ragione, i dati usati per la Spagna sono quelli trasmessi dall'SPI, in quanto includono anche le offerte non sovvenzionate.
- Dati sul monitoraggio a 6 mesi di distanza (2014) concernenti situazioni diverse; completi solo per occupati e disoccupati.

Francia:

- La Francia ha fornito dati per due enti: *Pôle Emploi* e *Missions Locales*.
- A fronte del rischio di un duplice conteggio, gli insiemi di dati non sono stati aggregati e le tabelle che riportano i risultati della raccolta dati comprendono solo i dati relativi all'ente che copre la popolazione di giovani più estesa (*Pôle Emploi*).

Croazia:

- Uscite per apprendistati incluse nella categoria "istruzione".

Italia:

- Le entrate in Italia per il 2014 coprono il periodo da maggio a dicembre 2014, per cui una parte significativa degli entranti non avrà avuto la possibilità di raggiungere i quattro mesi.

Portogallo:

- Le uscite seguite da disoccupazione comprendono i partecipanti a formazioni di breve durata (dalle 25 alle 300 ore).
-

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE ALLA RELAZIONE SPECIALE DELLA CORTE DEI CONTI

“DISOCCUPAZIONE GIOVANILE: LE POLITICHE DELL’UE HANNO MIGLIORATO LA SITUAZIONE? UNA VALUTAZIONE DELLA GARANZIA PER I GIOVANI E DELL’INIZIATIVA A FAVORE DELL’OCCUPAZIONE GIOVANILE”

SINTESI

Sulla presente relazione

La Commissione è dell’avviso che i risultati attuali dell’attuazione della garanzia per i giovani non siano al di sotto delle aspettative iniziali.

Pur riconoscendo che occorre fare di più per raggiungere tutti i giovani, fornendo offerte puntuali e di qualità, la Commissione sottolinea che la garanzia per i giovani ha portato a risultati positivi. In particolare, come evidenziato nella comunicazione della Commissione (COM/2016/646) “La garanzia per i giovani e l’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile a tre anni di distanza”, essa ha notevolmente facilitato le riforme strutturali e l’innovazione nell’elaborazione delle politiche, settori che esulano dall’ambito della presente relazione.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi da VI a VIII:

la Commissione è dell’avviso che gli attuali risultati nel porre in atto la garanzia per i giovani non siano al di sotto delle aspettative iniziali. La Commissione fa osservare che le conclusioni della Corte si basano sulla valutazione degli aspetti definiti nell’ambito d’indagine dell’audit. La comunicazione della Commissione dell’ottobre 2016 (COM/2016/646) “La garanzia per i giovani e l’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile a tre anni di distanza” mette in evidenza i primi risultati positivi e ulteriori elementi chiave, come il fatto che la garanzia per i giovani abbia notevolmente facilitato le riforme strutturali e l’innovazione nell’elaborazione delle politiche. Questo elemento è stato riconosciuto dal Consiglio europeo, che il 15 dicembre 2016 ha sollecitato il proseguimento della garanzia per i giovani e accolto con favore l’accresciuto sostegno all’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile. Inoltre, il Consiglio EPSCO dell’8 dicembre 2016 ha confermato i primi risultati positivi realizzati dalle misure e dalle riforme attuate fino ad oggi.

Nella sua comunicazione di ottobre, la Commissione ha riconosciuto che 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 e individua una serie di settori strategici di miglioramento, fra cui accrescere il coinvolgimento dei NEET non registrati e dei giovani meno qualificati.

La Commissione ritiene che l’IOG abbia apportato un contributo sostanziale alla garanzia per i giovani in questi Stati membri. Malgrado il ritardo registrato in alcuni Stati membri, l’attuazione ha progredito regolarmente nel 2016. A luglio 2016, il numero di persone che avevano partecipato a una misura sostenuta dall’IOG nei 20 Stati membri ammissibili è stato pari a 1,4 milioni. Alla fine di novembre dello stesso anno, il numero è cresciuto fino a raggiungere 1,6 milioni di persone. Tutti questi Stati membri percepiscono l’IOG come un meccanismo o leva fondamentale tramite cui rendere operativa la garanzia per i giovani. In alcuni casi, essa è utilizzata per sostenere la maggior parte o la totalità delle misure programmate nel quadro dei sistemi di garanzia per i giovani, ad esempio in Spagna, dove l’80% di tutte le azioni della Garanzia per i giovani riceve finanziamenti tramite l’IOG. In Italia l’IOG è diventata il motore di un’importante riforma ed ha condotto alla creazione di nuovi servizi per l’occupazione giovanile.

La comunicazione della Commissione (COM/2016/646) “La garanzia per i giovani e l’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile a tre anni di distanza” mette in evidenza questi risultati.

Per quanto sia ancora prematuro valutare i risultati - poiché le operazioni sono ancora in corso e molti di questi giovani ricevono ancora assistenza - possiamo già affermare che l'IOG ha conseguito uno dei suoi primi obiettivi: porre l'occupazione giovanile al centro delle decisioni strategiche negli Stati membri.

IX.

Primo punto: la Commissione ritiene che la raccomandazione si rivolga principalmente agli Stati membri.

La Commissione accoglie la raccomandazione nella misura in cui concerne la Commissione e intende avviare azioni appropriate quando saranno proposte nuove iniziative.

Pur riconoscendo appieno l'importanza di gestire le aspettative fissando obiettivi realistici, la Commissione vorrebbe tuttavia evidenziare l'importanza di fissare un valore-obiettivo ambizioso, che ha contribuito a dare lo slancio politico necessario alla garanzia per i giovani.

Secondo punto: la Commissione ritiene che la raccomandazione si rivolga principalmente agli Stati membri.

La Commissione accoglie la raccomandazione nella misura in cui concerne la Commissione e intende avviare azioni appropriate quando saranno proposte nuove iniziative.

Nella fase di preparazione dei PAGC degli Stati membri, la Commissione ha chiesto loro di individuare e analizzare le sfide strutturali fondamentali e i divari specifici pertinenti alle situazioni nazionali, nonché di definire un orizzonte temporale indicativo per l'attuazione graduale della garanzia per i giovani, se prevista.

X.

Primo punto: la Commissione fa osservare che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

La Commissione sta già sostenendo gli Stati membri nella definizione di strategie mirate, offrendo sostegno finanziario e consulenza strategica sotto forma di assistenza tecnica, sviluppo delle capacità e apprendimento reciproco.

Secondo punto: la Commissione fa osservare che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

In effetti, la Commissione accoglierebbe con favore un miglior quadro generale della stima dei costi di tutte le misure pianificate per l'attuazione della garanzia per i giovani e, laddove possibile e su richiesta degli Stati membri, fornirà loro il suo sostegno nel processo. Le modalità di tale sostegno, tuttavia, non possono essere definite in questa fase.

Terzo punto: la Commissione fa osservare che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

Quarto punto: la Commissione fa osservare che la raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

XI.

Primo punto: la Commissione accoglie la raccomandazione nella misura in cui concerne la Commissione ed esplorerà la possibilità di discutere degli standard relativi a criteri di qualità nel contesto del lavoro sul monitoraggio della garanzia per i giovani in seno all'EMCO.

Secondo punto: la Commissione accoglie la raccomandazione e la considera parzialmente attuata.

In quest'ambito, la Commissione sta già operando in stretta collaborazione con gli Stati membri, in particolare tramite il gruppo sugli indicatori dell'EMCO, mediante il sostegno agli Stati membri che trasmettono i dati come previsto dal quadro degli indicatori e con il sostegno mirato fornito dall'ILO a tre Stati membri come parte dell'azione congiunta Commissione europea - ILO sull'occupazione giovanile.

Terzo punto: la Commissione non accoglie la raccomandazione.

La normativa non indica un criterio specifico di valutazione dettagliata delle caratteristiche relative ai diversi sottogruppi di giovani sostenuti dall'IOG nel Programma operativo.

Ciononostante, la Commissione opera in svariati fori di discussione insieme con gli Stati membri, per sostenerli nelle attività volte a raggiungere i giovani inattivi. In questo contesto, la Commissione continuerà a fornire orientamenti agli Stati membri nella definizione di misure che siano adattate alle esigenze dei vari gruppi di popolazione destinatari dell'IOG.

Quarto punto: la Commissione non accoglie la raccomandazione.

Misurando la situazione dei soli partecipanti all'IOG che hanno completato l'operazione, vi è il rischio potenziale di sottodichiarazione dei risultati. Inoltre, la revisione suggerita dalla Corte comporterebbe una modifica del costruito logico della misurazione, mentre gli indicatori di risultato comuni sono obbligatori per tutti gli Stati membri e sono stati concordati con gli stessi.

La Commissione vorrebbe sottolineare che la metodologia di conteggio adottata per l'IOG si basa sulle convenzioni utilizzate per gli indicatori FSE, e segnatamente il conteggio delle uscite positive, indipendentemente dal completamento delle operazioni. Inoltre, modificare in qualsivoglia modo tali regole comporterebbe un notevole onere per gli Stati membri e ostacolerebbe la comparabilità dei dati trasmessi prima di una modifica della convenzione.

È necessaria una valutazione per concludere se i risultati di un partecipante siano direttamente attribuibili all'intervento dell'IOG (o dell'FSE) e ciò non è fattibile nell'ambito del sistema di monitoraggio.

La Commissione continuerà a prodigare i suoi sforzi per fare maggiore chiarezza sulle questioni relative al monitoraggio, proseguendo la sua opera di orientamento e richiesta di feedback da parte degli Stati membri nei diversi fori di discussione pertinenti esistenti.

OSSERVAZIONI

40. La presente procedura è stata scelta per creare, su scala nazionale, un registro affidabile per la garanzia per i giovani.

48. I progetti slovacchi nell'ambito della garanzia hanno come obiettivo primario i giovani disoccupati di lungo periodo. Il tasso di successo relativo a quei casi di gruppi di difficile collocamento è generalmente più basso, in quanto questi soggetti sono più inclini ad abbandonare il programma.

52. La Commissione ritiene questo risultato particolarmente positivo, tenuto conto della barra - piuttosto elevata, posta dal quadro degli indicatori: l'uscita dal sistema di garanzia per i giovani avviene nel momento in cui si riceve un'offerta e non alla sua accettazione.

Risposta congiunta della Commissione al paragrafo 63 e al riquadro 2:

malgrado l'estrema importanza dell'indicatore di NEET per la definizione delle politiche e benché questo sia il miglior parametro di riferimento per il monitoraggio della garanzia per i giovani, è importante sbrogliare l'eterogeneità dei NEET, se si vogliono comprendere meglio le caratteristiche e le esigenze dei vari sottogruppi. Ciò permetterà agli Stati membri di individuare le iniziative e le misure di maggior urgenza per reintegrare efficacemente i giovani nel mercato del lavoro o nel ciclo d'istruzione, nello spirito di un'attuazione graduale della garanzia per i giovani. Dal 2017 e nello spirito di un'attuazione graduale come prevista nella raccomandazione del Consiglio, l'Italia sta lavorando per estendere la popolazione destinataria.

64. In Spagna, il regio decreto legge del 23 dicembre 2016 prevede per i giovani che si registrano o si registrano nuovamente come disoccupati nel Servizio pubblico per l'impiego, la registrazione automatica nel sistema nazionale di garanzia per i giovani.

75.

Primo trattino: la Commissione accoglierebbe con favore un miglior quadro generale della stima dei costi di tutte le misure pianificate per l'attuazione della garanzia per i giovani in ciascuno Stato membro, ma è anche conscia del fatto che qualsiasi stima dei costi di una garanzia per i giovani richiede cautela, in quanto per molti Stati membri l'attuazione della garanzia per i giovani comporta anche profonde riforme strutturali della formazione, dei sistemi per la ricerca di un impiego e dei sistemi d'istruzione per migliorare drasticamente le transizioni scuola-lavoro e l'occupabilità dei giovani.

Questo è il motivo per cui le risorse necessarie per attuare una garanzia per i giovani possono variare notevolmente da uno Stato membro all'altro, e per quanto sia disponibile un consistente sostegno finanziario da parte dell'UE, resta cruciale l'investimento di risorse nazionali nel sostegno ai giovani NEET e nell'attuazione delle riforme necessarie. Tali risorse dovrebbero assumere una posizione prioritaria nei bilanci nazionali.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 77 e 78:

nell'ambito dei finanziamenti disponibili a titolo dell'FSE/IOG, l'importo per 12,5 miliardi di euro cui fa riferimento la Corte non rappresenta l'importo totale dei finanziamenti programmati per la garanzia per i giovani, in quanto gli Stati membri hanno destinato risorse che fanno capo ad altre priorità di investimento a favore di misure che attuano la garanzia per i giovani. Circa 11 miliardi di euro sono destinati a misure quali la modernizzazione dei servizi per l'impiego e le misure di autoimpiego, che sosterranno indirettamente anche l'occupazione giovanile, mentre circa 27 miliardi di euro sono destinati all'obiettivo tematico 10 (istruzione), che va soprattutto a beneficio dei giovani.

78. Come sopra indicato, l'ammontare delle risorse rese disponibili dall'FSE/IOG in risposta alle raccomandazioni del Consiglio sulla garanzia per i giovani è superiore a 12,5 miliardi di euro. La Commissione ha altresì fornito degli orientamenti agli Stati membri, sollecitandoli a destinare maggiori risorse dell'FSE e dei rispettivi bilanci nazionali al fine di affrontare la disoccupazione giovanile¹.

85. In Francia, benché effettivamente le procedure adottate da Pôle Emploi e Missions locales siano differenti, ciò si giustifica col fatto che Mission locales si occupa di un gruppo di destinatari specifici - per la maggior parte giovani poco qualificati. Al contempo, dal 2017 è in atto un monitoraggio comune dei due sistemi, denominato Trajam, che consentirà di avere una visione di entrambi e ricavare indicatori di follow-up che miglioreranno il monitoraggio.

E' in fase di sviluppo la condivisione di strumenti di diagnosi comuni fra operatori dell'istruzione (PSAD) e dell'impiego (ML).

95. L'esercizio relativo alla raccolta dati per il 2015 ha visto un netto miglioramento nel completamento e nella qualità dei dati rispetto al 2014. Diversi paesi hanno profuso sforzi consistenti per adeguare i metodi utilizzati per la raccolta e/o la compilazione dei propri dati sul

¹ Linee guida sull'attuazione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile - documento tematico del Fondo sociale europeo - settembre 2014 - Commissione europea - Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione.

monitoraggio della garanzia per i giovani, nell'intento di migliorare la coerenza con le specifiche fornite dal quadro degli indicatori. Inoltre, sono stati migliorati i dati qualitativi sulle caratteristiche delle offerte. Questi sforzi contribuiscono ad aumentare la comparabilità dei dati fra i vari paesi, anche quando persistono ancora determinate questioni specifiche da considerare in fase di interpretazione dei risultati.

Gli ambiti fondamentali di miglioramento concernono il completamento dei dati di monitoraggio (ancora non disponibili per otto paesi) e la riduzione del numero di destinazioni non note e le situazioni che ne derivano, sia in fase di uscita che per quanto concerne i dati di monitoraggio.

97. La Commissione fa osservare che la completezza del sistema di monitoraggio francese è limitata dal fatto che in virtù della legge "Informatique et Libertés" del 1978, non è facile individuare una persona nel sistema (non essendovi un numero amministrativo personale), il che comporta il rischio di doppi conteggi. Per questa ragione, si è deciso di limitare la raccolta dei dati unicamente ai due principali enti pubblici di servizi per l'impiego: Pôle Emploi e Missions Locales.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 102 e 103:

si fa osservare che ai sensi dell'articolo 16 del regolamento relativo all'FSE, l'IOG è rivolta ai giovani con meno di 25 anni o con meno di 30 anni disoccupati e al di fuori dal ciclo di istruzione e formazione, senza che sia richiesta una valutazione dettagliata delle caratteristiche dei vari sottogruppi di giovani. Nel contesto della gestione condivisa, spetta agli Stati membri individuare i gruppi di destinatari dell'IOG. Gli Stati membri hanno deciso di concentrare le risorse dell'IOG su specifici gruppi di destinatari e di utilizzare l'FSE per altre misure, rivolte a gruppi di giovani più difficili e problematici da raggiungere.

La Commissione ha fatto ricorso a svariati strumenti per la valutazione della popolazione destinataria dell'IOG nel corso delle discussioni avute con gli Stati membri riguardo ai programmi. In primo luogo, la Commissione si è basata sulla valutazione ex ante che faceva parte di tutti i programmi operativi (come indicato all'articolo 26, paragrafo 4 e all'articolo 55 del regolamento recante disposizioni comuni, l'RDC). Inoltre, nel caso dell'IOG, gli Stati membri erano tenuti al rispetto di una condizionalità ex ante che imponeva loro di introdurre un quadro strategico per le politiche di promozione dell'occupazione giovanile.

Secondo, la Commissione ha chiesto agli Stati membri di inserire nei propri programmi operativi una descrizione dei principali gruppi di giovani destinatari della IOG sulla base delle loro valutazioni, con particolare riguardo per le fasce d'età, benché non vi sia tale specifica.

Infine, la Commissione ha anche fornito degli orientamenti agli Stati membri sulle modalità per individuare la popolazione obiettivo delle misure dell'IOG².

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 104-106:

La normativa non impone agli Stati membri di individuare i vari sottogruppi della popolazione destinataria dell'IOG. Ciononostante, le misure sostenute dall'IOG in Francia si rivolgono chiaramente a giovani poco qualificati e molto distanti dal mercato del lavoro, con circa il 40% dei fondi totali destinato esclusivamente a questo gruppo. In effetti, secondo la relazione di attuazione annuale per il 2015, il 45,9% dei partecipanti aveva un livello d'istruzione inferiore al diploma di istruzione secondaria superiore.

² Linee guida sull'attuazione dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile - documento tematico del Fondo sociale europeo - settembre 2014 - Commissione europea - Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione, pagina 8.

108. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4 dell'RDC, gli Stati membri sono responsabili della preparazione e dell'esecuzione dei programmi al livello territoriale appropriato e conformemente al proprio quadro istituzionale, giuridico e finanziario. Pertanto, questo aspetto fa capo all'organizzazione istituzionale specifica dello Stato membro.

In Spagna è stato creato un catalogo comune delle offerte, come definito dalla legge sulla garanzia per i giovani a livello nazionale e ogni regione dotata delle competenze per l'erogazione di politiche attive in materia di mercato del lavoro ha la facoltà di selezionare quelle che ritiene più appropriate a fronte della situazione socio-economica della regione.

111. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4 dell'RDC, gli Stati membri preparano l'accordo di partenariato e i programmi operativi conformemente al proprio quadro istituzionale e giuridico. Queste procedure devono essere trasparenti e garantire la debita consultazione e il coinvolgimento dei partner pertinenti, anche in linea con quanto disposto dal codice europeo di condotta sul partenariato (articolo 5 e articolo 26 dell'RDC). La normativa prevede il coinvolgimento e la consultazione dei partner pertinenti. Di conseguenza, il Programma operativo deve fornire informazioni sulle azioni adottate per coinvolgere i partner nella preparazione del Programma operativo.

Relativamente alla preparazione della parte dell'IOG nel Programma operativo, in Portogallo è stata considerata valida la cooperazione / la convalida già effettuata per il PAGC. Sono state soddisfatte le condizioni di esecuzione delle procedure di consultazione per il PO.

113. L'articolo 95 dell'RDC non prevede che gli Stati membri aumentino la spesa pubblica rispetto ad alcuni tipi di misure o gruppi di destinatari. Ciò che viene richiesto è che gli Stati membri mantengano un certo livello di spese strutturali pubbliche o assimilabili. Ai sensi di quanto disposto dall'articolo 95, paragrafo 4 e dall'allegato X, si verifica il rispetto dell'addizionalità, se del caso, solo a livello regionale o perfino nazionale, e non per tipo di misura o di gruppo di destinatari.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 115 e 116:

l'articolo 95 e l'allegato X dell'RDC non impongono un incremento netto delle persone raggiunte da misure finanziate in precedenza nell'ambito del bilancio nazionale. Ciò che prevede la normativa è che i fondi siano utilizzati per le misure che contribuiscono al raggiungimento di obiettivi specifici e priorità d'investimento individuati nei programmi operativi.

119. Oltre ai requisiti indicati dalla Corte, la Commissione aveva messo a disposizione degli Stati membri due documenti di riferimento sulle modalità di determinazione e adeguamento degli obiettivi per l'FSE ben prima delle discussioni del 2013. La Commissione aveva altresì richiesto agli Stati membri di produrre un documento metodologico, qualora le informazioni a sostegno dello scenario di partenza non potessero essere reperite nella valutazione ex ante. La Commissione ritiene che queste due disposizioni congiunte siano state sufficienti.

120. L'approccio adottato dagli Stati membri nella definizione dello scenario di partenza è conforme agli orientamenti forniti e utilizza i dati statistici pertinenti.

121. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 119.

122. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 119.

123. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 119.

Le stime di partenza per gli indicatori hanno tenuto conto delle misure / politiche adottate in passato che sono state considerate come obiettivi e/o gruppi di destinatari. Tuttavia, questa è stata la prima volta che tale metodologia è stata messa in pratica e che le misure per l'occupazione e la formazione finanziate hanno incluso giovani NEET inattivi specifici come uno dei gruppi di destinatari. Ciò ha reso difficile definire la situazione di partenza ed effettuare la proiezione dei

risultati. L'ostacolo maggiore dell'esercizio relativo al Portogallo è stata la mancanza di dati storici sui NEET inattivi.

Riquadro 8 - Debolezze individuate nella determinazione dei valori di partenza in Portogallo

Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 119.

124. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 119.

125. Cfr. la risposta della Commissione ai paragrafi 119 e 120, in particolare per quanto concerne l'esigenza di tener conto delle condizioni macroeconomiche e del livello di ambizione nella determinazione degli obiettivi.

In Francia, i tassi di successo attesi si basano sul fatto che la maggior parte dei sistemi attuati si rivolge a giovani scarsamente qualificati, molto lontani dal mercato del lavoro, e riflettono sia l'esperienza passata che il tasso stimato di individuazione dei NEET.

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 128-134:

la Commissione vorrebbe sottolineare che la metodologia adottata per l'IOG si basa sulle convenzioni utilizzate per gli indicatori FSE, e segnatamente il conteggio di tutte le uscite positive, incluse quelle precoci. La Commissione fornisce orientamenti³ agli Stati membri sulle modalità di misurazione degli indicatori sui risultati comuni, in particolare richiedendo che le uscite positive siano conteggiate solo una volta, qualora un partecipante ripeta la stessa operazione. Pertanto, la Commissione considera il rischio limitato. Inoltre, si richiede alle autorità di gestione di valutare almeno due volte nel corso del periodo di programmazione, l'efficacia, l'efficienza e l'impatto dell'IOG, inclusa la sostenibilità dei risultati.

138. La Commissione ha proposto di incrementare il prefinanziamento nell'ambito della IOG per aiutare alcuni Stati membri che avevano difficoltà ad avviare o a far proseguire delle misure a causa della mancanza di finanziamenti. Dalle ultime relazioni prodotte dagli Stati membri si evince che il prefinanziamento supplementare ha influito positivamente a livello locale. Anche se alcuni Stati membri non hanno potuto dichiarare una spesa sufficiente per garantire un prefinanziamento supplementare, ciò ha contribuito a incrementare notevolmente l'attuazione. Inoltre, si fa osservare che la maggior parte degli Stati membri è riuscito ad assicurarsi un prefinanziamento supplementare.

142. In Francia, la ragione per cui un numero relativamente elevato di partecipanti non ha completato l'azione è che una quota consistente riesce effettivamente a uscire dal sistema con un risultato positivo prima della sua conclusione. In effetti, secondo la relazione di attuazione annuale per il 2015, il 53% dei partecipanti ha avuto un'uscita positiva prima (ad es., trovando un impiego, che è l'esito maggiormente auspicato) o al termine del sistema.

143. Spetta agli Stati membri individuare il gruppo di destinatari dell'IOG. Poiché questa dispone di risorse finanziarie limitate, gli Stati membri hanno deciso di concentrare le risorse su taluni gruppi di destinatari e di utilizzare l'FSE (o i fondi nazionali disponibili) per altri.

La Commissione considera normale che i partecipanti in Portogallo non appartenessero al gruppo di NEET inattivi, e ciò per le seguenti ragioni:

³ Monitoring and Evaluation of European Cohesion Fund - European Social Fund - Programming period 2014-2020 - June 2015 - Annex D - Practical Guidance on data collection and validation (Monitoraggio e valutazione del Fondo di coesione europeo - Fondo sociale europeo - Periodo di programmazione 2014-2020 – giugno 2015 – allegato D - Orientamenti pratici sulla raccolta e la convalida dei dati) - maggio 2016.

- all'epoca dell'audit, solo le misure del Servizio pubblico per l'impiego erano state finanziate tramite l'IOG. L'SPI lavora prevalentemente con il gruppo di NEET disoccupati nell'ambito di due tipologie: tirocini e sostegno all'occupazione;

- in Portogallo, la garanzia per i giovani è stata avviata valutando la situazione dei NEET relativamente a tutti i giovani già registrati nel servizio pubblico per l'impiego, che sono stati segnalati come intervento prioritario;

- i dati analizzati nella figura 5 dimostrano che la percentuale di NEET è più rappresentativa nel gruppo dei disoccupati che in quello degli inattivi.

145. Se taluni Stati membri non sono riusciti ad assicurarsi il prefinanziamento supplementare, ciò non significa che siano partiti al rallentatore nell'attuazione delle misure nell'ambito dell'IOG. In molti casi, gli Stati membri avevano una spesa sufficiente, ma non hanno potuto presentare le richieste di rimborso perché non erano soddisfatte le condizioni necessarie per la presentazione delle richieste di rimborso alla Commissione (ovvero, non avevano ancora designato le autorità di gestione e di certificazione).

147. Le valutazioni dell'IOG sono riuscite a sfruttare al massimo le informazioni e i dati disponibili.

La maggior parte delle valutazioni dell'IOG presentate dagli Stati membri alla Commissione ha posto l'accento sull'elaborazione delle misure adottate, sulla loro importanza e sull'attuazione delle operazioni.

148. Dato che la spesa era ammissibile dal settembre 2013, la Commissione ritiene che i risultati emersi dalle valutazioni siano stati utili per indirizzare i programmi per il restante periodo.

153. La Commissione segue la questione con particolare attenzione. L'autorità di gestione del programma IOG, insieme con le regioni, sta cercando di elaborare nuove soluzioni per il pagamento dei tirocini ai partecipanti nel quadro del programma, al fine di ridurre i ritardi.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 159 e 160:

la Commissione è dell'avviso che gli attuali risultati nel porre in atto la garanzia per i giovani non siano al di sotto delle aspettative iniziali. La Commissione fa osservare che le conclusioni della Corte si basano sulla valutazione degli aspetti definiti nell'ambito dell'audit. La comunicazione della Commissione dell'ottobre 2016 (COM/2016/646) *“La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza”* evidenzia i primi risultati e ulteriori elementi chiave, come il fatto che la garanzia per i giovani abbia notevolmente facilitato le riforme strutturali e l'innovazione nell'elaborazione delle politiche. Questo elemento è stato riconosciuto dal Consiglio europeo, che il 15 dicembre 2016 ha sollecitato il proseguimento della garanzia per i giovani e accolto con favore l'accresciuto sostegno all'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile. Oltre a ciò, il Consiglio EPSCO dell'8 dicembre 2016 ha confermato i primi risultati positivi conseguiti dalle misure e dalle riforme attuate ad oggi.

Nella sua comunicazione di ottobre, la Commissione riconosce che i sistemi della garanzia per i giovani non hanno ancora raggiunto tutti i giovani che sono rimasti disoccupati o sono usciti dal sistema d'istruzione e individua una serie di settori strategici di miglioramento, fra cui accrescere il coinvolgimento dei NEET non registrati e dei giovani meno qualificati.

La Commissione ritiene che in questi Stati membri l'IOG abbia apportato un contributo sostanziale alla garanzia per i giovani. Malgrado il ritardo registrato in alcuni Stati membri, l'attuazione ha progredito regolarmente nel 2016. A luglio 2016, il numero di persone che avevano partecipato a una misura sostenuta dall'IOG nei 20 Stati membri ammissibili è stato pari a 1,4 milioni. Alla fine di novembre dello stesso anno, il numero è cresciuto fino a raggiungere 1,6 milioni di persone.

L'IOG è percepita da tutti questi Stati membri come un meccanismo o una leva strategica tramite cui rendere operativa la garanzia per i giovani. In alcuni casi, essa viene utilizzata per sostenere gran parte o la totalità delle misure programmate nel quadro dei sistemi della garanzia per i giovani, ad esempio in Spagna, dove l'80% di tutte le azioni della garanzia per i giovani è stato finanziato tramite l'IOG. In Italia l'IOG è diventata il motore di un'importante riforma ed ha condotto alla creazione di nuovi servizi per l'occupazione giovanile.

La comunicazione della Commissione (COM/2016/646) "La garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile a tre anni di distanza" mette in evidenza questi risultati.

Per quanto sia ancora prematuro valutare i risultati - poiché le operazioni sono ancora in corso e molti di questi giovani ricevono ancora assistenza - possiamo già affermare che l'IOG ha conseguito uno dei suoi primi obiettivi: porre l'occupazione giovanile al centro delle decisioni strategiche negli Stati membri.

161. Nella sua comunicazione dell'ottobre 2016 la Commissione riconosce che sono necessari ulteriori sforzi per sostenere i giovani più distanti dal mercato del lavoro. Mentre si cominciano a vedere i risultati sul terreno, i sistemi della garanzia per i giovani non hanno ancora raggiunto tutti i giovani che sono rimasti disoccupati o sono usciti dal sistema d'istruzione e i giovani che si trovano in situazioni di particolare vulnerabilità, incluse le persone scarsamente qualificate e i NEET non registrati, sono sottorappresentati tra i beneficiari.

Tuttavia, come indicato nella comunicazione, la garanzia per i giovani ha spostato l'accento 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 garanzia ha anche contribuito a eliminare la compartimentazione fra i diversi settori strategici e a costruire partenariati validi fra i principali operatori incaricati della sensibilizzazione.

I dati corrispondenti alla media annuale della quota di giovani nella fase preparatoria della garanzia giovani negli anni 2014 e 2015 riflettono, per alcuni Stati membri, una scelta legittima di optare per un'attuazione graduale dei sistemi della garanzia per i giovani. Solo nel medio termine, una volta che saranno completati gli esercizi di raccolta dei dati supplementari, la Commissione si troverà nella condizione di poter valutare i progressi compiuti nell'individuazione e nella registrazione dei NEET.

163. La Commissione considera questi risultati particolarmente positivi, tenuto conto della barra - piuttosto elevata, posta del quadro degli indicatori: l'uscita dal sistema della garanzia per i giovani avviene nel momento in cui si riceve un'offerta e non alla sua accettazione. Inoltre, per l'UE nel suo complesso, nel 2015 la percentuale di uscite tempestive e positive (ricevimento di un'offerta prima che siano trascorsi quattro mesi) dalla garanzia per i giovani è aumentata rispetto al 2014. Si registrano aumenti anche a livello dell'UE nella percentuale di situazioni positive sei mesi dopo l'uscita e nella proporzione di NEET raggiunti dalla garanzia per i giovani.

Raccomandazione 1

Primo capoverso: la Commissione ritiene che la raccomandazione si rivolga principalmente agli Stati membri.

La Commissione accoglie la raccomandazione nella misura in cui concerne la Commissione e intende avviare azioni appropriate quando saranno proposte nuove iniziative.

Pur riconoscendo appieno l'importanza di gestire le aspettative fissando obiettivi realistici, la Commissione vorrebbe tuttavia evidenziare l'importanza di fissare un valore-obiettivo ambizioso, che ha contribuito a dare lo slancio politico necessario alla garanzia per i giovani.

Secondo capoverso: la Commissione ritiene che la raccomandazione si rivolga principalmente agli Stati membri.

La Commissione accoglie la raccomandazione nella misura in cui concerne la Commissione e intende avviare azioni appropriate quando saranno proposte nuove iniziative.

Nella fase di preparazione dei PAGC degli Stati membri, la Commissione ha chiesto loro di individuare e analizzare le sfide strutturali fondamentali e i divari specifici pertinenti alle situazioni nazionali, nonché di definire un orizzonte temporale indicativo per l'attuazione graduale della garanzia per i giovani, se prevista.

165. La Commissione concorda sul fatto che siano necessari maggiori sforzi per sostenere la categoria di giovani più distaccati dal mercato del lavoro, ma vorrebbe rammentare alla Corte che la raccomandazione del Consiglio prevede un'attuazione graduale dei sistemi di garanzia per i giovani e che non vi sono date bersaglio specifiche per l'attuazione della garanzia per i giovani per l'intera popolazione NEET.

Inoltre, la sensibilizzazione è stato un elemento importante nell'approccio degli Stati membri alla garanzia per i giovani. La maggior parte degli Stati membri ha incoraggiato i giovani a iscriversi presso gli enti e due terzi dei servizi pubblici per l'impiego si sono impegnati in un'opera di sensibilizzazione in fase di attuazione della garanzia per i giovani. Una maggiore consapevolezza, l'accessibilità e la gamma di servizi sono stati strumentali a tal riguardo, tramite 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 compagine più allargata di partner.

Raccomandazione 2

La Commissione fa osservare che la raccomandazione si rivolge principalmente agli Stati membri.

La Commissione accoglie la raccomandazione nella misura in cui concerne la Commissione e fa osservare che la sta già attuando. In effetti, la Commissione sta già sostenendo gli Stati membri per stabilire le principali strategie di sensibilizzazione, offrendo sostegno finanziario e consulenza strategica sotto forma di assistenza tecnica, sviluppo delle capacità e apprendimento reciproco.

168. Le risorse necessarie per attuare una garanzia per i giovani possono variare notevolmente da uno Stato membro all'altro. In molti Stati membri, probabilmente le risorse dell'UE non sono sufficienti per completare le ambiziose riforme necessarie per attuare la GG e dovrebbero essere accompagnate dai bilanci nazionali.

Tuttavia, la Commissione accoglierebbe con favore un migliore quadro generale della stima dei costi di tutte le misure pianificate per l'attuazione della garanzia per i giovani in ciascuno Stato membro, ma è anche conscia del fatto che qualsiasi stima dei costi di una garanzia per i giovani richiede cautela, in quanto per molti Stati membri l'attuazione della garanzia per i giovani comporta anche profonde riforme strutturali in materia di formazione, sistemi per la ricerca di un'occupazione e d'istruzione per migliorare drasticamente le transizioni scuola-lavoro e l'occupabilità dei giovani.

169. La Commissione sottolinea da sempre che per quanto sia disponibile un importante contributo finanziario da parte dell'UE a sostegno degli Stati membri, questi devono anche dare priorità alle misure a favore dell'occupazione giovanile nei propri bilanci nazionali.

Tuttavia, la Commissione riconosce che, per far fronte alla disoccupazione giovanile, è necessario aumentare le risorse messe a disposizione a livello dell'UE. Di conseguenza, la Commissione ha recentemente proposto di aumentare l'importo delle risorse nell'ambito della IOG per il periodo 2017-2020.

Raccomandazione 3

La Commissione fa osservare che la raccomandazione si rivolge principalmente agli Stati membri.

In effetti, la Commissione accoglierebbe con favore un migliore quadro generale della stima dei costi di tutte le misure pianificate per l'attuazione della garanzia per i giovani e, laddove possibile e su richiesta degli Stati membri, fornirà loro sostegno nel processo. Tuttavia, le modalità di tale sostegno non possono essere definite in questa fase.

Raccomandazione 4

La Commissione accoglie la raccomandazione nella misura in cui concerne la Commissione ed esplorerà la possibilità di discutere degli standard relativi a criteri di qualità nel contesto del lavoro sul monitoraggio della garanzia per i giovani in seno all'EMCO.

La Commissione osserva che la seconda parte della raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

173. L'esercizio relativo alla raccolta dati per il 2015 ha visto un netto miglioramento nel completamento e nella qualità dei dati rispetto al 2014. Diversi paesi hanno profuso sforzi consistenti per adeguare i metodi utilizzati per la raccolta e/o la compilazione dei propri dati di monitoraggio della garanzia per i giovani, nell'intento di migliorare la coerenza con le specifiche del quadro di indicatori. Inoltre, sono stati migliorati i dati qualitativi sulle caratteristiche delle offerte. Questi sforzi contribuiscono ad aumentare la comparabilità dei dati fra i vari paesi, anche quando persistono ancora determinate questioni specifiche da considerare in fase di interpretazione dei risultati.

Gli ambiti fondamentali di miglioramento concernono il completamento dei dati di monitoraggio (ancora non disponibili per otto paesi) e la riduzione del numero di destinazioni non note e le situazioni che ne derivano, sia in fase di uscita che per quanto concerne i dati di monitoraggio.

Il Consiglio EPSCO, a tal riguardo, ha sollecitato gli Stati membri a proseguire gli sforzi per conseguire un miglior allineamento dei dati nazionali con il quadro comune degli indicatori per il monitoraggio della garanzia per i giovani, tenendo conto delle attuali possibilità e limitazioni dei dati nazionali.

Raccomandazione 5

La Commissione accoglie la prima parte della raccomandazione e la ritiene parzialmente attuata, come illustrato di seguito. In quest'ambito, la Commissione sta già operando in stretta collaborazione con gli Stati membri, in particolare tramite il gruppo sugli indicatori dell'EMCO, mediante il sostegno agli Stati membri che trasmettono i dati come previsto dal quadro degli indicatori e con il sostegno mirato fornito dall'ILO a tre Stati membri come parte dell'azione congiunta Commissione europea - ILO sull'occupazione giovanile.

La Commissione osserva che la seconda parte della raccomandazione è rivolta agli Stati membri.

174. La Commissione ritiene che l'IOG abbia apportato un contributo sostanziale alla garanzia per i giovani in questi Stati membri. Malgrado il ritardo registrato in alcuni Stati membri, l'attuazione ha progredito regolarmente nel 2016. Cfr. la risposta della Commissione al paragrafo 159. Il 4 ottobre, la Commissione ha adottato una comunicazione sui progressi compiuti dagli Stati membri nella garanzia per i giovani e l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, COM (2016) 646, sulla garanzia per i giovani e l'iniziativa per l'occupazione giovanile. Una delle conclusioni della comunicazione è che malgrado i ritardi nell'attuazione delle strutture, in tutti i 20 Stati membri ammissibili, l'IOG costituisce un meccanismo fondamentale per attuare la garanzia per i giovani. In alcuni casi, viene utilizzata per sostenere tutte o quasi le misure nell'ambito dei sistemi di garanzia per i giovani. La relazione indica inoltre che dalla fine del 2015 i progressi sono andati aumentando. Il fatto che gli Stati membri non abbiano presentato l'intero ammontare del prefinanziamento supplementare nelle richieste di rimborso non significa che non li abbiano utilizzati appieno, o

anche di più. Poiché gli Stati membri erano tenuti unicamente a presentare richiesta per il rimborso della metà del prefinanziamento supplementare del contributo dell'Unione (che comprende la dotazione specifica per l'IOG e il contributo FSE all'IOG), essi possono aver deciso di non dichiarare immediatamente la spesa (ad es., per ragioni finanziarie, o legate alla verifica della spesa).

Infine è importante osservare che in questa fase i risultati andrebbero letti con prudenza e considerati come preliminari. In primo luogo, perché le operazioni possono richiedere un tempo maggiore di uno o tre anni. Secondo, perché molti Stati membri preferiscono trasmettere dati unicamente sulle operazioni completate (in quanto questa opzione è ammessa in conformità con il quadro giuridico applicabile all'IOG).

175. La Commissione fa osservare che la normativa non stabilisce criteri specifici per una valutazione dettagliata delle caratteristiche relative ai diversi sottogruppi di giovani sostenuti dall'IOG. La normativa prevede il coinvolgimento e la consultazione dei partner pertinenti, ma non richiede che tutte le proposte di questi ultimi siano prese in considerazione. Di conseguenza, il Programma operativo dovrebbe fornire informazioni sulle azioni adottate per coinvolgere i partner nella preparazione del Programma operativo.

176. La Commissione fa osservare che l'articolo 95 e l'allegato X dell'RDC non prescrivono che gli Stati membri non possano utilizzare i fondi FSE a sostegno delle misure precedentemente sostenute con le dotazioni del bilancio nazionale. Inoltre, queste disposizioni non prevedono neanche che gli Stati membri aumentino le spese pubbliche concernenti taluni tipi di misure o di gruppi di destinatari.

Lo scopo dell'articolo 95 è quello di impedire che gli Stati membri riducano il loro livello di investimenti pubblici. La verifica della conformità con l'addizionalità è effettuata ai sensi dell'articolo 95, paragrafo 4 e dell'allegato X. Tale verifica, se del caso, si basa sul livello complessivo di investimenti pubblici a livello nazionale o regionale e non sul tipo di misure finanziate dallo Stato membro.

Raccomandazione 6

La Commissione non accoglie la raccomandazione.

La normativa non indica un criterio specifico di valutazione dettagliata delle caratteristiche relative ai diversi sottogruppi di giovani sostenuti dall'IOG nel Programma operativo.

Ciononostante, la Commissione lavora con gli Stati membri in svariati fori di discussione per sostenerli nelle attività volte a raggiungere i giovani inattivi. In questo contesto, la Commissione continuerà a fornire orientamenti agli Stati membri per la concezione di misure che siano adattate alle esigenze dei vari gruppi di popolazione destinataria dell'IOG.

177. La Commissione ritiene che le disposizioni attuate siano state sufficienti.

In particolare, durante le discussioni sui programmi la Commissione ha valutato degli scenari di partenza per verificare la validità dei valori-obiettivo.

Se le informazioni non venivano reperite nella valutazione ex ante, la Commissione di norma richiedeva un documento metodologico.

La Commissione ha messo a disposizione degli Stati membri due documenti di riferimento sulle modalità di determinazione e adeguamento dei valori-obiettivo per l'FSE ben prima delle discussioni nel 2013. Se la situazione di partenza non poteva essere corroborata dalle prove o se mancavano i dati storici, era necessario un piano d'azione nel quadro della condizionalità ex ante generale 7.

178. La Commissione è del parere che gli indicatori tengano conto delle varie fasi in un percorso verso l'inclusione/il mercato del lavoro. Qualora il partecipante riceva sostegno con due interventi consecutivi, che sono analoghi, il completamento dell'intervento dell'IOG e la ricezione dell'offerta si contano una sola volta, in fase di uscita. Qualora il partecipante riceva sostegno con due diverse operazioni, entrambe completate, la partecipazione andrà conteggiata due volte al completamento dell'intervento sostenuto dall'IOG e almeno una volta al momento della ricezione di un'offerta in fase di uscita dal primo intervento.

Raccomandazione 7

La Commissione non accoglie la raccomandazione.

Misurando la situazione dei soli partecipanti all'IOG che hanno completato l'operazione, vi è il rischio potenziale di sottodichiarazione dei risultati. Inoltre, la revisione suggerita dalla Corte comporterebbe una modifica del costruito logico della misurazione, mentre gli indicatori di risultato comuni sono obbligatori per tutti gli Stati membri e sono stati concordati con gli stessi.

La Commissione vorrebbe sottolineare che la metodologia di conteggio adottata per l'IOG si basa sulle convenzioni utilizzate per gli indicatori FSE, e segnatamente il conteggio delle uscite positive, indipendentemente dal completamento delle operazioni. Inoltre, modificare in qualsivoglia modo tali regole comporterebbe un notevole onere per gli Stati membri e ostacolerebbe la comparabilità dei dati trasmessi prima di una modifica della convenzione.

È necessaria una valutazione per concludere se i risultati di un partecipante siano direttamente attribuibili all'intervento dell'IOG (o dell'FSE) e ciò non è fattibile nell'ambito del sistema di monitoraggio.

La Commissione continuerà a prodigare i suoi sforzi per fare maggiore chiarezza sulle questioni relative al monitoraggio, proseguendo la sua opera di orientamento e richiesta di feedback da parte degli Stati membri nei diversi fori di discussione pertinenti esistenti.

179. La Commissione fa osservare che, in molti casi, gli Stati membri avevano una spesa sufficiente, ma non hanno potuto presentare le richieste di rimborso perché non erano soddisfatte le condizioni necessarie per la presentazione delle richieste di rimborso alla Commissione (ovvero, non erano state ancora designate le autorità di gestione e di certificazione).

Risposta congiunta della Commissione ai paragrafi 180 e 181:

in questa fase i risultati andrebbero letti con prudenza e considerati preliminari. Primo, perché le operazioni possono richiedere un tempo maggiore di uno o due anni. Secondo, perché molti Stati membri preferiscono trasmettere dati unicamente sulle operazioni completate (in quanto questa opzione è ammessa in conformità con il quadro giuridico applicabile all'IOG). Inoltre, non è possibile trarre delle conclusioni in base alla spesa dichiarata alla Commissione, in quanto l'attuazione finanziaria non riflette l'attuazione sul campo.

181. L'esecuzione della prima valutazione IOG entro il dicembre 2015 era esplicitamente richiesta dal regolamento, alla luce dell'ammissibilità della spesa a partire dal settembre 2013. La Commissione ritiene che i risultati emersi dalle valutazioni siano stati utili per indirizzare i programmi per il restante periodo.

182. La Commissione concorda che le misure dovrebbero essere adattate alle esigenze dei giovani e che il profilo dei partecipanti è molto importante. In tale contesto, la Commissione ha fornito orientamenti agli Stati membri sulla concezione delle misure.

L'articolo 16 del regolamento dell'FSE prevede che l'IOG sia rivolta ai giovani con meno di 25 anni o con meno di 30 anni disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione. Non

prevede alcun requisito in merito a gruppi specifici destinatari del sostegno. Pertanto, spetta agli Stati membri individuare i gruppi di destinatari dell'IOG, entro i limiti fissati dall'articolo 16 del regolamento FSE e compatibilmente con la realtà degli Stati membri. Poiché l'IOG mette a disposizione risorse limitate, gli Stati membri hanno deciso di concentrare le risorse dell'IOG su specifici gruppi di destinatari e di utilizzare l'FSE per altre misure, rivolte a gruppi di giovani più difficili e problematici da raggiungere. Molte delle misure rivolte a questi gruppi vulnerabili sono programmate nell'ambito della priorità d'investimento 9i.

Evento	Data
Adozione del piano di indagine (APM) / Inizio dell'audit	9.9.2015
Trasmissione ufficiale del progetto di relazione alla Commissione (o ad altra entità sottoposta ad audit)	26.1.2017
Adozione della relazione finale dopo la procedura del contraddittorio	8.3.2017
Ricezione, in tutte le lingue, delle risposte ufficiali della Commissione (o di altra entità sottoposta ad audit)	31.3.2017