



UNIONE EUROPEA

Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile
Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*
DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



RAPPORTO SULLA GARANZIA GIOVANI IN ITALIA

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

L'ISFOL, Ente nazionale di ricerca, opera nel campo della formazione, del lavoro e delle politiche sociali al fine di contribuire alla crescita dell'occupazione, al miglioramento delle risorse umane, all'inclusione sociale e allo sviluppo locale. Sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'ISFOL svolge e promuove attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione e informazione, fornendo supporto tecnico-scientifico ai Ministeri, al Parlamento, alle Regioni, agli Enti locali e alle altre istituzioni, sulle politiche e sui sistemi della formazione e apprendimento lungo tutto l'arco della vita e in materia di mercato del lavoro e inclusione sociale. Fa parte del Sistema statistico nazionale e collabora con le istituzioni europee. Svolge il ruolo di assistenza metodologica e scientifica per le azioni di sistema del Fondo sociale europeo ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale.

Commissario straordinario: Stefano Sacchi
Direttore generale: Paola Nicastro

Riferimenti
Corso d'Italia, 33
00198 Roma
Tel. + 39 06854471
Web: www.isfol.it



UNIONE EUROPEA

Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile
Fondo Sociale Europeo
Investiamo nel tuo futuro



*Ministero del Lavoro
e delle Politiche Sociali*

DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE ATTIVE,
I SERVIZI PER IL LAVORO E LA FORMAZIONE



ISFOL

RAPPORTO SULLA GARANZIA GIOVANI IN ITALIA

ISFOL
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA
FORMAZIONE PROFESSIONALE
DEI LAVORATORI

Il Rapporto è stato realizzato nell'ambito del progetto "Il monitoraggio e la valutazione del Piano della Garanzia per i Giovani in Italia", finanziato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (Decreto Direttoriale 1658/Segr D.G./2014).

Gruppo di lavoro: *Paola Stocco* (Coordinatore), *Giuseppe Di Battista*, *Roberto Landi*, *Giovanna Linfante*, *Cristina Lion*, *Vanessa Lupo*, *Silvana Porcari*, *Katia Santomieri*, *Enrico Toti*

Testo a cura di: *Paola Stocco*

Sono autori del volume: *Marco Centra* (par. 6.2), *Sandra D'Agostino* (cap. 5), *Giuseppe Di Battista* (par. 3.2), *Roberto Landi* (par. 3.3), *Giovanna Linfante* (par. 3.4) *Cristina Lion* (cap. 2), *Manuel Marocco* (par. 6.1), *Silvana Porcari* (cap. 4), *Katia Santomieri* (parr. 1.2 e 1.3), *Paola Stocco* (par. 1.1), *Enrico Toti* (parr. 3.1, 3.5 e Appendice).

Introduzione e conclusioni sono opera comune del gruppo di lavoro.

Elaborazioni statistiche a cura di: *Marco Centra* (cap. 6), *Sandra D'Agostino* (cap. 5), *Giovanna Linfante* (capp. 2 e 3), *Vanessa Lupo* (cap. 2), *Silvana Porcari* (cap. 4), *Paola Stocco* (cap. 1), *Enrico Toti* (cap. 3)

Coordinamento editoriale: *Ernestina Greco*

Editing a cura di: *Anna Nardone*

Testo chiuso: maggio 2016

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Alcuni diritti riservati [2016] [ISFOL].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISBN 978-88-543-0111-5

Indice

| | |
|--|----|
| Introduzione | 7 |
| 1. Dall'Europa una Garanzia per i giovani: le sfide per l'Italia..... | 11 |
| 1.1 Il contesto di riferimento..... | 11 |
| 1.2 Una Garanzia per i giovani italiani..... | 15 |
| 1.3 Le sfide per l'Italia | 24 |
| 2. L'attuazione della Garanzia Giovani: un percorso di sviluppo e apprendimento | 31 |
| 2.1 La partecipazione e le aspettative dei giovani | 32 |
| 2.2 L'efficienza dei servizi per il lavoro..... | 41 |
| 2.3 La Garanzia: un contenitore di opportunità | 48 |
| 3. Analisi degli esiti occupazionali dei partecipanti al programma Garanzia Giovani | 57 |
| 3.1 Le transizioni nell'occupazione dei Neet: elementi di contesto dai panel a tre mesi dell'Istat | 58 |
| 3.2 La condizione occupazionale dei giovani registrati | 59 |
| 3.3 La condizione occupazionale dei giovani che hanno completato il percorso | 63 |
| 3.4 Tassi di inserimento immediati, di breve e medio periodo, a conclusione del percorso in Garanzia Giovani..... | 70 |
| 3.5 Inserimenti occupazionali del tirocinio extra-curriculare..... | 73 |
| 4. La Garanzia Giovani in Europa | 83 |
| 4.1 Il contesto iniziale della disoccupazione e dell'inattività | 83 |
| 4.2 Analogie e differenze nel disegno e nell'implementazione | 92 |
| 4.3 Il quadro aggiornato a due anni dall'avvio..... | 96 |

| | |
|--|-----|
| 5. Gli interventi per favorire la transizione scuola-lavoro | 101 |
| 5.1 Avvicinare scuola e lavoro attraverso l'alternanza..... | 102 |
| 5.2 La costruzione di un sistema duale italiano | 104 |
| 6. Jobs Act, giovani e lavoro stabile: prime evidenze empiriche | 109 |
| 6.1 Gli incentivi al lavoro stabile nelle più recenti riforme del mercato del lavoro | 109 |
| 6.2 La dinamica del lavoro stabile: evidenze dai dati amministrativi | 111 |
| Conclusioni | 123 |
| Appendice - Il sistema di profilazione dei giovani in Garanzia Giovani: il modello statistico elaborato dall'Isfol | 127 |
| Bibliografia | 131 |

Introduzione

Il *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia* prende in esame i primi due anni dall'avvio del programma, partito ufficialmente il primo maggio del 2014 con l'apertura di un apposito sito web www.garanziagiovani.gov.it finalizzato a informare i giovani sulle opportunità offerte e sui requisiti per l'accesso, che consente la registrazione diretta al programma.

L'istituzione della Garanzia Giovani nasce dalla Raccomandazione della Commissione europea dell'aprile 2013, finalizzata a contrastare l'inattività giovanile e a favorire un più agevole ingresso nel mercato del lavoro dei giovani. In essa si invitano gli Stati membri a porre in essere azioni volte a garantire che tutti i giovani 15-24enni ricevano, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio extra-curricolare. La strategia persegue l'obiettivo di prevenire la disoccupazione di lunga durata in linea con l'approccio preventivo introdotto dalla Strategia europea per l'occupazione del '97 e con la logica degli obiettivi posti da Europa 2020. Nello specifico la Garanzia Giovani intende contribuire al raggiungimento di tre obiettivi: che il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni abbia un lavoro, che gli abbandoni scolastici siano inferiori al 10% e che almeno 20 milioni di persone siano sottratte alla povertà e all'esclusione sociale.

Il Rapporto restituisce le principali evidenze in merito all'attuazione e ai risultati della Garanzia Giovani a partire dai dati di monitoraggio del programma, con l'obiettivo di fornire ai *policy makers* e all'opinione pubblica elementi di conoscenza e di comprensione di quanto è stato realizzato. È la stessa Raccomandazione europea che chiede di «monitorare e valutare tutte le misure sottoposte agli schemi relativi alla 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».

L'Italia ha deciso di estendere l'accesso al programma ai giovani tra i 25 e i 29 anni, arrivando quindi a comprendere tutti i giovani Neet (Not in Education, Employment or Training, cioè i giovani disoccupati o inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione) tra i 15 e i 29 anni. Le risorse iniziali cioè espressamente destinate dall'Unione europea sono complessivamente pari a 1,5 miliardi di euro da spendere entro il 2018. A queste risorse se ne aggiungono altre di provenienza sia regionali sia

nazionali, nonché risorse comunitarie. Al 31 marzo 2016, si sono registrati al programma oltre un milione di giovani. Depurato dalle cancellazioni per mancanza di requisiti o ripensamenti, il numero dei giovani registrati è pari ad oltre 982 mila. Questo dato va confrontato con il bacino potenziale, inizialmente stimato in circa 1,7 milioni di giovani, mostrando quindi allo stato attuale un tasso di copertura del 57%.

Il Rapporto si compone di sei capitoli. I primi quattro capitoli prendono in esame la Garanzia Giovani. I primi tre riportano un'analisi dettagliata dei primi due anni di attuazione della Garanzia Giovani in Italia, considerando le scelte di implementazione e le evidenze dell'attuazione fino a restituire informazioni sugli esiti occupazionali dei partecipanti. Il quarto capitolo offre un quadro comparato dell'attuazione di Garanzia Giovani nell'Unione europea. Negli ultimi due capitoli il Rapporto allarga lo sguardo da Garanzia Giovani al complesso degli interventi volti a migliorare l'occupabilità e a accrescere l'occupazione dei giovani, proponendo due focus su alcune importanti riforme introdotte nel nostro Paese a partire dal 2015 che si inseriscono nel quadro delle politiche volte a favorire una transizione e un inserimento più agevole dei giovani nel mercato del lavoro.

Il *primo capitolo* presenta la strategia italiana adottata per dare attuazione alla Raccomandazione europea. Si analizza il modello innovativo di *governance* adottato nell'implementazione del programma, finalizzato a superare i problemi organizzativi e gestionali delle strutture pubbliche preposte ai servizi per il lavoro attraverso un processo di apprendimento continuo.

Il *secondo capitolo* prende in esame l'attuazione della Garanzia Giovani nel biennio 2014-2015. L'analisi mostra come il programma, dopo la fase di avvio e messa a punto del modello di intervento e delle azioni, è stato implementato ed è entrato a regime. Al fine di cogliere l'evoluzione dell'attuazione nel corso dei due anni sono stati posti sotto osservazione i due attori principali intorno ai quali ruota il programma: i giovani e i servizi per il lavoro.

Nel *terzo capitolo* si analizzano i percorsi che hanno avuto risvolti positivi in termini di inserimento occupazionale dei giovani partecipanti ad un intervento di Garanzia Giovani. I percorsi di analisi sono stati sviluppati partendo dall'intera platea dei registrati per arrivare a un approfondimento su coloro che hanno completato il percorso proposto all'interno del programma. Gli esiti occupazionali sono stati valutati in più punti nel tempo per dar conto dei risultati nel breve, nel medio e nel lungo periodo.

Nel *quarto capitolo* l'attenzione viene estesa ai 28 Paesi europei che gradualmente a partire dal 2014 hanno proceduto all'avvio della Garanzia Giovani, prendendo in considerazione i principali indicatori macroeconomici descrittivi della condizione occupazionale giovanile. Ciò offre lo sfondo per contestualizzare gli sforzi necessari, le risorse investite, le scelte operate nella consapevolezza che l'unitarietà negli intenti e nella struttura del disegno della Garanzia Giovani richiede, ai fine dell'efficacia, di essere declinata in modo differente per rispondere alle singole specificità nazionali.

Nel *quinto capitolo* si espone la riforma del sistema di istruzione (L. 107/2015) che mira a ridurre il *mismatch* tra domanda e offerta di competenze creando sinergie tra il mondo della formazione e quello del lavoro. Nella stessa direzione dello spirito del-

la Raccomandazione europea si colloca anche il D.Lgs. 81/2015 che ridefinisce la disciplina dell'apprendistato di primo e di terzo livello, prevedendo un canale complementare a quello scolastico per l'ottenimento del titolo, con attività formative e metodologie didattiche più vicine al mondo del lavoro.

Nel *sesto capitolo* si illustra il processo messo in atto con la riforma del Jobs Act, volta a ridurre i rapporti di lavoro atipici a favore del lavoro subordinato dipendente a tempo indeterminato. Quest'ultimo è stato inoltre incentivato economicamente con l'introduzione di un esonero contributivo triennale per le domande di assunzione a tempo indeterminato effettuate nell'annualità 2015, poi replicato nel 2014 seppure a condizioni meno generose.

Per l'Italia la programmazione e l'implementazione della Garanzia Giovani è stata l'occasione per sperimentare alcuni meccanismi di gestione delle politiche attive per il lavoro che hanno trovato una matura e avanzata codificazione nell'ambito del D.Lgs. 150/2015. Il bilancio relativo ai risultati raggiunti non può non tenere conto delle debolezze del sistema di politiche del lavoro su cui è stata impiantata l'intera architettura del programma ed è dunque con questa chiave di lettura che vanno viste le scelte operative effettuate per dare attuazione agli interventi previsti dalle riforme:

- il modello innovativo di *governance* per la gestione degli interventi di Garanzia Giovani, che vede un raccordo tra il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS) chiamato a svolgere un ruolo di regia complessiva e le Regioni e le Province autonome che assumono il ruolo di soggetti delegati all'attuazione delle politiche attive sul territorio, trova una compiuta sistemizzazione nel nuovo assetto istituzionale assegnato alla neocostituita Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL);
- l'apertura di un portale unico di accesso alla Garanzia Giovani, che prevede l'armonizzazione e l'integrazione degli archivi regionali delle politiche attive del lavoro, pone le basi per la realizzazione di un Sistema informativo unitario;
- l'attuazione della Garanzia Giovani, incentivando l'integrazione tra operatori pubblici e privati, è risulta funzionale alla riforma dei servizi per l'impiego, dando impulso allo strumento dell'accreditamento per l'accesso dei privati a svolgere funzioni analoghe a quelle dei servizi pubblici;
- la capacità dei servizi competenti per il lavoro di prendere in carico i giovani Neet, in termini non solo di numero di strutture ma anche di operatori e di livello di professionalità degli stessi, è stata oggetto di un attento monitoraggio finalizzato ad estendere il modello Garanzia Giovani all'intera platea degli utenti dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI);
- il ventaglio degli interventi offerti, che spazia dai servizi di intermediazione, alle misure di politica attiva finalizzate ad accrescere le competenze dei giovani in funzione di quelle richieste dal mercato, alle misure dal lato della domanda di lavoro quali gli incentivi all'assunzione e all'autoimprenditorialità, costituisce un banco di prova rispetto alla capacità del sistema di individuare il percorso più idoneo per ogni specifico target di utenza.

1. Dall'Europa una Garanzia per i giovani: le sfide per l'Italia

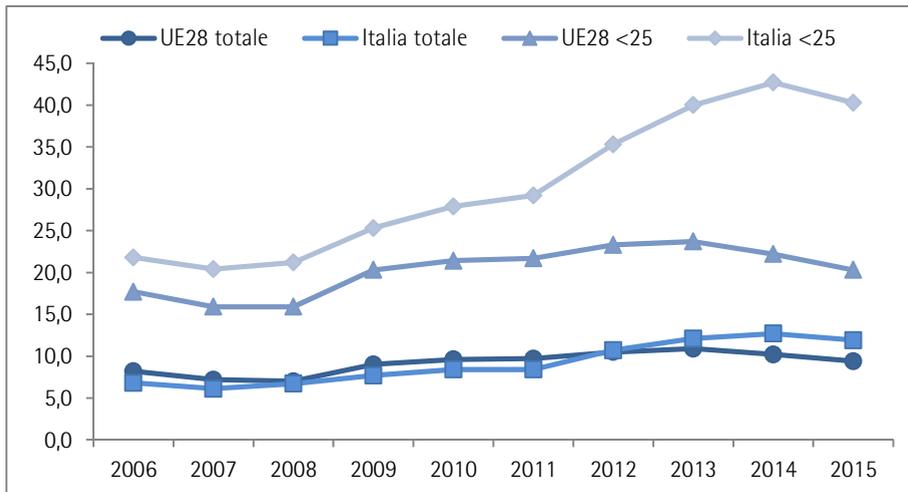
Dopo una breve descrizione del contesto in cui emerge in Europa l'esigenza di definire una Garanzia rivolta ai giovani (par. 1.1), questo capitolo si focalizza sulle caratteristiche della strategia italiana messa a punto per dare attuazione alla Raccomandazione europea (par. 1.2) e analizza il modello innovativo di *governance* che l'Italia ha adottato nell'implementazione del programma, finalizzato a superare le problematiche organizzative e gestionali delle strutture pubbliche preposte ai servizi per il lavoro, attraverso un processo di apprendimento continuo (par. 1.3).

1.1 Il contesto di riferimento

A seguito della crisi economica e finanziaria iniziata nel 2008 il mercato del lavoro italiano ha attraversato negli ultimi anni una fase particolarmente critica. In questo periodo in Europa il tasso di disoccupazione UE28 è passato dal 7% nel 2008 al 9,4% nel 2015, con un picco nel 2013 pari a 10,9%. In Italia il tasso di disoccupazione ha registrato nel periodo un incremento di 5,2 punti percentuali passando dal 6,7% nel 2008 all'11,9% nel 2015. Nei periodi di crisi le componenti più deboli della forza lavoro incontrano maggiori difficoltà di ingresso e di permanenza nel mercato del lavoro. Tra queste i giovani presentano caratteristiche di fragilità in parte legate alla criticità del passaggio dal sistema di istruzione e formazione al mondo del lavoro. Il tasso di disoccupazione giovanile UE28 è passato dal 15,9% del 2008 al 20,3% del 2015, con un picco di 23,7% nel 2013. In Italia il tasso di disoccupazione giovanile ha registrato nel periodo un incremento di oltre 19 punti percentuali, passando dal 21,2% nel 2008 al 40,3% nel 2015 con un picco nel 2014 pari a 42,7% (figura 1.1). La difficoltà d'ingresso nel mondo del lavoro ha generato un aumento diffuso dei tempi di ricerca di lavoro. Nel complesso dei Paesi UE28 la percentuale di giovani 15-24enni in cerca di lavoro da oltre dodici mesi fa segnare nel corso degli ultimi anni un aumento di 3 punti percentuali, passando dal 3,5% nel 2008 al 6,5% nel 2015. In Italia il tasso presenta per un lungo periodo un *trend* crescente passando dall'8% del

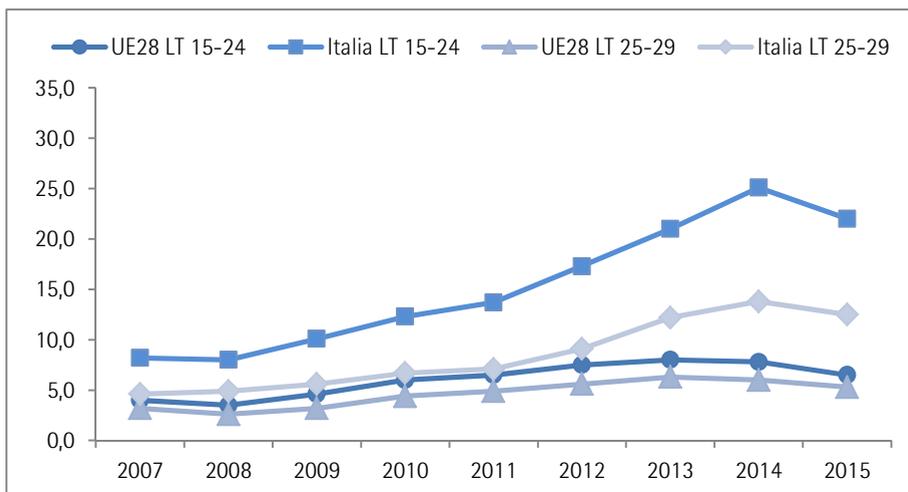
2008 fino al 25,1% del 2014, registrando per la prima volta nel 2015 una variazione negativa pari al 22% (figura 1.2).

Figura 1.1 Tasso di disoccupazione totale e giovanile (under 25), periodo 2006-2015 (media annua)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat - LFS

Figura 1.2 Tasso di disoccupazione giovanile (15-24 e 25-29) di lungo periodo (12 mesi o più). Anni 2007-2015 (media annua)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat - LFS

Relativamente alla classe d'età dei giovani 25-29enni nello stesso periodo il tasso di disoccupazione di lunga durata passa da 2,6% al 5,3% (+2,7 punti percentuali) per il complesso dei Paesi UE28. In Italia nello stesso periodo in questa fascia d'età il tasso di disoccupazione di lungo periodo passa dal 4,9% al 12,5% (+7,6 punti percentuali). Per far fronte a questa situazione di emergenza la Commissione europea ha promosso politiche sempre più focalizzate a sostenere l'occupazione giovanile, concentrandosi di volta in volta sulla riduzione dell'abbandono precoce degli studi, sull'ammodernamento dell'istruzione e della formazione (inclusa la formazione professionale), sull'agevolazione dell'accesso al mercato del lavoro, fino ad arrivare ad occuparsi del migliore utilizzo dei fondi dell'UE per le attività volte a combattere la disoccupazione giovanile¹. Si tratta di un nuovo approccio che trova espressione all'interno della Raccomandazione sull'istituzione di una Garanzia Giovani proposta dalla Commissione nel dicembre 2012 (poi adottata dal Consiglio dei ministri dell'UE nell'aprile 2013² e in seguito avallata dal Consiglio europeo nel giugno 2013³). Nello spirito della Raccomandazione europea si vuole garantire che tutti i giovani 15-24enni (15-29enni in Italia) ricevano, **entro quattro mesi** dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, **un'offerta** qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio extra-curricolare. In particolare, si tratta di interventi di politica attiva che si configurano come esperienze di lavoro e/o formazione finalizzate a rafforzare l'occupabilità dell'individuo che ne beneficia. La strategia persegue l'obiettivo di prevenire la disoccupazione di lunga durata in linea con l'approccio introdotto dalla Strategia europea per l'occupazione del 1997 e la logica degli obiettivi posti da Europa 2020⁴.

Vista la rilevanza del fenomeno della disoccupazione giovanile, l'Italia è il Paese che, dopo la Spagna, ha visto assegnata una quota più consistente delle risorse dell'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), il fondo europeo specificamente dedicato a sostenere i **giovani disoccupati o inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (Neet)**. Per le annualità 2014-2015 l'eleggibilità al fondo IOG ha riguardato le Regioni di livello NUTS 2 (Nomenclatura delle unità territoriali statistiche corrispondenti al livello regionale) con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25% nel 2012⁵. Le risorse IOG assegnate all'Italia sono pari a 567,5

¹ Nel 2010 viene varata Youth on the Move (COM 477 def. del 15 settembre 2010), iniziativa faro di Europa 2020, finalizzata a contrastare la disoccupazione giovanile attraverso il miglioramento dell'istruzione e della formazione, una maggiore integrazione nel mercato del lavoro e una maggiore mobilità; nel dicembre 2011 viene proposta l'iniziativa Opportunità per i giovani (COM 933 def. del 20 dicembre 2011), e nel gennaio 2012 la Commissione annuncia l'istituzione negli otto Stati membri più colpiti dalla disoccupazione giovanile di "gruppi di azione per i giovani" (Youth Action Team, YAT), per ottimizzare l'utilizzo dei finanziamenti dell'UE ancora disponibili per il periodo di programmazione 2007-2013.

² Cfr. GU C 120 del 26 aprile 2013.

³ Cfr. EUCO 104/2/13.

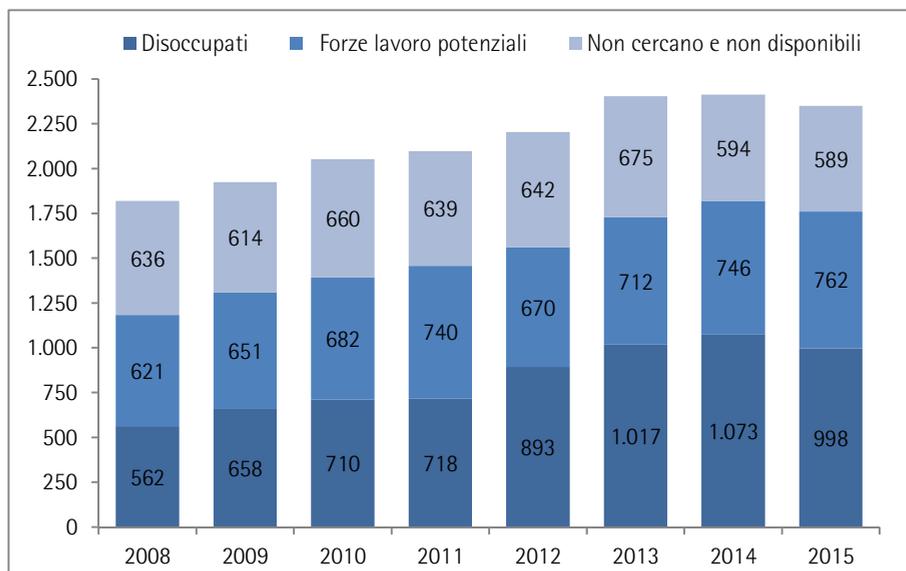
⁴ Come esplicitato nella Raccomandazione stessa, la Garanzia Giovani intende contribuire al raggiungimento di tre degli obiettivi della Strategia Europa 2020. Nello specifico, che entro il 2020 il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni abbia un lavoro, che gli abbandoni scolastici siano inferiori al 10% e che almeno 20 milioni di persone siano sottratte alla povertà e all'esclusione sociale.

⁵ In Italia sono rientrate nei criteri di eleggibilità al fondo IOG tutte le Regioni di livello NUTS2 fatta eccezione per la Provincia Autonoma di Bolzano.

milioni di euro che, insieme a un equivalente importo di Fse e a una quota di cofinanziamento nazionale pari a 378 milioni di euro, portano a un ammontare complessivo di 1,513 miliardi di euro da spendere entro il 2018. Nell'ambito della strategia della Garanzia Giovani le risorse IOG rappresentano una linea di finanziamento *ad hoc* specificamente individuata per dare attuazione alle iniziative a favore di giovani Neet 15-24enni.

L'Italia ha scelto di estendere il programma ai giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni. Infatti, osservando la popolazione dei Neet in età 15-29 anni, i dati mostrano un *trend* crescente nel periodo 2008-2013 passando da 1,8 milioni di giovani nel 2008 a 2,4 milioni nel 2013 (+586 mila unità). È solo a partire dal 2014 che si registra un battuta d'arresto seguita da una prima diminuzione nel 2015, con una variazione percentuale annua rispetto all'anno precedente pari a -2,7% (figura 1.3). Guardando alla composizione interna dell'aggregato dei Neet, si osserva che la componente dei disoccupati mostra nel periodo un *trend* crescente fino al 2014 e una riduzione nel 2015, anno in cui si registra una variazione percentuale annua pari a -7% rispetto all'anno precedente, mentre si registra un lieve aumento (+2%) per la componente delle forze di lavoro potenziali.

Figura 1.3 Neet 15-29 anni per condizione, periodo 2008-2015 (valori assoluti in migliaia)



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat - RCFL

1.2 Una Garanzia per i giovani italiani

In Italia le richieste europee sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani sono state recepite all'interno del Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani, un documento che esplicita le azioni comuni da intraprendere su tutto il territorio nazionale. Tale Piano, inviato a Bruxelles nel dicembre 2013 e varato dalla Commissione nel gennaio 2014, rappresenta il risultato del lavoro di concertazione tra Stato, Regioni e altri soggetti pubblici e privati all'interno di una Struttura di missione opportunamente creata.

La Struttura di missione per le politiche attive (istituita nel giugno 2013⁶), si configura come il luogo dove, per la prima volta, si riuniscono intorno allo stesso tavolo i Ministeri del lavoro e delle politiche sociali, dell'istruzione, dello sviluppo economico e dell'economia, insieme a Regioni e Province autonome (P.A.), Camere di Commercio, Isfol e Italia Lavoro per la costruzione del percorso partenariale di definizione di un modello d'azione nazionale. Gli assunti di base che ispirano l'approccio adottato dalla Struttura nella definizione del Piano fanno riferimento alla possibilità sia di applicare i principi di politica attiva anche agli interventi rivolti ai giovani, sia di colmare i divari esistenti tra l'Italia e gli altri Paesi in termini di organizzazione del personale e dei processi, sia di ricorrere ad ampie forme di cooperazione e coinvolgimento degli attori pubblici che hanno responsabilità dirette in materia di politiche del lavoro, delle parti sociali e del non profit. Dunque, il Piano non solo segna il primo passo formale verso la definizione di una strategia nazionale che si fonda sull'introduzione delle iniziative a favore dei giovani, ma pone anche le basi per l'avvio di un'importante riforma strutturale di riordino delle politiche attive del lavoro.

La strategia unitaria attraverso la quale la Garanzia Giovani prende forma in Italia introduce un modello innovativo di *governance* nella gestione degli interventi, ricordata tra Ministero del Lavoro (che svolge un ruolo di regia complessiva), Regioni e Provincia autonoma di Trento, che assumono il ruolo di soggetti delegati all'attuazione delle azioni di politica attiva sui territori. Se al livello centrale spetta la messa a punto della piattaforma tecnologica, la definizione del modello di *profiling* degli utenti e la realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione, al livello locale spetta la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte direttamente ai giovani beneficiari del programma. Accanto al Piano italiano che individua le azioni comuni su tutto il territorio nazionale, ciascuna Regione definisce un proprio Piano attuativo (Piani di attuazione regionali – PAR), implementato per mezzo di convenzioni bilaterali, le cui caratteristiche sono state oggetto di confronto con il Ministero del Lavoro. L'attuazione territoriale ha, quindi, comportato una declinazione regionale della strategia nazionale, che si è andata strutturando nel tempo all'interno di uno

⁶ Istituita con il D.L. 76 (art. 5) del 28 giugno 2013, convertito in L. 99 il 9 agosto 2013: la Struttura di missione si configura come sede partecipata da Stato, Regioni e Province «con compiti propositivi e istruttori» nella definizione della strategia nazionale per la programmazione degli interventi di politica attiva finalizzati a dare attuazione alla Garanzia Giovani.

schema di azione unitario e condiviso, che ha consentito flessibilità significative, tali da rispettare e valorizzare specificità e tempi regionali.

La suddivisione di responsabilità gestionale tra Stato e Regioni/Province Autonome ha comportato l'introduzione di un principio verticale di sussidiarietà, secondo il quale si prevede la possibilità di progettare, per le Regioni con maggiori difficoltà di raggiungimento dei risultati, interventi mirati al rafforzamento e azioni di sostegno da parte del Ministero del Lavoro⁷. Le Convenzioni contengono, inoltre, uno degli elementi di novità introdotti dal Piano e finalizzato a garantire pari opportunità di accesso e trattamento a tutti i giovani Neet, a prescindere dalla propria Regione di provenienza: il principio di contendibilità dei servizi⁸. Secondo tale principio orizzontale le Regioni si impegnano, in analogia al meccanismo già utilizzato per il servizio sanitario, a sostenere le spese relative agli interventi (e ai servizi) che i giovani Neet, residenti nel proprio territorio, realizzano (ricevono) nelle altre Regioni.

L'attuazione del Piano italiano si è avviata con l'apertura del [Portale nazionale Garanzia Giovani](#) il primo maggio del 2014. Il portale web nazionale rappresenta uno degli elementi centrali del raccordo tra Ministero e Regioni/Province Autonome e risulta fondamentale per il funzionamento della piattaforma tecnologica comune tra Ministero, Regioni e servizi per il lavoro, su cui poggia la realizzazione della Garanzia da un punto di vista informatico e la possibilità di monitorare costantemente l'andamento del programma stesso. Tale piattaforma rappresenta il "luogo" all'interno del quale confluiscono le informazioni rilevanti su tutti i giovani che si iscrivono al programma, a prescindere dalla loro provenienza geografica. In questo modo ogni giovane residente in Italia diventa raggiungibile dai servizi per il lavoro collocati in tutte le Regioni, superando i limiti territoriali finora esistenti e consentendo l'applicazione della contendibilità dei servizi sopra richiamata. La piattaforma tecnologica segue quindi una logica di trasparenza e scambio delle informazioni e può essere considerata una riforma chiave per assicurare interventi preventivi e di attivazione, rappresentando lo strumento conoscitivo condiviso tra Ministero del Lavoro e Regioni per la progettazione e gestione delle politiche attive nel nostro Paese.

La messa in opera della piattaforma nazionale rappresenta inoltre un passaggio cruciale per poter realizzare il sistema di monitoraggio e valutazione previsto dal Piano in grado di fornire gli elementi per il miglioramento continuo degli interventi.

⁷ Schema di Convenzione bilaterale Ministero del Lavoro - Regioni, Art. 9 Sussidiarietà: Qualora le risultanze del monitoraggio evidenzino disallineamenti nell'implementazione del Piano di attuazione regionale della Garanzia per i Giovani, la Regione e il Ministero concordano di porre in essere interventi mirati di rafforzamento, ivi inclusa la possibilità di un affiancamento da parte del Ministero del Lavoro e delle sue agenzie strumentali e di eventuali condivisi interventi in sussidiarietà.

⁸ Schema di Convenzione bilaterale Ministero del Lavoro - Regioni, Art.7 Contendibilità dei servizi: 1. La Regione si impegna a sostenere le spese relative alle misure erogate in altre Regioni italiane, nei confronti dei giovani residenti sul proprio territorio. 2. Le spese sostenute per i giovani non residenti nel proprio territorio saranno rimborsate alla Regione erogante per il tramite del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che gestirà tutte le operazioni di compensazione. La procedura di compensazione è descritta nel Sistema di gestione e Controllo del Mlps. 3. Al fine di agevolare l'attuazione della procedura di compensazione, il Ministero si riserva la possibilità di trattenere una quota pari a partire dalla disponibilità del Piano di attuazione regionale di cui al comma 1 dell'art. 4, in base ai dati di monitoraggio relativi all'avanzamento della spesa.

In definitiva, il disegno di *policy* che ne deriva è basato su un'architettura condivisa, a beneficio delle scelte dei giovani (contendibilità), in grado di adattarsi alle esigenze territoriali (attuazione territoriale) e, al contempo, di sostenere la capacità amministrativa delle Regioni in difficoltà (sussidiarietà), secondo uno schema trasparente e in grado di seguire i giovani nel loro percorso di attivazione (sistema informativo unitario).

La Raccomandazione europea prevede un punto di partenza per il rilascio della garanzia al giovane che corrisponde alla registrazione presso un servizio per il lavoro.

La quantificazione del **bacino potenziale** dei Neet 15-29enni è stata effettuata facendo riferimento alle definizioni più simili riscontrabili nell'ambito dell'indagine sulle forze lavoro dell'Istat.

All'interno del Piano il bacino potenziale di utenza è stato stimato in 1,566 milioni di giovani Neet 15-29enni. Tale stima è stata desunta dai dati Istat sulle Forze Lavoro media 2012, considerando l'aggregato dei giovani in cerca di lavoro (attivi o non attivi) o dei disponibili a lavorare. Successivamente il bacino potenziale è stato aggiornato con i dati Istat sulle Forze Lavoro media 2013 in concomitanza con l'avvio del programma, risultando pari a 1,723 milioni.

Il percorso in Garanzia Giovani inizia con l'**adesione** al programma da parte del giovane e termina dopo la partecipazione a una delle politiche attive previste o dopo aver ricevuto una proposta di lavoro. L'inserimento dei dati sul Portale nazionale o sui Portali regionali rappresenta il passaggio obbligato per poter ottenere le credenziali e accedere alla fase di adesione. Quest'ultima coincide con il momento in cui il giovane esplicita la volontà di partecipare al programma e sceglie la Regione (o le Regioni) da cui desidera ricevere i servizi previsti da Garanzia Giovani.

Entro sessanta giorni dall'adesione il servizio competente di una delle Regioni scelte contatta il giovane per fissare un appuntamento dove, dopo la fase di **accoglienza** a carattere universale (servizi di informazione, orientamento e supporto) e sulla base della stipula di un patto di attivazione, si procede alla definizione di un percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo o per il rientro nel percorso formativo/ scolastico. L'incontro tra l'operatore del servizio e il giovane, che avviene secondo le modalità organizzative stabilite dalla Regione, è finalizzato all'attivazione consapevole del giovane all'interno della Garanzia.

È questa la fase in cui il giovane viene **preso in carico** e si concretizza con l'esplicitazione delle reciproche responsabilità all'interno del Patto di servizio⁹ e con la definizione di un percorso individuale coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali dell'utente definite attraverso il sistema di *profiling*. In particolare, il *profiling* si configura come uno strumento utile ai servizi pubblici per l'impiego, che consente di valutare il livello di effettiva occupabilità dei giovani iscritti sulla base delle caratteristiche individuali e del territorio di appartenenza¹⁰. Il

⁹ Nel momento in cui il giovane sottoscrive il Patto di servizio in una Regione automaticamente vengono annullate le adesioni nelle altre Regioni scelte inizialmente.

¹⁰ L'indice di *profiling* è una misura della difficoltà del giovane Neet a trovare un'occupazione o a trovarsi inserito in un percorso di studio o formazione. Per un approfondimento sul *profiling* si rimanda all'Appendice.

carattere innovativo collegato all'applicazione di questa metodologia risiede non solo nel consentire ai servizi per l'impiego di garantire a ciascun giovane iscritto al programma il percorso di inserimento più idoneo, ma anche nel graduare il costo degli interventi in base alla diversa situazione di svantaggio dei giovani. Ciò può consentire di bilanciare le scelte tra gli interventi remunerati a un livello inferiore, per giovani più facilmente collocabili, e remunerati a un livello superiore, per quelli più distanti dal mondo del lavoro. Entro quattro mesi dal momento della presa in carico il sistema dei servizi competenti **offre** al giovane servizi di orientamento e di accompagnamento al lavoro individualizzati, un'offerta di inserimento/reinserimento in percorsi di istruzione/formazione o un'esperienza di lavoro.

La definizione dei percorsi individuali avviene in coerenza con i sistemi territoriali di regolazione e organizzazione dei servizi nell'ambito dell'istruzione, della formazione e del lavoro e in linea con quanto concordato all'interno dei Piani di attuazione regionali. Al fine di rispondere alla necessità di adeguare l'insieme di politiche di supporto e di integrazione nel mercato del lavoro dei giovani Neet alle diverse realtà territoriali, i percorsi sono disegnati sulla base di un pacchetto di azioni individuate a livello nazionale, che le diverse amministrazioni regionali attuano secondo i fabbisogni e le specificità del proprio territorio. Lo schema di intervento comune inizialmente messo a punto all'interno del Piano prevede le seguenti azioni (tabella 1.1):

- offerta di lavoro (eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale);
- offerta di tirocinio extra-curricolare;
- offerta di contratto di apprendistato;
- proposta di iscrizione al servizio civile (con relativa borsa);
- accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa;
- interventi finalizzati a incentivare la mobilità transnazionale;
- inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente.

L'offerta di lavoro e l'offerta di tirocinio extra-curricolare si presentano come il risultato delle attività di progettazione e attivazione delle azioni rivolte all'inserimento lavorativo (interventi di accompagnamento al lavoro). In particolare, l'accompagnamento si configura come azione servente o propedeutica/complementare alle altre azioni previste dal programma e ruota attorno a tre ordini di attività sulle quali si basano i servizi di incontro domanda e offerta di lavoro: ricerca delle opportunità lavorative; pianificazione del percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento occupazionale; *matching* rispetto alle caratteristiche e alle propensioni del giovane. L'offerta di lavoro può essere eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale, ovvero un incentivo economico destinato alle imprese per sostenere l'assunzione di un giovane. L'importo del bonus è legato al tipo di contratto che viene attivato e alla classe di *profiling* cui appartiene il giovane. Per un approfondimento sul bonus occupazionale Garanzia Giovani si rimanda al box 1.1¹¹.

¹¹ Dal primo marzo 2016 chi assume un tirocinante a tempo indeterminato ha diritto a un super Bonus (vedi oltre).

Box 1.1 Il bonus occupazionale Garanzia Giovani

Per promuovere l'ingresso e la stabilizzazione nel mercato del lavoro dei giovani, la Garanzia Giovani prevede, tra le altre azioni, il bonus occupazionale, ovvero un'agevolazione per le imprese che assumono un giovane iscritto al Programma, sotto forma di diminuzioni del costo del lavoro per specifiche tipologie contrattuali. Nello specifico, le aziende possono richiedere un bonus Garanzia Giovani per:

- un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione per 6-12 mesi, (sono validi anche i contratti che raggiungano i 6 mesi a seguito di successive proroghe del contratto originario);
- un contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione superiore a 12 mesi;
- un contratto a tempo indeterminato (anche a scopo di somministrazione).

A seguito delle modifiche introdotte nel mese di gennaio 2015 (cfr. Decreto direttoriale n. 11 del 23 gennaio 2015) è possibile fruire del bonus anche per i contratti di apprendistato professionalizzante. Il bonus viene altresì esteso alle proroghe di precedenti rapporti di lavoro a tempo determinato purché la durata complessiva del rapporto di lavoro sia pari o superiore a sei mesi. Con le modifiche introdotte nel mese di maggio (cfr. Decreto direttoriale n. 169 del 28 maggio 2015) viene riconosciuta la possibilità di fruire del bonus occupazionale anche oltre i limiti posti dall'Unione Europea per l'accesso agli aiuti in regime de minimis (cfr. Regolamento (UE) n. 1407 del 18 dicembre 2013, art. 107 e 108), qualora l'assunzione del giovane aderente al Programma Garanzia Giovani comporti un incremento occupazionale netto.

L'importo del bonus varia in funzione della tipologia di contratto con cui avviene l'assunzione, delle caratteristiche del giovane (*profiling*) e delle differenze territoriali. In particolare, gli importi ammontano a:

- 1.500 euro per giovani dalla profilazione alta o 2.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 6 mesi;
- 3.000 euro per giovani dalla profilazione alta o 4.000 euro per quelli dalla profilazione molto alta, assunti con contratti a tempo determinato di durata pari o superiore ai 12 mesi;
- da 1.500 euro a 6.000 euro, in funzione della classe di profilazione del giovane, per assunzioni a tempo indeterminato.

Nelle Regioni Friuli Venezia Giulia, Puglia ed Emilia Romagna il bonus viene riconosciuto solo per contratti a tempo indeterminato; la Regione Piemonte non ha attivato la misura. La Regione Campania e la Regione Valle d'Aosta, che non avevano inizialmente programmato risorse su questo intervento, hanno successivamente riprogrammato allocando una quota di risorse sul bonus occupazionale.

Le risorse finanziarie inizialmente disponibili per l'attuazione del bonus Garanzia Giovani erano pari a 184.855.343,66 euro (cfr. Decreto direttoriale n. 1709 dell'8 agosto 2014). A seguito di varie riprogrammazioni effettuate da parte delle Regioni, l'ammontare complessivo delle risorse disponibili a giugno 2016 risulta pari a euro 167.530.007,65.

Il **tirocinio extra-curricolare** rappresenta una delle azioni indirizzate sia a migliorare la transizione scuola-lavoro, sia ad agevolare l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro di giovani disoccupati o inoccupati attraverso l'acquisizione di competenze e la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Con riferimento all' **apprendistato** , il programma ne prevede l'utilizzo per il conseguimento di un titolo di studio di primo o terzo livello nonché per l'inserimento professionale dei giovani garantendo una formazione qualificata¹². Una novità introdotta è costituita dall'inserimento del **servizio civile** (regionale o nazionale) all'interno del quadro delle azioni di attivazione rivolte ai giovani Neet. Si tratta di un intervento rivolto al miglioramento dell'occupabilità del giovane attraverso la validazione/certificazione delle competenze "trasversali" acquisite nell'ambito del progetto di servizio civile e di esperienze propedeutiche a un successivo inserimento nel mercato del lavoro.

L'azione di sostegno all' **autoimpiego** e all' **autoimprenditorialità** è stata articolata distinguendo l'attività di accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa da quella del supporto per l'accesso al credito agevolato. Per quanto riguarda l'accesso al credito agevolato, accanto agli strumenti regionali è stato istituito un Fondo rotativo nazionale (SELFIemployment)¹³ finalizzato a sostenere i giovani nell'avvio di nuove iniziative di impresa. In particolare, SELFIemployment è uno strumento finanziario in grado di erogare piccoli prestiti (non supportati da garanzie) ai giovani Neet che completano con successo un percorso di accompagnamento all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. Il programma inoltre prevede la promozione della **mobilità** professionale all'interno del territorio nazionale o in Paesi UE.

Per quanto riguarda la **formazione** , il programma prevede la possibilità che il giovane sia inserito all'interno di un percorso di formazione professionale mirato a favorire l'inserimento lavorativo, oppure la possibilità di reinserimento di giovani di età inferiore a 19 anni in percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP), con lo scopo di prevenire e contrastare l'abbandono precoce del sistema educativo e favorire il conseguimento di una qualifica.

¹² Per un approfondimento sull'evoluzione normativa dell'istituto dell'apprendistato si rimanda al cap. 5.

¹³ L'istituzione del Fondo rotativo nazionale ha seguito un lungo processo di definizione conclusosi con l'individuazione da parte del Ministero del Lavoro del Soggetto Gestore Invitalia SpA, con cui ha stipulato il 18 novembre 2015 un apposito Accordo di finanziamento. Il Fondo rappresenta uno strumento immediatamente operativo, su cui le Regioni potranno fare affidamento per attuare le proprie politiche di sostegno alle iniziative imprenditoriali meritevoli, innovative e sostenibili. Coerentemente con le previsioni dei regolamenti comunitari in materia, la costituzione dello strumento finanziario è stata preceduta da una valutazione *ex ante*. L'avviso per la presentazione delle domande di accesso ai finanziamenti è stato pubblicato il 19 febbraio 2016. Lo sportello, aperto il primo marzo 2016, resterà aperto fino all'esaurimento delle risorse fatti salvi ulteriori rifinanziamenti. SELFIemployment è uno strumento finanziario aperto nella misura in cui i conferimenti al Fondo da parte delle Regioni/Province Autonome possono essere fatti sia con risorse IOG che con risorse Fse 2014-2020.

Tabella 1.1 Elementi caratterizzanti le azioni di politica attiva previste dalla Garanzia Giovani

| Intervento | | Descrizione |
|--|---|---|
| <i>Accompagnamento al lavoro</i> | | Attività di sostegno al giovane nelle fasi di ingresso e avvio alle esperienze di lavoro e tirocinio |
| <i>Bonus occupazionale</i> | | Promozione dell'inserimento occupazionale dei giovani fino a 29 anni |
| <i>Tirocinio extra-curriculare, anche in mobilità geografica</i> | | Attività legate alla promozione del tirocinio in mobilità nazionale e transnazionale con l'obiettivo di favorire l'inserimento/reinserimento di giovani disoccupati/ inoccupati nel mondo del lavoro |
| <i>Apprendistato</i> | Apprendistato per qualifica e diploma professionale | Sostegno ai giovani per il conseguimento di una qualifica e del diploma professionale, nell'ambito di un rapporto di lavoro |
| | Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere | Inserimento lavorativo con contratto di apprendistato professionalizzante per giovani 17-29 anni |
| | Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca | Attività formativa rivolta ai giovani in apprendistato funzionale a favorire il raccordo tra competenze acquisite in ambito scolastico/universitario/di ricerca e competenze/abilità acquisite nel corso di attività lavorative |
| <i>Servizio civile</i> | Nazionale | Attività mirate all'erogazione di conoscenze e competenze trasversali sui settori di intervento del servizio civile nazionale e regionale |
| | Regionale | |
| <i>Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità*</i> | Attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo <i>start up</i> di impresa | Azioni personalizzate e servizi integrati di accompagnamento all'autoimpiego, mirati a promuovere la realizzazione di progetti per il sostegno e lo sviluppo di specifiche idee imprenditoriali |
| | Supporto per l'accesso al credito agevolato | Supporto per l'accesso al credito agevolato - piccoli prestiti non supportati da garanzie - per l'avvio di nuove iniziative di impresa |

segue

Tabella 1.1 segue

| Intervento | | Descrizione |
|---|--|---|
| <i>Mobilità professionale transnazionale e territoriale</i> | | Promozione della mobilità professionale all'interno del territorio nazionale o in Paesi UE |
| <i>Formazione</i> | Formazione mirata all'inserimento lavorativo | Attività di formazione mirata a fornire conoscenze e competenze necessarie per l'inserimento lavorativo |
| | Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi | Attività di istruzione/formazione professionale rivolti a giovani di età inferiore a 19 anni o privi di qualifica o diploma |

* L'azione di sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità è stata articolata, solo successivamente all'avvio del programma, in attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo *start up* di impresa e supporto per l'accesso al credito agevolato.

Fonte: Isfol

Il monitoraggio continuo, che ha caratterizzato l'attuazione di Garanzia Giovani fin dal primo momento, ha consentito di integrare e/o apportare modifiche ad alcuni degli interventi inizialmente previsti. Nello specifico, la lettura integrata dei dati di attuazione ha reso possibile il perfezionamento delle azioni proposte attraverso la rimodulazione degli interventi sulla base del fabbisogno effettivo, all'interno di un processo di apprendimento e adattamento.

Alcune novità introdotte a partire dal primo marzo 2016 riguardano le modifiche al tirocinio extra-curricolare, il super bonus per chi assume un tirocinante e l'intervento di sostegno all'autoimpiego. La revisione degli interventi di tirocinio extra-curricolare va nella direzione di una maggiore sensibilizzazione delle imprese, attraverso l'introduzione di un cofinanziamento dell'indennità di partecipazione al tirocinante a carico dell'azienda ospitante. In particolare il contributo pubblico, che passa dai 500 euro previsti inizialmente a 300 euro, diventa un importo fisso cui se ne aggiunge uno variabile a carico dell'impresa ospitante. Inoltre, al fine di favorire l'assunzione di un giovane formato attraverso un'esperienza di tirocinio extra-curricolare, si prevede il riconoscimento di un super bonus occupazionale al datore di lavoro che assume il giovane con un contratto di lavoro a tempo indeterminato (il super bonus è nella forma di un incentivo il cui valore varia a seconda della classe di profilazione attribuita al giovane: va da un minimo di 3.000 euro a un massimo di 12.000 euro). Infine, per quanto riguarda la formazione per l'autoimpiego viene definito uno specifico intervento con l'obiettivo di promuovere e avviare percorsi di accompagnamento all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità uniformi su tutto il territorio nazionale, avvalendosi del contributo e dell'esperienza di soggetti come Unioncamere, Invitalia, l'Ente nazionale per il microcredito. Lo scopo di questo intervento è quello di offrire servizi integrati e mirati, di promuovere la realizzazione di progetti per il

sostegno e lo sviluppo di specifiche idee imprenditoriali, o progetti che favoriscano l'individuazione e la crescita di prospettive occupazionali legate all'autoimprenditorialità e/o all'autoimpiego. I percorsi sono finalizzati a sviluppare le capacità imprenditoriali dei giovani iscritti alla Garanzia Giovani e sono propedeutici a consentire agli stessi l'accesso al Fondo rotativo nazionale SELFIEmployment. La previsione di percorsi di supporto e accompagnamento a regia nazionale consente da un lato di assicurare l'offerta di servizi uniformi sul territorio nazionale e dall'altro di garantire adeguata formazione anche ai giovani che, in alternativa al Fondo rotativo nazionale, intendano accedere agli strumenti finanziari attuati a livello regionale.

A completare il menu delle azioni di politica attiva messe a disposizione dei giovani Neet vi sono alcuni programmi innovativi a carattere nazionale, che vengono illustrati nel dettaglio nel box 1.2.

Box 1.2 – I progetti a titolarità ministeriale

Alcuni progetti a titolarità ministeriale insistono prevalentemente sulla possibilità di avviare interventi mirati di formazione-lavoro e prestano particolare attenzione al coinvolgimento delle imprese, come: Crescere in Digitale, sul lato della formazione mirata all'inserimento lavorativo; FlxO, sul lato della transizione dal sistema di istruzione/ formazione al mondo dell'occupazione; Crescere imprenditori, sul lato del sostegno all'autoimprenditorialità.

In particolare, Crescere in Digitale (Giovani per le imprese attraverso formazione e tirocinio sull'economia digitale) rappresenta un'estensione della *best practice* Eccellenze in Digitale, realizzata dal sistema delle Camere di Commercio e da Google, che il Ministero del Lavoro ha ritenuto opportuno valorizzare al fine di declinare la *policy* di attivazione dei Neet, in coerenza con la E-Skills Strategy promossa dalla Commissione europea. Il progetto prevede di favorire l'occupabilità dei giovani Neet attraverso l'acquisizione di competenze digitali (da realizzarsi per il tramite di tirocini formativi o percorsi di autoimprenditorialità) sostenendo, al contempo, la digitalizzazione delle PMI italiane, tra le ultime in Europa quanto a capacità di cogliere appieno le opportunità offerte dal web. L'attenzione verso le imprese è presente anche in FlxO (Formazione e innovazione per l'occupazione) – la cui attuazione è affidata a Italia lavoro SpA – maggiormente orientato a ridurre i tempi di ingresso nel mercato del lavoro dei giovani, migliorando l'attinenza tra le competenze da loro acquisite e i fabbisogni di professionalità delle imprese. Il progetto, che è stato avviato a partire dal 2015 in 75 atenei e 650 scuole aderenti, mira a supportare tali istituti nel miglioramento e qualificazione dei servizi di orientamento e *placement*, nella promozione dell'apprendistato e nella costruzione di un rapporto con le aziende del territorio. Crescere imprenditori, infine, è un progetto nazionale promosso dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, la cui attuazione è affidata a Unioncamere e messa in atto a livello locale dalla rete delle strutture specializzate delle Camere di commercio; l'iniziativa è finalizzata a sostenere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, attraverso attività di formazione e accompagnamento all'avvio d'impresa.

Per completare il quadro delle azioni a titolarità ministeriale è necessario citare Giovani e legalità – Convenzione Miur. Il progetto prevede il coinvolgimento di 1.000 giovani iscritti alla Garanzia Giovani sottoposti a provvedimenti penali e affidati ai servizi di giustizia minorile, con un'età compresa tra i 15 e i 25 anni, residenti in Italia, cittadini comunitari o stranieri extra UE – regolarmente soggiornanti. Le attività previste sono relative al reinserimento nel mondo del lavoro di tali soggetti.

1.3 Le sfide per l'Italia

L'implementazione della Garanzia Giovani pone l'Italia di fronte a cambiamenti di carattere istituzionale, che rappresentano in primo luogo un passaggio culturale importante, teso a stemperare un approccio localistico in favore di un approccio maggiormente integrato e coordinato¹⁴. Il modello italiano punta alla realizzazione di un

¹⁴ Fano D., Gambardella E. e Margiocco F., *Garanzia Giovani. La sfida*, Brioschi, 2016.

rapporto sinergico tra i vari livelli di governo, tenendo conto di un quadro normativo caratterizzato da "poteri concorrenti", con l'obiettivo di restituire omogeneità e coerenza a un sistema nazionale di politiche attive e servizi per il lavoro che si presenta frammentato a livello locale. In particolare, le principali sfide che il Paese si è trovato a dover affrontare riguardano il superamento delle problematiche organizzative e gestionali delle strutture pubbliche preposte ai servizi per il lavoro, il traguardo dell'integrazione dei sistemi informativi, la necessità di utilizzare al meglio le risorse disponibili, fino ad arrivare alla messa in opera di un sistema di *governance* delle politiche attive per il lavoro destinato a essere esteso all'intera platea degli utenti dei servizi per il lavoro.

Il programma italiano, che per la sua attuazione poggia sulla rete dei Servizi pubblici per l'impiego (SPI)¹⁵, ha preso il via in una situazione che vede i diversi sistemi regionali, pur con tutte le differenze del caso, in uno stato di generale incertezza organizzativa e normativa. In particolare, il nuovo modello di *governance* e di implementazione delle azioni di Garanzia Giovani richiede ai SPI sforzi non indifferenti nell'adeguamento delle strutture, soprattutto in ambito informativo e gestionale, alle nuove esigenze e tempistiche imposte dal programma. In realtà i Centri per l'impiego (CPI) sono stati chiamati a misurarsi da tempo con standard procedurali che definiscono, per singoli target, misure da erogare e tempistiche di fornitura dei servizi¹⁶, ma tale modello, almeno in linea generale, ha tendenzialmente assunto la veste più di un "buon proposito" che di un servizio realmente e universalmente esigibile da parte dell'utenza dei servizi per il lavoro. La Garanzia Giovani ha avuto, in tal senso, il compito di ripristinare e ridelineare tale percorso, almeno per la fascia di utenza specifica dei giovani.

Ad accomunare gran parte delle realtà locali coinvolte nel programma vi è anche il sottodimensionamento del personale, e in particolare degli operatori dei CPI, riconducibile a una carenza di tipo numerico che in alcuni casi si accompagna anche alla necessità di potenziare le professionalità dell'organico.

L'adeguatezza del personale rappresenta una questione che interessa il sistema dei servizi per il lavoro fin dalla loro costituzione, determinata anche dal progressivo arricchimento di competenze e funzioni attribuite ai CPI senza che, al contempo, ne venisse rafforzata la struttura. In un tale deficit strutturale, aggravato nel tempo dal blocco del *turnover* e da limitate risorse finanziarie, si è inserito il processo di riordi-

¹⁵ La rete di servizi per l'impiego opera sul territorio italiano per il tramite dei 534 centri per l'impiego diffusi sul territorio nazionale, cui spesso, ma non in tutti i casi, si affiancano operatori privati accreditati ai servizi per il lavoro nei differenti contesti regionali. Le informazioni qui riportate fanno riferimento al Primo Rapporto di valutazione del Piano di attuazione italiano della Garanzia Giovani, realizzato dall'Isfol nell'ambito del progetto "Il monitoraggio e la valutazione del Piano della Garanzia per i Giovani in Italia" e consegnato dal Mlps alla Comunità europea a fine dicembre 2015, come previsto dal Regolamento UE 1304/2013, all'articolo 19.6.

¹⁶ Già nel D.Lgs. 181/2000 (Disposizioni per agevolare l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro) in sostanza si delineava un percorso di presa in carico e si individuavano dei tempi massimi entro i quali coinvolgere gli utenti dei Centri per l'impiego in percorsi di politica attiva o di inserimento lavorativo, anche attraverso l'applicazione del meccanismo della condizionalità (secondo cui alla erogazione di un sostegno al reddito deve corrispondere un reale e concreto attivismo nel cercare ed acquisire una nuova occupazione e nel rafforzamento delle proprie potenzialità, in termini di occupabilità).

no delle province che, in più di un caso, ha portato al transito di parte del personale impiegato nel servizio per il lavoro verso altri settori provinciali o altri organismi territoriali, contribuendo così a indebolire una situazione già di per sé fragile e sulla quale insiste un volume considerevole di utenza.

Ulteriori aspetti di criticità fanno riferimento alla capacità di intermediazione del sistema dei servizi per il lavoro e al grado di integrazione con gli operatori privati. L'esiguo numero di imprese che si rivolgono ai CPI è un dato che può essere letto come espressione della scarsa capacità del sistema di intermediazione pubblico di intercettare la domanda di lavoro locale e di promuovere azioni di marketing territoriale efficaci. La Garanzia Giovani, da questo punto di vista, rappresenta anche un'opportunità per costruire, o potenziare, reti relazionali con i sistemi produttivi locali.

Per quanto riguarda l'integrazione tra operatori pubblici e privati, l'accreditamento quale strumento di accesso dei privati allo svolgimento del servizio pubblico è stato istituito nel 2003 (a opera del D.Lgs. 276/2003) ma è rimasto per lungo tempo inattuato. Nel 2013 solo undici¹⁷ Regioni presentano una normativa specifica non sempre tra l'altro resa operativa. L'implementazione delle procedure e dei servizi correlati a Garanzia Giovani, almeno in linea generale, rappresenta un fattore propulsivo nella razionalizzazione e nell'efficientamento dei sistemi locali dei servizi al lavoro: nel 2015 il numero di Regioni ad aver disciplinato l'accreditamento sale a diciotto¹⁸. Si tratta di Enti regionali che coinvolgono gli operatori accreditati e si ripropongono di estendere, progressivamente, la rete mista pubblico-privato all'intera platea degli utenti dei Spi.

I diversi sistemi regionali si sono dovuti confrontare anche con gli aspetti legati all'integrazione dei sistemi informativi. La Garanzia Giovani richiede infatti, per la sua attuazione, un potenziamento dei Sistemi informativi del lavoro (SIL) regionali, in ragione dei nuovi standard informativi richiesti (uno fra tutti, l'implementazione della scheda relativa alle misure di politica attiva attuate¹⁹) e del coinvolgimento dei nuovi soggetti accreditati al servizio per il lavoro regionale, nonché per le procedure legate al principio della contendibilità. Ciò comporta una razionalizzazione dei sistemi informativi locali (spesso costituiti da più sistemi afferenti alle differenti province) e, comunque, un potenziamento del flusso informativo relativo all'utenza presa in carico dai servizi al lavoro locale. L'impatto di tali interventi si presenta tanto più oneroso quanto meno sviluppato e integrato risulta essere l'apparato informativo che sostiene i diversi sistemi regionali. Da un lato molte Regioni hanno allargato il sistema dei servizi per l'impiego agli enti accreditati solo in seguito all'avvio del programma. Dall'altro, in non pochi casi, il livello di integrazione e implementazione delle basi informative regionali, spesso riconducibile a più sistemi informatici affe-

¹⁷ Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo, Piemonte, Puglia, Sardegna e Campania.

¹⁸ Alle precedenti, infatti, si sono aggiunte, proprio in ragione dell'attuazione degli interventi previsti dal programma, la Calabria, il Lazio, le Marche, il Molise la Valle d'Aosta, la Provincia Autonoma di Trento e, da ultima, la Regione Sicilia.

¹⁹ Tali misure vengono inserite all'interno della sezione 6 della Scheda anagrafica professionale dell'utente.

renti alle diverse province, si sono dimostrati non sufficienti a raccogliere le informazioni richieste e a "tracciare" i soggetti coinvolti nelle diverse fasi del programma. Per alcune Regioni l'attuazione della Garanzia è stata l'occasione per ricostruire *ex novo* l'intera architettura del SIL, anche riportando a unità i differenti sistemi provinciali. Ma anche laddove il sistema informativo era già efficiente, l'adeguamento alle nuove necessità imposte dall'attuazione del programma ha comportato spesso un lungo e oneroso (anche in termini finanziari) processo di allineamento informatico.

L'attuazione del programma ha, quindi, avviato una riorganizzazione dei sistemi informativi regionali – che alimentano il sistema informativo delle Politiche attive e passive del lavoro (BDPAPL) del Ministero del Lavoro²⁰. L'integrazione e l'interoperabilità tra i diversi applicativi e banche dati coinvolti rappresentano un nodo centrale per poter seguire e analizzare con maggior efficacia i percorsi degli utenti coinvolti e, in questa direzione, la Garanzia Giovani si configura come un primo banco di prova verso la costruzione del Sistema informativo unitario prospettato dal D.Lgs. 150/2015. Il processo di armonizzazione e integrazione degli archivi regionali delle politiche dovrà essere esteso a tutte le politiche attive del lavoro, passando a una fase successiva di consolidamento del processo. L'integrazione dei sistemi informativi rappresenta un passaggio cruciale verso la costruzione e l'implementazione di un sistema di monitoraggio che, con i suoi rilasci settimanali, ha consentito una revisione continua dell'architettura complessiva del programma e dei singoli interventi progressivamente affinati.

Un ulteriore strumento che consente una maggiore uniformità e trasparenza sull'intero territorio nazionale nella gestione degli interventi previsti da Garanzia Giovani è l'utilizzo dei costi standard. Questo aspetto è particolarmente rilevante nell'applicazione del principio di contendibilità nella misura in cui il costo di un intervento per un giovane che chiede di essere servito in una Regione diversa da quella di residenza sarà rimborsato alla Regione che attua l'intervento. È allora ragionevole pensare che uno stesso intervento abbia lo stesso valore qualunque sia la Regione in cui viene realizzato.

Inoltre, la scelta di ricorrere ai costi standard consente un migliore utilizzo delle risorse disponibili nella misura in cui è possibile graduare l'entità finanziaria di un rimborso rispetto al raggiungimento degli obiettivi da parte dei soggetti erogatori di servizi, valorizzando le migliori pratiche attraverso l'introduzione di un sistema di premialità. Quest'ultimo aspetto è legato principalmente agli interventi che si configurano come servizi per il lavoro, quali ad esempio quelli dell'accompagnamento al lavoro o del tirocinio extra-curricolare, per i quali è previsto un rimborso a risultato:

²⁰ La BDPAPL, con riferimento alla Garanzia Giovani, gestisce i flussi informativi che partono dalla registrazione del giovane sul portale nazionale o su quelli regionali, continuano con la presa in carico del giovane presso il servizio competente per il lavoro, dove si completa la registrazione attraverso la compilazione della Scheda anagrafica professionale (SAP) e la profilazione del giovane, e proseguono poi lungo tutto il ciclo di politiche offerte ed erogate al giovane monitorate nella sezione 6 della SAP, aggiornandone anche la condizione professionale/occupazionale attraverso un collegamento con l'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie. In quest'ultimo vengono registrati i rapporti di lavoro di natura dipendente (inclusi i tirocini extra-curricolari e l'apprendistato) a cura del datore di lavoro, sia in termini di attivazione (inizio di un rapporto/contratto di lavoro), che di cessazione, trasformazione o proroga di un precedente rapporto.

l'entità del rimborso risulta crescente in funzione della classe di profilazione del giovane e del tipo di contratto promosso.

In definitiva, nel modello di *governance* disegnato dal Piano ha trovato spazio un rinnovato protagonismo del livello centrale rispetto al passato. Ciò ha inciso positivamente (in termini di capacità di progettazione, tempestività di intervento e trasparenza di azione) sulla dialettica Stato-Regioni su cui si fonda l'attuale sistema istituzionale di governo dei SPI e delle politiche attive per il lavoro in generale. Questo sistema di *governance* può essere letto attraverso diverse dimensioni: le procedure di coordinamento, le modalità dell'interazione tra i diversi livelli di governo chiamati in causa, i contenuti decisionali di tale confronto e i meccanismi di trasparenza e rendicontabilità dei processi.

Per quanto riguarda le procedure di coordinamento, il processo istituzionale seguito ha previsto la condivisione della progettazione tra Ministero del Lavoro e Regioni, i cui rapporti sono stati regolati dapprima all'interno delle Convenzioni che ciascuna Regione/Province Autonome ha stipulato con il Ministero e in seguito il dialogo è continuato all'interno di tavoli tecnici partecipati. Quello che si è andato a configurare è quindi un sistema di *governance* fondato su regole obbligatorie e condivise che consentono gradi di discrezionalità possibili all'interno di paletti definiti e concordati.

Per quanto riguarda le modalità dell'interazione, il coordinamento tra i diversi livelli di governo è avvenuto dapprima attraverso incontri bilaterali tra Ministero e singole Regioni e nella sua dimensione corale si è concretizzato nelle riunioni plenarie dei tavoli tecnici (a partire dal dicembre 2014).

L'evoluzione dell'andamento complessivo del confronto tra il livello regionale e quello centrale va nella direzione di una progressiva strutturazione delle modalità di coordinamento, fino ad arrivare alla sua istituzionalizzazione con il Decreto direttoriale di aprile 2015²¹, che formalizza il luogo del confronto all'interno del Comitato politiche attive, Servizi per il lavoro e Garanzia Giovani esplicitandone l'organizzazione, i compiti e le modalità di funzionamento. Il Comitato si è configurato come un luogo dedicato in maniera specifica a monitorare da vicino l'andamento della Garanzia Giovani nei diversi contesti regionali e a trovare soluzioni ai diversi problemi connessi all'implementazione del programma, che fossero il più possibile omogenee e riconducibili a uno standard nazionale, nonché tempestive. L'esperienza dell'attuazione del programma e la messa in opera della sua *governance* hanno reso evidente il rapporto tra servizi per il lavoro e politiche attive, delineando di fatto un perimetro più ampio delle competenze di tale Comitato²².

Per quanto riguarda i contenuti decisionali e quindi i temi oggetto di confronto tra i diversi livelli di governo, questi hanno riguardato prevalentemente questioni di ca-

²¹ D.D. 92/II/2015, Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione

²² L'articolo 1, comma 2 del D.D. 92/II/2015 che istituisce il Comitato lo definisce come «... la sede istruttoria e di confronto tecnico tra Ministero del Lavoro e Regioni in materia di servizi per l'impiego, politiche attive e Garanzia Giovani, costituendo sede di preparazione e discussione della posizione italiana in relazione alla Rete europea dei servizi per l'impiego, della rete Eures, nonché degli altri processi di coordinamento delle politiche europee in materia».

rattere tecnico e metodologico, la cui discussione ha portato a successivi miglioramenti dell'architettura disegnata all'interno di un processo di adattamento continuo. Questo ha consentito di tesaurizzare i processi di apprendimento istituzionale maturati nei livelli amministrativi che si occupano della progettazione, dell'attuazione e della gestione delle politiche.

La previsione di un sistema informativo unitario dedicato, costruito secondo le modalità già esplicitate nelle pagine precedenti, rappresenta un importante strumento a supporto dell'intero sistema della *governance* centrale e locale del programma. L'unitarietà del sistema garantisce la continuità dei flussi informativi relativi alle politiche erogate, ai percorsi nel loro complesso e ai flussi finanziari, permettendo di disporre di meccanismi di trasparenza e rendicontabilità delle azioni e di basi di dati per il monitoraggio e la valutazione continua del programma.

Il modello di *governance* disegnato propone di fatto un sistema di gestione delle politiche attive per il lavoro che può trovare definita sistemizzazione nel nuovo assetto istituzionale previsto nel D.Lgs. 150/2015. Infatti, il ruolo individuato per la neocostituita Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) sembra coerente con alcuni meccanismi di *governance* sperimentati da Garanzia Giovani, in particolare per quanto riguarda il rapporto tra amministrazione centrale e amministrazioni periferiche.

2. L'attuazione della Garanzia Giovani: un percorso di sviluppo e apprendimento

A partire dal primo maggio 2014 tutti i giovani sotto i 30 anni nella condizione di Neet hanno avuto la possibilità di partecipare alla Garanzia Giovani registrandosi al sito nazionale o ai siti regionali dedicati, oppure recandosi presso un servizio per il lavoro.

Da quella data ad oggi è possibile tracciare un percorso di progressiva strutturazione e consolidamento della Garanzia durante il quale, dopo la fase di avvio e messa a punto del modello di intervento e delle azioni, il programma è stato implementato ed è entrato a regime. In questa prospettiva, i dati di attuazione segnalano da una parte il graduale avvicinamento verso gli obiettivi di attivazione e occupabilità dei giovani perseguiti dalla Garanzia, dall'altra la presenza di elementi di criticità non ancora del tutto superati. In ogni caso, il bilancio di questi primi due anni, in termini di attuazione, non può che essere formulato nella duplice prospettiva dei due attori principali intorno ai quali ruota il programma: i giovani e i servizi per il lavoro.

Il capitolo è strutturato in tre paragrafi: nel primo si presentano i dati relativi ai giovani che si sono attivati, approfondendone le caratteristiche e le aspettative e mettendo in evidenza l'evoluzione della partecipazione nel corso dei due anni; nel secondo paragrafo si focalizza l'attenzione sui servizi per il lavoro, sulla loro capacità di "prendere in carico" i giovani secondo il percorso e la tempistica indicati dalla Garanzia; il terzo paragrafo si concentra sulle opportunità concrete di lavoro, istruzione e formazione che i giovani hanno ricevuto nell'ambito del programma. Le analisi proposte tengono conto dei diversi contesti di attuazione della Garanzia, sia con riferimento alle Regioni che alle macro-aree geografiche, dal momento che la dimensione territoriale risulta avere un peso determinante nell'avanzamento complessivo del programma. I dati presentati sono aggiornati al 31 marzo 2016, salvo dove diversamente indicato. Inoltre sono stati utilizzati i dati dell'indagine sulla soddisfazione degli utenti condotta a maggio 2016²³.

²³ L'indagine Isfol-Mips sulla soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani è stata condotta a maggio 2016 su un campione di giovani di età compresa tra i 18 e i 30 anni che nel periodo giugno-dicembre 2015 sono stati presi in carico o hanno avviato o concluso una politica, indipendentemente dalla data di presa in carico. Tale popolazione è composta da circa 334 mila giovani.

2.1 La partecipazione e le aspettative dei giovani

L'accesso alla Garanzia passa per l'attivazione del giovane, ossia la scelta del giovane di iscriversi e, successivamente, di recarsi presso un servizio per il lavoro. Questo concetto è estremamente rilevante in quanto enfatizza la "mobilitazione" (Fano *et al.*, 2016) individuale e personale del giovane come *step* iniziale imprescindibile per avviare un percorso verso l'occupabilità (Carcillo *et al.*, 2015). Il dato sulle **registrazioni** fornisce dunque una prima misura di quanto la Garanzia abbia innescato un cambiamento nell'attitudine dei giovani nei confronti della ricerca di lavoro e nell'accesso ai servizi: al 31 marzo 2016 sono oltre un milione i giovani che hanno aderito al programma (1.017.899 unità). Per confrontare il dato sulle registrazioni con la platea dei Neet potenzialmente interessati, occorre però depurare questo dato da quanti non avevano i requisiti per partecipare al programma oppure che in un secondo momento ci hanno ripensato e hanno ritirato la loro adesione. Al netto delle cancellazioni effettuate dagli operatori dei servizi per il lavoro per mancanza di requisiti o per ripensamento del giovane, sono oltre **982 mila** i giovani che si sono **registrati**²⁴. Il numero più alto di adesioni si rileva in Sicilia (16,6% del totale) e in Campania (12,4% del totale) (tabella 2.1). Più in generale, guardando alle macro-aree geografiche si osserva come nel Sud e nelle Isole si concentri più del 51% dei giovani che hanno aderito alla Garanzia. D'altra parte è questa la macro-area in cui è maggiore il peso dei giovani Neet.

Tabella 2.1 **Giovani registrati per Regione di residenza**

| Macro-area | Regione | Registrati | % | Bacino potenziale iniziale | % |
|-------------------|----------------|----------------|-------------|----------------------------|-------------|
| | Piemonte | 60.425 | 6,2 | 101.516 | 5,9 |
| | Valle d'Aosta | 1.980 | 0,2 | 2.254 | 0,1 |
| | Lombardia | 74.797 | 7,5 | 171.599 | 10,0 |
| | Liguria | 17.368 | 1,8 | 28.744 | 1,7 |
| Nord-Ovest | | 154.570 | 15,7 | 304.113 | 17,7 |
| | P.A. di Trento | 5.057 | 0,5 | 7.846 | 0,5 |
| | Veneto | 55.259 | 5,6 | 72.456 | 4,2 |
| | Friuli V.G. | 19.715 | 2,0 | 17.405 | 1,0 |
| | Emilia Romagna | 60.727 | 6,2 | 75.482 | 4,4 |
| Nord-Est | | 140.758 | 14,3 | 173.189 | 10,1 |

segue

²⁴ Più avanti, nel par. 2.2 e nel cap. 3 si concentra l'analisi sui presi in carico e sugli esiti occupazionali dei giovani registrati rispettivamente. Occorrerà allora depurare le registrazioni anche da quanti saranno stati cancellati dai CPI a causa del rifiuto della sottoscrizione del Patto di servizio o mancata presentazione al colloquio presso i servizi competenti. Il numero risultante sarà di 854.948 giovani.

Tabella 2.1 segue

| Macro-area | Regione | Registrati | % | Bacino potenziale iniziale | % |
|--------------------|------------|----------------|--------------|----------------------------|--------------|
| | Toscana | 53.469 | 5,4 | 63.687 | 3,7 |
| | Umbria | 19.247 | 2,0 | 18.215 | 1,1 |
| | Marche | 29.506 | 3,0 | 31.387 | 1,8 |
| | Lazio | 76.002 | 7,7 | 146.078 | 8,5 |
| Centro | | 178.224 | 18,1 | 259.367 | 15,1 |
| | Abruzzo | 26.889 | 2,7 | 32.741 | 1,9 |
| | Molise | 7.781 | 0,8 | 11.967 | 0,7 |
| | Campania | 122.224 | 12,3 | 295.091 | 17,1 |
| | Puglia | 78.543 | 8,0 | 184.350 | 10,7 |
| | Basilicata | 18.940 | 1,9 | 23.955 | 1,4 |
| | Calabria | 51.176 | 5,2 | 95.325 | 5,5 |
| | Sicilia | 163.377 | 16,5 | 277.892 | 16,1 |
| | Sardegna | 39.742 | 4,0 | 64.862 | 3,8 |
| Sud e Isole | | 508.672 | 51,8 | 986.183 | 57,2 |
| Totale | | 982.224 | 100,0 | 1.722.852 | 100,0 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati stat-RCFL e Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

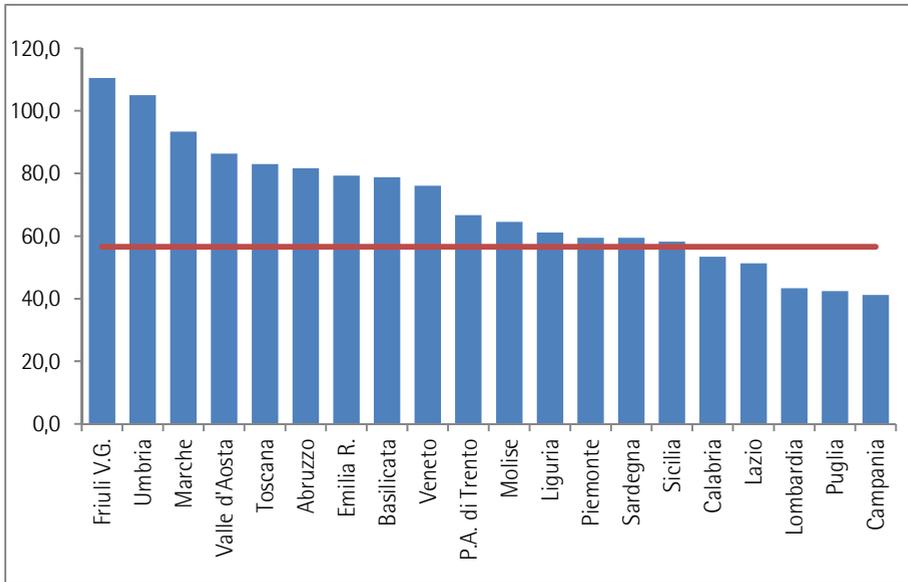
Dal confronto del dato sulle registrazioni con il bacino potenziale iniziale dei Neet ossia il tasso di copertura, emergono indicazioni ulteriori circa la capacità di attivazione dei giovani. Complessivamente i **giovani registrati** rappresentano il 57,0% di tutti quelli che potenzialmente avrebbero potuto aderire alla Garanzia, ossia la popolazione di riferimento dei giovani Neet che, secondo le stime ricavate dai dati Istat 2013 sulle Forze Lavoro, è pari a 1,723 milioni²⁵ (figura 2.1).

L'eterogeneità regionale si conferma guardando l'indice di copertura del bacino potenzialmente raggiungibile: in alcune Regioni è stato coinvolto nel programma un numero consistente di giovani, anche superiore al potenziale bacino iniziale dei Neet, in altre invece si è ben al di sotto di questo potenziale.

Nel corso dei due anni il flusso dei giovani registrati per mese di registrazione mostra un *trend* nel complesso costante, al netto di effetti stagionali nei mesi di dicembre e di agosto, e una ripresa nel mese di settembre 2015 (figura 2.2). In buona sostanza, emerge come il livello di attivazione dei giovani, pur se altalenante, si mostra costante nel tempo.

²⁵ Si veda il par. 1.2 per la definizione di Neet adottata all'interno del Piano italiano Garanzia Giovani.

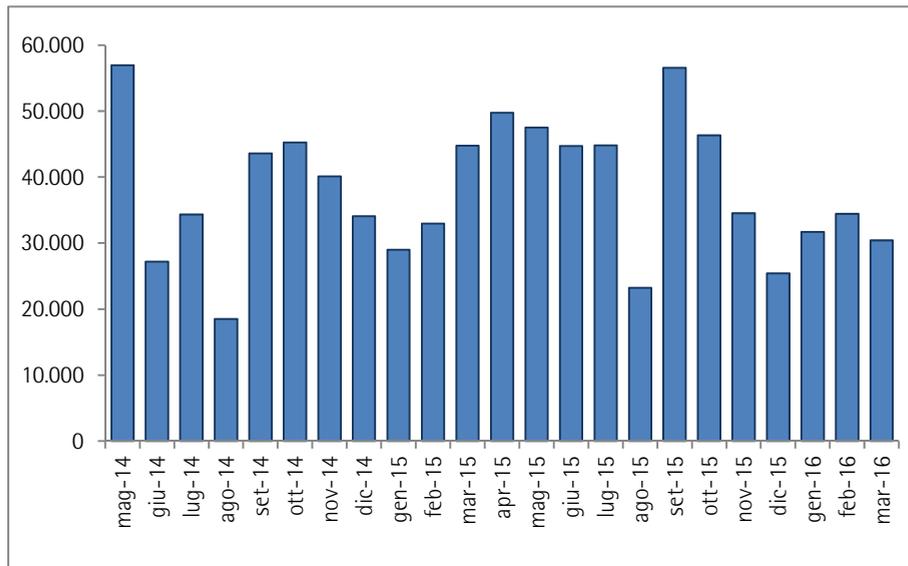
Figura 2.1 Tasso di copertura bacino potenziale giovani Neet per Regione*



* Dati al netto delle cancellazioni.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL e Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Figura 2.2 Flussi mensili di registrazione alla Garanzia Giovani*



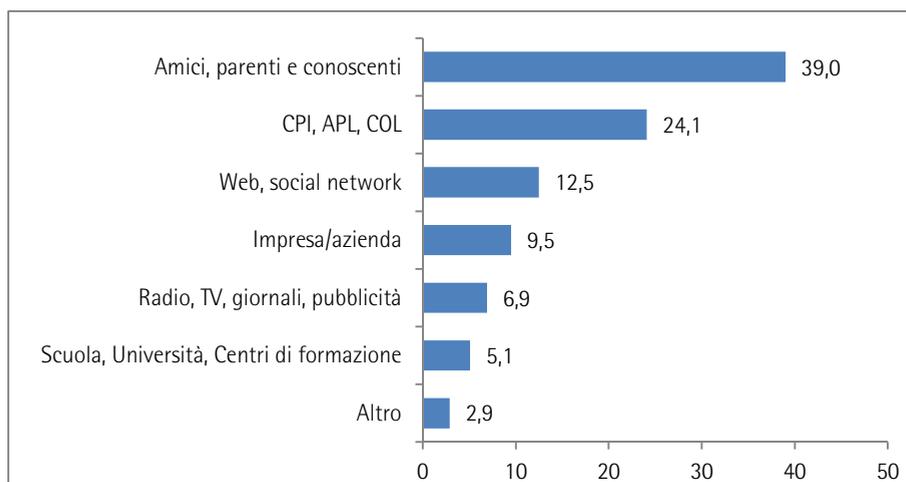
* Dati al netto delle cancellazioni.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL e Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

I giovani si sono avvicinati alle opportunità offerte dalla Garanzia in primo luogo grazie al "passa parola" tra amici, parenti e conoscenti (39%), nonché al supporto del web/social network (12,5%) e dei media (radio, tv e altri mezzi pubblicitari: 6,9%) (figura 2.3). Rilevante è il ruolo esercitato dai Centri per l'impiego che, in modo particolare, hanno svolto un ruolo importante di diffusione di conoscenza sulle opportunità della Garanzia soprattutto nelle Regioni del Nord-Ovest (24%) e del Nord-Est (23%), più basso invece al Centro (15,5%) e nelle Regioni del Sud (8,9%). Con riferimento agli altri soggetti istituzionali seguono le agenzie per il lavoro e i centri per l'orientamento e il lavoro con il 24,1%, le scuole, le università e centri di formazione professionale con il 5,1%²⁶.

Da sottolineare il peso di imprese e aziende (9,5%) che rappresentano il canale principale attraverso cui viene promossa la misura del bonus presso i giovani.

Figura 2.3 Canale attraverso il quale si è venuti a conoscenza della Garanzia Giovani (v. %)

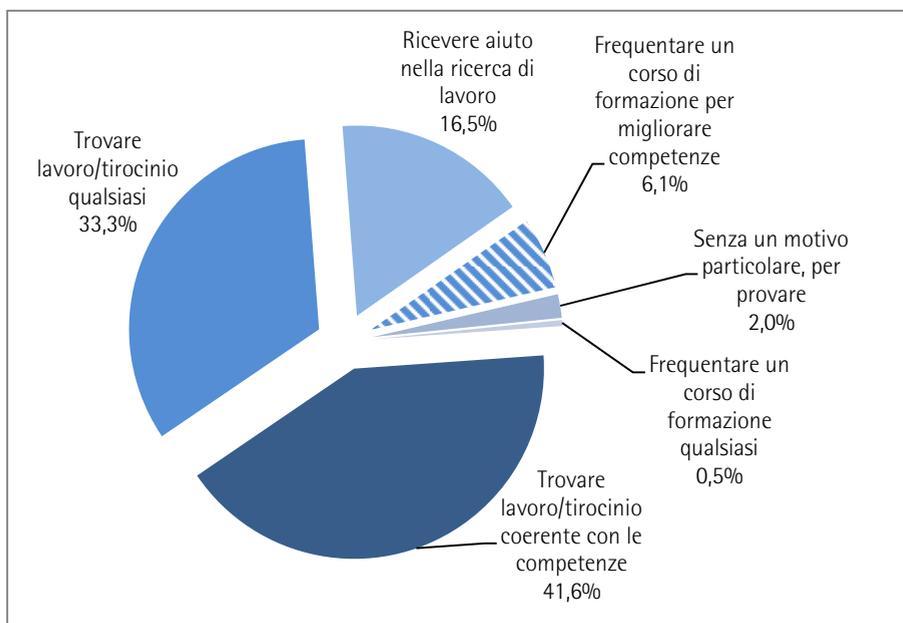


Fonte: Isfol-Mlps Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (maggio2016)

I motivi principali che hanno spinto i giovani a iscriversi al programma risultano essere di gran lunga legati alla ricerca di lavoro: il 74,9% dei giovani spera di trovare attraverso il programma un'occupazione (la maggior parte un lavoro coerente con le proprie competenze), il 16,5% si accontenta di ricevere assistenza nella ricerca di lavoro (figura 2.4). Una percentuale marginale di giovani entra nel programma con l'obiettivo di accrescere le proprie competenze attraverso un corso di formazione.

²⁶ Il dato relativo al contributo offerto da scuola, università e centri di formazione risulta estremamente contenuto in tutte le fasi dell'osservazione realizzata. Ciò è in parte da ascrivere al fatto che il campione selezionato ha un'età minima di 18 anni e pertanto esclude la fascia di giovani più direttamente coinvolta nei percorsi di istruzione e formazione professionale.

Figura 2.4 Motivo principale di adesione alla Garanzia Giovani

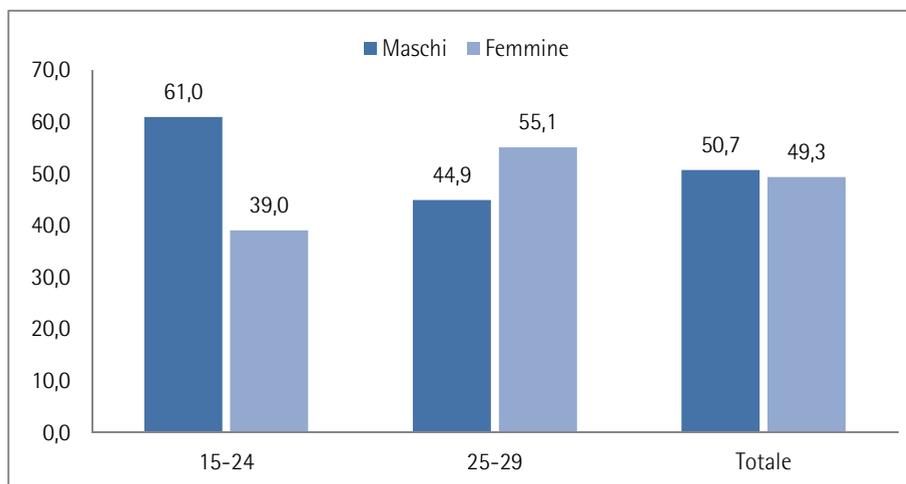


Fonte: Isfol-MIps Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (maggio 2016)

Osservando le caratteristiche socio-anagrafiche dei giovani che si sono attivati non emerge una differenza di genere: gli uomini rappresentano infatti il 50,7% del totale degli iscritti mentre le donne il 49,3% (figura 2.5). Le differenze di genere emergono in misura considerevole se si guarda invece alle classi di età: in particolare tra i 15-24enni la componente maschile è decisamente più rappresentata.

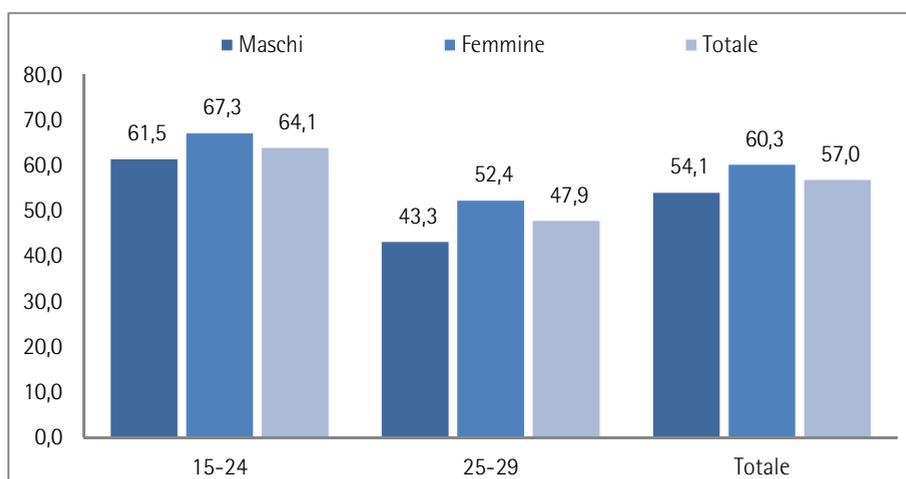
Confrontando questi stessi dati con le caratteristiche della popolazione di riferimento dei Neet 15-29enni, si osservano tassi di copertura più elevati per le donne (sul totale e in entrambe le classi di età). Guardando nello specifico alle due classi di età che compongono il bacino dei Neet, si nota come la Garanzia abbia raggiunto in misura maggiore i "più giovani" (15-24) rispetto ai "più adulti" (25-29), con tassi di copertura rispettivamente del 64,1% e del 47,9% (figura 2.6). Il divario di genere a favore delle donne è particolarmente accentuato, arrivando a quasi 9 punti percentuali, tra i giovani 25-29enni. Complessivamente, i dati mostrano dunque come i percorsi di attivazione dei giovani Neet siano determinati in larga misura dall'età e anche dal genere.

Figura 2.5 **Giovani registrati per genere ed età (v. %)**



Fonte: elaborazione Isfol su dati Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Figura 2.6 **Tasso di copertura del bacino potenziale Neet per genere ed età (v. %)**



Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL e Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Per approfondire ulteriormente le caratteristiche dei giovani che hanno aderito è utile fare riferimento alla distribuzione per classe di profilazione. A questo proposito si sottolinea che la Garanzia Giovani ha introdotto per la prima volta un sistema che consente di misurare la difficoltà del giovane nel trovare un'occupazione o nell'essere inserito in un percorso di studio o di formazione, ovvero la distanza dal mercato

del lavoro. Al momento della presa in carico, sulla base di alcune caratteristiche socio-anagrafiche del giovane (tra cui il genere, l'età, la residenza, il titolo di studio, la condizione occupazionale riferita all'anno precedente, la durata della disoccupazione e altre variabili territoriali) il sistema di profilazione attribuisce a ciascun giovane un indice che va da 0 a 1: più il valore dell'indice è elevato, maggiori sono le difficoltà del giovane nel mercato del lavoro. Questa misura ha la finalità di favorire la personalizzazione degli interventi, ossia consente all'operatore del servizio per il lavoro di mettere a punto un percorso di occupabilità il più possibile adeguato alle caratteristiche del giovane²⁷. Anche in questo caso il confronto con la popolazione di riferimento consente di apprezzare meglio la natura del fenomeno: come si può vedere dalla tabella 2.2 il valore medio dell'indice di *profiling* della popolazione teorica dei giovani Neet è pari a 0,72; i giovani che si sono registrati e sono stati presi in carico nella Garanzia hanno un indice medio inferiore pari a 0,67. Ciò significa che, rispetto a quanto ci si sarebbe potuto attendere, i giovani che aderiscono al programma presentano mediamente una minore difficoltà di inserimento lavorativo rispetto a chi avrebbe potuto parteciparvi. Quest'ultimo aspetto viene catturato meglio dal confronto del valore mediano dei presi in carico (0,73) con quello della popolazione teorica dei Neet (0,81). Nel caso dei destinatari di un intervento il comportamento osservato è in gran parte dovuto alle diverse dinamiche ("velocità") regionali di attuazione e di erogazione delle misure. Infatti, considerando una popolazione standard, la distribuzione del livello del *profiling* per i destinatari di misura si avvicina molto a quella dei presi in carico (media 0,65), attenuando l'evidenza di possibili effetti di selezione nell'erogazione delle misure dei giovani con caratteristiche più forti²⁸.

Tabella 2.2 Statistiche della distribuzione dell'indice di profilazione "p" per alcune popolazioni di riferimento

| Valori di p | Popolazione Neet | Presi in carico | Destinatari misura | Destinatari misura (standardizzato) |
|--|------------------|-----------------|--------------------|-------------------------------------|
| Media | 0,72 | 0,67 | 0,62 | 0,65 |
| Mediana | 0,81 | 0,73 | 0,67 | 0,71 |
| % su primo quartile distribuzione teorica | 25,00 | 34,02 | 46,26 | 38,86 |
| % su ultimo quartile della distribuzione teorica | 25,00 | 11,84 | 7,93 | 10,60 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL e Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

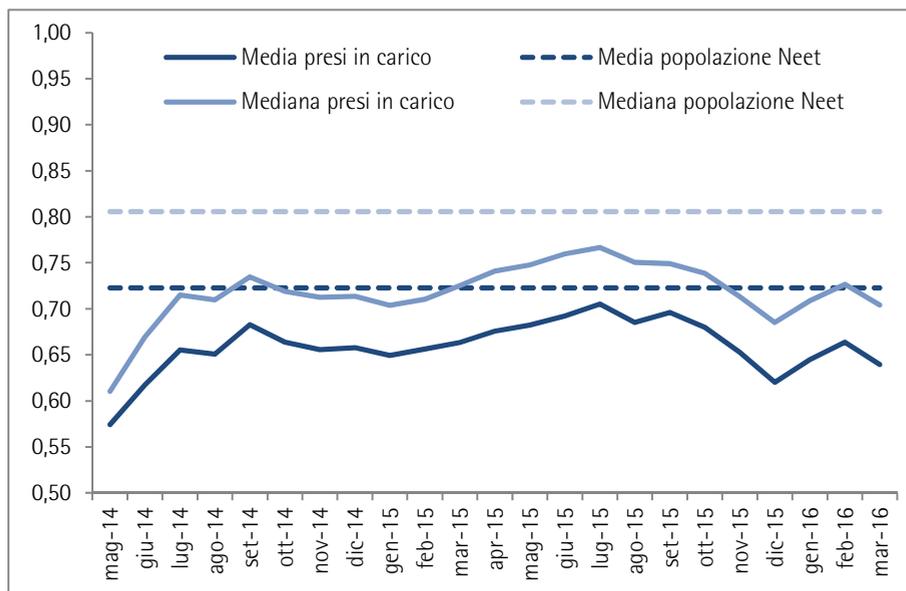
²⁷ Indirettamente, la profilazione consente di coinvolgere l'utenza più debole prevedendo una remunerazione maggiore al servizio di intermediazione, come presentato nel cap.1. Per un approfondimento sulla metodologia del *profiling* si rimanda all'Appendice.

²⁸ La distribuzione standardizzata è stata ottenuta come media ponderata delle distribuzioni regionali dei livelli di *profiling* dei destinatari avviati a una misura. I pesi utilizzati nella media sono pari alla quota dei giovani Neet 15-29enni residenti nella singola Regione.

Tuttavia, se si guarda all'evoluzione nel tempo dei valori medi e mediani dell'indice di *profiling* dei giovani che sono stati presi in carico si evidenzia come a partire da gennaio 2015 vi sia stato un progressivo avvicinamento, fino a settembre 2015, verso i corrispondenti valori teorici della popolazione Neet (figura 2.7). Nell'ultimo semestre considerato, invece, i valori centrali della distribuzione del livello di profilazione dei presi in carico tornano sui livelli di inizio 2015 per effetto del boom delle assunzioni incentivate tramite il bonus, che mostrano un picco elevato nel mese di dicembre 2015.

Infatti, anticipando in parte i risultati del cap. 3, nella maggior parte dei casi l'assunzione attraverso il bonus occupazionale presuppone tempi brevi, al limite nulli, tra la data di presa in carico e la data di assunzione e, soprattutto, i giovani assunti attraverso il bonus occupazionale hanno mediamente livelli di *profiling* sensibilmente più bassi rispetto al dato complessivo dei presi in carico, sono cioè giovani mediamente "più forti" sul mercato del lavoro.

Figura 2.7 Valore medio e mediano dell'indice di profilazione "p" dei giovani presi in carico per mese di presa in carico

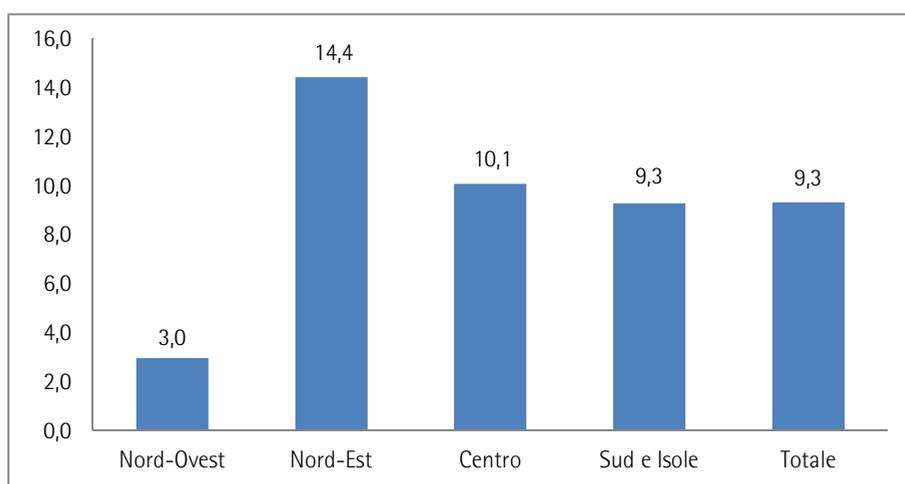


Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL e Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Nel sistema della Garanzia lo *step* successivo alla registrazione è rappresentato dall'incontro con l'operatore del servizio, solitamente fissato per appuntamento, per la presa in carico e la sottoscrizione del patto (laddove i due momenti non siano stati contestuali). Questo passaggio avrebbe potuto comportare potenzialmente una caduta nel percorso di attivazione, soprattutto se il lasso temporale tra i due momenti

fosse risultato troppo lungo (su questo si dirà nel paragrafo successivo). I valori del tasso di mancata presentazione al servizio segnalano come solo il 9,3% dei giovani iscritti non si è presentato all'appuntamento presso il servizio o ha deciso di cancellarsi, dato che presenta una certa variabilità a livello di macro-area geografica, con un tasso elevato nel Nord-Est, che può essere forse spiegata con le maggiori *chance* occupazionali dei giovani che risiedono in quell'area (figura 2.8). Altresì, occorre evidenziare che i differenti modelli regionali di organizzazione dei servizi per l'impiego incidono nella gestione dei processi di presa in carico e erogazione del servizio (cfr. box 2.1).

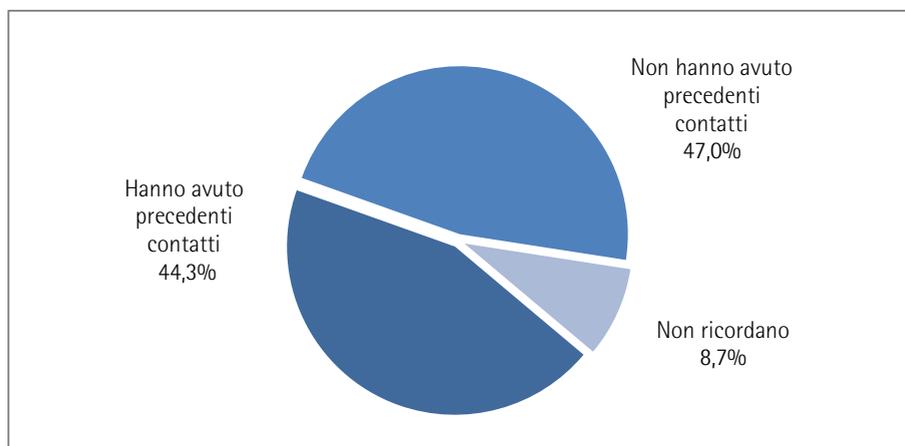
Figura 2.8 Tassi di mancata presentazione al servizio per l'impiego per Regione



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Un altro aspetto da considerare è che, secondo quanto dichiarato dai giovani, quasi la metà (47%) si è recata per la prima volta presso il servizio per il lavoro, ossia non ha avuto precedenti contatti con la struttura presso la quale ha stipulato il patto di servizio (figura 2.9). È possibile affermare dunque che il programma ha determinato senz'altro un avvicinamento di una nuova utenza, in questo caso i giovani, ai servizi per il lavoro.

Figura 2.9 Precedenti contatti con la struttura presso la quale è stato sottoscritto il patto



Fonte: Isfol-Mlps Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (maggio 2016)

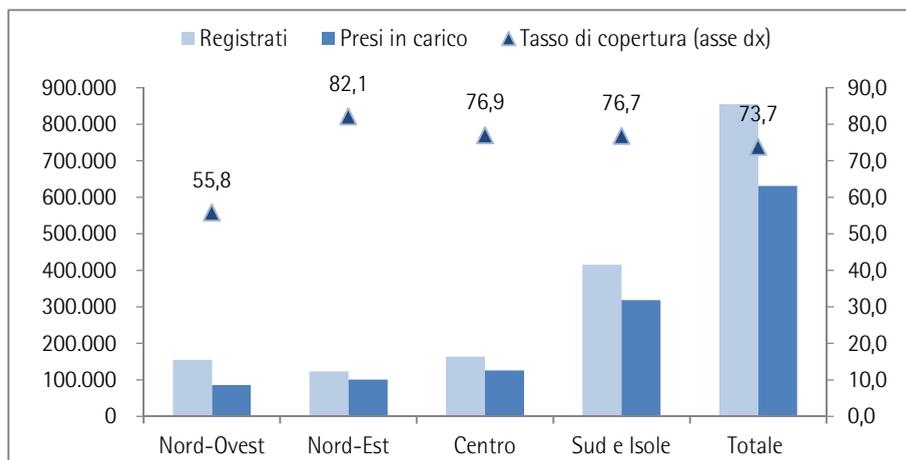
2.2 L'efficienza dei servizi per il lavoro

Nella logica di intervento della Garanzia Giovani un ruolo cardine è giocato dai servizi per il lavoro, in quanto punti di congiunzione e facilitatori tra i giovani e il lavoro. Il concetto stesso di garanzia ha a che fare con la capacità di offrire a tutti i giovani inattivi/disoccupati un percorso nel lavoro, nella formazione o nell'istruzione in funzione preventiva, prima che l'inattività o la disoccupazione si cronicizzi, con rischi elevati di esclusione sociale (Eurofound, 2014 e 2015).

Come già ricordato nel cap. 1, la Raccomandazione europea del 2013 ha stabilito che i giovani Neet siano introdotti nel sistema della Garanzia secondo un percorso predefinito di presa in carico e di avvio a un intervento di formazione e/o lavoro. Il ruolo centrale attribuito ai servizi per il lavoro e la tempistica introdotta dalla Garanzia hanno rappresentato indubbiamente una sfida per l'Italia, considerato il quadro normativo in evoluzione e le difficoltà in cui versano i servizi pubblici per il lavoro.

Un primo dato da considerare riguarda il numero dei giovani che è stato preso in carico e gli indici di copertura rispetto al numero delle registrazioni depurate da tutte le cancellazioni operate dai Centri per l'impiego (vedi nota 24). I presi in carico sono 630.500 unità, con un tasso di copertura a livello nazionale del 73,7%. Si osservano forti differenze territoriali, in particolare nelle Regioni del Nord-Ovest dove il tasso di copertura dei giovani registrati presenta valori inferiori al dato nazionale (figura 2.10).

Figura 2.10 Tasso di copertura presi in carico su registrati per macro-area geografica

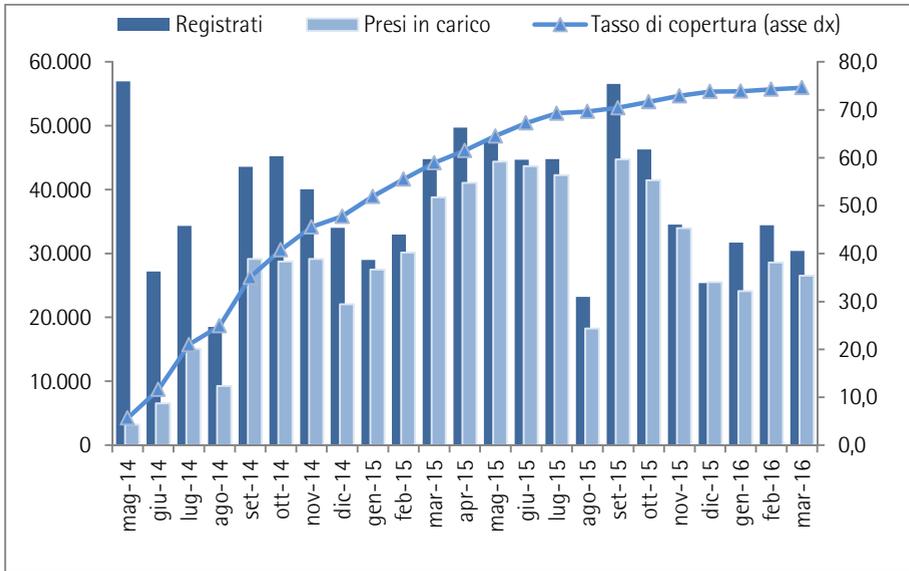


Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Queste differenze possono però in parte essere messe in relazione alle diverse scelte effettuate a livello regionale con riferimento alla presa in carico: in Piemonte e nelle Marche, ad esempio, la presa in carico del giovane viene effettuata solo nel momento in cui vi è già disponibile un intervento da offrire al giovane. Al di là del dettaglio regionale, i dati mostrano come nel complesso vi sia un'evoluzione crescente della capacità dei servizi di prendere in carico gli utenti registrati: si è passati infatti da un indice di copertura ben al di sotto del 50% nel 2014 al 73,7% nell'ultimo mese osservato (figura 2.11).

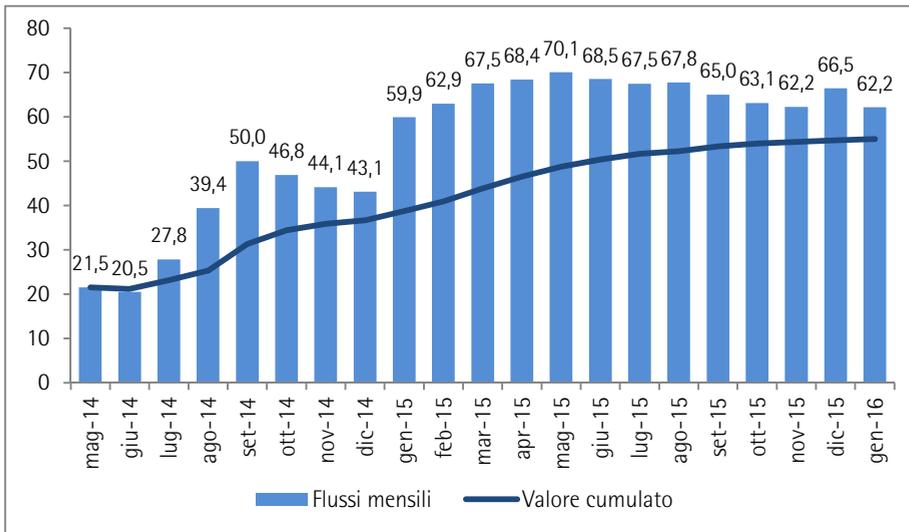
Anche la quota dei giovani presi in carico entro i due mesi dalla registrazione mostra un *trend* crescente, a testimonianza del rafforzamento della capacità dei servizi di rispondere in tempi adeguati (figura 2.12, linea di colore blu): a partire dal mese di gennaio 2015, tale quota si è attestata stabilmente al di sopra del 60% e ha raggiunto, nell'ultimo mese osservabile, il valore di 62,2%. Si evidenzia quindi un miglioramento nel tempo dell'efficienza dei servizi nel ridurre i tempi di attesa: nei primi mesi del 2015 si è infatti concentrato il massimo sforzo dei servizi teso a recuperare i ritardi nei tempi di presa in carico accumulati durante il 2014.

Figura 2.11 Flussi mensili dei giovani registrati e dei presi in carico e tasso di copertura



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Figura 2.12 Quota di giovani registrati, presi in carico entro due mesi dalla registrazione per mese di registrazione (v. %)

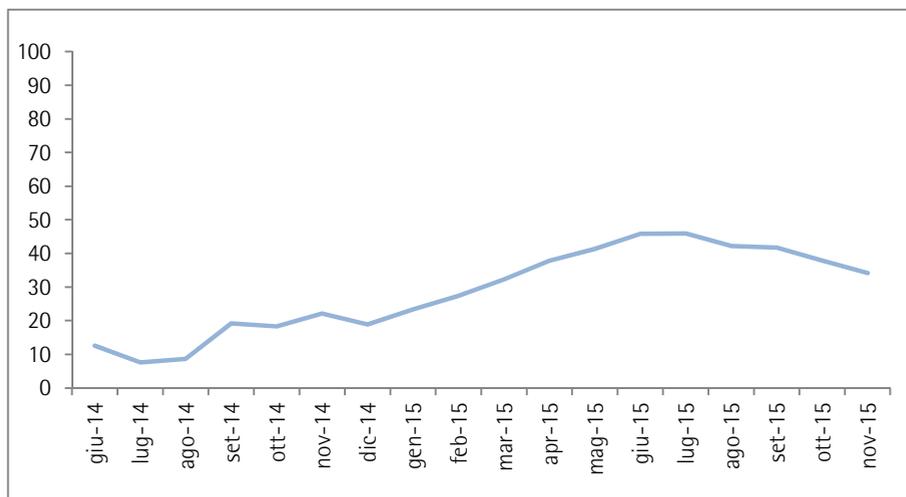


Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Se si guarda poi al tempo intercorso tra la presa in carico e il momento in cui i giovani hanno ricevuto la proposta di una misura²⁹, i dati mostrano un progressivo consolidamento nella capacità dei servizi di proporre al giovane un intervento: a partire da giugno 2015 si può affermare che oltre il 40% dei presi in carico in un dato mese risulta avviato ad una politica nei quattro mesi successivi (figura 2.13). Il calo osservabile sul finire del 2015 può essere messo in relazione al fatto che è aumentato il carico di lavoro sui servizi e che è ipotizzabile un rallentamento nella loro capacità di risposta soprattutto in fase di offerta di un intervento.

Questi dati disegnano un quadro dei servizi per il lavoro pubblici che, nonostante le difficoltà e le incertezze sopra ricordate, mostrano di saper far fronte alla "sfida" determinata dalla Garanzia (per un confronto tra servizi pubblici e le Apl/Altri soggetti accreditati si rinvia al box 2.1). Ciò trova un riscontro anche nell'opinione dei giovani rispetto ai servizi: il giudizio dei giovani presi in carico sulla qualità delle informazioni ricevute in merito al programma si collocano prevalentemente nell'area "molto/abbastanza chiare"; tale giudizio positivo decresce però man mano che dalle informazioni di carattere più generale si passa alle informazioni sul prosieguo dei percorsi e sulla tempistica (figura 2.14).

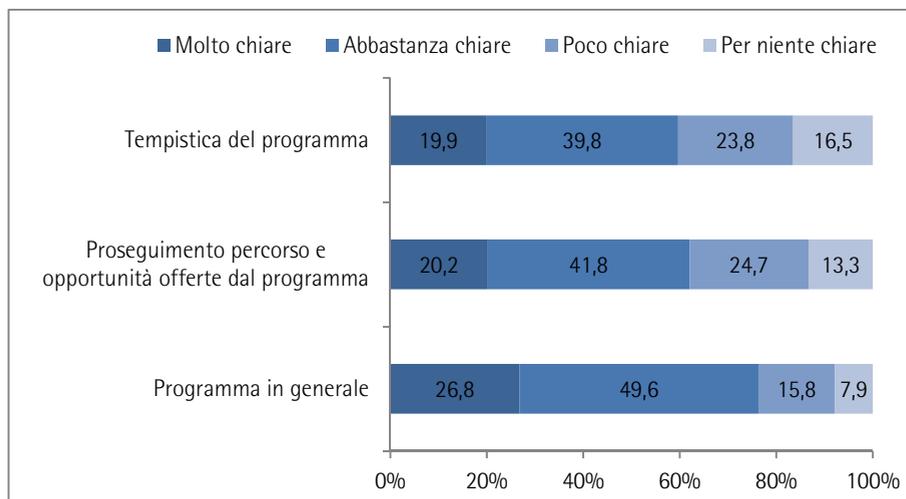
Figura 2.13 Quota di giovani che hanno ricevuto una proposta entro 4 mesi dalla data di presa in carico (v. %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

²⁹ Si tratta di un indicatore oggetto di interesse e di analisi dell'EMCO (Employment Committee) che, a seguito della Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione della Garanzia Giovani, ha definito una batteria di indicatori tra cui quelli relativi ai tempi di erogazione della misura (ovvero degli interventi).

Figura 2.14 Giudizi sulle informazioni ricevute (v. %)



Fonte: Isfol-Mlps Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (maggio 2016)

La difficoltà principale per i servizi è dunque quella di fornire informazioni precise sullo sviluppo del percorso iniziato con la presa in carico e sulle opportunità concrete del programma, soprattutto con riferimento ai tempi.

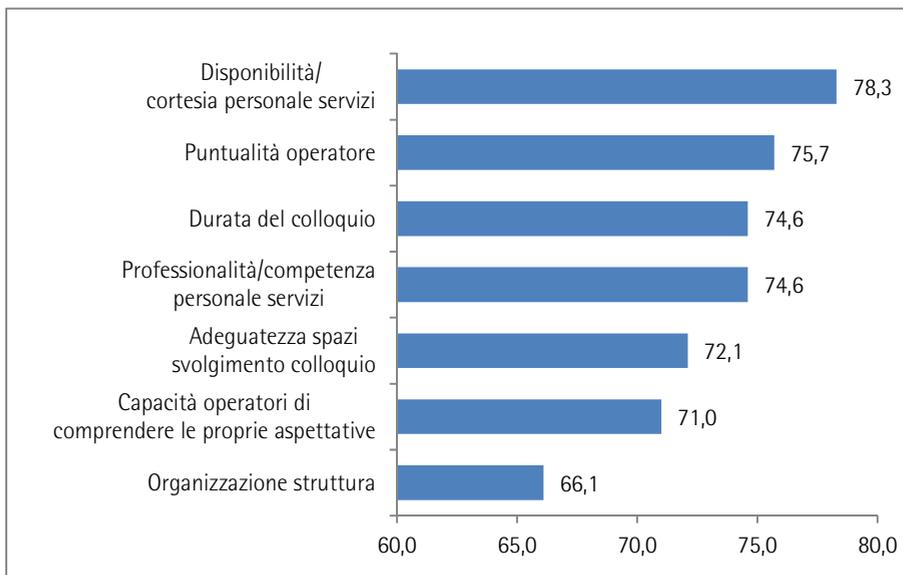
Se si guarda poi al giudizio sul servizio ricevuto si osserva che, quando i giovani escono dalla fase puramente amministrativa (registrazione e adempimenti vari) e iniziano la fase di definizione del proprio percorso individuale, le opinioni sono nel complesso orientate in senso positivo, ma diventano più critiche invece sulla dimensione organizzativa e logistica che presiede l'erogazione dei servizi e sulla capacità di comprendere le proprie aspettative (figura 2.15).

Nel complesso emerge un quadro generalmente positivo circa la capacità del sistema dei SPI nel sostenere l'attuazione della Garanzia Giovani. Ferma restando la scarsità del personale, integrato solo in pochissimi casi³⁰, l'avvio del programma ha portato in molti casi a rafforzare il coordinamento e l'interrelazione tra organismo regionale e strutture periferiche, e a intervenire sulla formazione degli operatori coinvolti nel programma³¹.

³⁰ A tali integrazioni si è ricorso, nella Regione Umbria, attraverso contratti in somministrazione nel Lazio e in Valle d'Aosta attraverso assunzioni a tempo determinato. A queste ultime va aggiunta anche la Provincia Autonoma di Trento che, già prima dell'avvio del programma, ricorreva a una struttura di staff per integrare, laddove necessario, il personale dei SPI.

³¹ Per un approfondimento sui servizi per il lavoro in Italia si veda il *Rapporto di monitoraggio*, Isfol, 2016.

Figura 2.15 **Grado di soddisfazione sul servizio ricevuto (v. %)**



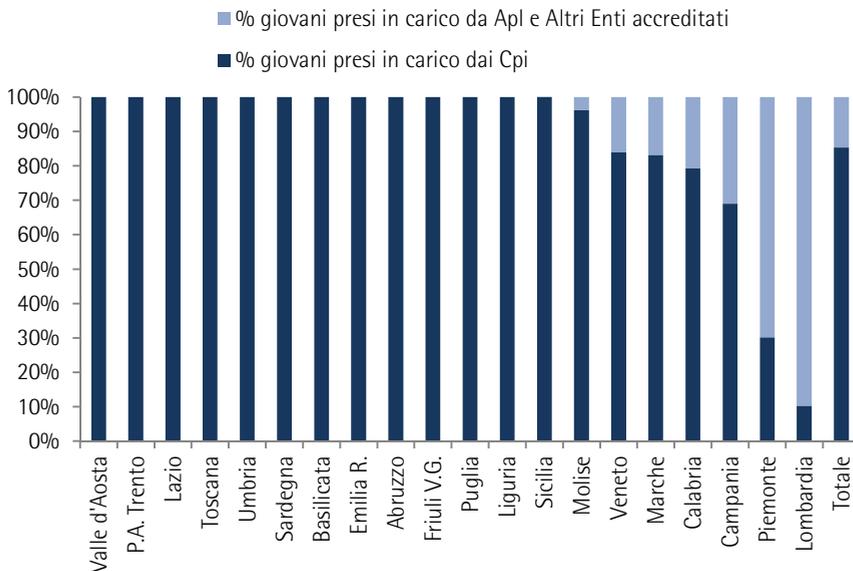
Fonte: Isfol-Mlps Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (maggio 2016)

Box 2.1 - Garanzia Giovani e servizi per il lavoro

La Raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani ha sottolineato l'importanza dello sviluppo di partnership tra servizi per l'impiego e altri soggetti che operano sul mercato del lavoro e della formazione. In Italia non tutte le Regioni hanno normato o reso operativo il sistema di accreditamento, ma con la Garanzia hanno cominciato a coinvolgere soggetti "esterni" al sistema dei centri pubblici, in particolare nella fase di offerta di un percorso al giovane. Nel complesso il programma ha fornito un impulso all'allargamento della platea degli operatori dei servizi per il lavoro, oltre i Centri per l'impiego pubblici, anche se il grado di apertura a soggetti "esterni" è diverso da Regione a Regione.

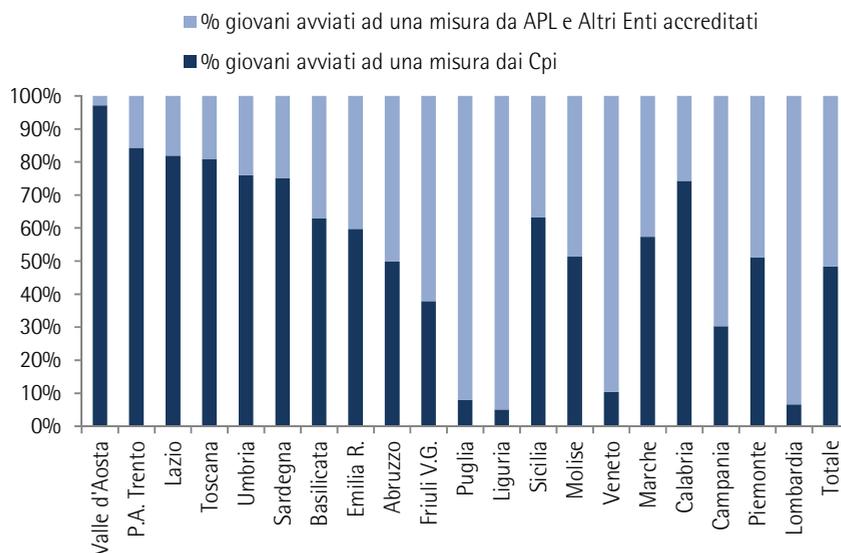
A livello nazionale, mentre per la presa in carico i CPI mantengono un ruolo centrale (fatta eccezione per il Piemonte e la Lombardia), nella fase di avvio del giovane ad un intervento si osserva un sostanziale bilanciamento tra CPI e APL/altri enti accreditati. Tuttavia emergono anche chiaramente modelli regionali di erogazione dei servizi molto diversi tra loro. Dalle figure 2.16 e 2.16a si può osservare come vi siano contesti regionali in cui il ruolo delle APL e di altri enti risulta prevalente (Friuli Venezia Giulia, Puglia, Liguria, Veneto, Lombardia e Campania), altri nei quali i CPI mantengono un ruolo centrale come Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Lazio, Toscana, Sardegna, Basilicata e Calabria; in sostanziale equilibrio le altre Regioni (Piemonte, Molise, Abruzzo Emilia Romagna).

Figura 2.16 Percentuale di giovani presi in carico e avviati ad una misura per struttura e Regione



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps- BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Figura 2.16a Percentuale di giovani presi avviati ad una misura per struttura e Regione



Fonte: elaborazione Isfol su dati Mlps- BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Le analisi condotte in occasione del monitoraggio sui servizi per il lavoro (Isfol, 2016) evidenziano come i giovani che si rivolgono agli enti accreditati hanno caratteristiche molto diverse da coloro che hanno usufruito dei servizi offerti dai CPI. In particolare, tanto per i soggetti presi in carico che per quelli avviati a misura, si rileva che coloro che hanno usufruito di servizi offerti dagli operatori privati presentano un indice di *profiling* medio molto più basso di quanto rilevato per coloro che si sono rivolti ai centri per l'impiego.

In altre parole, i CPI, oltre a trattare, come già evidenziato, numeri di utenti decisamente più elevati di quelli delle APL e degli enti accreditati, si sono anche confrontati con una platea di soggetti mediamente più "problematica" di quanto non sia accaduto per gli enti accreditati, rimanendo un punto di riferimento per la platea di utenti che ha più difficoltà ad entrare nel mercato de lavoro. Ma probabilmente, a differenza del passato, con Garanzia Giovani i CPI hanno potuto dare risposte concrete, in termini di servizi e di opportunità di esperienze formativo-occupazionale proprio al target prioritario del programma.

2.3 La Garanzia: un contenitore di opportunità

Come illustrato nel cap. 1, la Garanzia Giovani contempla un set ampio di misure di politica attiva del lavoro, tra loro molto diversificate, con l'obiettivo generale di favorire un inserimento più agevole nel mercato del lavoro. Alla luce di ciò, la Garanzia si caratterizza sia come un programma per l'occupazione, che come una politica per

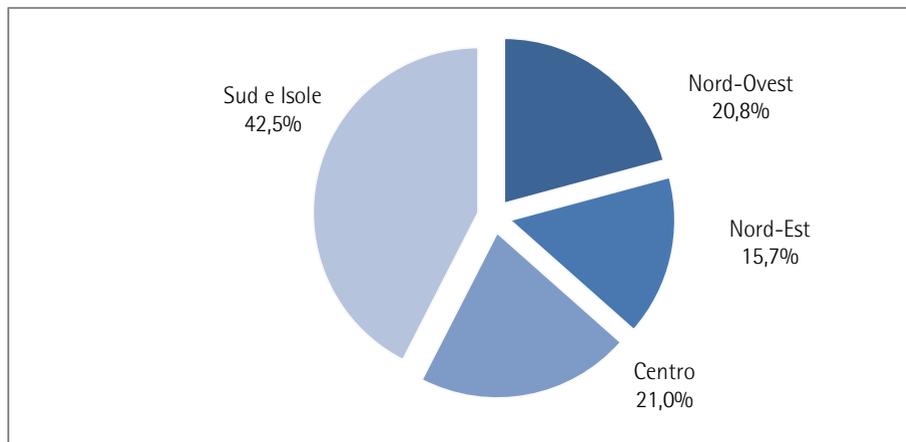
l'occupabilità dei giovani, in cui convivono misure direttamente finalizzate alla creazione di lavoro e misure di supporto alla transizione verso il lavoro.

Occorre tener presente che, rispetto al set di azioni attivabili dal 1° maggio 2014, il Ministero del Lavoro e le Regioni, all'interno dei tavoli di confronto istituzionale, sono intervenuti a più riprese per definire, chiarire e specificare i contenuti e le modalità di funzionamento di alcune di esse³². L'implementazione ha richiesto dunque uno sforzo importante in corso d'opera al fine di rendere operative alcune azioni o recepire e/o adeguarle a mutamenti di contesto normativo intervenuti successivamente. Questo *work in progress* ha dato luogo a un percorso di apprendimento per tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella Garanzia, ma, d'altra parte, ha determinato un rallentamento nell'attivazione di alcune delle tipologie di azione, come ad esempio il sostegno all'autoimpiego.

Al 31 marzo 2016 i giovani avviati a un intervento di politica attiva sono 265.444. Complessivamente gli interventi avviati risultano pari a 316.771, di cui il 21,4% ancora in corso (per un approfondimento sugli abbandoni e sui rifiuti si rinvia al box 2.2). I giovani che hanno portato a termine il percorso sono 197.436.

La quota più consistente di giovani partecipanti risiede al Sud e Isole (42,5%), contro il 36,5% delle regioni del Nord (figura 2.17).

Figura 2.17 **Giovani partecipanti a un intervento per macro-area geografica**

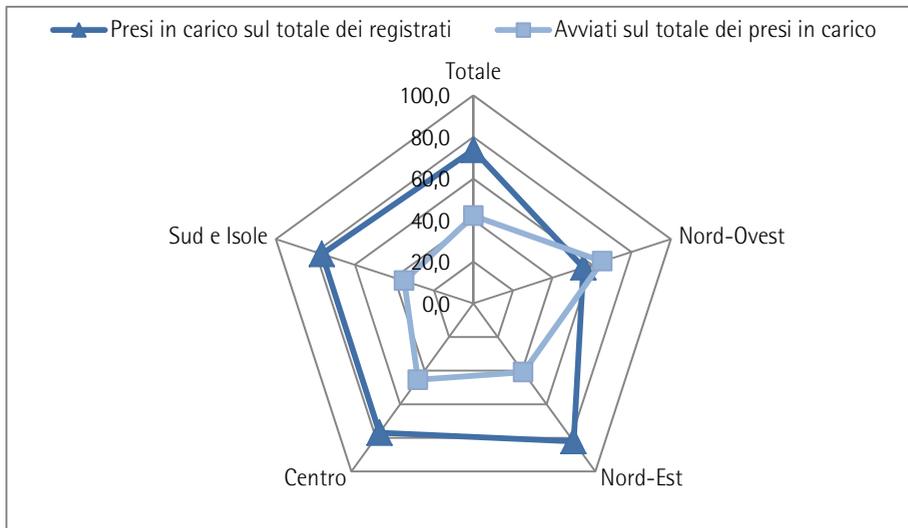


Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

I partecipanti avviati a un intervento di politica attiva rappresentano il 42,1% dei presi in carico dai servizi (figura 2.18).

³² Cfr. par. 1.2.

Figura 2.18 Tasso di copertura giovani registrati, presi in carico e avviati



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Guardando alle macro aree geografiche emerge una capacità decisamente più elevata dei servizi per il lavoro nelle Regioni del Nord-Ovest di avviare il giovane a una misura. Ciò può essere messo in relazione al fatto che, essendo il tirocinio extra-curriculare la misura più diffusa tra i giovani (come si dirà oltre), verosimilmente nelle Regioni del Nord-Ovest il tessuto imprenditoriale offre maggiori opportunità di inserimento in un contesto di lavoro.

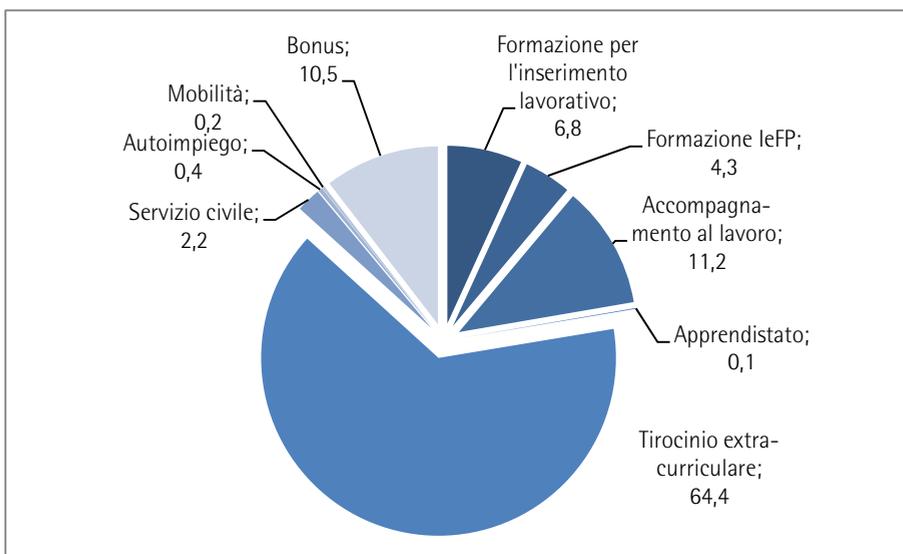
Ma quali sono le opportunità concretamente offerte ai giovani? Se si guarda ai tipi di intervento, il tirocinio extra-curriculare risulta essere l'intervento più diffuso, rappresentando più del 64% delle azioni avviate (figura 2.19).

Seguono a lunga distanza l'accompagnamento al lavoro (11,2%) e il bonus (10,5%). La formazione, nella duplice finalità dell'inserimento lavorativo e del reinserimento nei percorsi leFP, presenta valori analoghi (11,1%). L'offerta dell'apprendistato è stata il tipo di intervento che ha avuto più difficoltà di avvio, in particolare nei percorsi finalizzati all'acquisizione dei titoli di studio (qualifica-diploma e istruzione terziaria)³³. L'analisi a livello di macro-area geografica segnala come le opportunità offerte ai giovani siano in parte diversificate in relazione ai contesti territoriali: fermo restando che il tirocinio extra-curriculare è l'intervento più diffuso, è nel Mezzogiorno che si rileva il numero maggiore di giovani tirocinanti (tabella 2.3). Nelle Regioni del Nord-Ovest vi è una quota più consistente di giovani che ha ricevuto servizi di accompagnamento al lavoro; nel Nord-Est la formazione per l'inserimento lavorativo rappresenta il secondo percorso più diffuso; il bonus occupazionale presenta valori

³³ Si rinvia al cap. 5 per un approfondimento specifico sull'evoluzione dell'istituto dell'apprendistato in Italia.

più elevati nelle Regioni del Centro e del Nord-Ovest; il servizio civile è più diffuso nel Sud e Isole e al Centro.

Figura 2.19 Azioni avviate per tipo di intervento (v. %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Tabella 2.3 Azioni avviate per tipo di intervento e macro-area geografica (v. %)

| Macroarea | Formaz. inserimento | Formaz. leFP | Accompagnamento | Apprendistato | Tirocinio extra-curricolare | Servizio civile | Auto-impiego | Mobilità | Bonus | Totale |
|-------------|---------------------|--------------|-----------------|---------------|-----------------------------|-----------------|--------------|----------|-------|--------|
| Nord-Ovest | 6,5 | 5,4 | 28,7 | - | 50,0 | 0,7 | 0,0 | 0,1 | 11,6 | 100,0 |
| Nord-Est | 16,7 | 2,8 | 5,4 | 0,3 | 62,7 | 1,3 | 1,0 | 0,0 | 9,8 | 100,0 |
| Centro | 2,4 | 6,3 | 10,1 | 0,1 | 64,9 | 3,1 | 0,4 | 0,3 | 12,4 | 100,0 |
| Sud e Isole | 5,3 | 3,0 | 2,7 | 0,0 | 76,2 | 3,1 | 0,3 | 0,4 | 9,0 | 100,0 |
| Totale | 6,8 | 4,3 | 11,2 | 0,1 | 62,3 | 2,2 | 0,4 | 0,2 | 10,5 | 100,0 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Appare opportuno evidenziare come la Garanzia, pur non prevedendo esplicitamente la possibilità di partecipazione a più di un intervento, ha messo in campo dei tipi di azione complementari o propedeutici, con la possibilità di costruire percorsi di attivazione caratterizzati dall'integrazione tra l'intervento di politica attiva "in senso stretto" e l'accompagnamento al lavoro e/o il bonus occupazionale (cfr. cap. 1).

Sul totale dei giovani che hanno concluso, l'81% ha beneficiato di un solo intervento di politica attiva e il 14% ha avuto un bonus occupazionale oppure un servizio di accompagnamento al lavoro non associato a un intervento di politica attiva in senso stretto (tabella 2.4). Residuale dunque la quota di giovani che ha partecipato a più azioni o che ha ricevuto anche un servizio abbinato all'intervento: dei giovani che hanno concluso un percorso in Garanzia solo l'8,5% è stato sostenuto anche con un servizio di accompagnamento al lavoro, il 5% ha ricevuto un bonus successivo all'intervento di politica attiva e solo l'1,7% ha associato alla politica attiva anche un bonus e un accompagnamento.

Tabella 2.4 **Giovani che hanno concluso una o più misure all'interno di "percorsi tipo"**

| Percorsi tipo | | Bonus | Accompa- gnamento | Bonus e accompa- gnamento | Senza bonus e accompa- gnamento | Totale | % |
|------------------------|------|--------|----------------------|---------------------------------|--|---------|-------|
| Un servizio | v.a. | 13.753 | 5.657 | 8.208 | | 27.618 | 14,0 |
| | % | 49,8 | 20,5 | 29,7 | | | |
| Un intervento (*) | v.a. | 8.035 | 13.611 | 2.739 | 135.745 | 160.130 | 81,1 |
| | % | 5,0 | 8,5 | 1,7 | 84,8 | | |
| Due interventi (*) | v.a. | 192 | 2.986 | 201 | 6.194 | 9.573 | 4,9 |
| | % | 2,0 | 31,2 | 2,1 | 64,7 | | |
| Totale interventi (**) | | 21.980 | 22.254 | 11.148 | 141.939 | 197.321 | 100,0 |

* Sono stati considerati gli interventi: formazione mirata all'inserimento lavorativo o al reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi, tirocinio extra-curricolare, servizio civile, autoimpiego e autoimprenditorialità, mobilità professionale.

** Il totale non include gli interventi di apprendistato di I e di II livello.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

L'analisi delle caratteristiche socio-anagrafiche consente di approfondire il profilo dei giovani che hanno portato a termine un intervento della Garanzia, anche in relazione al tipo di percorso effettuato. La differenza di genere è sostanzialmente nulla, ma rileva all'interno delle classi di età: considerato che più della metà dei partecipanti al momento della registrazione al programma ha un'età compresa tra 19 e i 24 anni e comunque il 65,3% rientra nella classe 15-24 anni, la componente femminile ha un'età più avanzata rispetto a quella maschile, in particolare il 39,4% delle donne ha un'età compresa tra i 25 e i 29 anni e solo il 6,8% ha al massimo 18 anni (tabella 2.5).

Tabella 2.5 Caratteristiche dei giovani che hanno concluso un intervento (v. %)

| | Maschi | Femmine | Totale |
|--|--------|---------|---------|
| Totale (valori assoluti) | 98.677 | 98.759 | 197.436 |
| Età al momento della registrazione | | | |
| 15-18 | 11,2 | 6,8 | 9,0 |
| 19-24 | 58,8 | 53,8 | 56,3 |
| 15-24 | 70,0 | 60,6 | 65,3 |
| 25-29 | 30,0 | 39,4 | 34,7 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Titolo di studio | | | |
| Istruzione primaria | 1,5 | 0,6 | 1,1 |
| Istruzione secondaria inferiore | 24,3 | 15,2 | 19,7 |
| Istruzione secondaria superiore | 61,2 | 56,2 | 58,7 |
| Istruzione terziaria | 13,0 | 28,0 | 20,5 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Area geografica del domicilio | | | |
| Nord-Ovest | 24,5 | 21,5 | 23,0 |
| Nord-Est | 16,2 | 16,4 | 16,3 |
| Centro | 20,4 | 20,9 | 20,6 |
| Sud e Isole | 38,9 | 41,2 | 40,1 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Cittadinanza | | | |
| Italiana | 92,4 | 95,3 | 93,8 |
| Estera | 7,6 | 4,7 | 6,2 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Condizione occupazionale alla registrazione | | | |
| <i>In cerca di occupazione di breve durata</i> | 25,5 | 25,7 | 25,6 |
| <i>In cerca di occupazione di lunga durata</i> | 36,7 | 37,7 | 37,2 |
| In cerca di occupazione | 62,2 | 63,4 | 62,8 |
| Inattivi | 33,3 | 31,9 | 32,6 |
| Non Disponibile | 4,5 | 4,7 | 4,6 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Per quanto riguarda il livello d'istruzione, quasi il 60% dei giovani è in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore. Tra coloro che concludono la misura sono soprattutto le donne ad avere un'istruzione universitaria: 28,0% contro il 13,0% de-

gli uomini. Nel complesso dunque hanno avviato e concluso una politica soprattutto i giovani 15-24enni e quelli in possesso di titoli di studio più elevati.

Con riferimento ai tipi di intervento, in relazione alle caratteristiche dei giovani, si segnala in particolare una maggiore partecipazione di donne al servizio civile; una concentrazione di giovani 15-24enni (in particolare 15-18enni) all'interno della formazione leFP, che d'altra parte interessa proprio questo specifico segmento di giovani. I 25-29enni sono più presenti nell'autoimpiego e nel servizio civile, coerentemente con una maggior quota di giovani con titolo di studio terziario nel servizio civile e nell'autoimpiego. I giovani in uscita dalla scuola media superiore sono coloro che hanno partecipato in misura maggiore alla formazione per l'inserimento o hanno beneficiato di una misura di accompagnamento (tabella 2.6). Queste due tipi di azione sembrano dunque caratterizzarsi come punto di congiunzione tra il termine del ciclo d'istruzione e l'ingresso nel mondo del lavoro.

Tabella 2.6 Caratteristiche dei giovani che hanno concluso per tipo di intervento (v. %)

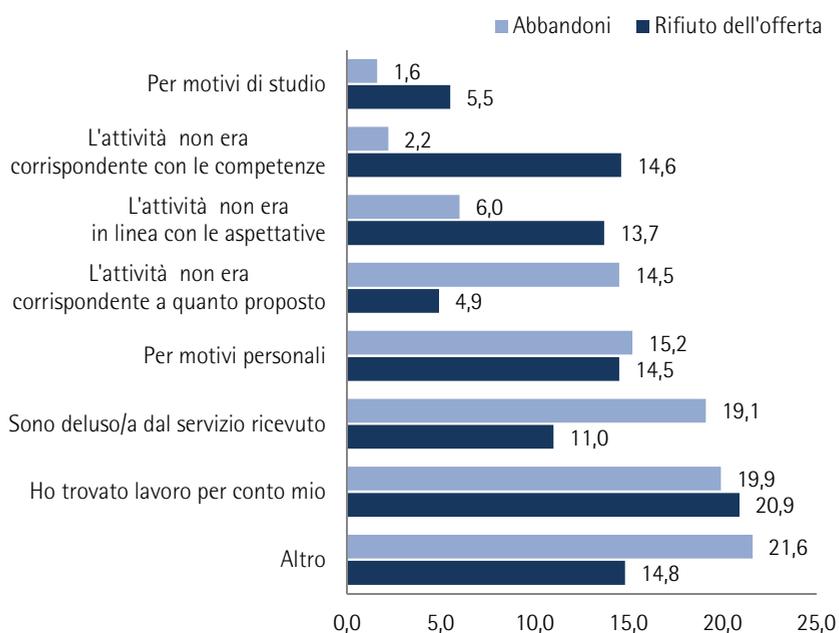
| | Formazione inserimento | Formazione leFP | Accompagnamento | Apprendistato | Tirocinio extra-curriculare | Servizio civile | Auto-impiego | Mobilità | Bonus | Totale |
|-------------------------------|------------------------|-----------------|-----------------|---------------|-----------------------------|-----------------|--------------|----------|--------|---------|
| Totale (valori assoluti) | 16.467 | 10.074 | 7.234 | 144 | 128.605 | 2.459 | 835 | 617 | 31.001 | 197.436 |
| Totale (valori %) | 8,3 | 5,1 | 3,7 | 0,1 | 65,2 | 1,2 | 0,4 | 0,3 | 15,7 | 100,0 |
| Genere | | | | | | | | | | |
| Maschi | 50,7 | 57,3 | 58,7 | 50,7 | 47,5 | 36,9 | 49,1 | 54,8 | 56,8 | 50,0 |
| Femmine | 49,3 | 42,7 | 41,3 | 49,3 | 52,5 | 63,1 | 50,9 | 45,2 | 43,2 | 50,0 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Età alla registrazione | | | | | | | | | | |
| 15-18 | 7,7 | 58,5 | 5,1 | 13,2 | 6,4 | 2,2 | 1,9 | 5,5 | 6,0 | 9,0 |
| 19-24 | 58,6 | 26,9 | 57,7 | 57,6 | 58,2 | 53,5 | 37,3 | 53,7 | 57,3 | 56,3 |
| 15-24 | 66,3 | 85,4 | 62,8 | 70,8 | 64,6 | 55,7 | 39,2 | 59,2 | 63,3 | 65,3 |
| 25-29 | 33,7 | 14,6 | 37,2 | 29,2 | 35,4 | 44,3 | 60,8 | 40,8 | 36,7 | 34,7 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Titolo di studio | | | | | | | | | | |
| Istruzione primaria | 1,4 | 1,5 | 0,6 | 4,2 | 1,0 | 0,9 | 1,7 | 0,6 | 1,2 | 1,1 |
| Istruz. secondaria inf. | 18,4 | 62,2 | 17,1 | 29,2 | 16,8 | 9,9 | 12,2 | 13,9 | 20,2 | 19,7 |
| Istruz. secondaria sup. | 62,7 | 32,5 | 60,4 | 51,3 | 59,6 | 55,8 | 50,2 | 61,4 | 61,3 | 58,7 |
| Istruz. terziaria | 17,5 | 3,8 | 21,9 | 15,3 | 22,6 | 33,4 | 35,9 | 24,1 | 17,3 | 20,5 |
| | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Box 2.2 - Le motivazioni della mancata partecipazione all'intervento

L'indagine sul grado di soddisfazione degli utenti³⁴ del programma ha permesso di approfondire le motivazioni alla base del rifiuto ovvero dell'abbandono dell'intervento, che possono essere considerate una *proxy* della qualità dell'offerta ricevuta. La percentuale di giovani che ha interrotto o rifiutato l'attività loro offerta è del 7,8%. Tra questi, il 53,9% dei casi è costituito da rifiuti dell'offerta ricevuta, mentre il 46,1% è rappresentato da abbandoni dell'attività iniziata. Il motivo prevalente del rifiuto e dell'abbandono delle attività è l'aver trovato un lavoro per conto proprio (circa uno su cinque in entrambi i casi) (figura 2.20).

Figura 2.20 Motivi del rifiuto o dell'abbandono dell'offerta (v. %)



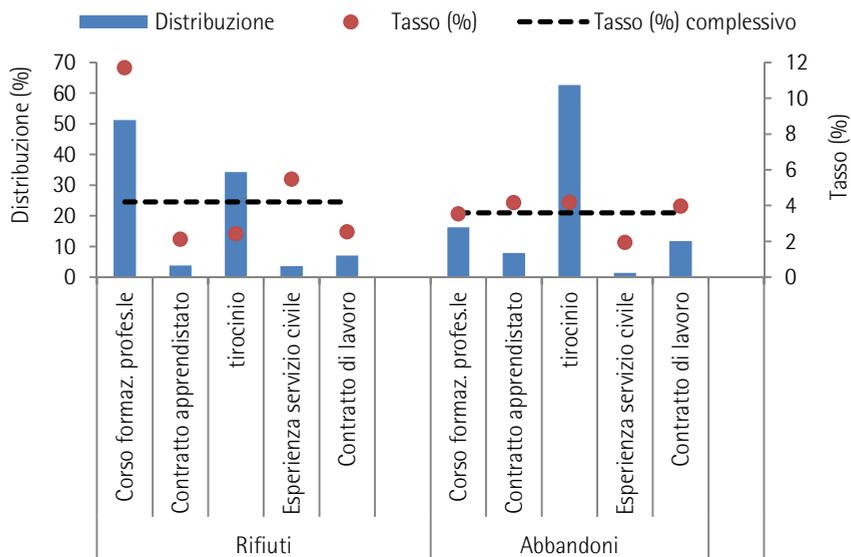
Fonte: Isfol-Mlps Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (maggio 2016)

Per i rifiuti prevale l'assenza di corrispondenza tra l'offerta ricevuta e le aspettative e/o il profilo professionale del giovane. Per gli abbandoni – al netto della quota di giovani che ha trovato un'occupazione e/o ha interrotto per motivi di studio o personali – più di 6 giovani su 10 hanno abbandonato perché delusi o dal servizio o dall'attività avviata non coerente con le proprie aspettative o competenze.

³⁴ Cfr. nota 23, p. 31.

Nel dettaglio, tra quanti hanno rifiutato un'offerta, più della metà non ha accettato il corso di formazione proposto mentre più di un terzo un tirocinio extra-curriculare (34,3%) (figura 2.21). Per quanto riguarda gli abbandoni la percentuale maggiore si registra per la misura del tirocinio con una percentuale pari al 62,6%.

Figura 2.21 Rifiuti e abbandoni per tipo di offerta ricevuta



Fonte: Isfol-Mlps Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del piano Garanzia Giovani (maggio 2016)

Considerando singolarmente l'universo dei giovani cui è stata offerta ciascuna misura, si evidenzia una maggiore propensione al rifiuto in coloro ai quali è stato proposto un corso di formazione (11,7%), seguito poi da un'esperienza di servizio civile (5,4%). Viceversa, con riferimento ai tassi di abbandono, sono il tirocinio e il contratto di apprendistato le misure che registrano i valori più elevati pari a circa 4,2%.

3. Analisi degli esiti occupazionali dei partecipanti al programma Garanzia Giovani

In questo capitolo si analizzano gli esiti occupazionali dei partecipanti alla Garanzia Giovani. Le informazioni utilizzate sono ricavate dai dati amministrativi presenti nella banca dati BDPAPL³⁵ del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali che permettono di focalizzare uno solo dei possibili esiti positivi, vale a dire l'occupazione dipendente. Al momento, infatti, le informazioni disponibili non permettono di dar conto dell'inserimento dei giovani nei percorsi di istruzione e formazione e di coloro che decidono di avviare un'attività autonoma.

Per poter più efficacemente inquadrare i risultati del programma in termini di inserimenti occupazionali, è stato analizzato il contesto del mercato del lavoro degli ultimi due anni. Utilizzando i dati panel della rilevazione Istat delle Forze Lavoro, sono stati confrontati i tassi di inserimento occupazionali a tre mesi dei giovani Neet, per le annualità 2013-2015 (par. 3.1).

La Garanzia Giovani, oltre ad essere un percorso verso l'occupabilità, ha rappresentato in questi due anni un canale di ricerca di lavoro che ha permesso ai giovani Neet di trovare un'occupazione anche senza beneficiare di un intervento di politica attiva tra quelli previsti nel programma. In conseguenza di ciò, oltre all'analisi dei giovani occupati, è stata osservata la composizione dei principali segmenti di utenza coinvolta nel programma: presi in carico che stanno svolgendo una politica; giovani che hanno concluso il trattamento. La scelta di tali segmenti risponde, come detto, all'esigenza di osservare gli esiti del programma alla luce degli obiettivi che ne hanno presieduto la messa in opera (attivare o avvicinare al mercato del lavoro giovani più distanti dal mercato) e di verificare la presenza di fenomeni più o meno fisiologici di (auto)selezione (dei profili più forti rispetto ai più deboli, in termini di esiti occupazionali, con o senza bonus occupazionale Garanzia Giovani)³⁶.

Il percorso di analisi si sviluppa, quindi, a partire dall'intera platea dei registrati mostrando il contributo del programma in termini di *placement* (tasso di inserimento occupazionale lordo dei partecipanti) (par. 3.2). I restanti paragrafi del capitolo ap-

³⁵ Cfr. nota 20, p. 27.

³⁶ Cfr. nota 10, p. 17.

profondiscono l'analisi sui giovani che hanno completato un percorso all'interno del programma (d'ora in poi "conclusi").

Il par. 3.3, in particolare, analizza l'incidenza che la partecipazione a una delle misure previste, con o senza l'ausilio del bonus occupazionale, ha avuto tanto sui comportamenti dei destinatari e delle imprese beneficiarie quanto sulla distribuzione nel tempo degli inserimenti occupazionali stessi.

Gli esiti occupazionali sono stati valutati in più punti nel tempo dalla conclusione del percorso nel par. 3.4 per dar conto dei risultati nell'immediato, nel breve e nel medio periodo, utilizzando le Comunicazioni obbligatorie aggiornate al 30 aprile 2016, vale a dire un mese dopo la data di riferimento dell'estrazione dei dati amministrativi sui partecipanti alla Garanzia. Infine viene presentato nel par. 3.5 un approfondimento mirato sugli esiti occupazionali dei partecipanti al programma che hanno svolto un tirocinio extra-curricolare, poiché tra le misure messe in campo è stata quella che ha coinvolto il maggior numero di giovani.

3.1 Le transizioni nell'occupazione dei Neet: elementi di contesto dai panel a tre mesi dell'Istat

Prima di passare all'osservazione dei dati relativi agli esiti occupazionali del programma, vale la pena inquadrare il contesto più generale delle transizioni nell'occupazione dei Neet negli anni 2013 e 2015. Per far ciò si è fatto ricorso ai dati panel della rilevazione Istat delle Forze Lavoro i quali consentono di osservare l'andamento dei tassi di inserimento a tre mesi³⁷.

In particolare, sono stati considerati i giovani Neet in età 16-30 anni in cerca di lavoro (attivi e non attivi) o disponibili a lavorare.

Tra il 2013 e il 2015 è migliorato il tasso di inserimento occupazionale³⁸ dei giovani Neet in cerca o disponibili, calcolato a distanza di tre mesi dalla precedente rilevazione dello status di Neet, con un incremento di circa 2,8 punti percentuali (+11,6% su base annua) (tabella 3.1). In termini relativi sono le Regioni del Nord-Ovest e del Mezzogiorno a mostrare i miglioramenti più elevati e significativi. In particolare nel Mezzogiorno, pur rimanendo un *gap* notevole rispetto alle altre aree del Paese, nel 2015 il tasso di inserimento occupazionale è aumentato di 1,6 punti percentuali rispetto all'anno precedente che, in termini relativi, corrisponde a un incremento del 19,0%. Tra il 2014 e il 2015 è nel Nord-Est che si registra il più alto incremento relativo (+21,7%).

³⁷ Per ogni annualità sono state considerate quattro rilevazioni panel partendo dall'ultimo trimestre dell'anno precedente a quello di riferimento. Ad esempio per l'annualità 2013 sono stati considerati i panel: 1) IV trim 2012-I trim 2013; 2) I trim 2013- II trim 2013; 3) II trim 2013 - III trim 2013; 4) III trim 2013 - IV trim 2013.

³⁸ Si tratta sia di occupazione dipendente che autonoma.

Tabella 3.1 Stime inserimenti occupazionali a tre mesi Neet in cerca o disponibili

| | Tassi di inserimento a 3 mesi | | | Variazioni (%) | | |
|-------------|-------------------------------|------|------|----------------|-----------|--------------------------------------|
| | 2013 | 2014 | 2015 | 2014-2013 | 2014-2015 | Tasso medio incremento annuo 2013-15 |
| Totale | 11,0 | 12,3 | 13,8 | 11,7 | 12,9 | 11,6 |
| Nord-Ovest | 14,3 | 17,1 | 19,9 | 19,7 | 16,2 | 16,5 |
| Nord-Est | 18,8 | 18,0 | 21,9 | -4,6 | 21,7 | 7,5 |
| Centro | 15,5 | 17,7 | 16,0 | 14,4 | -9,7 | 1,7 |
| Sud e Isole | 7,3 | 8,4 | 10,0 | 14,5 | 19,0 | 15,5 |
| Maschi | 11,9 | 14,3 | 15,4 | 20,4 | 8,2 | 13,2 |
| Femmine | 9,9 | 10,0 | 12,0 | 0,4 | 19,9 | 9,3 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Istat-RCFL. Panel trimestrali 2013-2015

3.2 La condizione occupazionale dei giovani registrati

La fotografia della condizione dei giovani registrati al programma Garanzia Giovani a due anni dall'avvio restituisce un quadro di maggior riallineamento dei livelli operativi locali, rispetto alla fase di avvio del programma³⁹, nel quale tuttavia permane una diversa capacità di presa in carico dell'utenza da Regione a Regione, e soprattutto una disomogeneità di utilizzo del novero di strumenti a disposizione.

In termini di volumi osservati, man mano che ci si allontana dalla fase di avvio e il programma conosce un consolidamento operativo (di cui beneficiano in larga parte i registrati più recenti), aumenta il grado di coinvolgimento dei giovani e la percentuale di occupati e conclusi. Al 31 marzo 2016 i giovani registrati al programma sono 854.948⁴⁰ e ne risultano occupati 188.848, pari al 22,1% del totale (corrispondente ad un aumento di 8 punti percentuali rispetto al dato di fine settembre 2015). La percentuale di giovani occupati è sensibilmente superiore al Nord (soprattutto nel Nord-Ovest: 33,5%), minore al Centro (24,3%), e decisamente più bassa al Sud e nelle Isole (15,3%), dove gli elevati volumi di utenza non permettono di apprezzare adeguatamente il fatto che proprio in quest'area si realizza il maggior numero di inserimenti occupazionali in termini assoluti: oltre 66 mila occupati, pari al 35,2% del totale (tabella 3.2 e figura 3.1).

³⁹ Si veda la reportistica periodica prodotta da Isfol, (<http://www.isfol.it/isfol-europa/garanzia-giovani>).

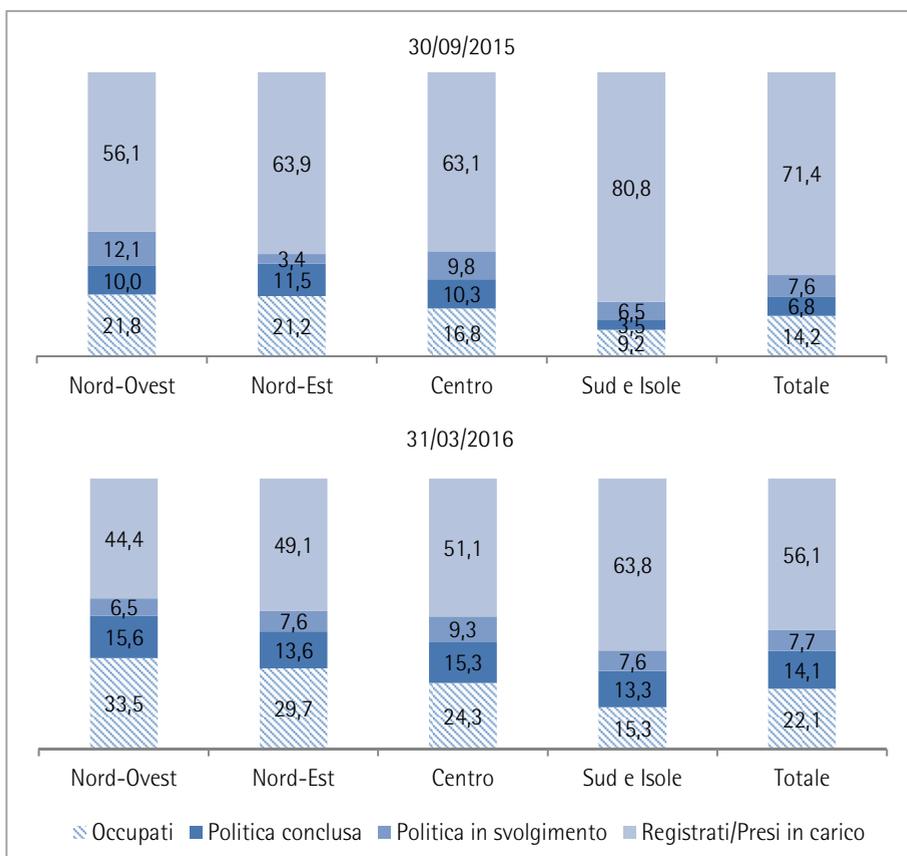
⁴⁰ Questo aggregato considera il numero delle registrazioni al netto di tutte le tipologie di cancellazioni d'ufficio: mancanza di requisiti; ripensamento; rifiuto della sottoscrizione del patto di servizio; mancata presentazione al colloquio presso i servizi competenti (cfr. nota 24, p. 32).

Tabella 3.2 Quadro di sintesi dei registrati al programma Garanzia Giovani al 31 marzo 2016

| | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud e Isole | Totale |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Occupati | 49.120 | 35.678 | 37.614 | 66.436 | 188.848 |
| Concluso programma non ancora occupati | 22.851 | 16.337 | 23.789 | 57.852 | 120.829 |
| Politica in svolgimento | 9.529 | 9.167 | 14.423 | 32.829 | 65.948 |
| Registrati/Presi in carico | 65.153 | 58.745 | 79.156 | 276.269 | 479.323 |
| Totale | 146.653 | 119.927 | 154.982 | 433.386 | 854.948 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Figura 3.1 Condizione dei giovani registrati al 30/09/2015 e al 31/03/2016 (v. %)



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Con il passare del tempo, a fronte di un rallentamento nella crescita dei giovani registrati o presi in carico, si registra un aumento delle persone che hanno concluso ovvero che hanno trovato un'occupazione. In particolare, la quota dei giovani che hanno concluso un intervento sul totale dei partecipanti sale dal 6,8% del 30 settembre 2015 al 14,1% del 31 marzo 2016 (+74.823 unità); a loro volta, i giovani occupati conoscono un incremento dal 14,2% al 22,1% (quasi raddoppiando in termini assoluti).

Anche in questo caso, tuttavia, si osservano notevoli distanze tra le diverse circoscrizioni territoriali ascrivibili, come anticipato, ai differenti livelli di capacità operativa espressi dai sistemi regionali per il lavoro anche in una fase consolidata del programma come quella attuale. Inoltre, benché in diminuzione di oltre 15 punti rispetto al 30 settembre 2015, la quota di giovani ancora impegnata nelle fasi iniziali del programma (registrazione e presa in carico) si attesta al 56,1%. Questo dato, come già descritto nel cap. 2, può essere spiegato con la presenza di un limite fisiologico, vale a dire nella circoscritta capacità di risposta delle istituzioni locali, a fronte di una domanda pari a circa due volte e mezzo l'offerta, e con il fatto che il flusso delle registrazioni non ha mostrato segni di diminuzione nel corso del tempo.

Sulla composizione del totale degli occupati incidono numerosi fattori: alcuni interni al programma, quali la conclusione di una misura o l'incentivazione all'assunzione tramite bonus occupazionale, singolarmente considerati ovvero in combinazione tra loro; altri esterni, anche in questo caso riconducibili a una combinazione di caratteristiche sia del mercato del lavoro locale che del giovane iscritto, che ne possono aver favorito l'occupazione prima del completamento del programma. Per un approfondimento sull'argomento si rimanda al box 3.1.

Box. 3.1 - Analisi degli occupati al 31 marzo 2016 per grado di completamento del programma

Tra gli occupati la percentuale di coloro che hanno effettivamente concluso una misura (con o senza bonus Garanzia Giovani), come mostra la tabella 3.3, è pari a circa un terzo (34,6% di cui il 13,1% con bonus). Oltre la metà degli occupati (61,2%) ha trovato lavoro prima della presa in carico da parte dei servizi per il lavoro (26,1%) o prima di prima di iniziare un intervento di Garanzia Giovani (35,1%).

Come evidenziato Rapporto di valutazione presentato alla Commissione europea⁴¹ e dalla reportistica periodicamente redatta dall'Isfol⁴² sul programma, si tratta della componente giovanile più occupabile e attiva sul mercato del lavoro, per cui Garanzia Giovani è uno dei canali di ricerca utilizzato, in un contesto altresì caratterizzato dalla presenza di consistenti strumenti di incentivazione all'assunzione (cfr. infra cap. 6).

Resta, infine, un ulteriore 4,2%, composto da giovani che hanno trovato un'occupazione grazie esclusivamente agli incentivi fiscali destinati alle imprese (bonus GG), pure in questo caso senza comunque aver beneficiato di un qualsiasi intervento di politica attiva.

Tabella 3.3 Occupati al 31 marzo 2016 per grado di completamento del programma

| | V.a. | % col. |
|--|---------|--------|
| Occupati | 188.848 | 100,0 |
| <i>di cui</i> | | |
| Non presi in carico (solo registrati) | 49.334 | 26,1 |
| Presi in carico che non hanno iniziato/concluso una misura [senza Bonus GG] | 66.225 | 35,1 |
| Presi in carico [occupati direttamente con Bonus GG] | 7.909 | 4,2 |
| Che hanno concluso una misura [senza Bonus GG] | 40.599 | 21,5 |
| Che hanno concluso una misura con Bonus GG | 24.781 | 13,1 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

In termini di tasso di inserimento occupazionale lordo per ogni 100 giovani che hanno completato un percorso, circa 38 sono occupati al 31 marzo 2016 (tabella 3.4), mentre se si considerano i registrati nel complesso, come già visto, per ogni 100 giovani 22 risultano occupati alla stessa data. Chi ha concluso un intervento ha, quindi, maggiori *chance* occupazionali rispetto al complesso dei giovani registrati e dei giovani che non hanno avviato o concluso una misura (per scelta personale o perché in attesa di essere avviati).

⁴¹ Cfr. nota 15, p. 25.

⁴² <http://www.isfol.it/isfol-europa/garanzia-giovani>.

Tabella 3.4 Tasso di inserimento occupazionale degli utenti registrati per grado di completamento del programma

| | Occupati (a) | Totale (b) | Tasso di inserimento (a/b) |
|---|-----------------|---------------|----------------------------------|
| Giovani registrati <i>di cui</i> | 188.848 | 854.948 | 22,1 |
| Giovani che non hanno avviato/concluso un intervento | 115.559 | 545.271 | 21,2 |
| Giovani che hanno concluso un intervento | 73.289 | 194.118 | 37,8 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

3.3 La condizione occupazionale dei giovani che hanno completato il percorso

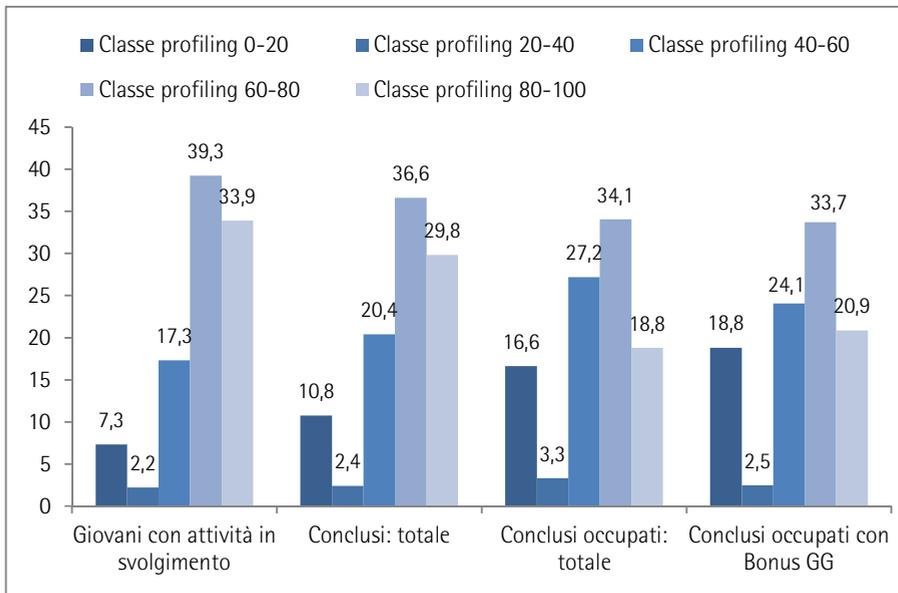
Con riferimento ai giovani che hanno completato un percorso all'interno del programma, l'analisi per indice di *profiling* mostra degli elementi di interesse dal confronto tra i giovani che hanno concluso e hanno un'occupazione e il totale dei conclusi, con una particolare attenzione a quanti hanno trovato un'occupazione attraverso l'incentivo del bonus occupazionale Garanzia Giovani (figura 3.2).

Questi aggregati sono poi confrontati con l'insieme dei giovani attualmente impegnati in un'attività di Garanzia Giovani che andranno ad alimentare nel tempo il bacino dei conclusi.

Una prima evidenza è la più alta concentrazione degli occupati (16,6%), e in particolare gli occupati con Bonus Garanzia Giovani (18,8%), rispetto alla popolazione complessiva dei conclusi (10,8%) nella classe corrispondente ai profili più occupabili sul mercato del lavoro (indice di profilazione basso: 0↔20).

Viceversa, volgendo lo sguardo alla componente meno occupabile (indice di profilazione alto: 80↔100) a fronte di un 29,8% di giovani che hanno concluso l'intervento, la componente di coloro che hanno concluso e risultano occupati scende a livelli compresi tra il 18 e il 21%, mostrando una scarto in punti percentuali (9-11 punti) sensibilmente superiore, di segno opposto, rispetto a quello osservato nella classe dei profili più occupabili (6-8 punti).

Figura 3.2 Composizione per classi di indice di profiling (base 100) per condizione dei giovani



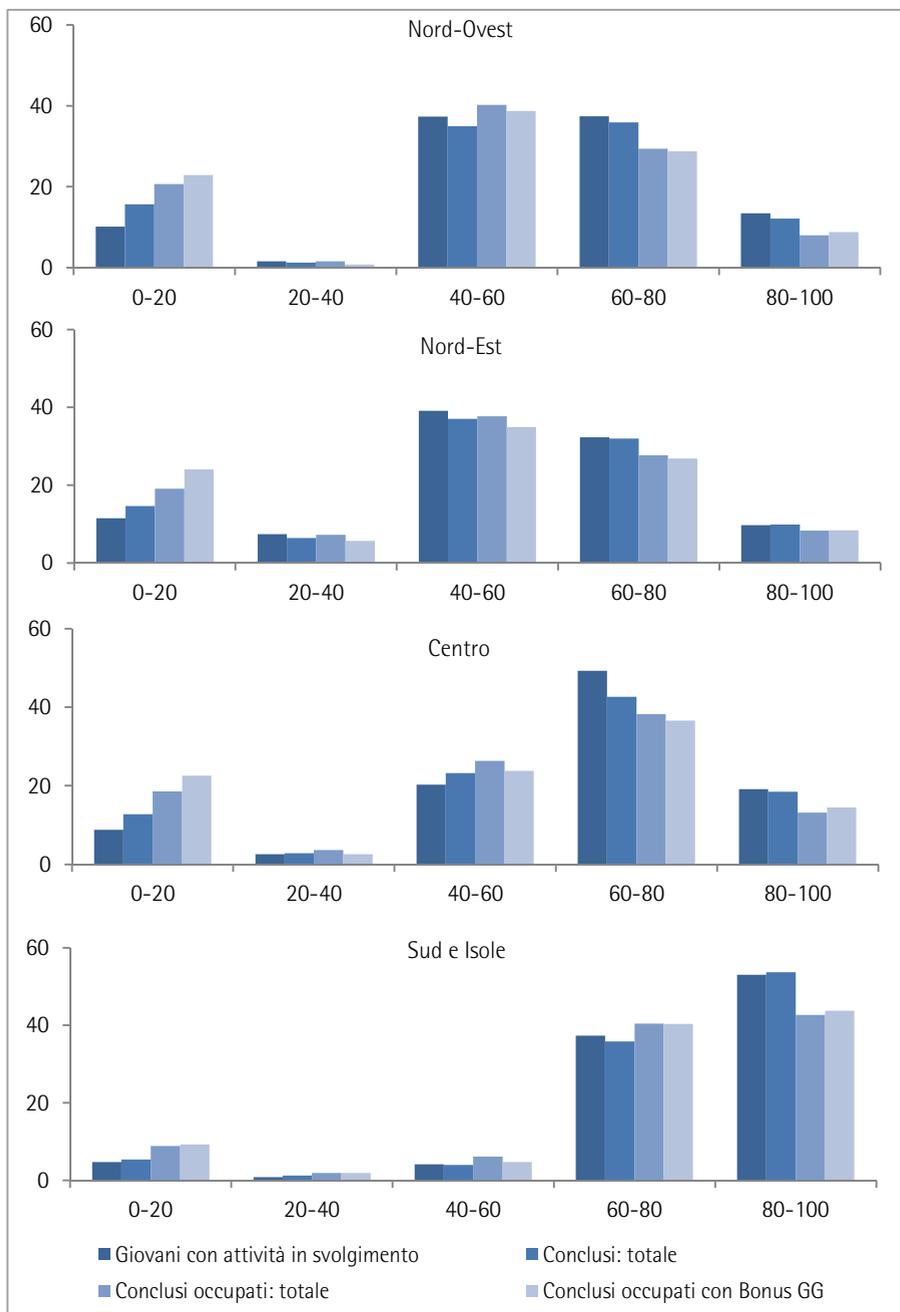
Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

La distribuzione della popolazione impegnata in misure di politica attiva evidenzia una concentrazione prevalentemente caratterizzata verso i profili di occupabilità più critica (>60), coerentemente con il disegno complessivo del programma diretto a stimolare e a facilitare l'attivazione dei giovani più distanti dai mercati del lavoro locali. In questa parte della distribuzione ricade oltre il 73% delle persone avviate a politiche attive e il 66,4% dei giovani che hanno concluso gli interventi.

L'andamento delle distribuzioni relative agli inserimenti occupazionali dei giovani che hanno concluso (totali e con bonus) è attestato sui profili di media debolezza: circa il 60% degli occupati risulta infatti distribuito lungo uno spettro che oscilla tra le classi intermedie di profiling (40↔80). In definitiva si evidenzia la presenza di selezione per i giovani che hanno concluso e risultano occupati e per i beneficiari di bonus aventi profili più robusti rispetto alle corrispondenti popolazioni del totale dei conclusi e di coloro che sono impegnati in una misura.

Dalla figura 3.3 è possibile osservare nelle aree del Nord Italia una concentrazione più elevata di profili più forti (0↔20 punti) sempre associata alla presenza di un divario tra conclusi totali e occupati (anche con bonus), benché più mitigato rispetto a quanto osservato nella distribuzione complessiva, soprattutto nel Nord-Est. Questo dato indica un'efficienza relativa dell'intervento e degli operatori chiamati a supportarne la realizzazione, valorizzata in particolare dalla capacità di assorbimento dell'offerta di lavoro di quei mercati, che spinge verso l'alto anche l'uso dell'incentivo previsto dal programma.

Figura 3.3 Composizione per classi di indice di profiling (base 100) per condizione dei giovani e macro-area geografica



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

La combinazione di questi due elementi emerge anche nel resto della distribuzione in particolare per i profili mediamente occupabili (40↔60 punti) che nel Nord coinvolge una quota di giovani compresa tra il 35 e il 40% di gran lunga superiore alle altre aree del Paese.

Più sovrapponibile alla distribuzione nazionale è quella del Centro Italia, mentre un profilo assai originale è quello presentato nel quadrante riferito all'area Sud e Isole, con una marcata concentrazione della popolazione nelle aree di occupabilità critica: circa il 90% di coloro che stanno svolgendo un'attività o l'hanno conclusa e circa l'84% degli occupati (con o senza bonus) ha un indice di *profiling* compreso tra 60 e 100 punti. Si può affermare che, al di là del dato nazionale, nei territori si realizzino programmi molto diversi tra loro, per caratteristiche complessive dell'utenza, volumi d'attività e per capacità di assorbimento dei mercati del lavoro locali. A queste caratteristiche si somma, naturalmente, la diversa capacità operativa espressa dai servizi per il lavoro e la loro distribuzione geografica. Un quadro sintetico delle differenze osservate è, infine, offerto dalla seguente tabella 3.5.

Tabella 3.5 **Indice di profiling (base 100) degli utenti Garanzia Giovani per condizione e macro-area di domicilio. Media e mediana**

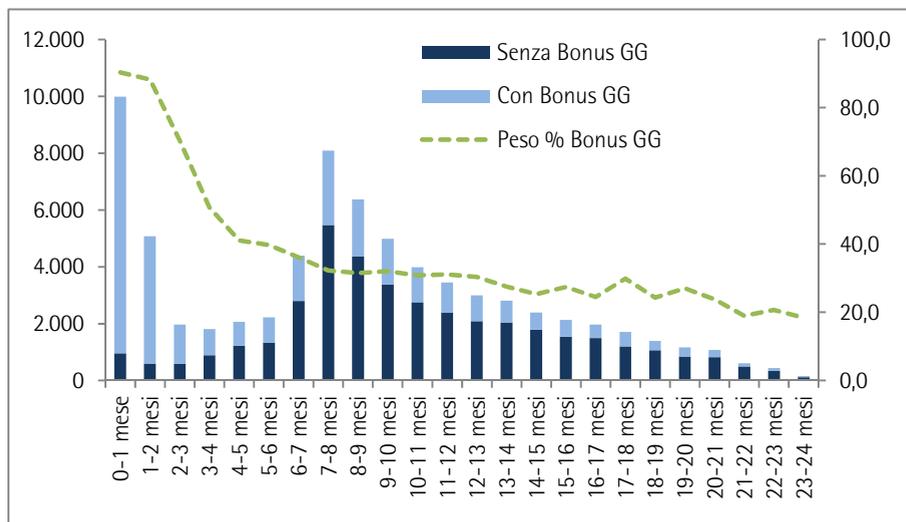
| | Macro-area | | | | Totale |
|--|------------|----------|--------|-------------|--------|
| | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud e Isole | |
| Giovani con attività in svolgimento | | | | | |
| Media | 58,8 | 54,2 | 63,6 | 76,6 | 68,0 |
| Mediana | 60,5 | 57,2 | 67,6 | 81,2 | 73,0 |
| Conclusi, totale | | | | | |
| Media | 55,5 | 52,9 | 60,2 | 76,5 | 64,5 |
| Mediana | 58,8 | 56,7 | 64,8 | 81,4 | 70,4 |
| Conclusi occupati, totale | | | | | |
| Media | 50,1 | 49,5 | 54,7 | 71,4 | 56,9 |
| Mediana | 55,0 | 54,5 | 60,6 | 77,4 | 61,7 |
| Conclusi occupati con Bonus GG | | | | | |
| Media | 49,4 | 47,4 | 53,5 | 71,6 | 56,9 |
| Mediana | 54,5 | 53,7 | 60,5 | 77,8 | 63,2 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Come già osservato, man mano che ci si sposta da Nord a Sud si assiste a un peggioramento dei livelli medi di occupabilità degli utenti e, parallelamente, a un incremento della consistenza della componente più debole rispetto al totale. Inoltre, passando dai giovani che hanno un'attività in svolgimento o l'hanno conclusa a quelli che sono occupati, il decremento dei valori osservati – viepiù contenuto nel Sud rispetto al Centro-Nord – conferma che le *chance* occupazionali restano appannaggio relativo dei profili più forti (vale a dire: dei più forti rispetto a quelli mediamente critici o critici; dei mediamente critici rispetto a quelli critici) e nei mercati del lavoro

più dinamici. L'occupazione tramite bonus non sembra costituire una leva per l'assunzione di profili più deboli, come attestano i valori dell'indice del tutto sovrapponibili agli occupati *tout court*. L'analisi della distribuzione degli occupati che hanno concluso il proprio percorso, osservata in base al numero di mesi trascorsi dalla data di registrazione fino al momento dell'occupazione del giovane (figura 3.4), conferma la presenza di una forte concentrazione delle assunzioni nei primi due mesi successivi alla registrazione stessa. Segue poi una lieve flessione del numero degli occupati che risale invece a circa 6-9 mesi dalla registrazione, per poi arretrare progressivamente mano a mano che diminuiscono gli effetti del programma sul giovane. La distribuzione degli occupati nei primi mesi si caratterizza per una preponderante incidenza dell'utilizzo del bonus, almeno fino al secondo picco di occupazione che si registra a 6-9 mesi dalla data di registrazione e che coincide pressapoco con il periodo di conclusione di gran parte delle misure attivate (soprattutto per quanto riguarda il tirocinio extra-curriculare e la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo). Da questo momento in poi la concentrazione dei giovani beneficiari di bonus si riduce sensibilmente, mentre aumenta, tra gli occupati, la percentuale di coloro che hanno preso parte e concluso un'attività nell'ambito del programma.

Figura 3.4 Distribuzione degli occupati che hanno completato un intervento (mesi intercorsi dalla data di registrazione alla data di avvio del lavoro)

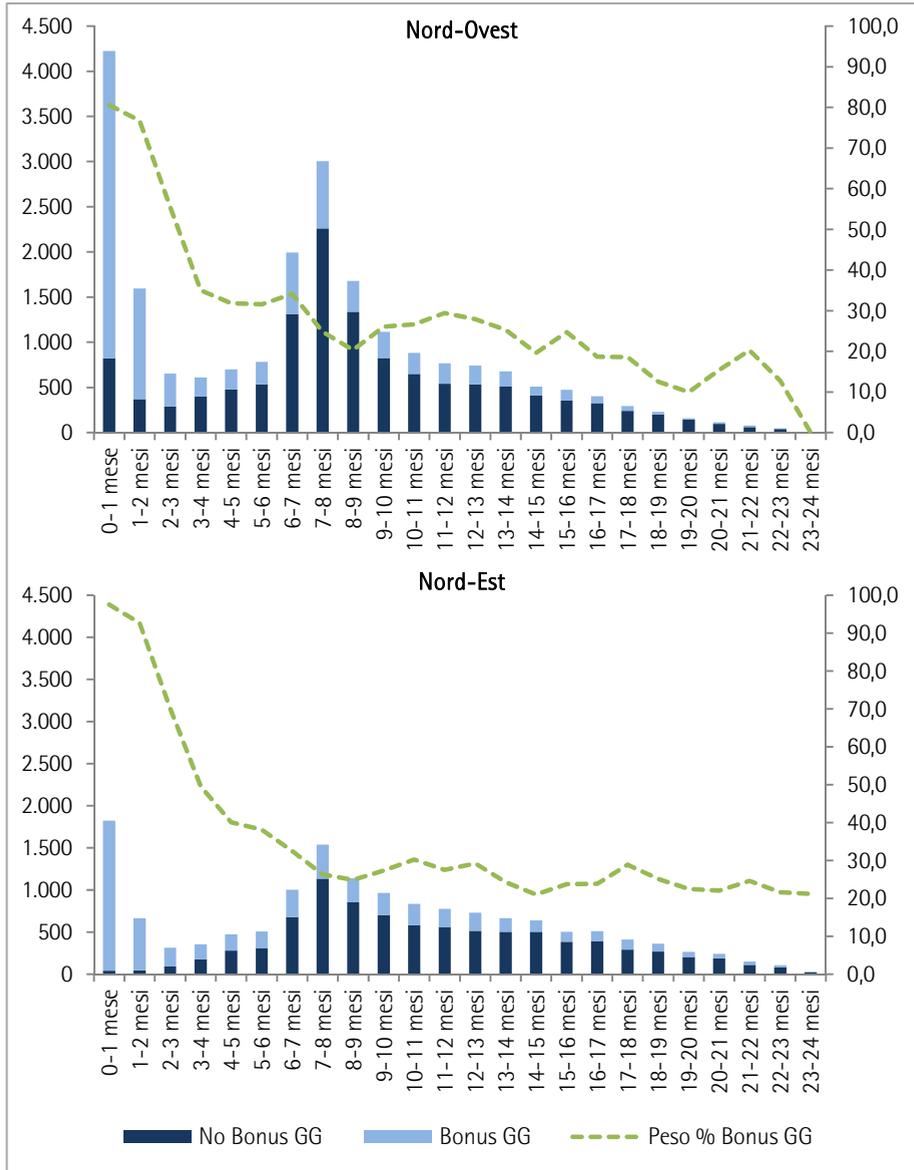


Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

A livello di circoscrizioni geografiche (figure 3.5 e 3.5a) si osservano profili della distribuzione sostanzialmente sovrapponibili, pur non mancando alcune differenze: l'incidenza del bonus Garanzia Giovani nei primi mesi è più contenuta nel Nord Ovest, dove fin da subito è presente una componente di occupati che hanno conclu-

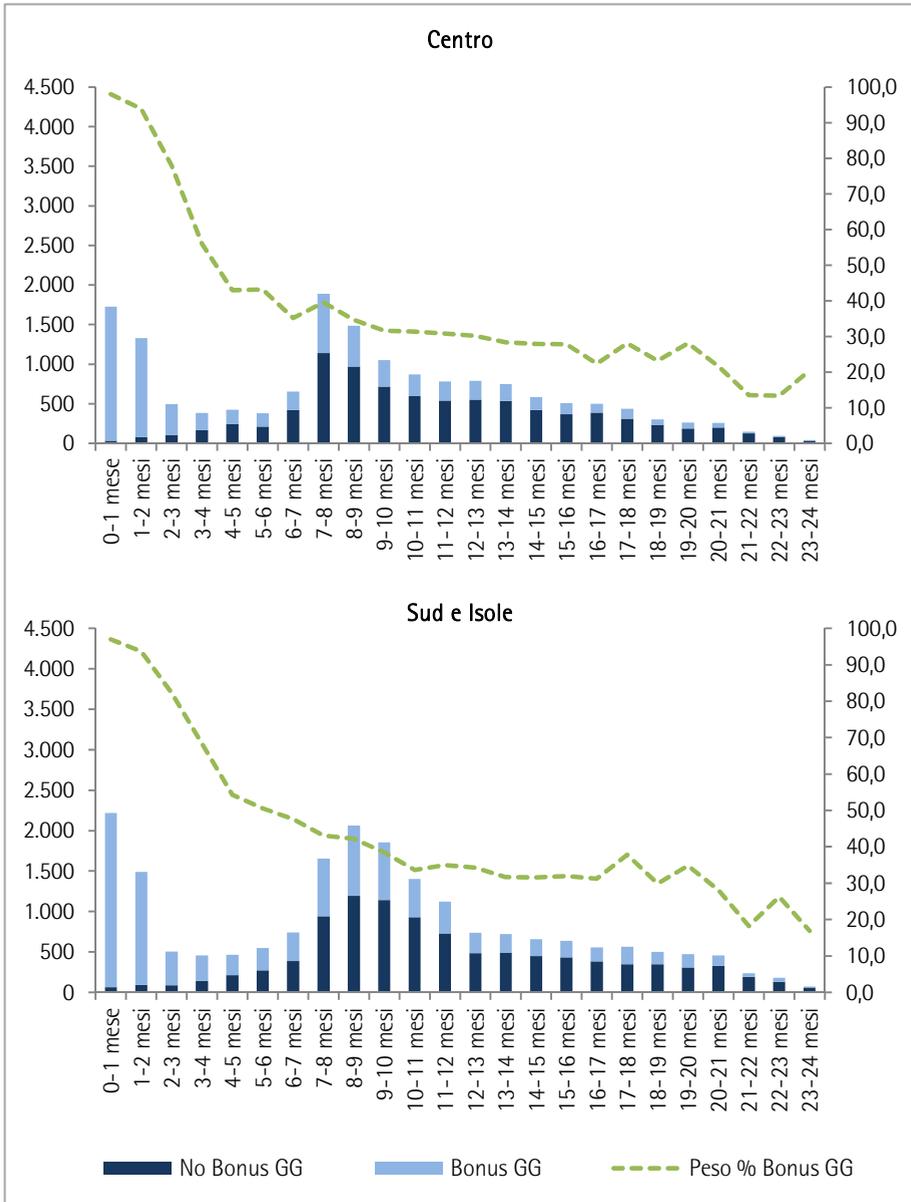
so una misura di politica attiva. Per contro, nel Centro e nel Sud Italia, in corrispondenza del secondo picco di occupazione a 6↔9 mesi, l'incidenza risulta più accentuata (con punte attorno al 40% e prossime al valore medio).

Figura 3.5 Distribuzione degli occupati che hanno completato un intervento (mesi intercorsi dalla data di registrazione alla data di avvio del lavoro) per area geografica



Fonte: elaborazione Isfol su dati Miaps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Figura 3.5a Distribuzione degli occupati che hanno completato un intervento (mesi intercorsi dalla data di registrazione alla data di avvio del lavoro) per area geografica



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

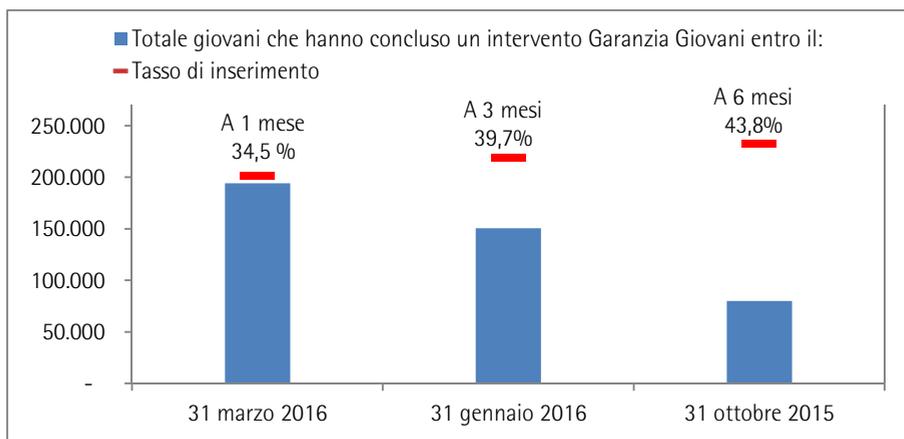
Quanto emerso dall'analisi della distribuzione degli occupati nel tempo consente di effettuare almeno due considerazioni. La prima è relativa allo strumento del bonus,

utilizzato prevalentemente come dispositivo in grado di agire sul sistema di convenienze delle imprese nonché in una logica fondata sull'innalzamento e completamento della qualità progettuale delle misure di politica attiva proposte ai giovani. La seconda relativa all'efficacia della partecipazione agli interventi codificati nell'ambito di Garanzia Giovani ai fini occupazionali, come già osservato in termini di inserimento occupazionale dei conclusi.

3.4 Tassi di inserimento immediati, di breve e medio periodo, a conclusione del percorso in Garanzia Giovani

Oltre al tasso di inserimento lordo osservato a due anni dall'avvio del programma (cfr. tabella 3.4), è possibile dare conto dei tassi di inserimento rilevati in più punti nel tempo dalla conclusione del percorso: nell'immediato (a un mese), nel breve (a tre mesi), e nel medio periodo (a sei mesi). Chiaramente si tratta di considerare la popolazione dei conclusi entro tre istanti temporali diversi: il 31 marzo 2016 per il calcolo del tasso di inserimento immediato, il 31 gennaio 2016 per gli inserimenti nel breve periodo, il 31 ottobre 2015 quelli di medio periodo. Si passa, quindi, dai circa 80mila giovani che hanno concluso entro il 31 ottobre 2015 il percorso proposto all'interno del programma, agli oltre 194mila di fine marzo 2016⁴³ (figura 3.6).

Figura 3.6 Tassi di inserimento occupazionale a 1 mese, a 3 mesi e a 6 mesi dalla conclusione del percorso nel programma Garanzia Giovani e popolazioni di riferimento



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

⁴³ Per effettuare le analisi presentate in questo paragrafo sono stati esclusi dalla base di dati amministrativa relativa ai 197.436 giovani che hanno concluso il percorso nella Garanzia Giovani circa 3.500 record che presentavano anomalie nelle date riportate, tali da non permettere il calcolo degli indicatori di inserimento occupazionale nei periodi di interesse.

I tassi di inserimento mostrano un andamento crescente con il passare dei mesi dall'uscita dal programma. Risultano, infatti, occupati un mese dopo la conclusione del percorso in Garanzia Giovani il 34,5% dei giovani, tre mesi dopo il 39,7% e sei mesi dopo il 43,8%.

Rispetto alle caratteristiche individuali (genere, titolo di studio ed età) dei giovani, i tre tassi registrano valori più elevati per gli uomini, per la classe di età 25-29 anni e per chi è in possesso di un titolo di studio di livello universitario (figura 3.7).

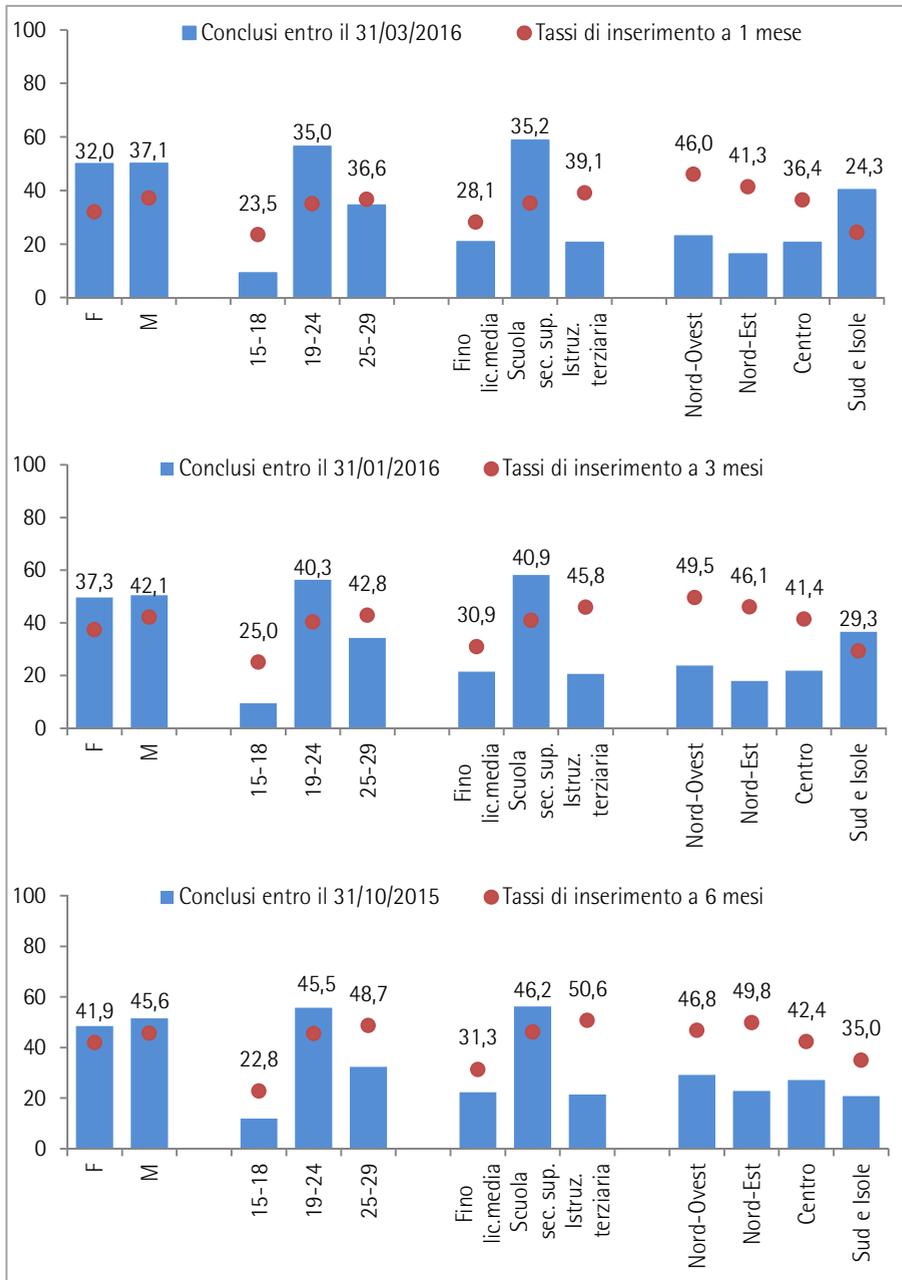
La percentuale di occupati nei tre periodi considerati aumenta con l'aumentare dell'età (per il tasso di inserimento immediato si passa dal 23,5% dei giovani tra i 15 e i 18 anni al 36,5% dei giovani tra i 25 e i 29 anni, per i tassi di medio periodo dal 22,8% dei più giovani si passa al 48,7% dei 25-29enni) e al crescere dei titoli di studio (ad un mese dall'uscita dal programma risulta occupato il 28,1% dei giovani con titoli di studio basso e il 39% di chi ha un titolo terziario, quote che, tra coloro che hanno concluso il loro percorso da almeno sei mesi, salgono rispettivamente al 31,3% e al 50,6%). Peraltro le distanze tra gli indicatori, soprattutto per quanto riguarda la fascia dei più giovani e dei meno istruiti, tendono ad aumentare col crescere degli intervalli di tempo qui considerati, segno che il vantaggio relativo, in termini di occupabilità, di un percorso di studi più lungo permane anche nel breve periodo.

Va inoltre ricordato che in queste pagine si sta considerando solo uno dei possibili esiti positivi del programma, vale a dire l'occupazione dipendente. Le misure della Garanzia Giovani dedicate alla fascia dei 15-18enni con bassi livelli di istruzione sono finalizzate in via prioritaria al reinserimento nei percorsi di istruzione e formazione professionale. In altre parole, i minori tassi di inserimento osservati relativi a quest'ultima fascia di popolazione potrebbero essere più che compensati dalla quota di giovani recuperati all'interno di percorsi di studio.

A livello territoriale i tassi di inserimento mostrano andamenti decrescenti spostandosi progressivamente dalle aree settentrionali a quelle meridionali del Paese. Particolarmente elevato risulta il *gap* registrato da queste ultime rispetto alla quota di occupati a un mese dalla conclusione della misura: a fronte di un tasso di inserimento immediato che nel Nord-Ovest raggiunge il 46%, per i giovani che vivono nel Mezzogiorno si supera di poco il 24%. Distanze che si riducono se si guarda al medio periodo (dopo sei mesi dalla conclusione), dove risultano occupati il 46,8% dei giovani che hanno partecipato al programma in una Regione del Nord-Ovest, il 49,8% di quelli del Nord-Est, il 42,4% del Centro, il 35% del Mezzogiorno.

Va a questo proposito però fatta un'ulteriore precisazione: la popolazione dei conclusi non presenta differenze significative nei tre istanti temporali per quanto concerne le distribuzioni per genere, età e titolo di studio, ma nel tempo si modifica notevolmente la composizione territoriale della stessa. Ciò è dovuto alle tempistiche differenti con cui il programma è stato attuato nelle varie Regioni. Tra chi ha concluso entro il 31 ottobre 2015 quasi il 30% appartiene alle Regioni del Nord-Ovest, il 26% a quelle del Centro, il 22,9% al Nord-Est e solo il 20,8% al Mezzogiorno. Tra gli usciti entro gennaio 2016 il peso delle Regioni meridionali sale al 36,6% del totale, fino al 40% di coloro che hanno terminato entro il 31 marzo 2016.

Figura 3.7 Tassi di inserimento occupazionale a 1 mese, a 3 mesi e a 6 mesi dalla conclusione del percorso nel programma Garanzia Giovani e caratteristiche delle popolazioni di riferimento



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

3.5 Inserimenti occupazionali del tirocinio extra-curricolare

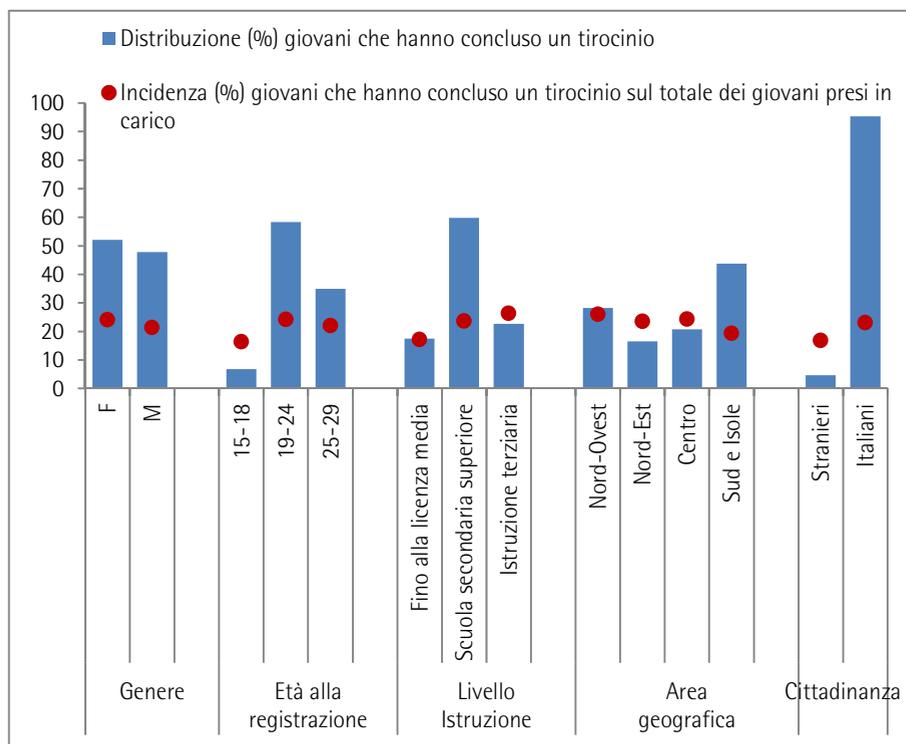
Il tirocinio extra-curricolare ha rappresentato la misura largamente più utilizzata nell'ambito del programma, sia per diffusione geografica che per numero di giovani coinvolti.

Tra quanti hanno completato una misura al 31 marzo 2016, circa 141mila⁴⁴ (il 70% del totale) hanno completato un'attività di tirocinio extra-curricolare. Le analisi hanno l'obiettivo di approfondire aspetti legati alle caratteristiche dei giovani, alla durata media dell'attività, alla distribuzione temporale per area geografica di domicilio del giovane e agli inserimenti occupazionali, considerando l'attuale condizione lavorativa (al 30 aprile 2016), la condizione occupazionale ad un mese, a tre mesi e a sei mesi dalla conclusione dell'attività.

Rispetto al totale dei giovani presi in carico, i giovani che hanno completato un percorso di tirocinio rappresentano circa il 22,7%. L'incidenza rispetto al totale dei giovani presi in carico è più elevata tra le donne (24%) e tra i giovani con un livello di istruzione terziaria (26,3%). Il 60% dei giovani che ha completato l'intervento è in possesso di un diploma di scuola secondaria superiore. Il 65,1% ha un'età, riferita alla registrazione alla Garanzia Giovani, inferiore a 25 anni. Si mantiene bassa l'incidenza tra gli under 18 con il 16,4% (figura 3.8).

⁴⁴ Sono considerati in questo aggregato tutti coloro che hanno partecipato e concluso un tirocinio extra-curricolare, indipendentemente dal fatto che successivamente abbiano beneficiato di un bonus o di un servizio di accompagnamento al lavoro.

Figura 3.8 **Giovani iscritti al programma che al 31 marzo 2016 hanno completato un tirocinio extra-curricolare. Distribuzione (%) secondo alcune caratteristiche**



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Complessivamente la durata media del percorso di tirocinio extra-curricolare è di circa cinque mesi, mentre la mediana è prossima a sei mesi (tabella 3.6). L'area del Nord-Est mostra i valori più bassi sia in termini di durata media (4,1 mesi) che in termini di valore mediano (4,3 mesi).

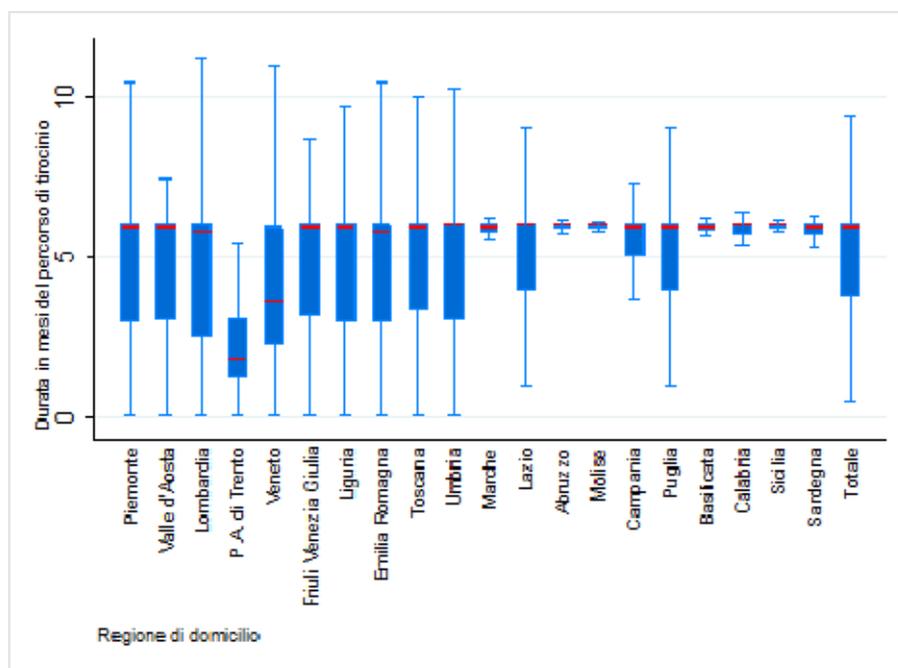
La distribuzione delle durate del tirocinio extra-curricolare per regione di domicilio mette in evidenza, oltre ai valori mediani e medi più bassi mostrati dalla Regione Veneto e dalla Provincia Autonoma di Trento, una più marcata uniformità verso i valori centrali della distribuzione nelle Regioni del Mezzogiorno, con particolare evidenza per la Regione Siciliana e con le eccezioni delle Regioni Campania e Puglia (figura 3.9).

Tabella 3.6 Valori medi e mediani della durata in mesi dei tirocini completati al 31.03.2016

| | Media | Mediana |
|---------------|-------------|-------------|
| Nord-Ovest | 4,79 | 5,90 |
| Nord-Est | 4,12 | 4,26 |
| Centro | 5,06 | 5,93 |
| Sud e Isole | 5,31 | 5,97 |
| Totale | 4,97 | 5,93 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Figura 3.9 Distribuzione delle durate in mesi dei tirocini conclusi per Regione di domicilio del giovane tirocinante

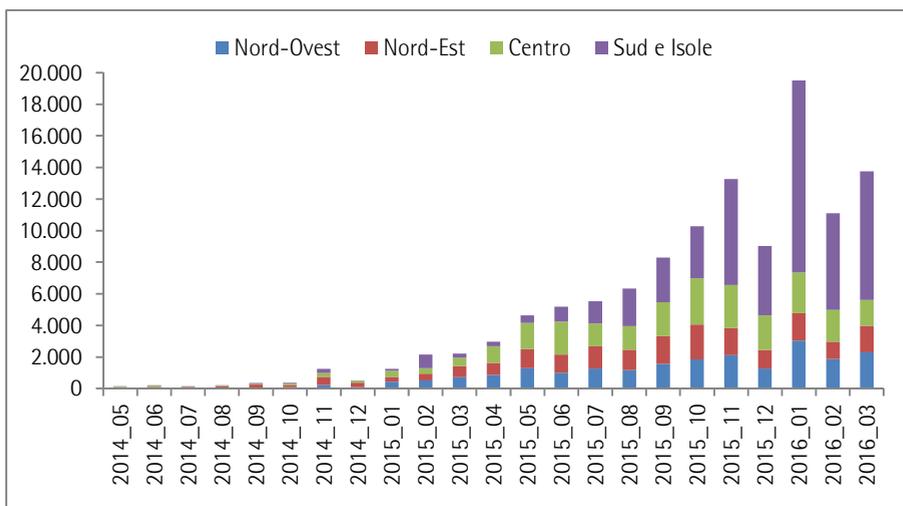


Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Analizzando la distribuzione del numero dei tirocini per mese di conclusione si evidenzia un forte incremento delle conclusioni a partire dall'ultimo trimestre del 2015: circa il 56,2% dei tirocini considerati ha avuto termine tra novembre 2015 e marzo 2016 (figura 3.10). Tale andamento è dovuto principalmente alle regioni del Mezzogiorno che, rispetto alle altre aree del Paese, hanno avuto un ritardo nell'attuazione degli interventi: a settembre 2015 il numero di tirocinanti domiciliati in una regione

del Mezzogiorno che ha completato un tirocinio extra-curriculare rappresentava circa il 24% del totale, sei mesi dopo tale percentuale sale a circa il 43%.

Figura 3.10 Distribuzione dei tirocini per mese di conclusione e area geografica di domicilio del tirocinante



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Al 30 aprile 2016 circa il 36,6% dei giovani che hanno completato un percorso di tirocinio extra-curriculare entro il 31 marzo 2016 risulta avere un rapporto di lavoro alle dipendenze. Ogni 100 assunti a seguito di un tirocinio, 21 giovani trovano un lavoro incentivato con un bonus Garanzia Giovani⁴⁵ (tabella 3.7). Il contributo dell'incentivo alle imprese è più forte per i giovani che vivono nelle regioni meridionali (24,5%). Il tasso di inserimento per i giovani domiciliati nel Nord del Paese (pari a oltre il 50%) è circa il doppio di quello registrato per i giovani che vivono nel Mezzogiorno (pari al 24,5%), benché tale valore sia influenzato dalla diversa dinamica temporale di attuazione del tirocinio extra-curriculare, come già osservato sopra. Il tasso di inserimento per gli uomini è superiore di circa due punti percentuali rispetto a quello delle donne.

⁴⁵ Finanziato dalle risorse del Programma operativo nazionale IOG.

Tabella 3.7 Inserimenti occupazionali dei giovani che hanno completato un tirocinio extra-curriculare entro il 31 marzo 2016

| | Tasso di inserimento conclusione attività | | | | | | Condizione attuale (30/04/2016) | | |
|-------------------------------------|---|----------|-----------------------------|----------|------------------------|----------|---------------------------------|---------------------|---------------------------------------|
| | Conclusi entro il 31/3/2016 | | Conclusi entro il 31/1/2016 | | Conclusi al 31/10/2015 | | Tasso inserimento | Contributo Bonus GG | Media (mesi) dalla fine del tirocinio |
| | a 1 mese | a 1 mese | a 3 mesi | a 1 mese | a 3 mesi | a 6 mesi | | | |
| Totale | 28,7 | 29,8 | 35,0 | 31,3 | 37,0 | 40,9 | 36,6 | 20,9 | 4,9 |
| Genere | | | | | | | | | |
| Maschi | 30,3 | 31,5 | 36,5 | 33,3 | 38,8 | 42,3 | 37,7 | 21,8 | 4,9 |
| Femmine | 27,2 | 28,3 | 33,6 | 29,4 | 35,4 | 39,5 | 35,6 | 20,0 | 4,9 |
| Età alla registrazione | | | | | | | | | |
| 15-18 anni | 28,7 | 28,7 | 33,8 | 28,0 | 34,0 | 37,9 | 36,3 | 21,7 | 4,8 |
| 19-24 anni | 28,6 | 29,7 | 34,6 | 31,2 | 36,9 | 40,6 | 36,4 | 21,8 | 5,0 |
| 25-29 anni | 28,8 | 30,3 | 35,7 | 32,1 | 37,9 | 42,0 | 36,9 | 19,2 | 4,7 |
| Livello di Istruzione | | | | | | | | | |
| Fino alla lic. media | 21,4 | 22,2 | 26,4 | 22,9 | 27,7 | 31,2 | 28,1 | 22,2 | 4,7 |
| Scuola sec. superiore | 28,4 | 29,5 | 34,7 | 31,2 | 37,0 | 40,5 | 36,1 | 22,4 | 4,8 |
| Istruzione terziaria | 34,9 | 36,2 | 42,1 | 36,5 | 42,5 | 47,3 | 44,5 | 17,1 | 5,2 |
| Area geografica di domicilio | | | | | | | | | |
| Nord-Ovest | 43,0 | 41,7 | 47,1 | 35,5 | 41,8 | 47,0 | 52,0 | 17,5 | 5,6 |
| Nord-Est | 38,7 | 38,9 | 45,1 | 38,6 | 44,8 | 48,8 | 49,4 | 18,1 | 6,7 |
| Centro | 30,2 | 31,5 | 36,9 | 30,5 | 36,2 | 39,5 | 39,0 | 22,9 | 5,9 |
| Sud e Isole | 18,5 | 19,5 | 23,9 | 19,6 | 24,4 | 27,5 | 24,5 | 24,5 | 3,5 |
| Cittadinanza | | | | | | | | | |
| Stranieri | 32,9 | 32,8 | 38,2 | 30,9 | 36,4 | 41,5 | 42,3 | 19,6 | 5,4 |
| Italiani | 28,5 | 29,7 | 34,8 | 31,3 | 37,1 | 40,8 | 36,3 | 21,0 | 4,9 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Mlps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Il valore medio della data di conclusione dei tirocini analizzati cade nei primi giorni di dicembre 2015, cioè circa 4,9 mesi prima della data di riferimento del 30 aprile 2016. Ci sono sostanziali difformità rispetto all'area geografica dovute alla differente velocità con cui le regioni hanno iniziato ad attuare gli interventi, e in particolare i percorsi di tirocinio extra-curriculare. Nel Nord-Est la data media di conclusione degli interventi è attorno al 10 ottobre 2015, per una distanza media di 6,7 mesi rispetto alla data di riferimento. Nel Mezzogiorno si ha invece la distanza più breve tra la data di riferimento e la data di conclusione media pari a 3,5 mesi.

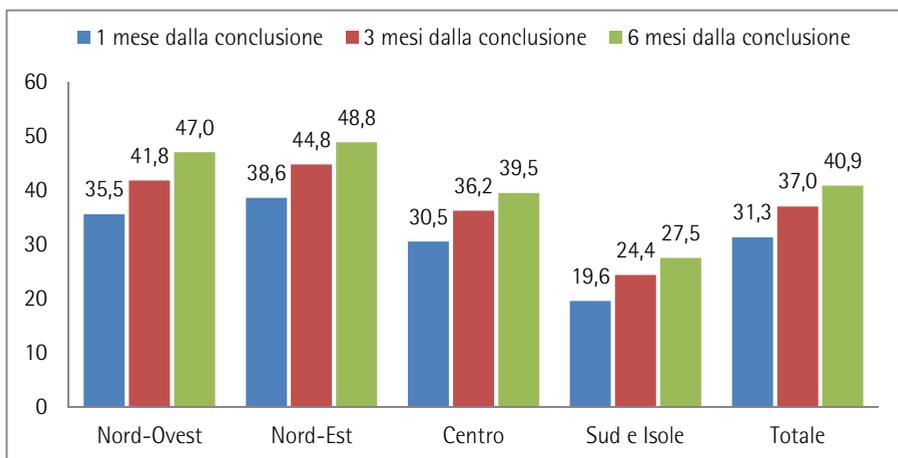
Per quanto attiene ai tassi di inserimento occupazionale alla conclusione del tirocinio extra-curricolare, al 30 aprile 2016 il tasso a un mese dalla conclusione dell'intervento è pari a 28,7%, più basso di oltre un punto percentuale rispetto a quello registrato a fine febbraio 2016 (tirocini conclusi entro il 31 gennaio 2016), e di ben 2,6 punti percentuali rispetto a quello registrato a fine novembre 2015 (tirocini conclusi entro il 31 ottobre 2015) pari a 31,3%. L'analisi per area geografica mostra che questa dinamica dipende quasi esclusivamente dall'incremento del peso percentuale del Mezzogiorno avvenuto nel corso degli ultimi sei mesi, dove si osservano valori del tasso di inserimento più bassi rispetto alle altre aree del Paese: nel Nord-Ovest il tasso di inserimento immediato mostra un *trend* crescente passando dal 35,5% registrato a novembre 2015 all'attuale 43% di aprile 2016; nel Nord-Est e nel Centro il valore si mostra costante con valori attorno al 38,5% e al 30% rispettivamente; nel Sud e nelle Isole il tasso di inserimento immediato mostra un leggero calo passando dal 19,6% di novembre 2015 al 18,5% di aprile 2016.

A sei mesi dalla conclusione dell'intervento il tasso di inserimento sale al 40,9%, ben 9,6 punti percentuali in più rispetto al tasso di inserimento a un mese – quest'ultimo calcolato considerando gli stessi interventi giunti a conclusione entro il 31 ottobre 2015 –, ciò si traduce in un incremento relativo del 30,6% (figura 3.11).

Nel Nord del Paese quasi un giovane su due ha un'occupazione nei sei mesi successivi alla conclusione del tirocinio. Nel Mezzogiorno si verifica il più alto incremento relativo dei tassi di inserimento immediati e di breve e medio periodo: il tasso di inserimento passa dal 19,6%, ad un mese dalla conclusione del tirocinio, al 27,5% a sei mesi dalla conclusione comportando un incremento in termini relativi del 40,6%.

Per un approfondimento sulla dinamica degli inserimenti immediati per area geografica si rinvia al box 3.2.

Figura 3.11 Inserimenti occupazionali immediati e di breve/medio periodo dei giovani che hanno concluso tirocini extra-curricolari conclusi entro ottobre 2015



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Box 3.2 - Dinamica occupazionale: tasso di inserimento immediato (ad un mese)

Di seguito si sviluppa un'analisi in serie storica dell'efficacia del tirocinio quale strumento in grado di fornire un'opportunità di sbocco occupazionale immediato (entro quattro settimane dalla conclusione dell'intervento). Tale analisi tiene in considerazione, oltre agli aspetti legati alla stagionalità dell'occupazione, l'andamento del bonus occupazionale Garanzia Giovani e l'area geografica di riferimento. A gennaio 2016 il tasso di inserimento immediato subisce una netta caduta (circa 10 punti percentuali) rispetto al *trend* registrato negli ultimi mesi del 2015 (figure 3.12 e 3.13). Ciò è dovuto principalmente a una impennata nel numero dei tirocini giunti a conclusione, in particolare nell'area del Mezzogiorno, mentre il numero di occupati resta sostanzialmente stabile attorno alle 4 mila unità. Nella figura vengono riportate le differenti dinamiche occupazionali legate all'attività del tirocinio extra-curricolare nelle quattro macro-aree geografiche del Paese, di seguito brevemente illustrate.

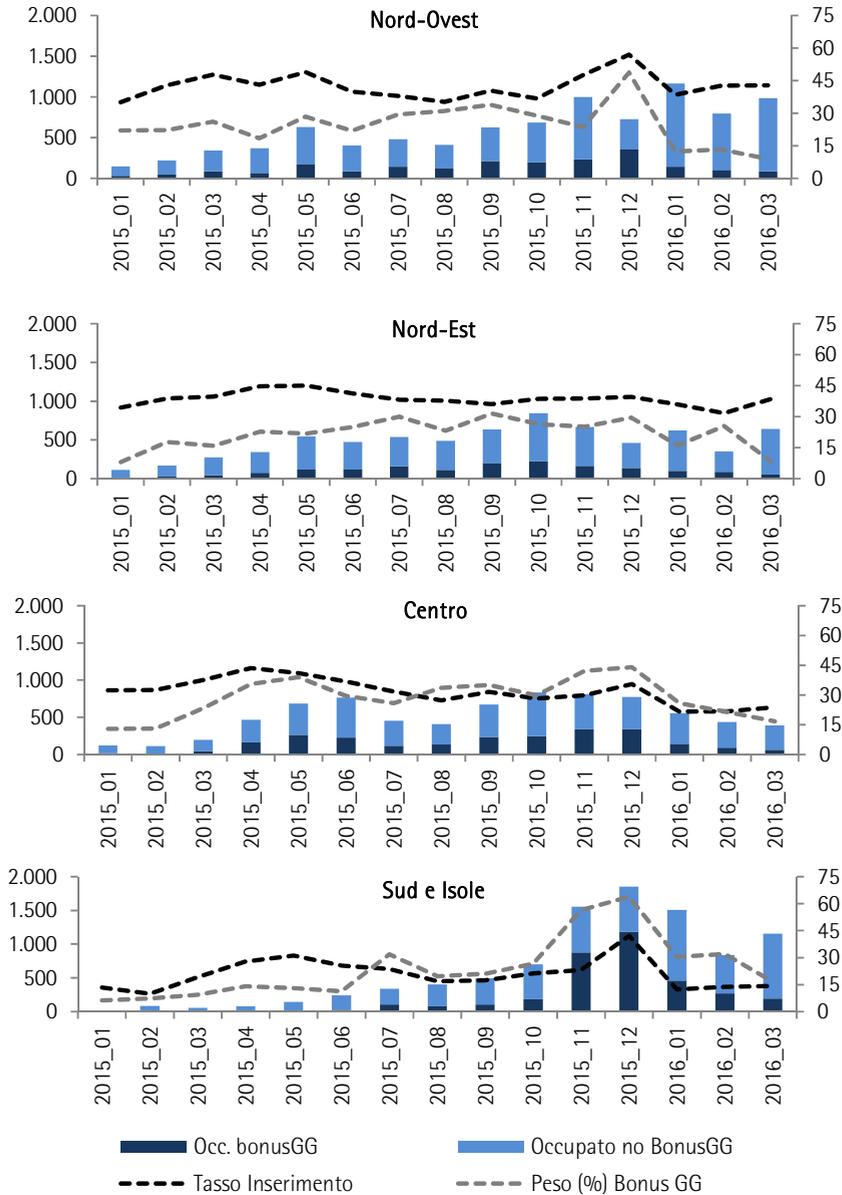
Nord-Ovest. Al netto di fenomeni di stagionalità, il numero di occupati a un mese dalla conclusione del tirocinio, si mantiene sostanzialmente stabile. Il tasso di inserimento immediato mostra un *trend* decrescente nel primo trimestre del 2016 per effetto di un corrispondente aumento del numero dei tirocini giunti a conclusione. Nei primi mesi del 2016 si riduce inoltre il peso dell'occupazione incentivata attraverso il bonus: 11,5% contro una media del 32% nell'ultimo semestre del 2015. Il *trend* di lungo periodo del tasso di inserimento è comunque positivo.

Nord-Est. Nell'ultimo semestre considerato, al netto dei fenomeni di stagionalità, la dinamica occupazionale a un mese dalla fine del tirocinio appare abbastanza costante, sia in termini di numero di occupati (con una media di circa 600 unità mensili) che in termini di tasso di inserimento (con valori che oscillano intorno al 37%). Decresce il peso delle assunzioni incentivata tramite bonus.

Centro. Per le Regioni del Centro nei primi mesi del 2016 si osserva un calo sia nel numero dei giovani che hanno completato un percorso di tirocinio sia, in proporzione inferiore, del numero degli occupati. Il risultato complessivo è un aumento nel tasso di inserimento. A partire da giugno 2015 il tasso di inserimento immediato mostra comunque un *trend* decrescente. Nel primo semestre dell'anno 2015 il tasso di inserimento medio è stato del 38,7% contro il 30,6% registrato nella seconda parte dello stesso anno.

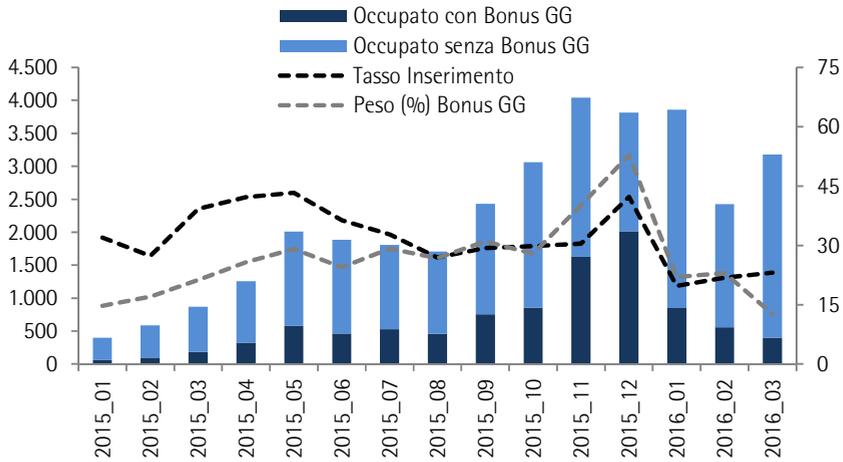
Sud e Isole. L'area è fortemente influenzata dalla dinamica della Regione Siciliana, soprattutto con riferimento all'ultima parte del 2015, che da sola rappresenta circa il 60% dei tirocini giunti a conclusione e poco più della metà degli occupati. Il tasso di inserimento è caratterizzato da un forte picco a dicembre 2015, che è legato anche a un consistente livello di occupazione incentivata tramite il bonus occupazionale della Garanzia Giovani, che nel solo mese di dicembre ha riguardato quasi due occupati su tre. I livelli occupazionali, nei primi mesi del 2016, si mantengono comunque stabili benché il livello del tasso di inserimento sia sensibilmente più basso rispetto all'ultima parte dell'anno 2015 a motivo di un numero comunque sostenuto di tirocini che giungono a conclusione e di una più bassa incidenza del bonus occupazionale Garanzia Giovani.

Figura 3.12 Inserimenti occupazionali immediati e livelli di occupazione dei giovani che hanno completato un percorso di tirocinio extra-curricolare in Garanzia Giovani, per mese di conclusione del tirocinio e macro-area



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Figura 3.13 Inserimenti occupazionali immediati e livelli di occupazione dei giovani che hanno completato un percorso di tirocinio extra-curricolare in Garanzia Giovani, per mese di conclusione del tirocinio. Totale Italia



Fonte: elaborazione Isfol su dati MIps-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

4. La Garanzia Giovani in Europa

Questo capitolo focalizza l'attenzione sui 28 Paesi europei che gradualmente a partire dal 2014 hanno proceduto all'avvio della Garanzia Giovani. I principali indicatori macroeconomici descrittivi della condizione occupazionale giovanile sono analizzati ai fini dell'osservazione, nel periodo precedente e immediatamente successivo all'introduzione dello schema, degli andamenti medi e del livello di convergenza o divergenza tra i Paesi. L'obiettivo è quello di indagare se le condizioni specifiche iniziali e di contesto possano seppur descrittivamente contribuire a spiegare analogie e differenze negli andamenti e nelle scelte di implementazione, ponendo particolare attenzione alle implicazioni che la divergenza nel numero assoluto di Neet e la variabilità al loro interno nella composizione tra disoccupazione e inattività hanno nel comparare le risorse finanziarie investite, gli sforzi necessari, le scelte operate.

4.1 Il contesto iniziale della disoccupazione e dell'inattività

Quando nell'aprile 2013 il Consiglio europeo ha adottato la Raccomandazione che istituisce la Garanzia Giovani, la situazione occupazionale giovanile era considerata inaccettabile, con 5,5 milioni di giovani disoccupati in Europa – 1,4 milioni in più dall'inizio della crisi economica – e un tasso di disoccupazione del 23,6% aumentato nel corso dei precedenti quattro anni di 8 punti percentuali. Preoccupava inoltre la quota di giovani che non studiano e non lavorano salita al 13,2%, oltre 2 punti percentuali in più dal 2008, equivalente a 7,5 milioni di giovani Neet.

In aggiunta, tra il 2008 e il 2012, si è assistito, oltre ad un peggioramento medio della situazione occupazionale giovanile, ad un significativo aumento della divergenza tra i Paesi europei (figura 4.1): mentre in Germania il tasso di disoccupazione giovanile diminuiva, in Grecia e in Spagna si verificavano balzi superiori o vicini a 30 punti percentuali, portando la variazione tra il Paese con il più alto tasso di disoccupazione giovanile e il Paese con il più basso tasso dai 19 punti del 2008 ai ben 47 punti percentuali del 2012. Mentre nel 2008 la disoccupazione giovanile non superava la quota del 25%, nel 2012 sono 13 i Paesi europei nei quali il tasso supera tale valore.

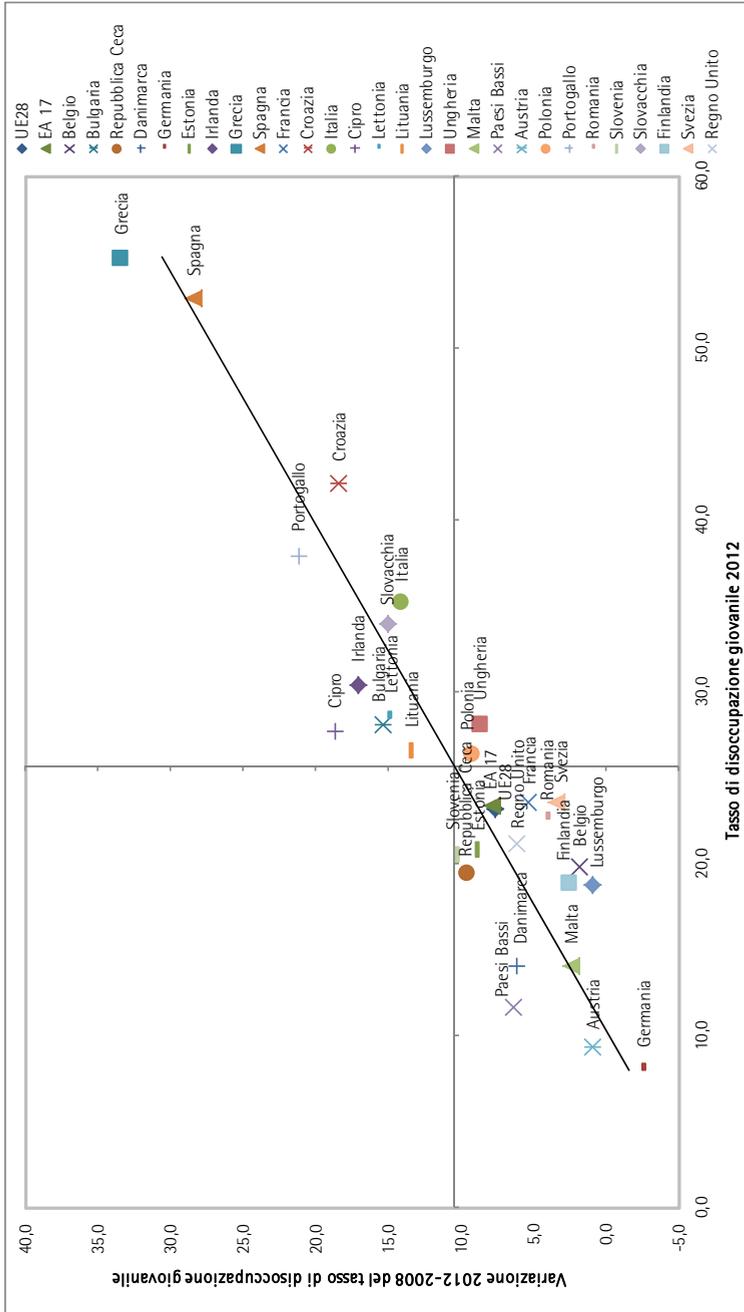
Analoga significativa tendenza alla divergenza tra i Paesi europei si osserva nel periodo 2008-2012 nella percentuale di giovani non occupati e non impegnati in percorsi formativi: mentre Germania, Lussemburgo, Austria e Svezia riducevano o mantenevano costanti le già basse (inferiori al 10%) quote di Neet tra la popolazione giovanile, in Bulgaria, Italia, Spagna e Irlanda si registravano aumenti di circa 4 punti percentuali e in Grecia di quasi 9 punti, portando la percentuale di Neet in tali paesi a valori superiori o prossimi al 20% (figura 4.2). Nel 2012, considerati cento giovani, se sono solo 5 gli olandesi che non studiano e non lavorano, sono 21 i giovani Neet bulgari o italiani.

Nella misura in cui gli effetti negativi e quindi i costi dell'inattività e della disoccupazione aumentano tanto maggiore è il tempo di permanenza dei giovani in tali condizioni, allarmava, e ancor oggi desta motivo di preoccupazione, l'evoluzione del tasso di giovani disoccupati da oltre 12 mesi. Tale tasso, dopo una graduale diminuzione di circa 2,5 punti percentuali tra il 2003 e il 2008, ha registrato in Europa un costante incremento per complessivi 4 punti tra il 2008 e il 2012. Anche la disoccupazione giovanile di lungo periodo varia considerevolmente tra i paesi europei, con una accentuazione della divergenza nel periodo successivo alla crisi economico-finanziaria. La Grecia, con un aumento di oltre 19 punti percentuali raggiungeva un valore superiore al 27%, seguita, con variazioni a due cifre, da Spagna, Croazia e Irlanda; dall'altro lato dello spettro Germania, Lussemburgo, Austria, Belgio e Svezia presentavano variazioni negative o inferiori all'1%. La variazione tra il valore più alto e quello più basso passava così dai 10 punti del 2008 ai 26 punti del 2012 (figura 4.3). I tre indicatori finora considerati, seppur a un alto livello di aggregazione, mettono in luce due importanti evidenze che caratterizzano la situazione lavorativa dei giovani nei paesi europei nel periodo immediatamente precedente l'introduzione della Garanzia Giovani.

La prima è che, indipendentemente dai diversi fattori macroeconomici che possono influenzare la condizione occupazionale giovanile, i paesi pionieri in politiche del lavoro mirate all'attivazione, che nel decennio tra il 1980 e il 1990 hanno introdotto schemi di garanzia giovani – come la Svezia nel 1984, la Finlandia e la Danimarca nel 1996, ma anche l'Austria nel 2008 – e/o che disponevano di un sistema di servizi per l'occupazione robusto ed efficiente nel fornire un approccio personalizzato all'analisi dei fabbisogni e all'offerta di lavoro o di formazione accademica o professionale – come la Germania –, hanno ben tenuto, e in alcuni casi migliorato, la condizione occupazionale dei giovani anche successivamente all'inizio della crisi.

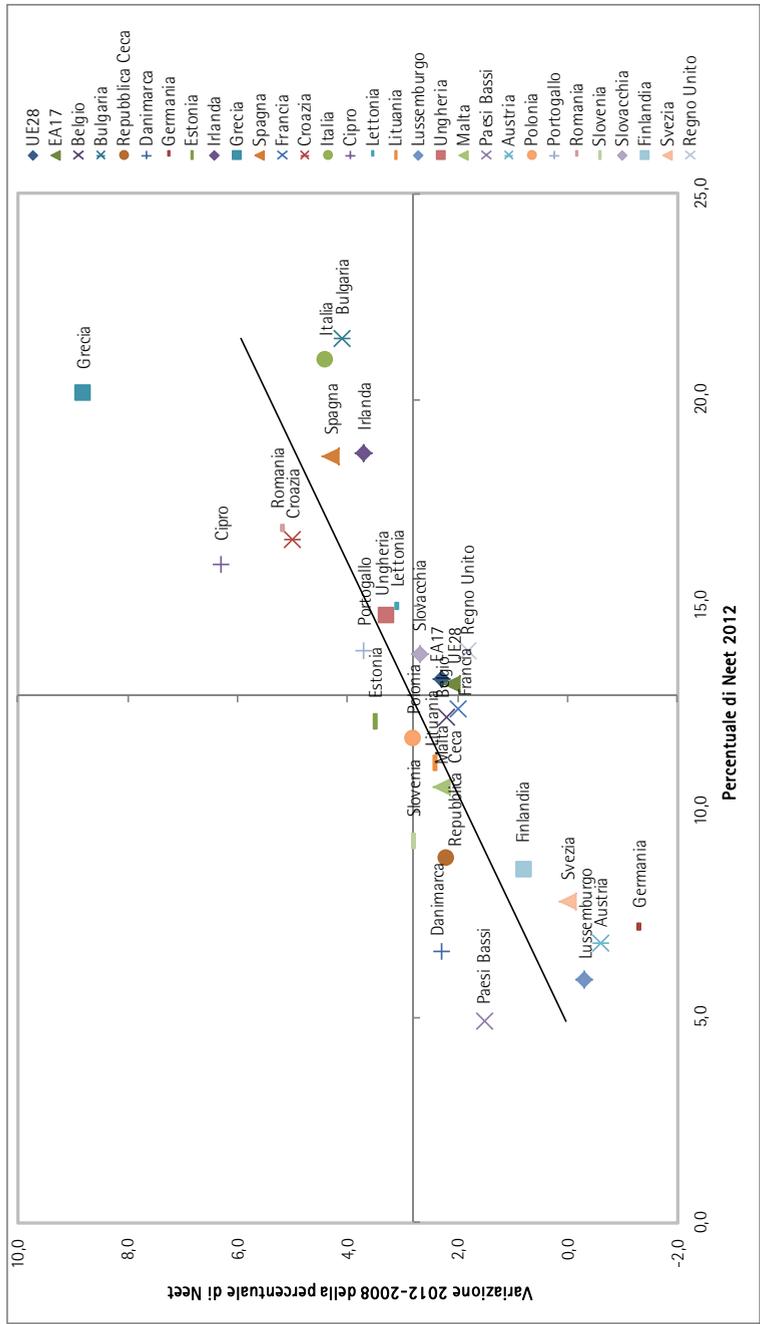
La seconda è che la divergenza tra i paesi che si osserva nei principali indicatori nel periodo iniziale della crisi economica, con i paesi con performance già critiche che vedono ulteriormente aggravare la propria posizione, rappresenta la tendenza di fondo all'interno della quale si collocano l'introduzione e i primi anni di implementazione della Garanzia Giovani.

Figura 4.1 Tasso di disoccupazione giovanile 2012 e variazione 2008-2012*



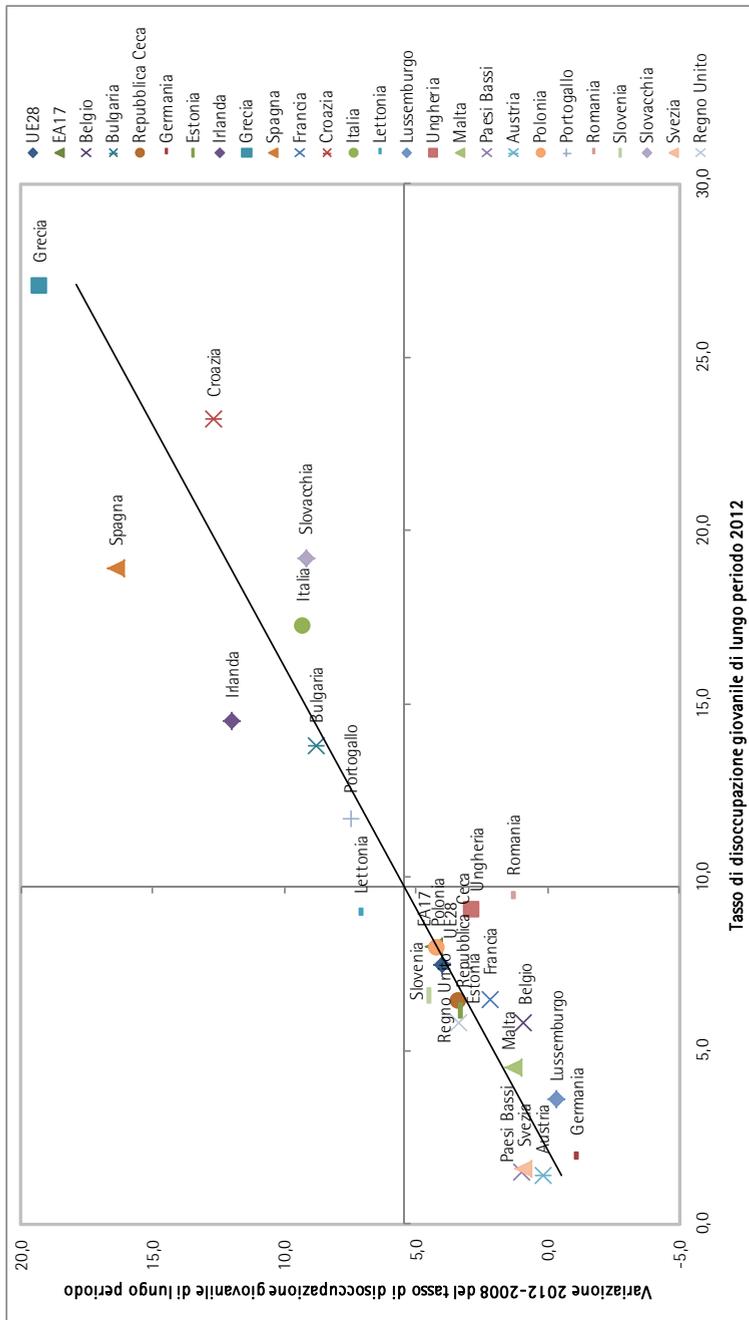
* Gli assi sono centrati sulla media non pesata dei 28 Paesi europei.
Fonte: elaborazione Istat su dati Eurostat - LFS

Figura 4.2 Percentuale di Neet 2012 e variazione 2008-2012*



* Gli assi sono centrati sulla media non pesata dei 28 Paesi europei.
Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat - LFS

Figura 4.3 Tasso di disoccupazione giovanile di lungo periodo 2012 e variazione 2008-2012*



* Gli assi sono centrati sulla media non pesata dei 28 Paesi europei. Dati mancanti per Danimarca, Cipro, Lituania, Finlandia.
Fonte: elaborazione IfoI su dati Eurostat-LFS

Nel contesto di una significativa ed accresciuta variabilità tra paesi la Garanzia Giovani rappresenta un programma che prevede una comune struttura di *policy* e un insieme di criteri e requisiti condivisi, che si traduce in piani operativi e modalità di attuazione specifici e strettamente interrelati ai contesti istituzionali e del mercato del lavoro nazionali.

Tale variabilità tra paesi è tanto più evidente quanto più si disaggrega l'analisi per caratteristiche individuali e territoriali, tendendo conto, ad esempio, del genere, di specifiche fasce di età all'interno o in aggiunta ai 15-24-enni, del livello regionale. Ma anche solo considerando a livello aggregato la diversa composizione, all'interno dei Neet, tra disoccupati e inattivi, si possono individuare dei raggruppamenti tra i paesi utili per il confronto comparato.

Considerando la situazione al 2012, si possono definire quindi, per finalità strumentali all'analisi, i seguenti raggruppamenti (tabella 4.1):

- un primo gruppo caratterizzato da alti tassi di disoccupazione giovanile (superiore al 25%) e alta percentuale di Neet (superiore al 15%); ne fanno parte, oltre all'Italia, la Bulgaria, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, la Croazia e Cipro;
- un secondo gruppo con alti tassi di disoccupazione e una percentuale di Neet inferiore al 15%; comprende la Lettonia, la Lituania, l'Ungheria, la Polonia, il Portogallo e la Slovacchia;
- un terzo gruppo, con un tasso di disoccupazione compreso tra il 20% e il 25% e una quota di Neet superiore al 15%, nel quale rientra la sola Romania;
- un quarto gruppo che presenta un tasso di disoccupazione compreso tra il 20% e il 25% e una percentuale di Neet inferiore al 15%; rientrano in esso l'Estonia, la Francia, la Slovenia, la Svezia e il Regno Unito;
- un quinto e ultimo gruppo caratterizzato da bassi tassi di disoccupazione e bassa percentuale di Neet; è il caso del Belgio, della Repubblica Ceca, della Danimarca, della Germania, del Lussemburgo, di Malta, dei Paesi Bassi, dell'Austria, della Finlandia, ovvero, di quei paesi che, ad eccezione del Belgio e della Repubblica Ceca, non sono eleggibili per il finanziamento specifico della IOG (Iniziativa Occupazione Giovanile).

Tabella 4.1 Raggruppamento dei Paesi per livello di tasso di disoccupazione e di percentuale di Neet nel 2012

| | Tasso di disoccupazione 2012 (A) | % di Neet 2012 (B) | Eligibilità per la YEI | Gruppo I (A>25%; B>15%) | Gruppo II (A>25%; B<15%) | Gruppo III (20%<A<25%; B>15%) | Gruppo IV (20%<A<25%; B<15%) | Gruppo V (A<20%; B<15%) |
|-------------|----------------------------------|--------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------------|------------------------------|-------------------------|
| Belgio | 19,8 | 12,3 | SI | | | | | Belgio |
| Bulgaria | 28,1 | 21,5 | SI | Bulgaria | | | | |
| Rep. Ceca | 19,5 | 8,9 | SI | | | | | Rep. Ceca |
| Danimarca | 14,1 | 6,6 | NO | | | | | Danimarca |
| Germania | 8,0 | 7,1 | NO | | | | | Germania |
| Estonia | 20,9 | 12,2 | NO | | | | Estonia | |
| Irlanda | 30,4 | 18,7 | SI | Irlanda | | | | |
| Grecia | 55,3 | 20,2 | SI | Grecia | | | | |
| Spagna | 52,9 | 18,6 | SI | Spagna | | | | |
| Francia | 23,6 | 12,5 | SI | | | | Francia | |
| Croazia | 42,1 | 16,6 | SI | Croazia | | | | |
| Italia | 35,3 | 21,0 | SI | Italia | | | | |
| Cipro | 27,7 | 16,0 | SI | Cipro | | | | |
| Lettonia | 28,5 | 14,9 | SI | | Lettonia | | | |
| Lituania | 26,7 | 11,2 | SI | | Lituania | | | |
| Lussemburgo | 18,8 | 5,9 | NO | | | | | Lussemburgo |
| Ungheria | 28,2 | 14,8 | SI | | Ungheria | | | |
| Malta | 14,1 | 10,6 | NO | | | | | Malta |
| Paesi Bassi | 11,7 | 4,9 | NO | | | | | Paesi Bassi |
| Austria | 9,4 | 6,8 | NO | | | | | Austria |
| Polonia | 26,5 | 11,8 | SI | | Polonia | | | |
| Portogallo | 37,9 | 13,9 | SI | | Portogallo | | | |
| Romania | 22,6 | 16,8 | SI | | | Romania | | |
| Slovenia | 20,6 | 9,3 | SI | | | | Slovenia | |
| Slovacchia | 34,0 | 13,8 | SI | | Slovacchia | | | |
| Finlandia | 19,0 | 8,6 | SI | | | | | Finlandia |
| Svezia | 23,6 | 7,8 | NO | | | | Svezia | |
| Regno Unito | 21,2 | 13,9 | SI | | | | R. Unito | |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat - LFS

La IOG, difatti, come detto nel cap. 1, finanzia esclusivamente i programmi rivolti ai Neet degli Stati membri le cui Regioni (livello NUTS 2) presentavano nel 2012 un tasso di disoccupazione dei 15-24enni superiore al 25% (o al 20% per i soli Stati membri che nel 2012 avevano sperimentato un aumento superiore al 30% del tasso di di-

soccupazione) e rappresenta una delle principali fonti di finanziamento della Garanzia Giovani.

Proprio le modalità di assegnazione della linea specifica di finanziamento IOG forniscono un esempio di come la variabilità nella composizione tra disoccupazione e inattività tra i diversi Paesi si rifletta in termini di distribuzione delle risorse finanziarie e livelli di copertura potenziale⁴⁶ che queste stesse risorse possono avere relativamente alla dimensione dei Neet. La distribuzione delle risorse finanziarie della IOG si basa infatti sulla disoccupazione relativa a livello NUTS2; in tabella 4.2 è riportata la distribuzione delle risorse finanziarie assegnate a ciascun Paese eleggibile per il periodo 2014-2015 e del pre-finanziamento erogato al fine di facilitare il flusso di risorse e rendere più veloce l'implementazione delle misure di supporto ai giovani Neet, che nel 2015, a seguito dell'aumento dello stesso attuato dalla Commissione europea⁴⁷, prevede l'erogazione di un ammontare complessivo⁴⁸ di risorse pari a un miliardo di euro.

Secondo le stime della Commissione, tale ammontare del pre-finanziamento può potenzialmente fornire supporto con azioni individuali dirette a circa 650 mila giovani. Nella tabella 4.2 sono riportati, per ogni Paese eleggibile e sulla base di un esercizio di simulazione che utilizza per ciascuno di essi gli stessi parametri utilizzati per la stima a livello europeo, i giovani che nel 2015 potevano ricevere aiuto con le risorse del pre-finanziamento assegnate. Come si può osservare, la quota di pre-finanziamento associata all'Italia poteva supportare interventi per circa 115 mila giovani⁴⁹, il numero assoluto più alto dopo i 119 mila della Spagna. Tuttavia, rapportando tale numero di giovani all'insieme dei beneficiari potenziali risulta un tasso di copertura potenziale relativamente basso. Come si può osservare nell'ultima colonna difatti, l'Italia, rispetto agli altri Paesi⁵⁰ per i quali il confronto ha senso – ovvero quelli che risultano eleggibili alla IOG per la totalità (o quasi) del territorio nazionale – può con questa parte di risorse supportare il 9,2% del bacino potenziale, a causa dell'elevato numero assoluto di Neet che presenta. Al contrario, la Spagna, la Grecia o il Portogallo, che hanno assegnata una quantità significativa di risorse finanziarie, in alcuni casi anche minore di quella relativa all'Italia, presentano tassi di copertura potenziale superiori al caso italiano per il più ridotto numero assoluto di Neet. Presumibilmente una allocazione delle risorse in funzione della dimensione dei Neet piuttosto che della disoccupazione giovanile sarebbe più rispondente ai fabbisogni di supporto dei singoli contesti territoriali.

⁴⁶ Qui intendendo la quota di giovani Neet che possono potenzialmente ricevere interventi a valere su risorse date in un periodo.

⁴⁷ Regolamento (UE) 779/2015 del 20 maggio 2015, di modifica del Regolamento (UE) n. 1304/2013.

⁴⁸ Si rinvia al par. 1.1 per il dettaglio delle risorse IOG attribuite all'Italia e del meccanismo di riparto del fondo IOG con equivalente importo di Fondo sociale europeo.

⁴⁹ Occorre specificare che non si sta considerando l'insieme delle risorse disponibili per la Garanzia Giovani, che comprendono oltre alla contropartita derivante dal Fse anche le risorse del co-finanziamento nazionale; si tratta invece del finanziamento anticipato di liquidità allo scopo di far fronte alle prime spese del programma.

⁵⁰ Nella tabella 4.2 tali Paesi sono quelli indicati in grassetto.

Tabella 4.2 Distribuzione del pre-finanziamento IOG 2015 e stima della quota di Neet 15-24 potenzialmente supportati nel 2015 per Paese

| | Eligibilità per la IOG | Distribuzione risorse linea specifica di finanziamento IOG (in milioni) | Pre-finanziamento linea specifica di finanziamento IOG (in milioni) | Pre-finanziamento complessivo UE (IOG + FSE, in milioni), dati simulati | Giovani potenzialmente supportati nel 2015 (in migliaia), dati simulati A | Numero di Neet 2015 (in migliaia) B | Quota (%) di Neet potenzialmente supportati nel 2015, dati simulati C=100xA/B* |
|-----------------|------------------------|---|---|---|---|-------------------------------------|--|
| Belgio | SI | 42,4 | 12,7 | 13 | 8,6 | 162,0 | 5,3 |
| Bulgaria | SI | 55,2 | 16,6 | 17 | 11,2 | 151,4 | 7,4 |
| Rep. Ceca | SI | 13,6 | 4,1 | 4 | 2,8 | 95,0 | 2,9 |
| Danimarca | NO | - | - | - | - | - | - |
| Germania | NO | - | - | - | - | - | - |
| Estonia | NO | - | - | - | - | - | - |
| Irlanda | SI | 68,1 | 20,4 | 21 | 13,8 | 96,9 | 14,2 |
| Grecia | SI | 171,5 | 51,5 | 54 | 34,7 | 217,2 | 16,0 |
| Spagna | SI | 943,5 | 283,0 | 295 | 191,0 | 832,3 | 22,9 |
| Francia | SI | 310,2 | 93,0 | 97 | 62,8 | 933,8 | 6,7 |
| Croazia | SI | 66,2 | 19,9 | 21 | 13,4 | 80,7 | 16,6 |
| Italia | SI | 567,5 | 170,3 | 177 | 114,9 | 1.246,7 | 9,2 |
| Cipro | SI | 11,6 | 3,5 | 4 | 2,3 | 16,7 | 14,0 |
| Lettonia | SI | 29,0 | 8,7 | 9 | 5,9 | 29,9 | 19,6 |
| Lituania | SI | 31,8 | 9,5 | 10 | 6,4 | 41,4 | 15,6 |
| Lussemburgo | NO | - | - | - | - | - | - |
| Ungheria | SI | 49,8 | 14,9 | 16 | 10,1 | 162,5 | 6,2 |
| Malta | NO | - | - | - | - | - | - |
| Paesi Bassi | NO | - | - | - | - | - | - |
| Austria | NO | - | - | - | - | - | - |
| Polonia | SI | 252,4 | 75,7 | 79 | 51,1 | 493,4 | 10,4 |
| Portogallo | SI | 160,8 | 48,2 | 50 | 32,5 | 153,2 | 21,2 |
| Romania | SI | 106,0 | 31,8 | 33 | 21,5 | 367,6 | 5,8 |
| Slovenia | SI | 9,2 | 2,8 | 3 | 1,9 | 19,0 | 9,8 |
| Slovacchia | SI | 72,2 | 21,7 | 23 | 14,6 | 91,0 | 16,1 |
| Finlandia | SI | 44,2 | 13,2 | 14 | 8,9 | 53,7 | 16,7 |
| Svezia | NO | - | - | - | - | - | - |
| Regno Unito | SI | 206,1 | 61,8 | 64 | 41,7 | 1.067,0 | 3,9 |
| Totale | | 3.211,2 | 963,4 | 1.004 | 649,9 | 7.241,6 | 9,0 |

* Nell'ultima colonna il valore di 9,2% per l'Italia, e analogamente per gli altri Paesi, non rappresenta un obiettivo di copertura ma una stima delle quote di giovani Neet che possono essere supportati con risorse del solo pre-finanziamento.

Fonte: elaborazione Isfol su dati European Commission: [Infographic: map of the beneficiary regions](#)

La crucialità della divergenza nel numero di Neet quale elemento rilevante per riportare gli sforzi non solo economici, ma anche amministrativi e operativi per contrastare il fenomeno, è ancor più significativa se si tiene conto che molti Paesi europei, fin dall'inizio – come l'Italia – o in un secondo tempo (tabella 4.3), hanno esteso

l'eleggibilità al programma a giovani con età superiore ai 25 anni, aumentando quindi la numerosità dell'aggregato dei giovani cui è rivolto. Se dunque per l'Italia la numerosità si colloca in un ordine di grandezza di 2,5 milioni di individui⁵¹, in Francia, Regno Unito e Spagna si passa a circa un milione di giovani.

4.2 Analogie e differenze nel disegno e nell'implementazione

Un primo aspetto chiave per la definizione del disegno del programma è rappresentato dalla composizione, all'interno dell'aggregato dei Neet, tra disoccupati e inattivi. I Paesi qui classificati nel gruppo I, caratterizzati da alti tassi di disoccupazione e di Neet, sono i soli, tra i 28 Paesi europei e ad esclusione di Cipro, a presentare coerentemente una quota di inattivi superiore a quella dei disoccupati. In altri termini, in tali Paesi, tra i Neet risultano prevalenti i giovani che, forse perché scoraggiati, non tentano quelle azioni di ricerca attiva necessarie per rientrare formalmente tra i disoccupati. È evidente che per tali Paesi sia prioritario l'obiettivo del coinvolgimento e dell'attivazione dei giovani più lontani dal mercato del lavoro. Non stupisce dunque che in tre Paesi del gruppo I, l'Italia, la Spagna e in misura più ridotta, la Grecia, sia stato creato un apposito sito web finalizzato, oltre che a informare, a consentire la registrazione diretta al programma. Un sistema di arruolamento, questo, certamente più facile e meno impegnativo della presentazione presso un servizio per l'impiego. La medesima scelta è stata attuata in Portogallo, Romania e Lettonia, che presentano percentuali di Neet più basse, ma comunque superiori alla media europea, e in Estonia (tabella 4.3). Nel gruppo I, analoghi obiettivi, ma con interventi diversi sono perseguiti in Bulgaria e Croazia, la prima, con il lancio del Programma "Activating the inactive" e l'impiego di incontri sul territorio con mediatori dedicati, la seconda con un sistema di tracciamento dei Neet nell'ambito della costruzione di un registro delle risorse umane.

Gli interventi previsti nella Garanzia Giovani, in estrema sintesi, sono usualmente raggruppati in tre categorie⁵²: i servizi di intermediazione per il lavoro (assistenza nella ricerca e sviluppo di un piano personalizzato di carriera); le misure di politica attiva rivolte all'offerta di lavoro e finalizzate ad accrescere e ampliare le competenze dei giovani, in particolare quelle richieste dal mercato del lavoro (istruzione e formazione per l'inserimento e il reinserimento nel lavoro o nello studio, formazione duale, tirocinio extra-curricolare, apprendistato); le misure di politica attiva rivolte alla domanda di lavoro (incentivi all'assunzione, creazione diretta di posti di lavoro, interventi e incentivi per l'imprenditorialità).

⁵¹ Si rinvia al par. 1.2 per la stima del bacino potenziale di giovani Neet 15-29enni individuata all'interno del Piano italiano di attuazione della Garanzia Giovani.

⁵² Cfr. ILO (2015), *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, di Escudero, V., Mourelo, E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015; Eurofound (2015), *Social inclusion of young people*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Tabella 4.3 Fasce di età eleggibili e modalità di registrazione alla Garanzia Giovani per Paesi*

| | Gruppo** | Fascia di età target di misure specifiche della Garanzia Giovani | Modalità di registrazione alla Garanzia Giovani |
|-------------|----------|---|--|
| Belgio | V | Fino a 25 anni | PES di riferimento |
| Bulgaria | I | Fino a 30 anni, con particolare attenzione agli under 25 | Ufficio del lavoro locale |
| Rep. Ceca | V | Fino a 25 anni | Servizio per l'impiego locale |
| Danimarca | V | Fino a 30 anni | Centro per l'impiego |
| Germania | V | Fino a 25 anni (jugend-berufsagenturen) | Agenzia per l'occupazione locale- Centro per l'impiego locale (per i percettori di sussidi di disoccupazione) |
| Estonia | IV | 17-19 anni (My First job) | Sito web dedicato |
| Irlanda | I | 18-24 anni | Ufficio del lavoro locale |
| Grecia | I | Fino a 29 anni (Vouchers for access to the labour market) | Pagina dedicata nel Portale Fse 2014-2020 |
| Spagna | I | 16-29 anni | Sito web dedicato |
| Francia | IV | Fino a 25 anni | Centro per l'impiego locale Missions locales |
| Croazia | I | Fino a 30 anni | Servizio per l'impiego locale |
| Italia | I | 15-29 anni | Sito web dedicato |
| Cipro | I | Fino a 25 anni | PES di riferimento |
| Lettonia | II | 15-29 anni | Sito web dedicato |
| Lituania | II | 15-29 anni | Servizio per l'impiego locale |
| Lussemburgo | V | 16-24 | Centro per l'orientamento (Maison de l'Orientalion) |
| Ungheria | II | Fino a 25 | Centro per l'impiego |
| Malta | V | Fino a 25 | Info/contact point dedicato |
| Paesi Bassi | V | Fino a 27 | Servizio sociale locale Servizio per l'impiego locale |
| Austria | V | Fino a 18 anni (training guarantee) Fino a 25 anni (Youth Guarantee) | Centro per il lavoro locale |
| Polonia | II | Fino a 25 anni Fino a 30 (Programma per giovani imprenditori) | Ufficio del lavoro locale |
| Portogallo | II | Fino a 29 anni | Sito web dedicato |
| Romania | III | Fino a 25 | Sito web dedicato |
| Slovenia | IV | Fino a 29 | Centro per il lavoro locale |

segue

Tabella 4.3 segue

| | Gruppo | Fascia di età target di misure specifiche della Garanzia Giovani | Modalità di registrazione alla Garanzia Giovani |
|-------------|--------|--|---|
| Slovacchia | II | Fino a 25 anni | Servizio per l'impiego locale |
| Finlandia | V | Fino a 30 anni | Ufficio del lavoro locale Servizio on line (per i disoccupati) |
| Svezia | IV | Fino a 25 anni | Servizio per l'impiego locale |
| Regno Unito | IV | 18-24 anni | Centro per il lavoro locale Sito web dedicato (solo per l'apprendistato) |

* Le informazioni si riferiscono e tengono conto degli aggiornamenti fino a settembre 2015.

** Sulla base delle soglie qui utilizzate:

Gruppo I: alti tassi di disoccupazione giovanile, alta percentuale di Neet

Gruppo II: alti tassi di disoccupazione giovanile, bassa percentuale di Neet

Gruppo III: medi tassi di disoccupazione giovanile, alta percentuale di Neet

Gruppo IV: medi tassi di disoccupazione giovanile, bassa percentuale di Neet

Gruppo V: bassi tassi di disoccupazione giovanile, bassa percentuale di Neet

Fonte: elaborazione Isfol su dati European Commission, Employment, Social Affairs & Inclusion, Youth Guarantee

I servizi di intermediazione per il lavoro sono ovviamente presenti in tutti i piani di Garanzia Giovani e l'introduzione del programma ha promosso interventi migliorativi dell'efficacia dei servizi, rafforzamento delle risorse umane, strumentali e tecnologiche, introduzione di servizi dedicati ai giovani e sviluppo di metodologie di gestione degli utenti innovative, inserendosi, in alcuni casi, all'interno di processi di riforma dei SPI (Lussemburgo, Romania, Spagna) o del sistema di *governance* delle politiche attive (Italia, Irlanda). Nei Paesi del gruppo V sono state promosse, nell'ambito della Garanzia Giovani, misure finalizzate a ridurre le barriere e migliorare la cooperazione tra gli attori chiave della transizione scuola lavoro, anche attraverso l'allocatione condizionale di fondi tra i differenti organismi coinvolti (Belgio, Paesi Bassi) o il rafforzamento di alleanze a livello locale per favorire il passaggio dei giovani dalla scuola al lavoro (Germania). In Paesi del gruppo I o IV, caratterizzati da alta disoccupazione giovanile, è stata aumentata la capacità di servizio dei SPI o attraverso l'ampliamento e la formazione del personale dedicato ai giovani, in particolare disoccupati (Slovenia), o attraverso l'apertura alla collaborazione con i fornitori privati di servizi per il lavoro (Irlanda, Spagna). L'implementazione della Garanzia Giovani ha in molti casi generato la necessità di sviluppare nuove infrastrutture tecnologiche per la gestione dei dati e le attività di monitoraggio; è il caso dell'Italia, dove la necessità di assicurare l'interscambio e la condivisione del flusso di informazioni dal livello periferico a quello centrale e tra i vari soggetti che a livello centrale intervengono nella gestione e offerta delle diverse misure, ha condotto allo sviluppo di un apposito sistema informativo, o della Polonia, dove, all'interno dei sistemi informativi preesistenti, sono stati sviluppati strumenti specificamente dedicati ai giovani per supportare gli uffici del lavoro nella implementazione della Garanzia Giovani. L'offerta tradizionale dei servizi offerti dai SPI, nell'ambito della Garanzia Giovani, è stata am-

pliata introducendo nuovi schemi specificamente dedicati a incentivare la registrazione dei giovani (ad esempio, l'*integration allowance* del Belgio o lo schema *paths to work initiative* in Irlanda), o rendendola più attrattiva per i giovani (Bulgaria, Spagna). In altri casi l'offerta dei SPI è stata estesa a servizi di profilazione e analisi dei fabbisogni dei giovani (Danimarca, Lituania o, come previsto nel "patto di servizio", in Italia) o a servizi specifici per gruppi più svantaggiati (Polonia, Slovacchia). Nell'ambito delle misure rivolte all'offerta di lavoro, tutti i Paesi hanno previsto interventi finalizzati ad assistere la transizione tra la scuola e il lavoro e a prevenire l'abbandono precoce degli studi, programmando percorsi di reinserimento dei giovani nel sistema formativo. In Francia, dove è stato introdotto un diritto legale per i giovani tra i 16 e i 25 anni al reinserimento nell'istruzione o nella formazione, le misure per la prevenzione dell'abbandono precoce degli studi rappresentano una parte rilevante del Piano di Garanzia Giovani. In Germania oltre ai programmi di formazione e di preparazione professionale ai quali sono indirizzati i giovani che lasciano la scuola senza aver acquisito una qualificazione, è stata introdotta la "formazione professionale assistita" per i giovani più svantaggiati. Il riconoscimento delle competenze, che rappresenta un aspetto importante delle misure di Garanzia Giovani, è già previsto in Belgio, Italia, Grecia e Polonia ed è in via di definizione in Francia. Il servizio civile rappresenta in Italia e Francia una specifica offerta di facilitazione della transizione scuola-lavoro.

Il tirocinio, così come le misure di primo ingresso nel mercato del lavoro di giovani con basse qualifiche e privi di esperienza lavorativa, è presente nei programmi di Garanzia Giovani di Spagna, Francia, Belgio, Estonia e Italia. In quest'ultima rappresenta una misura chiave nella implementazione della Garanzia Giovani, con un peso rilevante nella programmazione. Un'importanza ancor maggiore è associata all'apprendistato e alla formazione professionale. In Danimarca, in Irlanda e in Austria le riforme dell'istruzione o della formazione professionale hanno teso a favorire la popolarità della formazione professionale e ad aumentare le opportunità o la qualità dell'apprendistato; in Austria, ad esempio, la *training guarantee* prevede che tutti i giovani al di sotto dei 18 anni che abbiano completato l'obbligo scolastico abbiano accesso ad un apprendistato presso un'impresa. Alcuni Paesi (Belgio, Francia, Irlanda e Regno Unito) possono contare su un sistema già consolidato di esperienze di apprendistato, mentre per altri Paesi (Bulgaria, Polonia, Italia, Spagna) la Garanzia Giovani rappresenta un'opportunità di consolidamento di un sistema duale ancora poco sviluppato, attraverso, ad esempio, la previsione di incentivi per le imprese che assumono un giovane apprendista iscritto al programma. In Grecia, la programmazione prevede l'offerta di apprendistato in settori in crescita.

Molte esperienze di lavoro previste in Garanzia Giovani prevedono un incentivo finanziario aggiuntivo per le imprese che assumono i giovani iscritti al programma. In tal senso, queste misure agiscono sulla domanda di lavoro dei giovani, mirando a premiare la stabilità occupazionale e a tutelare maggiormente i giovani più svantaggiati. Il bonus occupazionale italiano, che varia nell'importo a seconda della durata dell'esperienza lavorativa e del livello di profilazione del giovane, ne rappresenta un esempio, ma anche in Polonia sono previsti incentivi per l'assunzione e la continuità

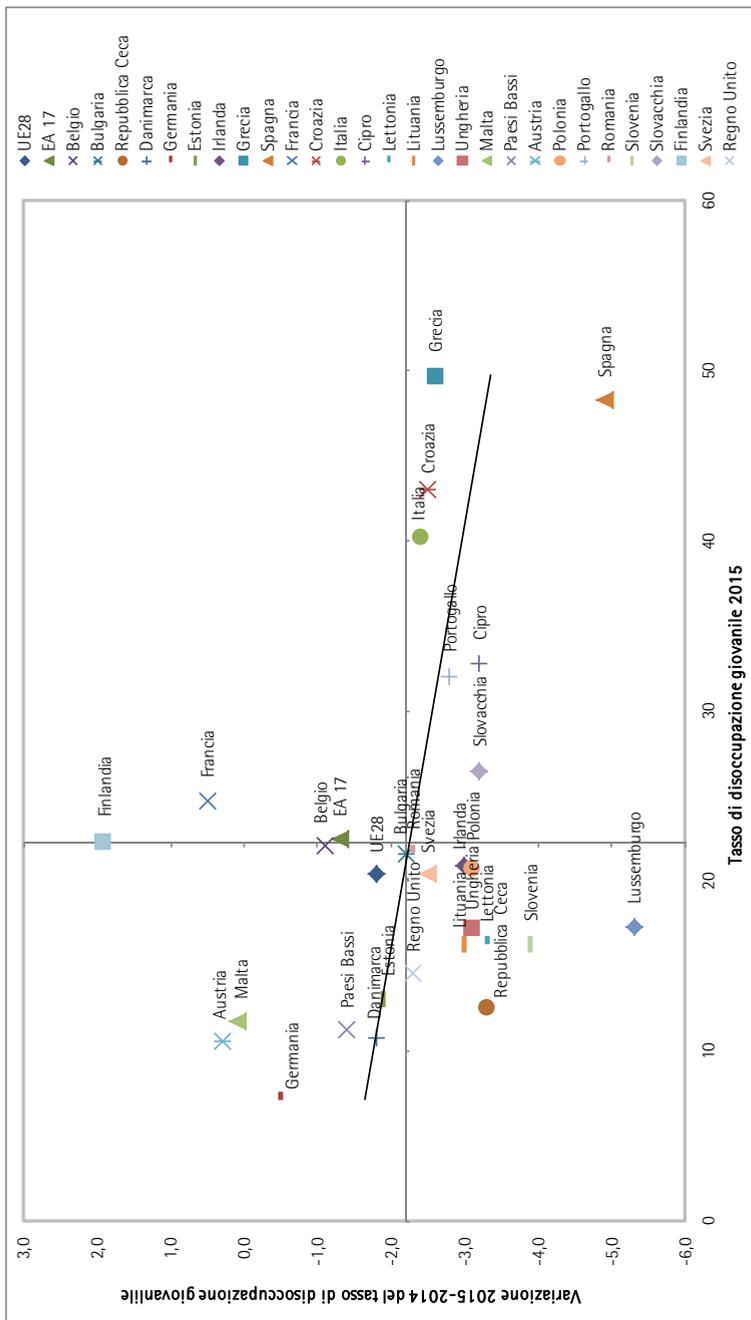
occupazionale dei giovani al di sotto dei 25 anni; in Belgio, gli incentivi alle imprese che assumono giovani sono associati a *in-work benefit* per il giovane iscritto al programma che continua a ricevere parte del sussidio di disoccupazione.

Se la creazione diretta di posti di lavoro rappresenta la misura meno comune tra i piani (tra i Paesi del gruppo I, ad elevata disoccupazione e Neet, è presente in Irlanda, in Spagna e in Croazia; negli altri gruppi in Belgio e in Lussemburgo), tutti i piani contengono misure per stimolare e sostenere l'imprenditorialità e l'autoimpiego dei giovani. Oltre a servizi di assistenza e consulenza alle *start-up*, sono previsti supporti finanziari (Grecia), accessi agevolati al credito (Italia) e, nel caso della Spagna dove la misura ha un peso significativo, è previsto un reddito minimo garantito per il giovane Neet che attiva una propria attività; in alternativa, sempre in Spagna, al giovane imprenditore è accordata la possibilità di capitalizzare il sussidio di disoccupazione per finanziare l'avvio della propria attività.

4.3 Il quadro aggiornato a due anni dall'avvio

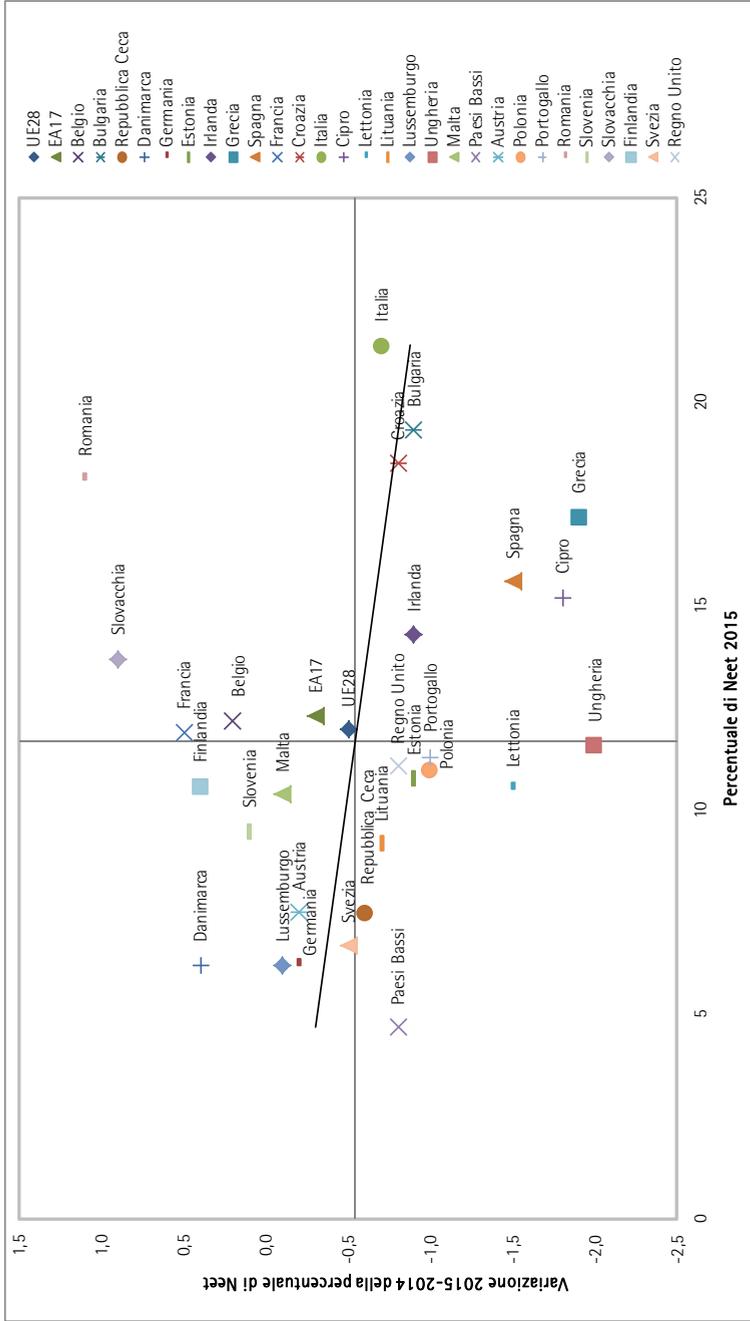
L'osservazione degli andamenti della disoccupazione e dei Neet nei primi anni di attuazione della Garanzia Giovani mostra un miglioramento complessivo e una tendenza alla convergenza tra i Paesi. In riferimento al tasso di disoccupazione giovanile tra il 2014 e il 2015, difatti, l'andamento negativo della linea di regressione (figura 4.4) è legato al fatto che, a fronte di un calo generale a livello europeo del tasso di poco meno di 2 punti percentuali (passato dal 22,2% al 20,4%), mentre per alcuni Paesi a bassa disoccupazione si sono verificate diminuzioni meno significative o addirittura aumenti nei tassi, in pressoché tutti i Paesi con disoccupazione superiore alla media e alta disoccupazione si è verificata una diminuzione dei tassi più accentuata di quanto si sia registrato a livello medio europeo. Se dunque in Austria, Malta, Germania e Paesi Bassi i tassi di disoccupazione sono rimasti costanti o in leggero calo, tra i Paesi con tassi in linea con la media europea si registra un aumento per la Francia e per la Finlandia, quest'ultima con una variazione di 1,9 punti percentuali, la più elevata in UE28 nel periodo. I Paesi ad elevata disoccupazione hanno registrato una diminuzione dei tassi superiore a quanto avvenuto mediamente in Europa: per Italia, Croazia e Grecia si è verificata una diminuzione di circa 2,5 punti; per la Spagna il calo è stato del 4,9%. Certamente lo scarto pari a 42,6 punti percentuali tra i casi estremi, rappresentati dal 49,8% della Grecia e dal 7,2% della Germania, seppur in diminuzione di 2,9 punti rispetto al 2014, è ancora molto elevato. Una tendenza alla convergenza tra i paesi si osserva anche nella percentuale di Neet. A fronte di un calo nel livello medio europeo di mezzo punto (12% nel 2015), quasi la totalità dei Paesi con tassi elevati ha registrato diminuzioni più significative che a livello medio; tra questi la Spagna, Cipro e soprattutto la Grecia sembrano convergere più rapidamente, mentre la velocità di aggiustamento risulta meno sostenuta in Italia, Bulgaria e Croazia. L'unica eccezione è rappresentata dalla Romania, che registra nel periodo l'aumento maggiore (figura 4.5).

Figura 4.4 Tasso di disoccupazione giovanile 2015 e variazione 2014-2015*



* Gli assi sono centrati sulla media non pesata dei 28 Paesi europei.
Fonte: elaborazione Isfoi su dati Eurostat - LFS

Figura 4.5 Percentuale di Neet 2015 e variazione 2014-2015*



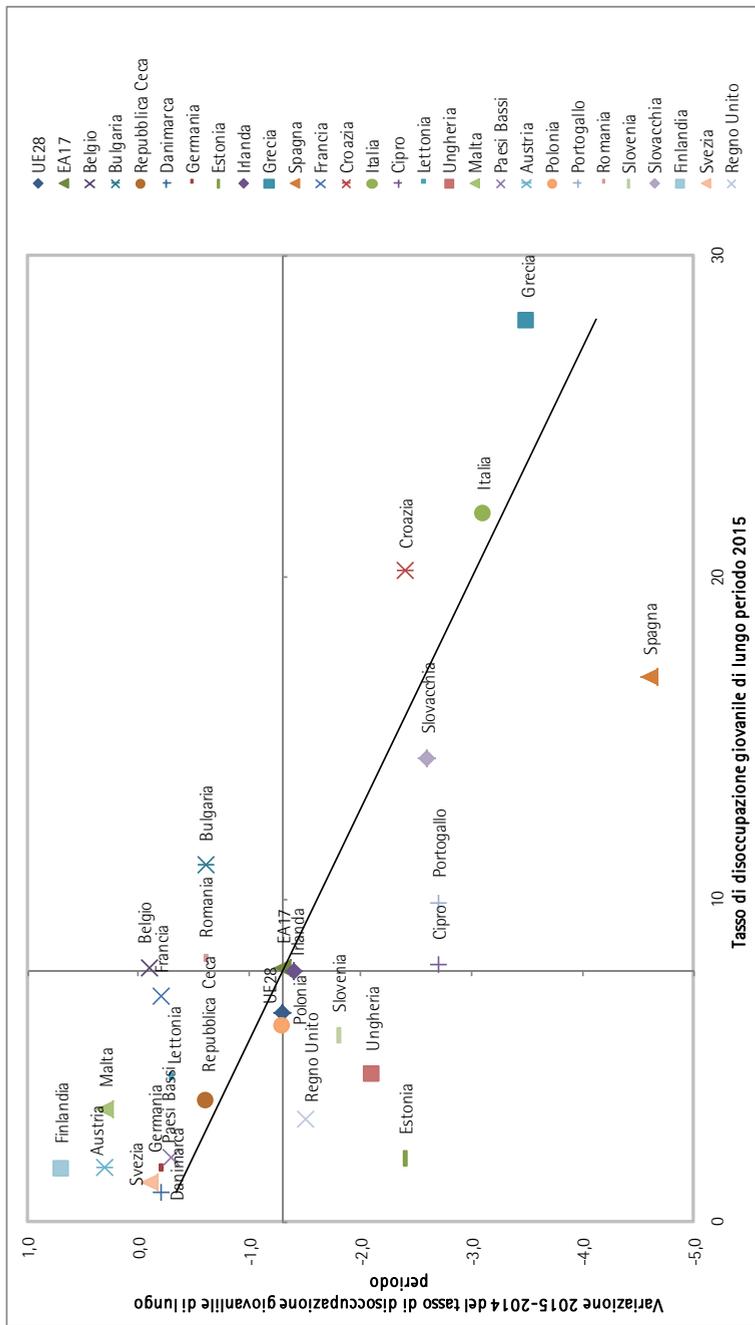
* Gli assi sono centrati sulla media non pesata dei 28 Paesi europei.
Fonte: elaborazione Isfol su dati Eurostat - LFS

In alcuni Paesi con tassi relativamente bassi o vicini alla media si osservano variazioni annuali nei tassi superiori a quanto registrato a livello medio europeo; è il caso della Slovacchia, della Francia, della Finlandia e, anche se ad un livello del tasso molto basso, della Danimarca. Con riferimento ai casi estremi, l'Italia, con il livello più elevato pari al 21,4% nel 2015, mantiene inalterato lo scarto con i Paesi Bassi, dove i Neet rappresentano solo il 4,7% dei giovani tra i 15 e i 24 anni.

La situazione dei giovani attivi in cerca di occupazione da più di un anno mostra segni di miglioramento (figura 4.6).

Tra il 2014 e il 2015 i tassi di disoccupazione giovanili di lunga durata sono diminuiti ovunque e sono passati, a livello medio europeo, dal 7,8% al 6,5%. Emerge inoltre una tendenza dei Paesi europei a convergere. Se difatti il fenomeno rimane pressoché inesistente in Paesi come la Danimarca, la Svezia, la Germania, la Finlandia e l'Austria, i Paesi come la Grecia, l'Italia, la Croazia e la Spagna, seppur collocandosi a livelli particolarmente critici, hanno registrato nel periodo una diminuzione superiore ai 2,5 punti percentuali. La diminuzione più alta, pari a 4,6 punti, si è avuta in Spagna, mentre in Italia il tasso è sceso di 3,1 punti.

Figura 4.6 Tasso di disoccupazione giovanile di lungo periodo 2015 e variazione 2014-2015*



* Gli assi sono centrati sulla media non pesata dei 28 Paesi europei. Dati mancanti per Lituania, Lussemburgo.
Fonte: elaborazione Istat su dati Eurostat - LFS

5. Gli interventi per favorire la transizione scuola-lavoro

Come detto nell'Introduzione, Garanzia Giovani è uno dei vari interventi di politica pubblica volto a favorire l'occupabilità e aumentare l'occupazione dei giovani. In questo e nel prossimo capitolo verranno presi in considerazione ulteriori interventi direttamente o indirettamente rivolti ai giovani. In questo capitolo, in particolare, ci si focalizza sugli interventi posti in essere per favorire la transizione tra scuola e lavoro.

Avvicinare il mondo della formazione al mondo del lavoro è infatti un obiettivo costante delle politiche pubbliche degli ultimi decenni nella prospettiva di promuovere la qualità del sistema educativo e il successo formativo degli individui, facilitare i percorsi di transizione, accrescere il capitale umano disponibile e la competitività del sistema-Paese. Una centralità dell'obiettivo che trova fondamento in una serie di elementi di contesto, fra i quali: la scarsità della popolazione più giovane nel confronto con gli altri Paesi europei; i più alti livelli di dispersione, che si accompagnano ad una quota inferiore di giovani 18-24enni che conseguono almeno titoli ISCED 3⁵³ (International Standard Classification of Education) e i risultati molto deludenti delle comparazioni internazionali sul capitale umano (PISA, PIAAC); la bassa crescita economica, l'altissimo tasso di disoccupazione giovanile e la quota di giovani Neet.

Per superare almeno alcune delle criticità segnalate, il Governo ha messo in campo due proposte di riforma, che sono in realtà provvedimenti di ampio respiro che rimandano a una pluralità di interventi: la L. 107/2015 di riforma del sistema di istruzione, meglio nota come la "Buona Scuola", e la L. 183/2014 di riforma del mercato del lavoro, nota come "Jobs Act". Nella complementarietà fra le due norme e nei rispettivi decreti attuativi si legge la linea strategica con cui si intende affrontare il problema della bassa occupazione dei giovani, agendo sia sul sistema della formazione che sul mondo del lavoro.

⁵³ Il livello ISCED 3 corrisponde a un titolo di studio secondario superiore, con o senza accesso all'istruzione terziaria.

5.1 Avvicinare scuola e lavoro attraverso l'alternanza

Le misure che promuovono una maggiore integrazione fra mondo dell'istruzione e lavoro sono utilizzate in molti Paesi come strumento per facilitare i percorsi di transizione dei giovani. Non a caso la Commissione europea nel varare l'Employment Package⁵⁴ nell'aprile 2012 ha messo in evidenza la necessità di investire sulle competenze migliorando le sinergie fra mondo della formazione e sistema lavoro. Tale sinergia deve realizzarsi su più piani: in una prospettiva sistemica, la maggiore cooperazione passa attraverso la revisione dei titoli rilasciati e dei curricula al fine di adeguare il capitale umano alle necessità del sistema produttivo e dell'innovazione; sul piano dei singoli individui, consente di promuovere una socializzazione più precoce al lavoro che favorisce i percorsi di acquisizione dell'autonomia individuale, nonché lo sviluppo di conoscenze e competenze.

In questa prospettiva la L. 107/2015, nel tracciare le direttrici per una riforma del sistema di istruzione adeguata a costruire una "Buona Scuola", assegna un ruolo strategico all'alternanza scuola-lavoro, che diviene una presenza costante nel triennio terminale di tutti i percorsi dell'istruzione secondaria superiore. A partire dall'anno scolastico 2015-16 tutti gli studenti delle classi terze, quarte e quinte dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore dovranno essere coinvolti in percorsi di alternanza scuola-lavoro di durata pari a 400 ore complessive negli istituti tecnici e professionali e a 200 ore nei licei.

L'alternanza scuola-lavoro non è una novità per il Paese. L'istituto esiste nell'ordinamento sin dal 2003 ed è definito nel D.Lgs. n. 77/2005 come una «modalità di realizzazione dei corsi del secondo ciclo, (...) per assicurare ai giovani, oltre alle conoscenze di base, l'acquisizione di competenze spendibili nel mercato del lavoro». Si realizza attraverso un'esperienza di inserimento in un contesto produttivo, svolta sulla base di un progetto formativo che deve integrarsi e inserirsi nel curriculum scolastico, assistita da un tutor scolastico e da un tutor aziendale, verificata nei suoi esiti finali.

L'esperienza in azienda viene regolata da una convenzione stipulata tra la scuola e il soggetto ospitante, che reca in allegato un Progetto formativo – sottoscritto dalla scuola, dall'azienda ospitante, dall'allievo e, in caso di allievo minorenni, da un genitore – nel quale vengono indicati, oltre ai diritti e ai doveri delle parti coinvolte, i contenuti formativi dell'esperienza e le modalità di realizzazione (durata, periodo e luogo di svolgimento ecc.).

L'innovazione introdotta con il provvedimento sulla "Buona Scuola" è quella di rendere obbligatoria l'alternanza scuola-lavoro per tutti i giovani inseriti nei trienni terminali del ciclo secondario. Si tratta di una sfida molto rilevante, per le scuole e il sistema delle imprese, se si guarda ai numeri sulla diffusione dell'istituto prima dell'adozione della legge. Infatti, i dati del monitoraggio dei percorsi di alternanza scuola-lavoro - svolto fino al 2013-14 da Indire e poi direttamente dal Miur – met-

⁵⁴ Cfr. Comunicazione della Commissione europea COM(2012)173 final del 18/04/2012.

tono in evidenza lo spazio che tale dispositivo è riuscito a conquistarsi in circa un decennio di implementazione: nell'ultimo anno disponibile ovvero il 2014-15, se oltre la metà degli istituti scolastici ha realizzato interventi di alternanza (52,7%), questi hanno coinvolto solo il 18,5% degli studenti totali del triennio secondario superiore (tabella 5.1). Si tratta comunque di un numero rilevante di ragazzi in valore assoluto, corrispondente a 273.115 alunni. Tuttavia la distribuzione per tipo di istituto scolastico appare alquanto disomogenea, con un impegno progressivamente più alto nel passaggio dagli istituti a vocazione più generalista a quelli più professionalizzanti: solo tre licei su dieci realizzano interventi in alternanza almeno per parte degli studenti, mentre solo un quarto degli istituti professionali non ha avviato alcuna esperienza.

Tabella 5.1 Alunni del triennio terminale degli istituti di istruzione secondaria superiore e scuole coinvolti nell'alternanza scuola-lavoro (ASL). Anni 2013-2014 e 2014-2015 (valori assoluti e %)

| Istituti | Anno scolastico 2013-2014 | | | |
|---------------|--------------------------------------|--|--|--------------------|
| | Alunni in Asl nel triennio finale | Alunni iscritti nel triennio finale | % alunni in Asl nel triennio finale | % scuole in Asl |
| Licei | 24.837 | 679.767 | 3,7 | 21,0 |
| IT | 62.555 | 453.818 | 13,8 | 44,3 |
| IP | 113.148 | 289.144 | 39,1 | 67,5 |
| Totale | 200.540 | 1.422.729 | 14,1 | 41,8 |
| | Anno scolastico 2014-2015 | | | |
| Licei | 39.848 | 700.670 | 5,7 | 30,2 |
| IT | 100.041 | 489.378 | 20,4 | 60,2 |
| IP | 133.226 | 286.907 | 46,4 | 74,5 |
| Totale | 273.115 | 1.476.955 | 18,5 | 52,7 |

Fonte: Indire (2013-14) e Miur (2014-15)

Nel confronto dei dati sull'ultimo biennio disponibile, si rileva la crescita di oltre 70.000 allievi nella partecipazione alle esperienze di alternanza nell'a.s. 2014-15. La crescita riguarda tutte le tipologie di istituti secondari e soprattutto gli istituti tecnici, ma la crescita non sembra ridurre molto la distanza dei licei dalle altre tipologie di istruzione secondaria.

La sfida per il prossimo futuro è dunque quella di mettere a regime la partecipazione di tutti gli studenti a interventi di alternanza scuola-lavoro (ASL). Per il 2015-2016 – visti i dati sulle iscrizioni – significa coinvolgere circa 720.000 studenti, ovvero il totale degli iscritti alle classi terze che si aggiungono alla proiezione degli alunni delle classi quarte e quinte che hanno ormai consolidato la presenza curriculare di un periodo di inserimento in impresa. Nell'arco di un triennio i beneficiari del provvedimento dovrebbero diventare all'incirca un milione e mezzo, visto che è previsto il

coinvolgimento progressivo degli studenti a partire da quelli inseriti nelle classi terze. L'impatto maggiore del provvedimento è proprio sui licei che nel 2014-15 rappresentano la quota più alta di studenti iscritti nel triennio.

Si tratta di un carico rilevante, che impone uno sforzo significativo alle scuole, che devono organizzare e gestire gli interventi di alternanza, ma che chiama le imprese a un impegno di responsabilità sociale nei confronti delle nuove generazioni.

Per sostenere l'implementazione della norma il Governo rende disponibile un ammontare significativo di risorse. Lo stanziamento che ha in dote la L. 107/2015 – 100 milioni di euro a partire dall'anno finanziario 2016 – si aggiunge al finanziamento consolidato ex L. 440/97 pari a 19 milioni di euro, incrementandolo notevolmente.

Insieme ai finanziamenti, al fine di supportare l'iniziativa delle scuole, è istituito presso le Camere di Commercio provinciali il registro nazionale per l'alternanza scuola-lavoro, destinato a ospitare l'elenco delle imprese disponibili ad accogliere gli studenti. Inoltre, il Ministero dell'Istruzione università e ricerca ha messo a disposizione degli istituti scolastici una Guida operativa che illustra le modalità di progettazione e gestione dell'alternanza e sta progressivamente siglando protocolli di intesa con organizzazioni imprenditoriali e grandi imprese per promuovere la disponibilità ad accogliere gli studenti.

L'alternanza scuola-lavoro si realizza generalmente nella forma di visite aziendali o di tirocini presso le imprese ospitanti, ma può assumere anche altre forme. Un'altra modalità di svolgimento dell'alternanza scuola-lavoro è rappresentata dalla cosiddetta Impresa formativa simulata (IFS), una metodologia didattica mediante la quale gli studenti hanno la possibilità di simulare, in un contesto laboratoriale, la creazione e la gestione di un'impresa.

Oppure, l'alternanza può assumere la forma di apprendistato. In questo caso si tratta della tipologia attualmente definita come Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore, di cui si dirà meglio nel paragrafo successivo.

5.2 La costruzione di un sistema duale italiano

La stessa finalità di avvicinare il mondo della scuola e quello del lavoro muove un'altra azione di *policy* assunta dal Governo sempre nella prospettiva di promuovere l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, di accrescere il loro capitale di competenze e quindi elevare la competitività del sistema produttivo. Nel quadro dell'ampia riforma del mercato del lavoro promossa attraverso il Jobs Act, la riforma dell'apprendistato con il decreto legislativo n. 81/2015 ha contribuito a ridefinire le tipologie del contratto, in particolare quelle finalizzate all'acquisizione dei titoli di studio. Ne risultano un apprendistato "di primo livello", quello disegnato dall'art. 43, che si raccorda con il percorso del secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione consentendo l'acquisizione delle relative qualificazioni, e un apprendistato "al-

to" o "di terzo livello", definito dall'art. 45, che invece copre le qualificazioni rilasciate nell'ambito del sistema dell'istruzione terziaria.

Anche in questo caso le innovazioni promosse dal Governo si muovono su un dispositivo già presente nell'ordinamento che viene ridefinito al fine di aumentarne l'efficacia. In particolare l'apprendistato che guarda ai percorsi del ciclo secondario del sistema di istruzione e formazione è stato introdotto già con il D.Lgs. 276/2003 e finalizzato all'assolvimento del diritto-dovere fino al diciottesimo anno di età. Poi nel 2011 l'ambito di applicazione è stato esteso a una platea molto più ampia, ovvero quei giovani fino a 25 anni di età che entrano nel mercato del lavoro privi di una qualche qualificazione di livello ISCED 3 corrispondente al minimo a una qualifica triennale (D.Lgs. 167/2011).

Nei vari anni di operatività l'apprendistato di primo livello non è riuscito a riscuotere grande successo presso le imprese; anzi, la contrazione continua e progressiva dell'utenza dei minori assunti in apprendistato ha progressivamente ridimensionato la diffusione dell'istituto. Dagli ultimi dati disponibili il contratto di primo livello raccoglie il 3,3% dell'utenza complessiva dell'apprendistato, con una presenza più elevata - in termini percentuali e assoluti - nel Nord-Est (tabella 5.2).

Tabella 5.2 Numero medio di rapporti di lavoro in apprendistato per tipo e ripartizione geografica di lavoro. Anni 2014 e 2015 (valori assoluti)*

| Ripartizione geografica | 2014 | | | 2015 | | |
|-------------------------|------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|
| | Totale lavoratori in apprendistato | Di cui: Apprendisti di I livello | % I livello su totale apprendisti | Totale apprendisti di I livello | Di cui: apprendisti di I livello | % I livello su totale apprendisti |
| Nord | 254.515 | 8.974 | 3,5 | 239.686 | 8.141 | 3,4 |
| <i>Nord-Ovest</i> | 133.991 | 4.174 | 3,1 | 125.615 | 3.467 | 2,8 |
| <i>Nord-Est</i> | 120.525 | 4.800 | 4,0 | 114.071 | 4.675 | 4,1 |
| Centro | 114.055 | 2.741 | 2,4 | 103.713 | 2.382 | 2,3 |
| Mezzogiorno | 77.657 | 3.750 | 4,8 | 66.815 | 2.831 | 4,2 |
| Totale | 446.227 | 15.465 | 3,5 | 410.213 | 13.354 | 3,3 |

* Dato provvisorio.

Fonte: Inps - Archivi delle denunce retributive mensili (UniEmens)

A fronte di uno stock medio di giovani avviati con contratto di apprendistato che supera in ogni caso le 10.000 unità, i dati forniti dalle Regioni e Province Autonome mettono in evidenza che solo una quota di questi sono inseriti in percorsi formali di istruzione e formazione professionali volti al conseguimento del titolo di qualifica e/o diploma professionale. Di fatto, la mancanza di una componente essenziale del contratto - ovvero la formazione - fa venir meno le finalità dell'apprendistato (tabella 5.3).

Tabella 5.3 Numero di apprendisti inseriti nei percorsi formativi per la qualifica e il diploma professionale. Anni 2012-2015 (valori assoluti)

| Regioni e Province .Autonome | 2013 | 2014 | 2015* |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Piemonte | 77 | 100 | 63 |
| Lombardia | 110 | 194 | 207 |
| P.A. di Bolzano | 3.029 | 3.931 | 3.327 |
| P.A. di Trento | 27 | n.d. | n.d. |
| Veneto | 59 | 178 | 17 |
| Friuli Venezia Giulia | - | - | 1 |
| Liguria | - | 5 | 20 |
| Emilia Romagna | - | 2 | 1 |
| Marche | - | 1 | 1 |
| Totale | 3.302 | 4.411 | 3.637 |

* Dato provvisorio.

Fonte: Isfol, XVI Rapporto di Monitoraggio sull'Apprendistato (in corso di pubblicazione)

Con l'obiettivo di ridare impulso alle forme di apprendistato che consentono l'acquisizione di titoli di studio e che strutturalmente richiedono un raccordo fra sistema educativo e mondo del lavoro, il D.Lgs. 81/2015 ridefinisce la disciplina dell'apprendistato di primo e terzo livello e individua questi strumenti come il nucleo del costituendo sistema duale italiano che ingloba anche i percorsi di Istruzione e formazione professionale (Ifp). La sfida è quella di configurare un canale complementare a quello scolastico, che pure ha reso ordinamentali le esperienze di alternanza scuola-lavoro, con un'offerta formativa più vicina al mondo del lavoro, l'utilizzo di metodologie didattiche esperienziali, con una componente laboratoriale più significativa, la presenza di esperienze di alternanza ancora più consistenti di quelle previste per i percorsi di istruzione, immediatamente professionalizzante. L'auspicio è che lo sviluppo del duale italiano contribuisca a promuovere una maggiore integrazione fra formazione e lavoro, con gli effetti positivi anche sui percorsi di inserimento al lavoro e sui tassi di disoccupazione dei giovani che, ad esempio, si osservano nei Paesi che hanno un sistema duale consolidato.

La sfida del duale italiano viene promossa e sostenuta attraverso una serie di provvedimenti che, da una parte, puntano a una ridefinizione del contratto di apprendistato di primo livello e, dall'altra parte, sostengono l'avvio di una sperimentazione ampia che coinvolge pressoché tutti i territori regionali. Tali provvedimenti si integrano nella riforma del Jobs Act e legano in particolare il decreto legislativo 81/2015 e il D.Lgs. 150/2015.

In primo luogo l'apprendistato di primo livello amplia le proprie finalità, qualificandosi come strumento che consente di conseguire tutti i titoli e le qualificazioni del ciclo secondario e quelli dell'Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e quindi viene rinominato come Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma d'istruzione secondaria superiore e la specializzazione professionale. Quindi

si agisce sulla regolamentazione delle modalità di erogazione della formazione, promuovendo un modello unitario a livello nazionale definito con decreto interministeriale del 12 ottobre 2015.

Lo strumento individuato per rendere più agevole e immediata l'attivazione del contratto di apprendistato di primo e di terzo livello è il protocollo sottoscritto fra l'azienda e l'istituzione formativa, che regola i compiti e le responsabilità delle parti firmatarie. La predisposizione del Piano formativo individuale spetta invece all'istituzione formativa, con il coinvolgimento del datore di lavoro, trovando un punto di equilibrio tra il diritto dell'apprendista a svolgere un percorso formativo coerente con il titolo di studio da conseguire e il relativo curriculum e l'esigenza del datore di lavoro maggiormente focalizzato sulle necessità della specifica realtà produttiva.

Il Decreto definisce, inoltre, dei parametri per l'articolazione dei percorsi fra formazione interna ed esterna all'impresa. In primo luogo, il monte orario massimo del percorso da effettuare nell'istituzione formativa, che varia da un minimo del 50% a un massimo del 70% delle ore complessive del percorso formativo ordinamentale, in funzione del titolo da conseguire e del periodo formativo (in genere il monte ore di formazione esterna nella prima annualità di attivazione del percorso è superiore a quello delle annualità successive). Inoltre, vengono declinati i requisiti dell'impresa che accoglie gli apprendisti, gli standard formativi, i diritti e doveri degli apprendisti, i compiti assegnati al tutor aziendale e al tutor formativo, le modalità di valutazione e certificazione delle competenze.

Per promuovere il nuovo apprendistato di primo livello, il legislatore impegna 27 milioni di euro per ridurre il costo del lavoro a carico dell'impresa e sostenere la diffusione dello strumento. In particolare viene ridefinito il meccanismo di determinazione della retribuzione dell'apprendista commisurandola al 10% della retribuzione dovuta limitatamente alla parte di formazione sul lavoro, fatte salve diverse previsioni della contrattazione collettiva. Inoltre, il D.Lgs. 150/2015 introduce ulteriori incentivi per i datori di lavoro: sgravio dal pagamento dei contributi per l'Aspi per le imprese artigiane, cancellazione del contributo dello 0,30% per la formazione continua e del contributo di licenziamento, dimezzamento dell'aliquota di contribuzione (dal 10% al 5%) per le imprese con più di nove dipendenti, eliminazione dell'obbligo di stabilizzazione per gli apprendisti assunti con contratto di primo livello per i datori di lavoro che occupano più di 50 dipendenti.

Le azioni mirate a ridefinire la configurazione dell'apprendistato – intesa come caratteristiche dello strumento e relativi costi – sono messe a valore nell'ambito di un progetto sperimentale di portata nazionale sul quale il Governo impegna 87 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016. Attraverso un Accordo sottoscritto in sede di Conferenza Stato-Regioni il 24 settembre 2015 viene varato il progetto recante Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'Istruzione e formazione professionale (IfFP), che dovrebbe consentire l'attivazione di percorsi di alternanza scuola-lavoro o in apprendistato formativo per circa 60.000 giovani nel biennio 2015-2016.

Il progetto sperimentale si muove su due piani, corrispondenti ad altrettante linee di sviluppo: da una parte mira a rafforzare la competenze dei centri di formazione pro-

fessionale, affinché siano in grado di svolgere in maniera più efficace le azioni di *placement* (linea 1); dall'altra parte promuove quell'insieme di percorsi e opportunità formative fondati sull'apprendimento duale nelle sue diverse forme: apprendistato, alternanza scuola-lavoro, impresa formativa simulata, utili a consentire l'acquisizione di un ampio ventaglio di competenze (linea 2).

La prima linea di intervento è affidata a Italia Lavoro, che ha il compito di selezionare 300 centri di formazione del territorio che si candidano a promuovere il sistema duale e a sostenere la diffusione di quei percorsi che realizzano l'organica integrazione fra formazione e lavoro. In questi Centri saranno prioritariamente avviate azioni di costituzione e rafforzamento degli uffici di orientamento e *placement* affinché possano poi svolgere efficacemente l'azione di coinvolgimento dei giovani e delle imprese. Complessivamente per i CFP sono disponibili risorse pari a 10,5 milioni di euro a valere sul Programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani e sul Programma operativo nazionale sistemi di politiche attive per l'occupazione.

La seconda linea del progetto sperimentale passa attraverso l'azione demandata alle singole Regioni, definita sulla base di protocolli stipulati con il Ministero del Lavoro. Nell'ambito di tali protocolli sono definiti gli ambiti e i percorsi sui quali le Regioni impegneranno le risorse dedicate, ovvero: apprendistato di primo livello, alternanza scuola-lavoro con periodi di applicazione pratica non inferiori a 400 ore annue; impresa formativa simulata con periodi di applicazione pratica non inferiore a 400 ore annue. La Linea 2 è finanziata con 60 milioni di euro per ciascuno degli esercizi finanziari 2015 e 2016, disponibili a valere sulle risorse finalizzate a finanziare l'apprendistato, incrementate di ulteriori 27 milioni di euro per ciascuna delle due annualità.

6. Jobs Act, giovani e lavoro stabile: prime evidenze empiriche

In questo capitolo si illustra il processo messo in atto con la riforma del Jobs Act volto a ridurre i rapporti di lavoro atipici a favore del lavoro subordinato a tempo indeterminato. Oltre che attraverso modifiche regolative, quest'ultimo è stato incentivato economicamente nel 2015 con l'introduzione di un esonero contributivo triennale. In questa annualità si è registrato un incremento delle assunzioni con contratti di lavoro dipendente a tempo indeterminato, segnando una discontinuità marcata con gli anni precedenti.

Incentivi e modifiche normative hanno trasformato in misura sensibile il rapporto costo-opportunità per i datori di lavoro nell'assunzione di personale, coinvolgendo in misura elevata la componente giovanile della popolazione.

La ripresa del flusso in ingresso dei giovani nell'occupazione stabile comporta indubbiamente elementi positivi generando esternalità a livello sistemico. Il lavoro stabile è generalmente associato a investimenti di lungo periodo da parte delle imprese, consente di introdurre competenze innovative nei processi di produzione aumentando la produttività.

6.1 Gli incentivi al lavoro stabile nelle più recenti riforme del mercato del lavoro

In coerenza con le indicazioni provenienti dalla strategia comunitaria di *flexicurity*, la riforma della disciplina del contratto di lavoro subordinato è centrata sulla flessibilità numerica che regola l'input di lavoro nel sistema. Gli interventi su questo tipo di flessibilità in questi ultimi anni, fondamentalmente la riforma Fornero del 2012 e il Jobs Act del 2015, sono stati diretti a modificare le caratteristiche qualitative dell'input di lavoro: entrambe le misure hanno avuto l'obiettivo esplicito di voler ridurre l'utilizzo dei rapporti di lavoro atipici, in favore dei contratti a tempo indeterminato. In altre parole, mentre le riforme avviate dalla fine degli anni '90 si erano quasi esclusivamente concentrate sulla promozione di tipologie contrattuali flessibili, le riforme intraprese durante la crisi, quasi in maniera anticiclica, hanno dichiarato di

voler incentivare, normativamente ed economicamente, l'utilizzo del lavoro a tempo indeterminato.

Il primo fronte su cui si è intervenuti è stato quello economico. Con la Legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014) è stato infatti introdotto, con effetto immediato, un incentivo economico per le assunzioni a tempo indeterminato. Oltre a modifiche alla deduzione IRAP (già prevista dal 2014), la Legge di stabilità 2015 ha introdotto, a titolo sperimentale, un incentivo in caso di assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nel periodo 1 gennaio-31 dicembre 2015, sotto forma di esonero contributivo triennale (ad eccezione dei premi Inail), con tetto annuo pari a 8.060 euro.

È stata prevista una serie di esclusioni attinenti la natura giuridica del datore di lavoro (sono infatti compresi tutti i datori privati, imprenditori e non, ma sono esclusi i datori di lavoro domestico), la tipologia contrattuale di assunzione (non sono incentivate le assunzioni con contratto di apprendistato e lavoro a chiamata), nonché le caratteristiche del lavoratore assunto. La platea dei lavoratori esclusi (quelli che nei sei mesi precedenti l'assunzione erano titolari di un rapporto a tempo indeterminato, anche con altro datore; lavoratori che nei tre mesi antecedenti il 1° gennaio 2015 erano in forza a tempo indeterminato presso società controllate o collegate) certifica che il diritto alla fruizione dell'incentivo, sorge per la semplice assenza di un precedente rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Tutte le principali stabilizzazioni verso la forma comune di lavoro (da tempo determinato, da lavoro a chiamata e da lavoro a progetto, ma non da apprendistato, in quanto già a tempo indeterminato) sono premiate, con l'obiettivo di diminuire le fila del lavoro atipico a favore di quello tipico.

La legge di stabilità 2016 (L. 208/2015), a far data dal primo gennaio dell'anno in corso ha riproposto lo sgravio contributivo in caso di assunzione a tempo indeterminato, riducendo il tetto di sgravio da 8.060 euro a 3.250 euro, l'incidenza dello sgravio dal 100% al 40% e il periodo di beneficio dell'incentivo da tre a due anni. La modifica introdotta al regime di incentivi per il 2016 ha, come sarà evidenziato in seguito, condizionato il *trend* di assunzioni nell'ultima parte del 2015, concentrando verosimilmente nel mese di dicembre gli avviamenti previsti nel primo trimestre dell'anno successivo.

Sul secondo fronte, quello normativo, il più importante incentivo è costituito dalla riforma delle norme sul licenziamento (art. 18, L. 300/1970), promossa prima con la Riforma Fornero e poi rafforzata con il Jobs Act, dopo uno stallo durato 40 anni. Nelle intenzioni del Legislatore, grazie alla maggiore libertà garantita nell'aggiustare l'organico aziendale agli andamenti della domanda di beni e servizi, si dovrebbe promuovere la stipula di contratti a tempo indeterminato.

La nuova disciplina non ha modificato il tradizionale regime causale del licenziamento, poiché il recesso del contratto di lavoro da parte del datore continua a dover essere sorretto da una giustificazione. Le novità concernono invece il regime sanzionatorio previsto nel caso in cui il licenziamento intimato dal datore sia ritenuto illegittimo dal giudice: mentre il vecchio art. 18 imponeva indistintamente la reintegrazione nel posto di lavoro (il rapporto cioè non si considera mai interrotto), a partire dal 2012, la sanzione è stata differenziata a secondo della causale, cercando piuttosto di

privilegiare la tutela in forma monetaria in favore del lavoratore ingiustamente licenziato.

Dopo il primo intervento del 2012, si è resa però necessaria un'azione ulteriore, diretta, ancor più evidentemente, a marginalizzare la sanzione della reintegra. Infatti, con uno dei decreti attuativi del Jobs Act (il D.Lgs. 23/2015) è stato introdotto un nuovo regime di tutela in caso di licenziamenti illegittimi (cd. contratto a tutele crescenti), la cui applicazione è condizionata alla data di assunzione: riguarda cioè tutti gli assunti a tempo indeterminato a far data dal 7 marzo 2015. Il nuovo apparato sanzionatorio, fatti salvi i residuali casi in cui continua ad applicarsi la reintegra (licenziamento discriminatorio, intimato in forma orale, ingiustificato per disabilità fisica o psichica del lavoratore), prevede per tutti i restanti casi (licenziamento per giusta causa, per giustificato motivo soggettivo, per motivi economici, per vizi formali e procedurali) una tutela sotto forma di "indennizzo economico (...) crescente con l'anzianità di servizio". Inoltre, per i nuovi assunti il meccanismo sanzionatorio è affidato per intero a parametri predefiniti, elemento che consente al datore di lavoro di quantificare *ex ante* il costo di licenziamento, senza alcuna alea collegata allo svolgimento del giudizio (ad es. in caso di licenziamento economico l'indennizzo è pari a due mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a quattro e non superiore a ventiquattro mensilità).

Inoltre, viene prevista la facoltà per il datore di lavoro di proporre al lavoratore un'offerta di conciliazione. Tale offerta, da formulare in sede protetta (Direzione territoriale del lavoro, sede sindacale o giudiziale, commissioni di certificazione), consiste in un assegno circolare di importo non assoggettato a tassazione né a contributo previdenziale, pari a una mensilità dell'ultima retribuzione per ogni anno di servizio, in misura comunque non inferiore a due e non superiore a diciotto mensilità.

L'accettazione dell'offerta da parte del lavoratore comporta l'estinzione del rapporto alla data del licenziamento e la rinuncia all'impugnazione del licenziamento, anche qualora il lavoratore l'abbia già proposta.

6.2 La dinamica del lavoro stabile: evidenze dai dati amministrativi

L'analisi dei dati sulla dinamica dei nuovi contratti di lavoro a tempo indeterminato evidenzia una marcata discontinuità nella serie storica, riconducibile verosimilmente alle modifiche normative introdotte, ivi inclusi gli incentivi all'assunzione.

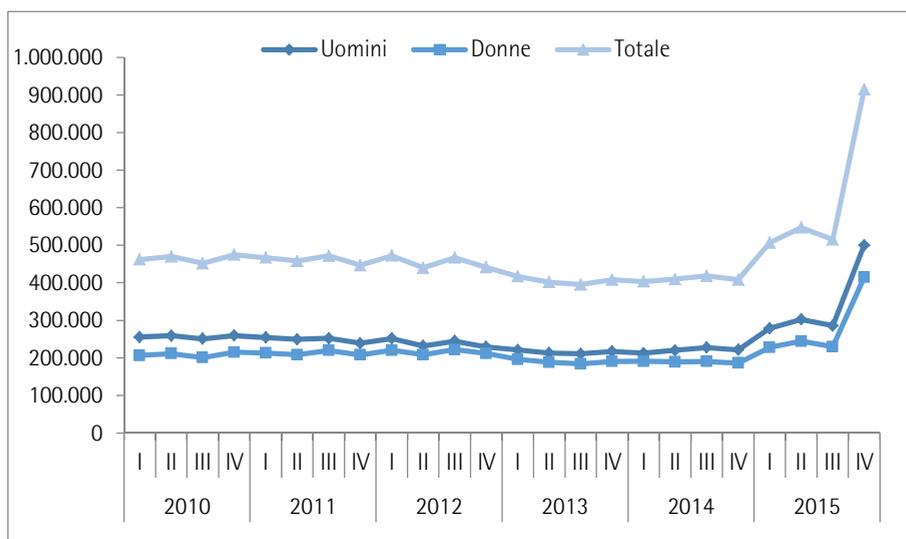
Il flusso di nuovi avviamenti di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato ha fatto registrare⁵⁵, al netto dei fattori di stagionalità, un andamento variabile nel lungo periodo recessivo, fino al 2014. Il *trend* si è mostrato stabile nella breve fase di

⁵⁵ Dati ricavati dal sistema SISCO del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Direzione generale dei sistemi informativi, innovazione tecnologica e comunicazione, I rapporti di lavoro nel IV trimestre 2015, n. 16, Marzo 2016 (<http://goo.gl/m66N9S>).

ripresa tra il 2010 e il 2011, e in marcata flessione nel biennio successivo, in coincidenza con la fase più critica della crisi occupazionale (figura 6.1). Nel 2014, la pur debole ripresa dell'occupazione ha interessato anche il lavoro a tempo determinato, che ha interrotto la fase negativa. Dal primo trimestre 2015 si registra una ripresa decisa delle assunzioni a tempo indeterminato, verosimilmente dovuta agli incentivi economici previsti dalla Legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014) e alle novità previste dal Jobs Act e introdotte con il D.Lgs. 23/2015 che ha introdotto il cd. contratto a tutele crescenti.

Nel quarto trimestre 2014 si osserva una lieve flessione del numero di nuovi contratti, dovuta alla decisione da parte dei datori di lavoro di rimandare le assunzioni all'anno successivo in modo da usufruire dello sgravio contributivo e della nuova disciplina prevista dal contratto a tutele crescenti.

Figura 6.1 Avviamenti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato secondo il genere



Dati destagionalizzati.

Fonte: elaborazione ISFOL su dati SISCO - Sistema Comunicazioni Obbligatorie MLPS

Nel primo trimestre 2015 il numero dei nuovi rapporti di lavoro risulta aumentato in ragione del 24,7% rispetto allo stesso trimestre dell'anno precedente (tabella 6.1) e del 24,2% rispetto al trimestre precedente (tabella 6.2). Su base tendenziale, gli incrementi più elevati si registrano nel settore industriale (45%), nelle Regioni del Nord-Est (36,6%), tra i più giovani (33,7%) e nella componente maschile della popolazione (31%). Da segnalare la ripresa delle assunzioni a tempo indeterminato anche nel settore edile (19,8%), tra i più colpiti dalla crisi occupazionale.

Nello specifico, i nuovi rapporti di lavoro che hanno interessato giovani in età minore di 30 anni, risultano aumentati in misura maggiore rispetto al totale dei contratti

mantenendo un *trend* elevato per l'intero 2015 e raggiungendo i 560 mila avviamenti nell'anno (figura 6.2).

Tabella 6.1 Avviamenti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, tassi di variazione tendenziale

| Trim. | Età in classi | | | | Genere | | Ripartizione geografica | | | | Settore di attività economica | | | | Totale |
|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------|-------|-------------------------|----------|--------|-------------|-------------------------------|-----------------------|-------------|---------|--------|
| | Da 15 a 29 anni | Da 30 a 44 anni | Da 45 a 55 anni | 55 anni e oltre | Uomini | Donne | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud e Isole | Agricoltura | Ind. in senso stretto | Costruzioni | Servizi | |
| 2010 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | -10,3 | -10,4 | -8,8 | -7,7 | -9,5 | -10,3 | -10,3 | -14,0 | -14,3 | -3,8 | -29,5 | -5,0 | -11,1 | -10,0 | -9,8 |
| II | -38,1 | -25,2 | -17,4 | -15,0 | -23,8 | -31,0 | -33,9 | -34,1 | -27,2 | -17,4 | 26,3 | 10,3 | -3,2 | -36,1 | -27,0 |
| III | -5,2 | -1,8 | -1,4 | 0,7 | 0,6 | -5,6 | -2,7 | -5,1 | -3,8 | -0,1 | 5,4 | 12,2 | -5,8 | -3,8 | -2,4 |
| IV | -4,2 | 1,1 | 2,5 | 2,0 | 1,5 | -1,6 | 0,1 | -3,6 | -1,7 | 2,8 | 12,1 | 12,8 | -9,6 | 0,0 | 0,0 |
| 2011 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | -4,0 | 0,0 | 6,1 | 10,4 | -0,2 | 2,8 | 1,8 | 5,6 | -1,0 | -0,2 | 2,9 | 4,5 | -5,6 | 2,0 | 1,1 |
| II | -5,2 | -3,7 | -1,5 | 4,6 | -4,3 | -1,3 | -0,7 | 0,2 | -4,3 | -5,3 | -19,2 | 4,8 | -12,3 | -1,6 | -3,0 |
| III | -1,8 | 5,6 | 20,5 | 16,9 | 1,7 | 14,7 | 12,9 | 11,1 | 3,7 | 5,1 | -4,3 | 3,6 | -7,7 | 12,2 | 7,8 |
| IV | -4,7 | -6,8 | -5,5 | 1,6 | -7,0 | -3,7 | -6,5 | -4,1 | -8,5 | -3,4 | -12,1 | -3,2 | -7,8 | -5,3 | -5,5 |
| 2012 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | 0,4 | -1,5 | 1,9 | 3,6 | -3,0 | 3,8 | -1,5 | -9,0 | -2,6 | 7,8 | 4,7 | -1,2 | -12,4 | 3,0 | 0,1 |
| II | -6,7 | -5,6 | 0,2 | 3,3 | -6,6 | -0,4 | -7,4 | -10,8 | -3,8 | 1,4 | 2,8 | -11,2 | -9,8 | -1,1 | -4,0 |
| III | -0,1 | -6,1 | -8,3 | 12,8 | -4,9 | -2,9 | -9,1 | -5,2 | -1,3 | -0,7 | 4,5 | -5,8 | -8,6 | -2,8 | -3,9 |
| IV | -5,7 | -3,6 | 4,8 | 18,1 | -3,1 | 1,4 | -5,4 | -1,5 | 2,4 | 0,5 | -2,1 | -7,5 | -7,8 | 1,6 | -1,0 |
| 2013 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | -17,3 | -13,1 | -7,0 | 2,7 | -11,3 | -11,5 | -11,4 | -5,2 | -6,9 | -16,8 | -12,6 | -16,0 | -14,2 | -10,0 | -11,4 |
| II | -12,2 | -9,8 | -4,1 | 1,1 | -8,7 | -7,7 | -8,2 | -2,9 | -6,9 | -11,2 | -20,9 | -12,4 | -11,0 | -6,7 | -8,3 |
| III | -20,4 | -14,0 | -9,7 | -13,9 | -12,0 | -16,9 | -13,4 | -15,3 | -13,8 | -15,3 | -22,0 | -12,2 | -16,2 | -14,4 | -14,5 |
| IV | -10,4 | -8,4 | -6,5 | -7,7 | -6,0 | -10,9 | -6,6 | -9,4 | -7,9 | -9,8 | -13,9 | -3,1 | -11,4 | -8,8 | -8,4 |
| 2014 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | -9,0 | -5,5 | 1,9 | 4,1 | -3,7 | -3,3 | -5,2 | -6,4 | -2,0 | -1,7 | -10,1 | -0,8 | -9,1 | -2,9 | -3,5 |
| II | -3,3 | 0,7 | 6,5 | 14,4 | 3,5 | 0,8 | 1,0 | -5,2 | 4,0 | 5,6 | 0,6 | 11,5 | -2,9 | 1,9 | 2,3 |
| III | -0,3 | 9,6 | 11,1 | 11,9 | 8,1 | 7,9 | 4,0 | 2,9 | 12,1 | 11,0 | 7,4 | 15,2 | 14,2 | 5,9 | 8,0 |
| IV | -8,6 | -2,9 | 3,6 | 9,7 | 1,2 | -5,1 | -7,0 | -10,8 | -7,6 | 9,6 | -3,2 | 2,1 | 14,6 | -5,4 | -1,8 |
| 2015 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | 33,7 | 24,8 | 20,5 | 17,3 | 31,0 | 17,5 | 28,7 | 36,6 | 28,5 | 13,3 | 20,7 | 45,0 | 31,8 | 19,8 | 24,7 |
| II | 51,6 | 31,9 | 28,8 | 25,0 | 37,9 | 30,6 | 41,0 | 48,1 | 44,6 | 20,3 | 32,5 | 52,5 | 28,3 | 32,7 | 34,7 |
| III | 39,1 | 18,9 | 14,5 | 16,4 | 23,8 | 19,3 | 31,0 | 35,1 | 25,3 | 7,3 | 9,0 | 41,5 | 9,6 | 20,6 | 21,6 |
| IV | 131,5 | 93,9 | 90,4 | 84,8 | 100,4 | 101,4 | 117,1 | 135,1 | 128,8 | 63,8 | 66,3 | 139,6 | 38,2 | 107,0 | 100,9 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati SISCO - Sistema Comunicazioni Obbligatorie MLPS

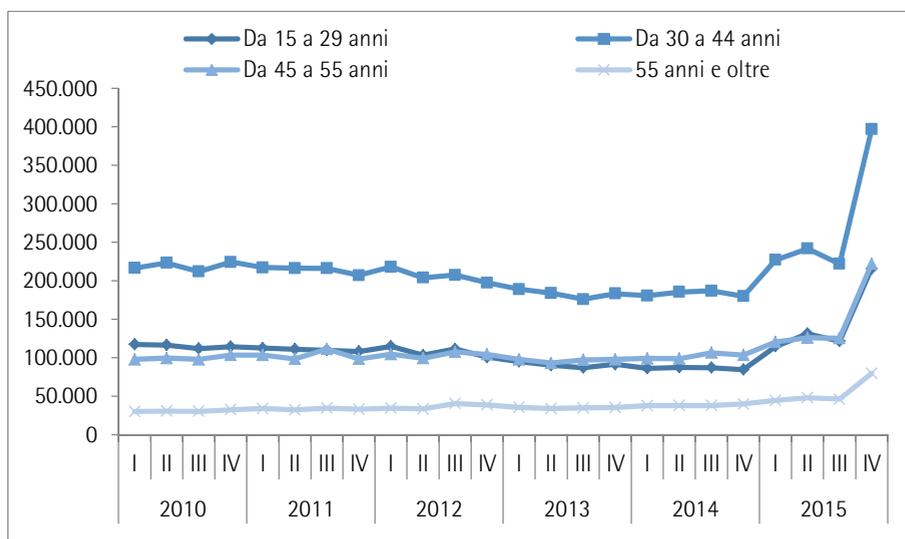
Tabella 6.2 Avviamenti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, tassi di variazione congiunturale

| Trim. | Età in classi | | | | Genere | | Ripartizione geografica | | | | Settore di attività economica | | | Totale | |
|-------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------|-------|-------------------------|----------|--------|-------------|-------------------------------|-----------------------|-------------|--------|---------|
| | Da 15 a 29 anni | Da 30 a 44 anni | Da 45 a 55 anni | 55 anni e oltre | Uomini | Donne | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud e Isole | Agricoltura | Ind. in senso stretto | Costruzioni | | Servizi |
| 2010 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | -1,0 | -1,6 | -1,9 | -3,1 | 0,3 | -3,9 | -0,2 | -3,6 | -4,4 | 0,0 | -4,3 | 5,6 | 1,6 | -3,5 | -1,6 |
| II | -0,8 | 3,1 | 1,8 | 2,7 | 1,4 | 2,3 | 0,6 | 1,5 | 1,7 | 3,0 | 28,3 | 1,4 | -1,2 | 2,3 | 1,8 |
| III | -4,0 | -5,1 | -1,8 | -1,9 | -3,2 | -4,8 | -6,7 | -3,5 | -2,5 | -2,9 | -19,4 | -2,0 | -5,3 | -3,7 | -3,9 |
| IV | 2,3 | 5,8 | 5,8 | 7,2 | 3,5 | 7,0 | 8,0 | 3,3 | 5,0 | 3,8 | 18,9 | 7,8 | -4,3 | 6,6 | 5,1 |
| 2011 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | -1,7 | -3,2 | 0,0 | 4,6 | -2,1 | -1,0 | 0,9 | 4,2 | -4,9 | -4,1 | -17,3 | -2,8 | 4,2 | -2,4 | -1,6 |
| II | -1,3 | -0,4 | -4,9 | -5,2 | -1,8 | -2,2 | -2,2 | -3,1 | -1,4 | -1,6 | 2,1 | 2,2 | -6,5 | -1,8 | -2,0 |
| III | -1,0 | -0,1 | 13,0 | 7,7 | 1,0 | 5,5 | 5,0 | 1,8 | -0,2 | 4,1 | -3,7 | -3,3 | -0,9 | 5,2 | 3,0 |
| IV | -1,5 | -4,1 | -11,5 | -4,6 | -5,1 | -5,5 | -9,2 | -7,8 | -3,6 | -2,0 | 4,3 | 0,1 | -4,7 | -6,5 | -5,3 |
| 2012 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | 6,2 | 5,3 | 6,3 | 4,5 | 5,3 | 6,0 | 4,2 | 1,9 | 4,9 | 8,8 | 2,0 | 0,6 | -0,7 | 8,0 | 5,7 |
| II | -10,2 | -6,4 | -5,0 | -3,0 | -7,9 | -5,5 | -6,0 | -6,4 | -4,6 | -8,7 | 0,7 | -8,9 | -4,0 | -7,0 | -6,8 |
| III | 7,8 | 1,7 | 8,2 | 20,8 | 5,6 | 6,6 | 4,3 | 11,5 | 7,1 | 4,4 | -3,4 | 4,4 | 0,9 | 7,5 | 6,1 |
| IV | -9,4 | -4,9 | -3,0 | -4,4 | -6,4 | -4,5 | -7,9 | -7,1 | -4,3 | -3,7 | -1,7 | -2,7 | -4,3 | -6,2 | -5,5 |
| 2013 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | -5,7 | -4,2 | -6,4 | -8,4 | -3,5 | -7,5 | -2,3 | -2,6 | -4,5 | -9,4 | -8,2 | -9,7 | -6,1 | -4,5 | -5,4 |
| II | -5,0 | -2,6 | -4,6 | -4,3 | -3,7 | -3,8 | -2,1 | -4,0 | -6,2 | -3,5 | -10,3 | -4,9 | -4,3 | -3,4 | -3,8 |
| III | -3,5 | -4,4 | 4,2 | 2,3 | -1,0 | -2,3 | -2,1 | -3,8 | -1,1 | -0,6 | -5,1 | 0,9 | -1,5 | -2,0 | -1,6 |
| IV | 5,1 | 4,1 | 0,8 | 1,5 | 3,1 | 3,4 | -0,1 | 1,5 | 6,3 | 4,7 | 11,0 | 14,1 | 0,5 | 1,9 | 3,3 |
| 2014 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | -5,8 | -1,5 | 1,1 | 7,1 | -2,2 | 0,2 | 0,4 | -0,2 | -0,5 | -2,9 | -3,0 | -8,2 | -8,6 | 1,7 | -1,1 |
| II | 1,5 | 2,7 | -0,1 | 0,7 | 3,7 | -0,8 | 3,1 | -3,2 | -1,4 | 4,4 | -0,7 | 4,8 | 11,7 | -0,6 | 1,6 |
| III | -0,5 | 0,8 | 7,6 | 0,0 | 3,3 | 0,7 | -1,7 | 1,5 | 4,6 | 3,5 | 1,3 | 5,7 | 10,1 | -0,1 | 2,1 |
| IV | -2,7 | -3,6 | -2,7 | 4,9 | -2,6 | -2,2 | -7,7 | -9,2 | -9,6 | 8,1 | 1,0 | 2,7 | 0,9 | -4,2 | -2,4 |
| 2015 | | | | | | | | | | | | | | | |
| I | 35,7 | 26,2 | 16,3 | 11,6 | 25,8 | 22,3 | 39,3 | 55,5 | 39,5 | -2,8 | 19,9 | 27,9 | 9,6 | 26,7 | 24,2 |
| II | 14,4 | 6,4 | 4,6 | 7,8 | 8,5 | 7,2 | 9,9 | 2,4 | 7,7 | 9,4 | 5,8 | 8,3 | 6,7 | 8,1 | 7,9 |
| III | -7,4 | -8,2 | -0,4 | -3,8 | -5,6 | -6,1 | -5,8 | -4,8 | -7,0 | -5,6 | -14,6 | 2,3 | -7,6 | -7,1 | -5,8 |
| IV | 77,6 | 78,7 | 77,1 | 73,0 | 75,2 | 80,4 | 65,2 | 74,3 | 91,3 | 80,1 | 68,7 | 104,7 | 25,8 | 80,9 | 77,5 |

Dati destagionalizzati.

Fonte: elaborazione Isfol su dati SISCO - Sistema Comunicazioni Obbligatorie MLPS

Figura 6.2 Avviamenti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato secondo la classe di età



Dati destagionalizzati.

Fonte: elaborazione Isfol su dati SISCO - Sistema Comunicazioni Obbligatorie MLPS

Nell'ultimo trimestre del 2015 il numero di nuovi avviamenti ha raggiunto le 740 mila unità, con un incremento superiore al 100% su base tendenziale e del 77,5% rispetto al terzo trimestre. Anche in questo caso la componente giovanile è coinvolta nelle nuove assunzioni in misura più che proporzionale rispetto al totale: il numero di nuovi rapporti di lavoro che ha coinvolto giovani in età inferiore a 30 anni è aumentato in ragione del 131,5% rispetto allo stesso trimestre 2014 e del 77,6% rispetto al trimestre precedente.

I dati diffusi dall'Inps (Osservatorio sul precariato, disponibili per il 2014 e il 2015) confermano largamente il quadro ricavato dai dati del Ministero del Lavoro⁵⁶: nel corso del 2015 si sono registrati oltre 2 milioni di nuovi rapporti di lavoro a tempo indeterminato (tabella 6.3), con un incremento pari a poco meno di 750 mila nuovi contratti (+58,2%). Parallelamente si registra un incremento di 242 mila trasformazioni di rapporti a termine in contratti a tempo indeterminato (+73,2% rispetto all'anno precedente). Il numero di cessazioni è rimasto di fatto invariato (+2,2%) rispetto al 2014; il saldo dei contratti riferiti ai rapporti di lavoro stabile risulta pertanto largamente positivo nel 2015.

⁵⁶ I dati di fonte Inps non considerano i lavoratori domestici e operai agricoli, a differenza della fonte ricavata dal sistema SISCO del Ministero del Lavoro. In termini relativi la differenza è pari mediamente al 18% nel periodo considerato.

Tabella 6.3 Ingressi nel lavoro dipendente a tempo indeterminato (2014-2015). Valori in migliaia

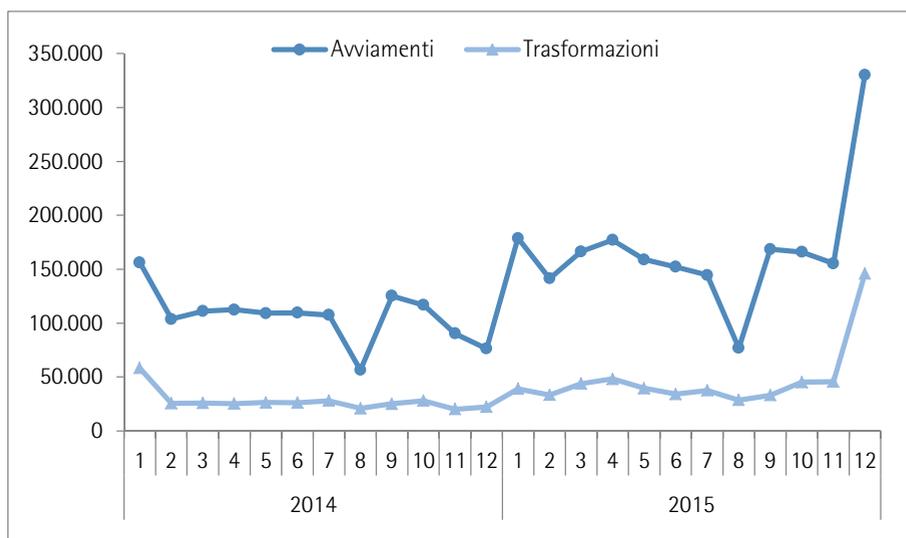
| Trim. | Nuovi rapporti di lavoro | | Trasformazione di rapporti di lavoro a termine | | Totale ingressi | | Cessazioni di rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato | | Saldo Mig. |
|-------------|--------------------------|--------------|--|--------------|-----------------|--------------|---|--------------|------------|
| | V.a | Var. tend. % | V.a | Var. tend. % | V.a | Var. tend. % | V.a | Var. tend. % | |
| | 2014 | | | | | | | | |
| I | 371 | | 110 | | 481 | | 413 | | 67 |
| II | 331 | | 78 | | 409 | | 392 | | 17 |
| III | 289 | | 74 | | 363 | | 402 | | -39 |
| IV | 283 | | 70 | | 354 | | 519 | | -165 |
| Totale 2014 | 1.274 | | 331 | | 1.605 | | 1.725 | | -120 |
| 2015 | | | | | | | | | |
| I | 486 | 31,1 | 116 | 6,0 | 603 | 25,4 | 399 | -3,6 | 204 |
| II | 488 | 47,4 | 122 | 56,9 | 610 | 49,2 | 446 | 13,9 | 164 |
| III | 390 | 35,0 | 99 | 34,2 | 489 | 34,8 | 411 | 2,3 | 78 |
| IV | 651 | 129,9 | 237 | 236,6 | 888 | 151,1 | 508 | -2,1 | 380 |
| Totale 2015 | 2.016 | 58,2 | 574 | 73,2 | 2.589 | 61,3 | 1.763 | 2,2 | 826 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps - Osservatorio sul precariato

L'andamento mensile dei nuovi contratti (figura 6.3) suggerisce che il comportamento dei datori di lavoro sia stato determinato in larga misura dall'esonero contributivo previsto dalla Legge di stabilità per il 2015 (L. 190/2014) per le assunzioni a tempo indeterminato e dall'introduzione nella disciplina del lavoro subordinato del contratto a tutele crescenti (D.Lgs. 23/2015). Il *trend* mensile dei nuovi contratti nel 2014, relativamente stabile di poco sopra le 100 mila unità, ha subito una decisa flessione negli ultimi due mesi dell'anno, verosimilmente dovuta a un rinvio al nuovo anno delle assunzioni previste, in modo da beneficiare degli incentivi. Nel mese di gennaio 2015 il numero di assunzioni registra un incremento pari al 134% rispetto al mese precedente e pari al 68% rispetto alla media mensile del 2014. Il flusso di nuovi assunti si è mantenuto quasi costantemente sopra le 150 mila unità, fino al mese di dicembre 2015 che ha fatto registrare oltre 330 mila nuovi assunti. L'incremento del dicembre 2015 è verosimilmente dovuto all'annunciata riduzione del contributo per il 2016 che ha indotto i datori di lavoro ad anticipare le assunzioni previste nel primo

trimestre del 2016. Un andamento simile si osserva anche per le trasformazioni di rapporti di lavoro a termine, anch'esse incentivate secondo quanto previsto dalla L. 190/2014, che hanno subito un incremento rilevante nel mese di gennaio 2015 e nel mese di dicembre.

Figura 6.3 Avviamenti di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e trasformazioni di rapporti di lavoro a termine* (2014-2015)



* Lavoratori dipendenti privati esclusi lavoratori domestici e operai agricoli. Sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici.

Fonte: elaborazione Isfol, 2016 su dati Inps - Osservatorio sul precariato

Dai dati acquisiti presso Inps (tabella 6.4) risulta che poco meno di un milione 200 mila nuovi contratti sono stati agevolati dagli incentivi previsti dalla Legge di stabilità, pari al 58,1% del totale dei nuovi contratti. Più elevata l'incidenza delle trasformazioni agevolate sul totale dei contratti trasformati (70,1%).

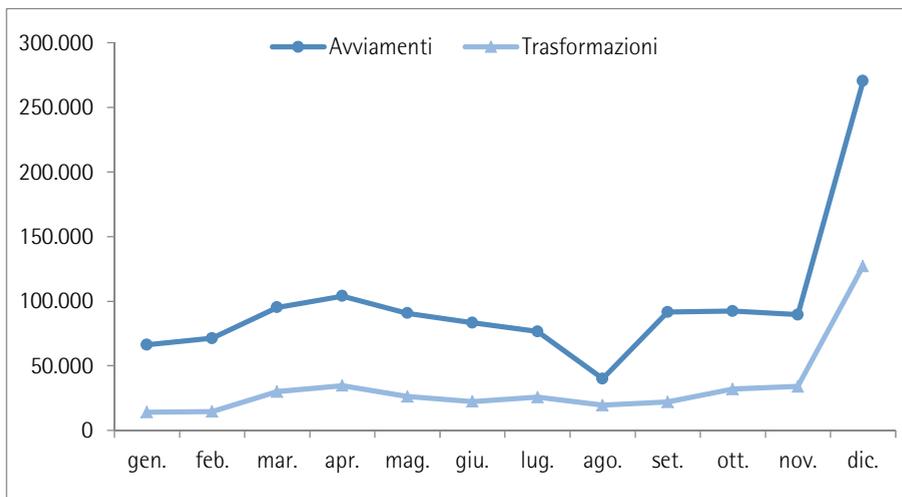
L'andamento mensile delle assunzioni e trasformazioni agevolate nel corso del 2015 (figura 6.4) registra un incremento nel mese di marzo, in coincidenza con l'entrata in vigore del contratto a tutele crescenti, e conferma il dato del mese di dicembre, dove il numero complessivo dei nuovi contratti agevolati è risultato complessivamente di poco inferiore a 400 mila unità, a fronte di un livello medio mensile nell'anno pari a circa 130 mila nuovi contratti.

Tabella 6.4 Rapporti di lavoro dipendente a tempo indeterminato agevolati avviati nel 2015 (Esonero contributivo L. 190/2014). Valori in migliaia

| Trim. | Nuovi rapporti di lavoro | | | Trasformazione di rapporti di lavoro a termine | | | Totale rapporti agevolati | | |
|-------------|--------------------------|----------------------------|---------------------|--|----------------------|---------------------|---------------------------|----------------------|---------------------|
| | Totale rapporti | | di cui in età 15-29 | Totale trasformazioni | | di cui in età 15-29 | Totale rapporti agevolati | | di cui in età 15-29 |
| | V.a | % su totale nuovi rapporti | | V.a | % su totale trasfor. | | V.a | % su totale ingressi | |
| I | 233 | 47,8 | 63 | 59 | 50,5 | 15 | 291 | 48,4 | 78 |
| II | 278 | 57,0 | 84 | 83 | 68,5 | 23 | 361 | 59,3 | 107 |
| III | 208 | 53,4 | 67 | 67 | 67,8 | 18 | 275 | 56,3 | 86 |
| IV | 452 | 69,4 | 147 | 193 | 81,6 | 57 | 645 | 72,7 | 204 |
| Totale 2015 | 1.171 | 58,1 | 362 | 402 | 70,1 | 113 | 1.573 | 60,8 | 475 |

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps - Osservatorio sul precariato

Figura 6.4 Avviamenti agevolati di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e trasformazioni agevolate di rapporti di lavoro a termine* (2015)



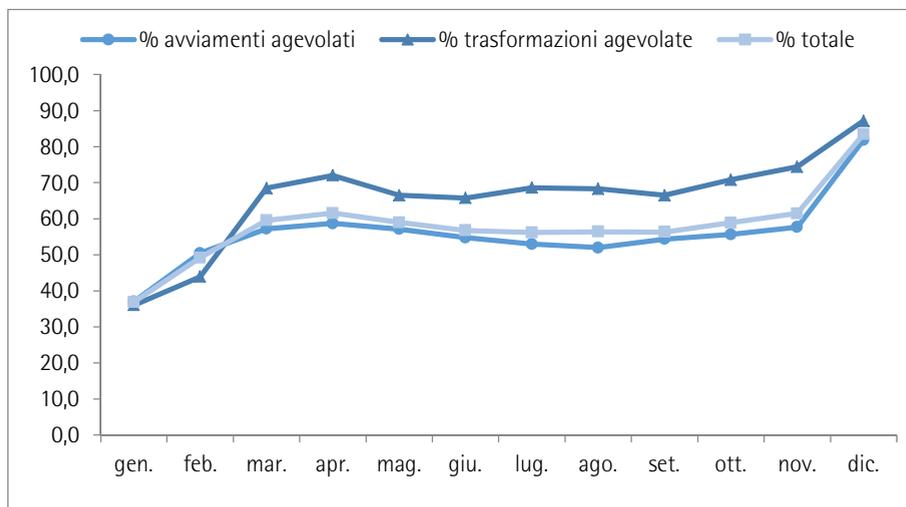
* Lavoratori dipendenti privati esclusi lavoratori domestici e operai agricoli. Sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici.

Nota: per agevolazione si intende l'esonero contributivo previsto dalla L. 190/2014.

Fonte: elaborazione Isfol, 2016 su dati Inps - Osservatorio sul precariato

L'incidenza degli avviamenti agevolati sul totale delle assunzioni risulta più bassa nei primi due mesi dell'anno (figura 6.5), tra il 40% e il 50%; nel mese di marzo si conferma il deciso incremento sia dei nuovi avviamenti che delle trasformazioni (57,2% e 68,5%, rispettivamente), suggerendo l'ipotesi secondo la quale l'introduzione del contratto a tutele crescenti abbia avuto un effetto incrementale nell'andamento degli ingressi nel lavoro a tempo indeterminato. Nel mese di dicembre si registra il valore più elevato dell'incidenza di contratti agevolati sul totale delle assunzioni e delle trasformazioni (82%).

Figura 6.5 Incidenza degli avviamenti agevolati di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e delle trasformazioni agevolate di rapporti di lavoro a termine* (2015)



* Lavoratori dipendenti privati esclusi lavoratori domestici e operai agricoli. Sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici.

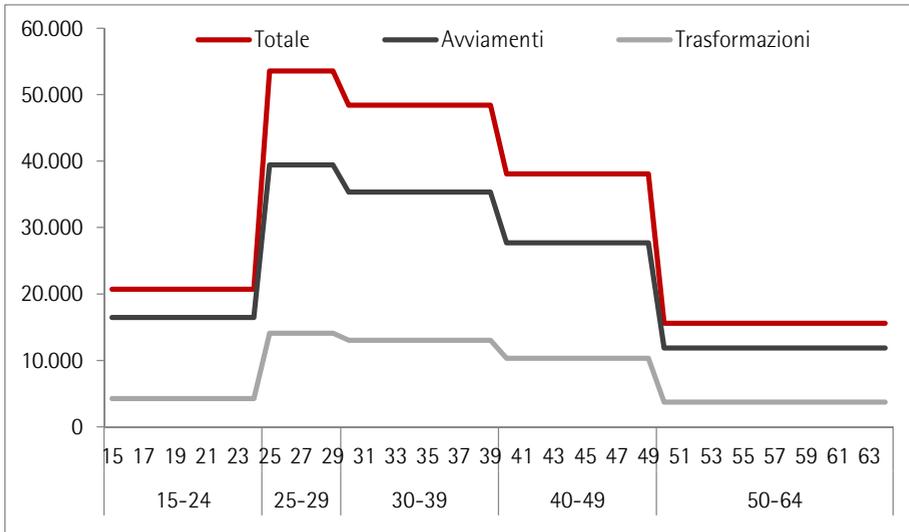
Nota: per agevolazione si intende l'esonero contributivo previsto dalla L. 190/2014.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps - Osservatorio sul precariato

L'utilizzo dello sgravio contributivo ha coinvolto nella misura del 30% circa giovani in età compresa tra 15 e 29 anni, per un totale di 475 mila contratti tra assunzioni e trasformazioni. La classe di età tra 25 e 29 risulta in termini relativi quella maggiormente interessata dalle agevolazioni (figura 6.6), confermando quanto già evidenziato dall'analisi dei dati SISCO.

L'incidenza della componente giovanile sul totale delle assunzioni agevolate risulta quasi costantemente crescente nel corso dell'anno (figura 6.7), passando dal 24,6% relativo al mese di gennaio al 32% del mese di dicembre.

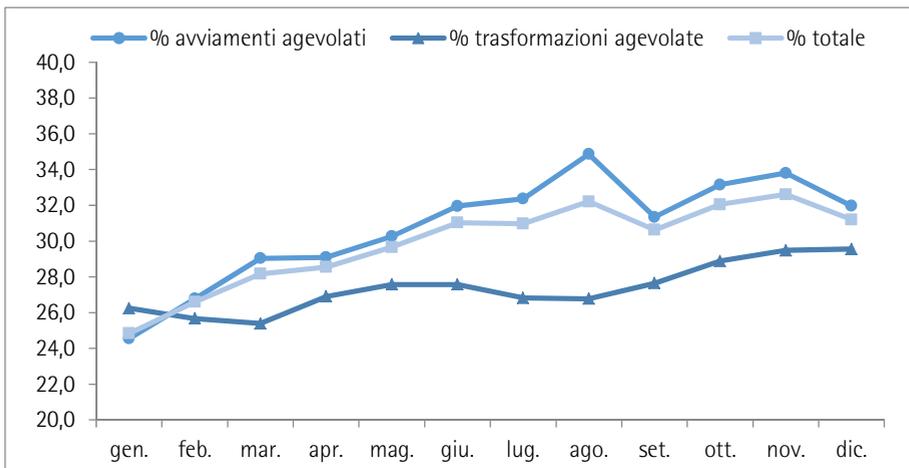
Figura 6.6 Avviamenti agevolati di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e trasformazioni agevolate di rapporti di lavoro a termine* secondo l'età (2015)



* Lavoratori dipendenti privati esclusi lavoratori domestici e operai agricoli. Sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici. Nota: per agevolazione si intende l'esonero contributivo previsto dalla L. 190/2014.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps - Osservatorio sul precariato

Figura 6.7 Quota di avviamenti agevolati di rapporti di lavoro a tempo indeterminato e di trasformazioni agevolate di rapporti di lavoro a termine* che hanno coinvolto giovani compresi tra 15 e 29 anni (2015)



* Lavoratori dipendenti privati esclusi lavoratori domestici e operai agricoli. Sono compresi i lavoratori degli enti pubblici economici. Nota: per agevolazione si intende l'esonero contributivo previsto dalla L. 190/2014.

Fonte: elaborazione Isfol su dati Inps - Osservatorio sul precariato

In conclusione i dati confermano un elevato gradimento da parte dei datori di lavoro delle nuove misure, in merito sia agli incentivi economici sia alla modifica della disciplina del contratto di lavoro a tempo indeterminato. L'aumento dell'occupazione stabile contestualmente alla ripresa della crescita suggerisce una relazione causale tra la marcata discontinuità nell'andamento degli avviamenti di nuovi contratti e le modifiche normative introdotte. Normalmente si osserva infatti un marcato ritardo tra l'uscita da una fase recessiva e la ripresa della dinamica occupazionale, in special modo per il lavoro a tempo indeterminato, ritardo dovuto all'incertezza sugli scenari futuri che caratterizza generalmente la fase iniziale di ripresa economica. Ancora, la lunga fase recessiva è stata caratterizzata dalla riduzione dell'occupazione, tramite mancati rinnovi di contratti a termine e licenziamenti, ma in misura maggiore dalla diminuzione dell'orario di lavoro; il numero medio di ore lavorate ha subito una flessione più che proporzionale rispetto al numero di occupati, rivelando una strategia delle imprese, in reazione al progressivo calo degli ordinativi, volta in qualche misura al mantenimento della base occupazionale, regolando l'input di lavoro tramite la rimodulazione degli orari⁵⁷. Nella prima fase di ripresa della crescita (il primo trimestre 2015 segna il primo segno positivo della variazione del prodotto dal 2011) si attendeva pertanto un aggiustamento dell'input di lavoro improntato all'aumento delle ore lavorate e, solo in un secondo momento, a nuove assunzioni. Il marcato incremento dei nuovi contratti a tempo indeterminato appare quindi riconducibile solo in parte all'uscita dalla fase recessiva e la reazione dei datori di lavoro sembra dovuta all'incentivo economico e all'introduzione del contratto a tutele crescenti.

In tale ottica, l'elevata incidenza della componente giovanile tra i nuovi assunti potrebbe essere dovuta a due fattori: i) la contemporanea stretta sui contratti atipici, su tutti il lavoro a progetto, che prima della riforma riguardavano in particolare i giovani, può aver indotto la domanda di lavoro a utilizzare per la stessa platea soggettiva il contratto a tempo indeterminato incentivato; ii) la crisi ha comportato l'espulsione in primo luogo dei lavoratori con rapporti atipici – ancora una volta i giovani (*last in, first out*). In corrispondenza con i primi segni di ripresa, i datori hanno proceduto ad assumere giovani precedentemente assunti con forme di contratto temporanee espulsi nel periodo di crisi.

In ogni caso, l'insieme di misure varate, direttamente o indirettamente, per tamponare gli effetti della crisi occupazionale sulla componente giovanile della forza lavoro, sembra aver dato esiti positivi, suggerendo come sia il programma Garanzia Giovani sia le modifiche che hanno inciso sull'intera popolazione abbiano agito nella direzione voluta. In particolare l'elevata incidenza di giovani under-30 sul totale dei nuovi contratti a tempo indeterminato sostiene un aumento dell'occupazione in grado di attivare numerose esternalità positive, in termini di produttività del lavoro e di competitività del sistema.

⁵⁷ Nel 2009 il numero di ore lavorate è diminuito in misura superiore alla flessione degli occupati, rispettivamente -3,4% e -1,7%. Isfol, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015*, cap. 3.2, Isfol, 2016.

Conclusioni

L'avvio della Garanzia Giovani si è inserito in un quadro europeo caratterizzato da una tendenza al peggioramento della situazione occupazionale giovanile: nel periodo successivo alla crisi economica, tra il 2008 e il 2012, i dati mostrano infatti non solo un aumento nei livelli medi europei del tasso di disoccupazione giovanile complessivo e di lunga durata nonché della percentuale di Neet sulla popolazione dei 15-24-enni, ma anche una accentuata divergenza tra i Paesi europei.

In questo contesto la richiesta europea di istituzione di una Garanzia per i Giovani è stata recepita dal Governo italiano sul finire del 2013, con l'adozione del Piano italiano per l'attuazione della Garanzia Giovani, avviato ufficialmente il primo maggio 2014. A due anni dall'avvio, il Rapporto restituisce un primo bilancio dell'esperienza italiana tenendo conto del fatto che si è in presenza di un programma "sfidante", sia per la strutturazione di un nuovo modello di intervento rivolto specificamente ai giovani, sia per gli aspetti di riforma strutturale di lungo periodo che ne sottendono l'attuazione con riferimento ai servizi pubblici per l'impiego e al diritto del lavoro. Il Piano italiano contiene elementi di innovazione e di discontinuità rilevanti per il nostro Paese, e pone le basi per un forte rinnovamento delle politiche attive del lavoro finalizzate a contrastare l'inattività e la disoccupazione giovanili.

Una prima riflessione riguarda la definizione di modelli di intervento introdotti con il programma. Sotto il profilo della *governance*, la Garanzia è stata l'occasione per avviare un percorso di ridefinizione del modello di programmazione e di *governance* delle politiche del lavoro, prima con la Struttura di missione, poi con la ri-definizione dei rapporti tra il Ministero del Lavoro e le Regioni all'interno di uno specifico tavolo di confronto - il Comitato politiche attive - che rappresenta una sorta di "prova generale" di quello che il Jobs Act ha definito in prospettiva con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL). Il modello italiano della Garanzia Giovani ha puntato dunque alla realizzazione di un rapporto sinergico tra i vari livelli di governo con l'obiettivo di restituire omogeneità e coerenza ad un sistema nazionale di politiche attive e servizi per il lavoro che si presenta frammentato a livello locale. L'andamento complessivo del confronto tra il livello regionale e quello centrale si è caratterizzato come un *work in progress*, contrassegnato da elementi di forza, ma anche di debolezza. La Garanzia ha inteso operare una standardizzazione nel modello di intervento rivolto ai Neet, al fine di assicurare una maggiore unifor-

mità su tutto il territorio nazionale dei percorsi di attivazione del giovane. In questa direzione si colloca la definizione del percorso di presa in carico, la messa a punto di interventi di politica attiva, l'individuazione dei costi standard, nonché l'introduzione di un sistema di profilazione dell'utenza.

La Garanzia Giovani ha inoltre rappresentato un primo banco di prova verso la costruzione del Sistema informativo unitario prospettato dal D.Lgs. 150/2015: l'attuazione del programma ha comportato pertanto un potenziamento dei sistemi informativi nazionali e locali, sia in ragione dei nuovi standard informativi introdotti sia per l'elevato livello di interoperabilità richiesto, sia, infine, a seguito del coinvolgimento dei nuovi soggetti accreditati ai servizi per il lavoro regionali, nonché per le procedure legate al principio della contendibilità. In definitiva, il disegno di *policy* che ne deriva è basato su un'architettura condivisa, a completo beneficio delle scelte dei giovani, in grado di adattarsi alle esigenze territoriali e, al contempo, di sostenere la capacità amministrativa delle Regioni in difficoltà, secondo uno schema trasparente e in grado di seguire i giovani nel loro percorso di attivazione.

Una seconda riflessione può essere condotta guardando all'attuazione del programma e al ruolo svolto dai servizi per il lavoro. I dati di monitoraggio segnalano da una parte il graduale avvicinamento verso gli obiettivi di attivazione e occupabilità dei giovani perseguiti dal programma, dall'altra la presenza di elementi di criticità non ancora del tutto superati. La sfida principale della Garanzia Giovani era quella di attivare i Neet e, soprattutto, di intercettare quelli più lontani dal mercato del lavoro, anche grazie a un sistema di profilazione che doveva agire come sistema di correzione di una dinamica che spontaneamente coinvolge i giovani più "forti". Un'altra sfida era quella di avviare un percorso strutturato e temporalmente tracciabile di presa in carico dei giovani da parte dei servizi per il lavoro, finalizzato alla partecipazione ad un intervento di formazione/istruzione o di inserimento lavorativo.

Sul fronte dell'attivazione i dati evidenziano come i giovani abbiano colto le opportunità connesse alla Garanzia, con un livello di attivazione che ha mostrato nel tempo una tenuta adeguata. Rispetto al targeting, si rileva un limitato accesso al programma da parte di una quota consistente di giovani più lontani dal mercato del lavoro: i giovani più "deboli", soprattutto in termini di titoli di studio, manifestano una minore propensione a partecipare e a iscriversi al programma; tra i laureati la propensione alla partecipazione è quattro volte quella registrata per i giovani che possiedono al più la licenza media, ed è ancora superiore se si considerano i giovani in età 15-24 anni. La Garanzia Giovani ha rappresentato quindi per molti lo sbocco immediato successivo al completamento del percorso d'istruzione terziaria in particolare, ma anche secondaria superiore. Inoltre è soprattutto tra le donne che risulta più evidente la maggiore propensione alla partecipazione della componente più forte dei Neet.

Per quanto riguarda i servizi per il lavoro, l'attuazione della Garanzia ha scontato i ben noti elementi di criticità che ne caratterizzano l'assetto e la gestione in Italia, con forti elementi di disomogeneità tra territori: il sottodimensionamento, rispetto al resto dell'Europa, delle risorse finanziarie e umane, la diffusione limitata di forme di cooperazione virtuosa tra servizi pubblici e privati, i bassi livelli d'intermediazione dei

servizi pubblici nel processo di *job matching* e la scarsa propensione sul fronte datoriale a ricorrere ai servizi pubblici per la ricerca e selezione del personale. Al di là dei modelli individuati nei differenti sistemi regionali, è indubbio che la Garanzia Giovani abbia rappresentato per i centri per l'impiego un forte elemento di sfida, che sembra essere stata raccolta almeno sul fronte della presa in carico dei giovani; permangono a tutt'oggi delle criticità nella fase di avvio a un percorso, con tassi di copertura non del tutto soddisfacenti. In ogni caso va riconosciuto che l'implementazione delle procedure e dei servizi correlati a Garanzia Giovani, almeno in linea generale, ha rappresentato un fattore propulsivo nella razionalizzazione e nell'efficientamento dei sistemi locali dei servizi al lavoro, potenziando e sperimentando modelli di gestione ed erogazione delle politiche attive del lavoro sul territorio. Ciò si è tradotto in un ampliamento del numero di Regioni che hanno esteso la platea degli operatori ad altri soggetti operanti nel mercato del lavoro.

Sul fronte dei risultati raggiunti dal programma va rilevato come, rispetto al set di azioni messe in campo dal Piano, vi sia una concentrazione delle risorse su alcune delle misure finanziabili, in primis sul tirocinio extra-curricolare, seguito dalla formazione mirata all'inserimento lavorativo e dalla formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi. In particolare, il rilievo conferito al tirocinio in fase di attuazione è di gran lunga maggiore rispetto a quanto atteso in sede di programmazione. Le scelte di *policy* effettuate dalle regioni vanno lette alla luce di logiche di continuità e di sinergia con *policy* nazionali, ma anche di complementarità con le risorse disponibili. Inoltre appare opportuno evidenziare come i cambiamenti di contesto normativo che sono intervenuti a disciplinare le modalità di funzionamento di alcuni istituti, come ad esempio l'apprendistato, e le revisioni e la messa a punto in corso d'opera di alcune misure, abbiano in parte determinato la specializzazione verso alcune tipologie di azione a scapito di altre. In ogni caso, in un contesto di forti preoccupazioni sulla condizione lavorativa dei giovani, l'avvio della Garanzia Giovani ha creato aspettative molto forti nell'opinione pubblica come strumento diretto di inserimento lavorativo. La maggior parte delle Regioni ha dunque puntato sul tirocinio per la sua natura fortemente finalizzata all'occupazione, con un progressivo orientamento verso percorsi integrati in cui al tirocinio si è associato il bonus occupazionale.

Tenuto conto della tipologia di azione prevalente, ossia il tirocinio extra-curricolare, e della diversa velocità con cui le singole regioni hanno attuato le diverse politiche, l'efficacia misurata in termini di inserimenti occupazionali evidenzia dei risultati nel complesso positivi.

La fotografia scattata al 31 marzo 2016 mostra che tra i giovani partecipanti, indipendentemente dalla condizione all'interno del programma, circa il 22,1% ha un'occupazione alle dipendenze, percentuale più alta di quasi 8 punti percentuali (+55%) rispetto a una analoga fotografia scattata a settembre 2015. Anche se permane un *gap* significativo tra il Mezzogiorno e il Centro-Nord, è proprio per i giovani che vivono nelle regioni del Mezzogiorno che si registra il miglioramento più elevato in termini relativi (+66%). In parte questo risultato è dovuto agli incentivi fiscali all'assunzione che hanno avuto un'importante accelerazione nell'ultima parte del

2015: le analisi effettuate mostrano che i giovani assunti tramite bonus occupazionale hanno in media migliori livelli di occupabilità (sono associati a indici di *profiling* più bassi) e che, nella maggior parte dei casi, la permanenza all'interno del programma è molto breve (tra la data di presa in carico e la data di assunzione passano pochi giorni). Se si guarda alla distribuzione temporale dei mesi intercorsi tra il lavoro trovato e la registrazione al programma si osserva un picco iniziale nel primo mese (di chi ha trovato lavoro per il tramite di un bonus o per auto-attivazione) e un secondo picco tra i sei e gli otto mesi dalla registrazione. In questo secondo picco è evidente l'effetto diretto tra la politica attiva erogata in Garanzia Giovani e l'occupazione trovata: si tratta, in linea generale, di giovani che hanno trovato un impiego nell'immediatezza della conclusione dell'intervento.

I tassi di inserimento dei giovani crescono considerando diversi momenti di osservazione dalla conclusione del percorso: a un mese dalla conclusione poco più di un giovane su tre (34,5%) ha un'occupazione alle dipendenze; nel breve (tre mesi dalla conclusione) e nel medio periodo (sei mesi dalla conclusione) i tassi di inserimento crescono rispettivamente al 39,7% e al 43,8%. Per il solo tirocinio extra-curricolare, poco meno di un giovane su tre (29%) ha trovato un'occupazione entro il mese successivo dalla conclusione dell'intervento. A sei mesi dalla conclusione del tirocinio il tasso di inserimento sale al 41% e nelle aree del Nord trova un'occupazione, entro i sei mesi dalla conclusione del tirocinio, quasi un giovane su due.

Negli stessi anni in cui l'Italia dava attuazione alla Garanzia si è lavorato in funzione dell'ampliamento delle opportunità per i giovani finalizzate a migliorare e agevolare l'inserimento occupazionale, sia agendo sullo *skills mismatch e/o skills shortages*, sia agevolandone l'assunzione con forme contrattuali più stabili.

In questa direzione vanno le misure proposte con la "Buona scuola" (L. 107/2015) che rendono l'alternanza scuola-lavoro una componente obbligatoria dei curricula nel triennio terminale dell'istruzione secondaria superiore. In tal modo si vuole promuovere una socializzazione precoce con il mondo del lavoro agendo sulle competenze tecnico-professionali acquisite.

A queste misure si aggiunge l'intervento sulle forme di apprendistato legate all'acquisizione dei titoli di studio, soprattutto con riferimento alla costruzione del sistema duale, nella logica di promuovere il raggiungimento di livelli di qualificazione considerati per tutti i giovani.

Tra gli interventi rivolti più direttamente all'occupazione occorre ricordare gli incentivi all'assunzione a tempo indeterminato, previsti dalla legge finanziaria per il 2015 (L. 190/2014) e l'introduzione del contratto a tutele crescenti, in attuazione del Jobs Act (D.Lgs. 23/2015). Tali misure confermano l'indirizzo, avviato con la riforma Fornero (L. 92/2012), volto a ridurre l'utilizzo delle forme di contratto atipiche in favore dell'occupazione stabile. Il primo intervento ha agito sulla leva economica e il secondo ha riguardato la riforma delle norme sul licenziamento (art. 18, L. 300/1970), con l'intento dichiarato di promuovere il lavoro a tempo indeterminato. Tali misure sembrano aver operato in modo complementare alla Garanzia Giovani, contribuendo nel corso del 2015 a un incremento dei nuovi contratti per i giovani con meno di 30 anni.

Appendice - Il sistema di profilazione dei giovani in Garanzia Giovani: il modello statistico elaborato dall'Isfol

L'indice di *profiling* è una misura di intensità della difficoltà del giovane Neet a trovare un'occupazione o a trovarsi inserito in un percorso di studio o formazione. L'attribuzione dell'indice di *profiling* avviene al momento della presa in carico ed è determinato sulla base di alcune caratteristiche anagrafiche e territoriali del giovane. Tali caratteristiche rappresentano altrettante variabili (variabili di *input*) da inserire in un'equazione i cui parametri sono stati stimati sui dati della Rilevazione delle Forze Lavoro dell'ISTAT prendendo a riferimento la popolazione dei giovani Neet in età compresa tra 15 e 29 anni.

La profilazione degli iscritti alla Garanzia Giovani ha comportato l'applicazione, per la prima volta su scala nazionale, di una metodologia uniforme sull'intero territorio al fine di dare attuazione ad un programma di politica attiva. Nel concreto l'indice di *profiling* si sostanzia nella stima di un indice di probabilità di trovarsi nella condizione di Neet. In funzione di tale probabilità, al giovane viene assegnato un livello di profilazione, ovvero l'appartenenza ad una delle quattro classi di svantaggio: basso, medio basso, medio alto e alto che indicano, rispettivamente, la minore o maggiore lontananza del giovane dal mercato del lavoro.

Il livello di profilazione costituisce uno degli elementi che guidano la progettazione dell'intervento di supporto personalizzato al giovane e, per alcune tipologie di intervento, può condizionare l'accesso alla misura proposta/erogata e l'entità del premio riconosciuto ad un soggetto terzo nel caso in cui la misura erogata preveda un servizio di intermediazione.

Il calcolo della probabilità di trovarsi nella condizione di Neet viene effettuato sulla base di una procedura e di un modello statistico elaborato da Isfol. Di seguito si riportano alcune informazioni di dettaglio sul modello utilizzato per stimare i singoli parametri dell'equazione (logistica multilivello, vedi oltre), corrispondenti ad altrettante variabili indipendenti (covariate) utilizzate in ingresso, rinviando a testi più specifici (Centra, Gualtieri e Ricci, 2015) per i dettagli tecnici e statistici relativi alle stime puntuali dei parametri e ai relativi test statistici inferenziali di significatività.

La variabile dipendente è di natura dicotomica e identifica, come anticipato, la condizione occupazionale del giovane (0=occupato; 1=Neet). Le variabili indipendenti scelte per spiegare la probabilità di essere Neet sono divise in variabili di primo livello (caratteristiche dell'individuo) e di secondo livello (caratteristiche del territorio di appartenenza del giovane). La strumentazione econometrica utilizzata, infatti, prevede un modello logistico multilivello con intercetta casuale, che rientra nella classe dei modelli di tipo gerarchico. Il ricorso a tali modelli si è reso necessario a causa della struttura complessa dei dati, che prevede la presenza di unità statistiche di primo livello (i giovani tra i 15-29 anni Neet o Occupati) raggruppabili in unità di livello gerarchicamente superiore (le Regioni). In tale contesto, i soggetti della stessa Regione potrebbero presentare caratteristiche più simili fra loro rispetto agli individui di altre Regioni. Se tale aspetto non è tenuto nella giusta considerazione le stime che si ottengono dal modello risultano fortemente imprecise e possono indurre gravi errori di specificazione⁵⁸.

Le caratteristiche individuali tengono conto di diversi tipi di informazioni: a) il profilo demografico: genere, età; b) il livello e la tipologia di istruzione: in termini sia di titolo di studio più elevato conseguito sia di percorso scolastico o disciplina universitaria; il livello di competenze della lingua italiana se nato all'estero; c) la condizione occupazionale rilevata un anno prima.

Le caratteristiche territoriali considerate devono essere in grado di determinare la diversa probabilità media di essere occupato tra le Regioni a parità del profilo individuale. In tal modo è possibile cogliere nel modello e, in ultima analisi nella determinazione della misura di svantaggio, i diversi esiti occupazionali, ad esempio, del medesimo profilo formativo. Tali differenze derivano dal profilo del sistema produttivo regionale, dalla dinamica della disoccupazione, dal diverso andamento del ciclo economico e da altre caratteristiche territoriali.

La selezione finale delle variabili considerate (X) sono riportate di seguito:

- età
- genere
- presenza in Italia (*proxy* del livello di conoscenza della lingua italiana)
- titolo di studio
- condizione occupazionale un anno prima
- territoriali:
 - variazione tasso di disoccupazione dei 15-29 anni a livello provinciale
 - rischio di povertà familiare (redditi)
 - densità imprenditoriale a livello regionale

⁵⁸ La procedura di stima è avvenuta in due passi. In un primo passaggio si considera tra le variabili indipendenti la sola regione di residenza, ciò per verificare l'ipotesi nulla della presenza di un'accentuata variabilità del fenomeno a livello territoriale e quindi giustificare il ricorso allo strumento multilivello. Nel secondo passaggio si è proceduto alla stima del modello completo inserendo le principali covariate che hanno effetto sulla probabilità di trovarsi nella condizione di Neet.

Le analisi sono condotte sui dati della Rilevazione Istat sulle Forze di Lavoro, utilizzando le indagini trimestrali dal IV trimestre 2011 al III trimestre 2013, le ultime disponibili in forma individuale al momento della definizione del modello. L'utilizzo congiunto dei dati riferiti a otto rilevazioni (due anni) rende disponibile una numerosità campionaria particolarmente elevata consentendo la produzione di stime robuste ed affidabili.

Una volta stimato il modello, e quindi i parametri del vettore β corrispondenti a ciascuna variabile/covariata, l'operatore dei servizi competenti durante la presa in carico dovrà inserire i dati in ingresso (X) corrispondenti al singolo giovane Neet. Ottenute le informazioni in ingresso, il modello restituirà un valore che rappresenta la probabilità di trovarsi nella condizione di Neet in una scala crescente che va da 0 (scarsa probabilità di essere Neet) a 1 (alta probabilità di essere Neet), definendo in tal modo il livello di profilazione del giovane in una delle quattro classi considerate (0-0,25; 0,25-0,5; 0,5-0,75; 0,75-1).

Bibliografia

- Anastasia B., Giraldo A., Paggiaro A., *L'effetto degli incentivi alle assunzioni e alle trasformazioni. Prime evidenze per il Veneto*, "Politica Economica", XXIX, 2, 2013
- Battiloro V., Mo Costabella L., *Incentivi o misure di attivazione? Evidenze sull'efficacia di due interventi per contrastare il lavoro precario*, "Politica Economica", XXVII, 2, 2011
- Boeri T., van Ours J., *The Economics of Imperfect Labor Markets*, Princeton University Press, 1st edition, 2008
- Carcillo S. et al., *NEET Youth in the aftermath of the crisis: challenges and policies*, OECD Employment and migration working paper, No. 164 OECD Publs., 2015
- Centra M., Gualtieri V., Ricci A., *Prime analisi sui giovani presi in carico e sul sistema di profilazione degli utenti*, 23 gennaio 2015
- Consiglio dell'Unione europea, *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01)*
- Dipartimento della gioventù e del servizio civile nazionale, Ufficio per il servizio civile nazionale, *Relazione sull'organizzazione, sulla gestione e sullo svolgimento del servizio civile*, Anno 2012
- D'Agostino S., *I tirocini extra curricolari. Dalle Linee guida alle normative regionali*, Isfol Occasional Paper, 16, 2014
- Council of the European Union, *Recommendation on a Quality Framework for Traineeships*, March 2014
- Eurofound, *Mapping youth transitions in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014
- Eurofound, *Social inclusion of young people*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2015
- European Commission, *Apprenticeship and Traineeship Schemes in EU27: Key Success Factors. A Guidebook for Policy Planners and Practitioners*, 2013
- European Commission, *Preparatory Action on the Youth Guarantee. First Findings Report*, 2014
- European Commission, *Guidance on implementing the Youth Employment Initiative*, European Social Fund thematic paper, September 2014
- European Commission, *Youth Employment Initiative and the European Social Fund*, European Social Fund thematic paper, March 2014
- Fano D., Gambardella E., Margiocco F., *Garanzia Giovani. La sfida*, Francesco Brioschi Editore, 2016
- Fano D., *Giovani che scelgono con i piedi*, "Lavoce.info", 1 agosto 2014

- Hamalainen *et al.*, *The Labour Market Impacts of a Youth Guarantee: Lessons for Europe?*, Government Institute for Economic Research Working Papers, No. 60, 2014
- IEG, *World Bank and IFC support for Youth Employment programs*, Washington D.C., World Bank, 2013
- ILO, *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges*, di Escudero V., Mourelo E.L., Working Paper n. 4, Agosto 2015
- ILO, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?*, Employment policy brief, 2014
- Isfol, *Primo Rapporto di valutazione del Piano di attuazione italiano della Garanzia Giovani*, in corso di pubblicazione
- Isfol, *Rapporto di monitoraggio del mercato del lavoro 2015*, 2016
- Isfol, *Rapporto di monitoraggio sui servizi per il lavoro 2015*, 2016
- Isfol, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Istruzione e formazione Professionale. Una filiera professionalizzante a.f. 2012-13. Rapporto di monitoraggio dei percorsi leFP*, dicembre 2013
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Indagine sui Servizi per l'impiego*, 2014
- Regolamento (EU) 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo Fesr, del Fse, del Fondi di coesione, del Fears e del Fondo della pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio
- Regolamento (UE) 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
- Rogers P., *Theory of change*, Unicef Methodological brief Impact Evaluation No. 2, 2014
- Sartori A., *Le reti del mercato del lavoro: esperienze europee in il coordinamento degli attori del mercato del lavoro*, in Gottardi D., Bazzani T. (a cura di), *Il workfare territoriale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Verona 2014



Il Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia presenta le evidenze emerse dall'attività di ricerca dell'Isfol finalizzate ad analizzare l'attuazione e i risultati conseguiti dal Programma a due anni dall'avvio. A partire dai dati di monitoraggio il Rapporto approfondisce le caratteristiche dei giovani partecipanti e degli interventi di attivazione proposti, nonché la performance dei servizi erogati. Si analizzano inoltre i percorsi che hanno avuto risvolti positivi in termini di inserimento occupazionale, con uno specifico approfondimento sul tirocinio extra-curricolare. Completano l'analisi due contributi che approfondiscono il tema dell'alternanza scuola-lavoro e forniscono le prime evidenze sul lavoro permanente dei giovani alla luce delle più recenti riforme del mercato del lavoro.

L'obiettivo è quello di fornire ai policy maker e all'opinione pubblica elementi di conoscenza e di comprensione di quanto è stato realizzato con il Programma, che ha rappresentato e rappresenta per l'Italia una sfida per il miglioramento della governance e dell'implementazione delle politiche attive del lavoro.