

Relazione di Sintesi delle Valutazioni (art. 114.2 del Reg. 1303)

Dicembre 2022

INDICE

1	Una panoramica sull’attuazione del PON IOG	3
2	L’evoluzione del contesto di riferimento	8
3	I risultati del Programma	13
4	Le valutazioni al servizio del Programma	27
5	Conclusioni.....	29

1 Una panoramica sull'attuazione del PON IOG

Il PON IOG è lo strumento attraverso cui è stata attuata in Italia la Garanzia Giovani, il nuovo approccio europeo per sostenere l'occupazione giovanile, definito all'interno della Raccomandazione sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani proposta dalla Commissione nel dicembre 2013. Il Programma finanzia un set di misure di politica attiva del lavoro a cui si aggiungono azioni di orientamento a carattere universale, nonché il servizio civile, al fine di garantire che tutti i giovani 15-29enni 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.

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 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, 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. Alla fine del 2021 (dopo 7 anni e mezzo dall'avvio del Programma) i NEET che si sono registrati alla Garanzia sono complessivamente oltre 1 milione e 644 mila¹. Rispetto a questo bacino, il 74,4% è stato preso in carico dai servizi competenti, attraverso la sottoscrizione del Patto di servizio presso un Centro per l'impiego (CPI) o un'Agenzia per il lavoro (APL) e la definizione di un percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo o per il rientro in formazione/istruzione. Al 31 dicembre 2021, i giovani avviati alle misure di politica attiva sono quasi 830 mila e, di questi, oltre 768 mila (il 92,6%) ha concluso un intervento (tavola 3.1)

Tavola 3.1 – La partecipazione dei giovani al Programma Garanzia Giovani in Italia

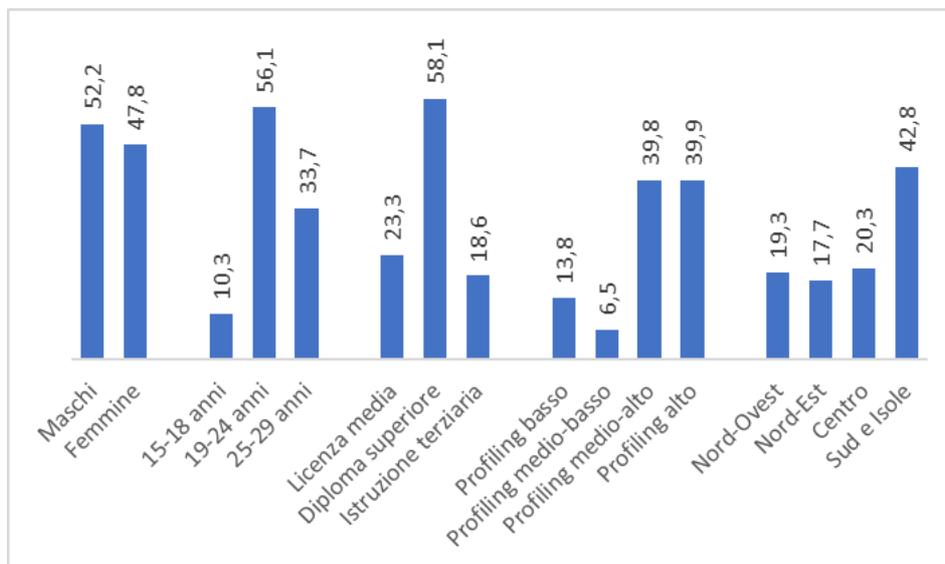
	Valori assoluti
Registrati complessivi	2.058.057
Registrati netti	1.644.367
Presi in carico	1.393.879
Presi in carico netti	1.308.405
Presi in carico con politica attiva	829.956
Presi in carico con politica conclusa	768.655

Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

Ma chi sono i giovani che hanno partecipato al programma? Si tratta in prevalenza di giovani diplomati (il 58,1% possiede un diploma di scuola secondaria superiore), di età compresa tra il 19 e i 24 anni (56,1%), che presentano maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro (il 79,7% ha un indice di profiling medio-alto e alto). Nella maggior parte dei casi sono NEET presi in carico nelle Regioni meridionali (42,8%) (figura 3.1).

¹ Si tratta del numero dei registrati al netto di tutte le cancellazioni di ufficio. Si tratta di cancellazioni dell'adesione per annullamento della stessa a causa di: ripensamento del giovane, mancanza di requisiti del giovane, rifiuto della presa in carico da parte del giovane e mancata presentazione del giovane al colloquio.

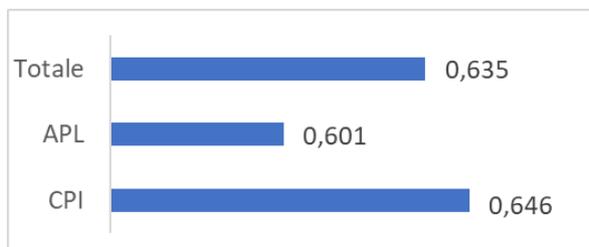
Figura 3.1 - Giovani presi in carico per genere, età, titolo di studio e profiling (v.%)



Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

Il profiling² 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 appartenenza. Rispetto ad un valore medio dell'indice di profiling pari a 0,635, l'indice presenta valori più elevati tra i giovani presi in carico dai CPI (0,646) rispetto a coloro che hanno avuto accesso ad una struttura accreditata (0,601). Questo significa che i CPI in questi anni si sono trovati a gestire un'utenza più difficile da collocare nel mercato del lavoro rispetto alla platea di giovani che si sono rivolti alle APL (figura 3.2).

Figura 3.2 – Indice medio di profiling dei giovani presi in carico per servizio competente



Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

Se si osserva l'indice medio per anno di presa in carico, l'andamento nel tempo mostra un trend di progressiva riduzione fino al 2019; l'indice prende a risalire a partire dall'annualità 2020, arrivando a segnare nel 2021 un valore pari a 0,627. Il peggioramento della condizione dei giovani nel mercato del lavoro nella lunga fase della pandemia ha pesato sull'indice di profiling e i servizi competenti hanno preso in carico probabilmente NEET ancora più "svantaggiati" (figura 3.3).

² Al momento della presa in carico i servizi competenti profilano il giovane, assegnandogli un indice che misura la probabilità dei giovani di trovarsi nella condizione di NEET e che può variare da 0 a 1: al crescere del punteggio aumenta la difficoltà del giovane di essere inserito nel mercato del lavoro. Le variabili utilizzate per la profilazione dell'utenza sono: genere, età, residenza, titolo di studio, condizione occupazionale riferita all'anno precedente, durata della disoccupazione e altre variabili territoriali.

Figura 3.3 – Indice medio di profiling dei giovani per anno di presa in carico



Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

I servizi competenti hanno erogato nel periodo 2014-2021 quasi 1,8 milioni di misure di politica attiva. Nello specifico, il 42,2% degli interventi ricade nell'ambito delle misure di attivazione: sono stati forniti oltre 754 mila servizi, tra orientamento specialistico e accompagnamento al lavoro. Nel 43,1% dei casi si tratta di politiche attive riconducibili all'obiettivo specifico occupabilità: nell'ambito di questo obiettivo gli interventi offerti dalla rete dei servizi per il lavoro hanno riguardato prevalentemente i tirocini che rappresentano da sempre la quota più consistente delle misure erogate; segue la formazione e il servizio civile, mentre l'apprendistato risulta residuale. Infine, gli interventi finalizzati all'occupazione rappresentano il 14,7% del complesso delle misure erogate: si tratta soprattutto di incentivi all'occupazione per le imprese che assumano giovani NEET (tavola 3.2).

Tavola 3.2 – Misure erogate per obiettivo specifico e tipologia di misura (v.a. e v.%)

	v.a.	v.%
ATTIVAZIONE	754.019	42,2
<i>Servizi di orientamento o accompagnamento al lavoro*</i>	754.019	
OCCUPABILITA'	770.976	43,1
<i>Tirocinio extra-curriculare</i>	577.916	
<i>Formazione</i>	179.369	
<i>Servizio civile</i>	12.176	
<i>Apprendistato</i>	1.515	
OCCUPAZIONE	263.124	14,7
<i>Incentivi occupazionali</i>	207.708	
<i>Accompagnamento al lavoro**</i>	46.831	
<i>Autoimpiego e autoimprenditorialità</i>	8.414	
<i>Mobilità professionale</i>	171	
Totale	1.788.119	100,0

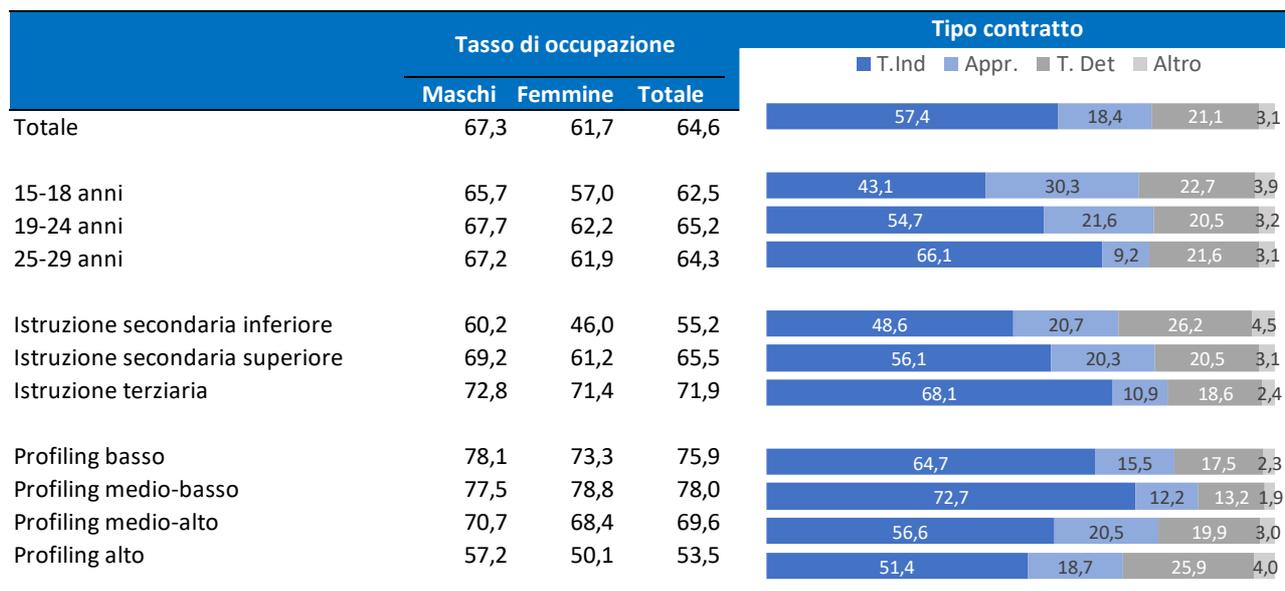
*Quando all'accompagnamento al lavoro segue l'avvio di un'altra misura di politica attiva.

**Quando all'accompagnamento al lavoro segue l'avvio di un rapporto di lavoro.

Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

Al 31 dicembre 2021 i giovani che hanno concluso una o più politiche attive all'interno del Programma sono 768.655. Di questi, 496.694 risultano avere un'occupazione alle dipendenze in essere, con un tasso di occupazione pari al 64,6%, più elevato per gli uomini (67,3%) rispetto alle donne (61,7%) e, in generale, per coloro che possiedono migliori requisiti di occupabilità (profiling basso e medio-basso). L'occupazione si presenta stabile da un punto di vista contrattuale, infatti il 75,8% degli occupati ha un contratto a tempo indeterminato o di apprendistato, il 21,1% un rapporto a tempo determinato (figura 3.4).

Figura 3.4 – Tassi di occupazione dei giovani che hanno concluso una politica al 31 dicembre 2021 per alcune caratteristiche del giovane e tipologia di contratto (v.%)



Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

La quota di rapporti a tempo indeterminato o di apprendistato è più alta per gli uomini (77,9%) rispetto alle donne (73,2%). Tra le donne è inoltre più diffuso il lavoro part-time con una percentuale pari al 41,9%, a fronte del 21,8% per gli uomini. Complessivamente il 31% degli occupati ha un lavoro part-time (tavola 3.3).

Tavola 3.3 – Occupazione per tipologia di orario e di contratto per genere (v.%)

	Maschi	Femmine	Totale
% Part-time	21,8	41,9	31,0
Tempo Indeterminato	58,9	55,5	57,4
Apprendistato	19,0	17,7	18,4
Tempo determinato	19,7	22,8	21,1
Altre forme contrattuali	2,4	4,1	3,2
	100,0	100,0	100,0

Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

Considerando la tipologia di politica attiva conclusa, i tassi di occupazione più elevati si registrano per gli incentivi occupazionali (77,4%) e per l'accompagnamento al lavoro (76,9%)³. Di un certo rilievo è anche il tasso di occupazione registrato per i giovani che hanno concluso un tirocinio (63,5%) o un percorso di volontariato nell'ambito del servizio civile⁴, pari al 53,7%, mentre risulta basso il tasso di occupazione per i giovani impegnati in corsi di formazione per l'inserimento lavorativo (figura 3.5).

³ L'accompagnamento al lavoro è considerato come politica attiva a sé stante solo quando questa misura rappresenta l'unica tipologia di politica erogata al giovane; il giovane a seguito dell'accompagnamento al lavoro ha trovato un impiego ed ha concluso, da un punto di vista amministrativo, il suo ciclo all'interno del Programma. Il tasso di occupazione per l'accompagnamento al lavoro, per quanto detto, non può rappresentare il tasso di successo della politica.

⁴ Va detto che per i volontari del servizio civile il periodo di osservazione dopo la conclusione della politica è mediamente più elevato rispetto alla media che si osserva nelle altre misure, e questo spiega in parte i buoni risultati negli inserimenti alla data corrente.

Figura 3.5 – Tassi di occupazione per ultima politica attiva conclusa. (v.a. e v.%)

	Numero di giovani	Occupati	
Formazione reinserimento lavorativo	75.708	30.286	40,0
Tirocinio extra-curricolare	440.478	279.842	63,5
Incentivi occupazionali	185.936	143.984	77,4
Servizio civile	8.044	4.321	53,7
Accompagnamento al lavoro	36.504	28.073	76,9
Formazione qualifica prof.le	15.766	7.788	49,4
Altre misure	6.219	2.400	38,6
Totale	768.655	496.694	64,6

Fonte: ANPAL, elaborazioni su dati Comunicazioni Obbligatorie MLPS (dati al 31 dicembre 2021)

2 L'evoluzione del contesto di riferimento

Qui di seguito si presenta l'andamento dei principali indicatori sulla condizione dei giovani nel mercato del lavoro tra il 2015 e il 2021, periodo in cui il PON IOG è stato implementato. Nei Paesi europei il tasso di occupazione giovanile (15-29 anni), dopo una crescita graduale negli anni, subisce una frenata nel 2020. In Italia il tasso passa da 28,6% del 2015 al 31,8% del 2019, per poi tornare su valori più contenuti nel 2020 (29,8%). Nel 2021⁵ il tasso italiano è pari a 31,1%, valore più basso rispetto alla media EU27 di -16,3 p.p.. Questo andamento temporale si conferma anche per la sola componente femminile, anche se con percentuali più basse: nel 2021 il tasso di occupazione delle giovani 15-29enni italiane è pari a 26,4%, contro una media europea di 44,4%, con una differenza di -18,0 p.p. (tavola 2.1).

Tavola 2.1 – Tasso di occupazione dei giovani 15-29 anni, totale e femmine, in EU27 e in Italia (v%) e differenza tra Italia e EU27

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Totale							
EU27	45	45,9	46,9	47,7	48,2	46	47,4
Italia	28,6	29,7	30,3	30,8	31,8	29,8	31,1
Femmine							
EU27	42,1	42,8	43,8	44,5	44,9	42,9	44,4
Italia	24,4	25,3	25,9	26,3	27,3	24,9	26,4

*Break series.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat

In Italia il tasso di occupazione dei giovani 15-29enni appare fortemente condizionato dalla dimensione territoriale, con valori più elevati nelle Regioni del Nord-Est (39,6%) rispetto al Mezzogiorno (21,8%). In questa fascia di età i giovani maschi sono maggiormente occupati (35,5%) rispetto alle loro coetanee (26,4%). Oltre alla lettura dei dati relativi alla classe di età 15-29 anni utile per il confronto con i dati europei, è possibile effettuare una maggiore disaggregazione dei dati al fine di tenere conto dell'ampliamento del target dei giovani fino a 34 anni all'interno della programmazione 2021-2027 del FSE+, distinguendo tra i "più giovani" (15-24 anni) e i "più adulti" (25-34 anni). I dati mostrano un tasso di occupazione più basso per i 15-24enni (17,5%), soprattutto per i giovani del Mezzogiorno (12,4%) e per le donne (13,5%). Per i "più adulti" (25-34 anni) i tassi di occupazione migliorano ma permangono le differenze di genere e territoriali: il tasso di occupazione è più elevato per gli uomini che per le donne (71,0% contro 54,0% per il totale Italia), in particolare nelle Regioni del Nord-Est arriva all'83,7%, mentre più svantaggiati in questa fascia di età da un punto di vista occupazionale sono le giovani donne del Mezzogiorno (34,9%) (tavola 2.2).

Tavola 2.2 – Tasso di occupazione per classe di età, genere e ripartizione geografica (v.%). Anno 2021

	15-29			15-24			25-34		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Italia	35,5	26,4	31,1	21,3	13,5	17,5	71,0	54,0	62,6
Nord-Ovest	41,2	33,5	37,5	24,9	17,1	21,1	80,6	67,3	74,1
Nord-Est	44,0	34,9	39,6	27,2	17,8	22,7	83,7	68,4	76,1
Centro	35,1	28,5	31,9	20,1	14,3	17,3	74,0	58,7	66,4
Sud e Isole	27,3	16,0	21,8	16,3	8,4	12,4	56,3	34,9	45,7

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

⁵ Nella serie storica Eurostat il 2021 rappresenta un anno di break series che non consente il confronto con gli anni precedenti.

In generale, all'aumentare del titolo di studio cresce il tasso di occupazione. Nel 2021 valori più bassi si registrano per i giovani 15-29enni in possesso al massimo della licenza media (14,2%), mentre percentuali più alte si associano a livelli di istruzione superiori: è occupato il 40% dei giovani con diploma e il 50,1% dei giovani in possesso di laurea o titolo post-laurea. All'aumentare del livello di istruzione si annullano le differenze di genere: le giovani 15-29enni laureate sono maggiormente occupate (51,6%) rispetto ai loro coetanei (48%). Per i 15-24enni si registra la stessa dinamica dei 15-29enni anche se con percentuali più basse, mentre per i giovani "più adulti" i tassi di occupazione sono più elevati: nel 2021 il 62,6% dei 25-34enni risulta occupato, con una differenza di genere più accentuata, pari a +13 p.p. in favore degli uomini, differenza che diminuisce al crescere del titolo di studio. Il tasso di occupazione dei giovani 25-34enni in possesso di un titolo di studio terziario è pari a 70,2%, senza particolari differenze di genere (tavola 2.3).

Tavola 2.3 – Tasso di occupazione per classe di età, genere e titolo di studio (v.%). Anno 2021

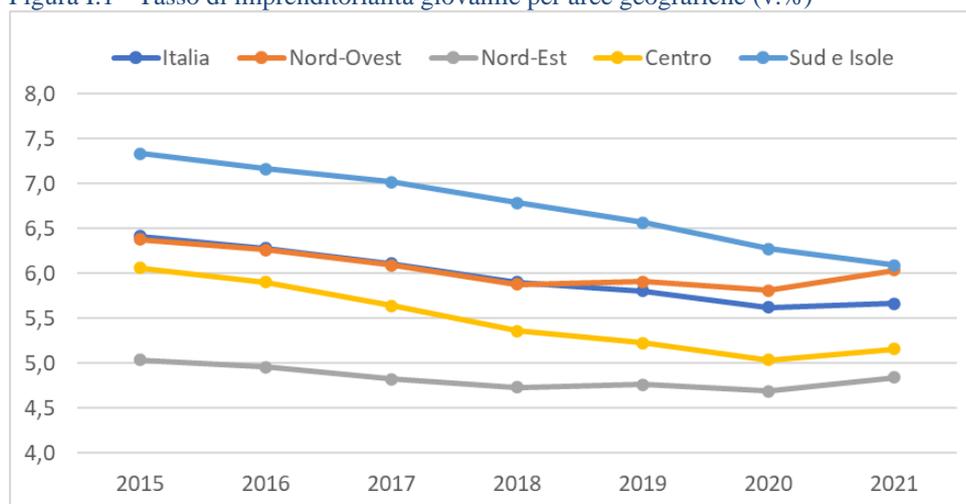
	15-29			15-24			25-34		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Italia	35,5	26,4	31,1	21,3	13,5	17,5	71,0	54,0	62,6
Fino alla licenza media	19,0	8,6	14,2	9,8	3,8	7,0	64,5	31,6	50,3
Diploma	47,3	31,8	40,0	34,9	21,7	28,5	74,4	52,2	64,2
Laurea e post-laurea	48,0	51,6	50,1	20,9	27,6	24,9	71,0	69,7	70,2

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

BOX I - Il tasso di imprenditorialità giovanile in Italia

Un ulteriore indicatore da considerare nell'analisi della condizione occupazionale dei giovani è il tasso di imprenditorialità giovanile. Tale indicatore, che fa parte del set di indicatori dell'Accordo di Partenariato 2014-2020, è definito come la percentuale dei titolari di imprese individuali con meno di trent'anni sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane. Nel 2021 il 5,7% degli imprenditori italiani è rappresentato da giovani con meno di trent'anni; l'incidenza dei giovani imprenditori è maggiore nelle Regioni del Mezzogiorno (6,1%) e minore nel Centro (5,2%). La circoscrizione geografica a maggiore imprenditorialità giovanile si conferma quella del Sud e Isole anche sull'intero periodo 2015-2021, un dato questo probabilmente connesso alla distribuzione per classi di età della popolazione, alla bassa presenza di realtà imprenditoriali e allo storico sostegno pubblico alla creazione di impresa per i giovani, che ha caratterizzato molti interventi negli ultimi anni.

Figura I.1 - Tasso di imprenditorialità giovanile per aree geografiche (v.%)



Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

Durante gli anni della pandemia nei Paesi europei (EU27) alla caduta dell'occupazione giovanile si associa la crescita della disoccupazione, che nel 2020 torna a salire dopo un periodo di contrazione. Questo non avviene in Italia dove nel 2020 si registra un calo, seppure leggero, nel tasso di disoccupazione, probabilmente riconducibile alle iniziative di contrasto alla diffusione del Covid-19 adottate dal Governo, come il blocco dei licenziamenti (mantenimento dell'occupazione), che insieme all'aumento della componente inattiva dovuta al *lockdown*, ha comportato una riduzione della ricerca attiva di un'occupazione (calo delle persone in cerca di occupazione). Nel 2021 torna a crescere il gap con la media europea (UE27). Anche per le giovani donne l'andamento del tasso di disoccupazione in Italia diminuisce ininterrottamente nell'arco temporale considerato, assestandosi nel 2021 al 23,5%, con una differenza di +10,5 p.p. rispetto al valore di EU27 (tavola 2.4).

Tavola 2.4 – Tasso di disoccupazione dei giovani 15-29 anni, totale e femmine, in EU27 e in Italia (v%) differenza tra Italia e EU27

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Totale							
EU27	17,3	15,8	14,2	12,8	11,9	13,3	13,0
Italia	29,9	28,4	26,7	24,8	22,4	22,1	22,3
Femmine							
EU27	17,0	15,8	14,1	12,7	11,8	13,3	13,0
Italia	31,4	30,6	28,6	26,6	23,9	23,6	23,5

*Break series.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat

Il Italia, considerando la ripartizione geografica, si registra una situazione peggiore nelle Regioni del Mezzogiorno con un tasso di disoccupazione che per i giovani 15-29enni raggiunge nel 2021 il 35,3%, arrivando a 40,1% nel caso delle giovani donne. I dati mostrano un incremento della disoccupazione per i "più giovani" (15-24 anni), con un tasso che arriva a 49,4% per le giovanissime residenti nelle Regioni del Sud, e una situazione migliore si registra per i "più adulti" (25-34 anni), con un tasso di disoccupazione totale pari a 14,1% (tavola 2.5).

Tavola 2.5 – Tasso di disoccupazione per classe di età, genere e ripartizione geografica (v.%). Anno 2021

	15-29			15-24			25-34		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Italia	21,4	23,5	22,3	27,7	32,8	29,7	13,0	15,6	14,1
Nord-Ovest	15,5	16,0	15,7	21,1	24,9	22,6	8,5	9,4	8,9
Nord-Est	11,5	13,7	12,5	15,9	23,9	19,1	5,9	8,1	6,9
Centro	21,9	21,3	21,6	29,6	28,9	29,3	11,2	14,8	12,8
Sud e Isole	32,3	40,1	35,3	39,4	49,4	43,1	22,5	28,4	24,8

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

Negli anni della pandemia, a causa dell'emergenza sanitaria la quota di giovani NEET subisce un aumento: nei Paesi europei l'incidenza dei NEET 15-29enni, dopo una flessione di -2,6 p.p. nel periodo 2015-2019, ritorna a salire nel 2020, sfiorando il 14%. In Italia si registra lo stesso andamento ma su livelli percentuali più alti, assestandosi nel 2021 al 23,1%; la differenza tra Italia e EU27 arriva a segnare nel 2021 quasi +10,0 p.p.. L'incidenza dei NEET è più elevata se si considerano le sole giovani donne: nel 2021 un quarto delle 15-29enni italiane risulta non impegnato nello studio, nella formazione e nel lavoro (tavola 2.6).

Tavola 2.6 – Incidenza NEET 15-29 anni, totale e femmine, in EU27 e in Italia (v%) differenza tra Italia e EU27

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Totale							
EU27	15,2	14,5	13,7	13,1	12,6	13,8	13,2
Italia	25,7	24,3	24,1	23,4	22,2	23,3	23,1
Femmine							
EU27	16,9	16,5	15,8	15,1	14,6	15,5	14,5
Italia	27,1	26,3	26,0	25,4	24,3	25,4	25,0

*Break series.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat

Il Italia, nel 2020⁶ l'incidenza dei NEET per la classe di età 15-29 anni è pari al 23,3%, ma arriva al 32,6% se si considerano le sole Regioni del Mezzogiorno, mentre per le Regioni del Nord-Est (14,9%) i valori sono di poco superiori alla media europea. La differenza di genere per i giovani di questa fascia di età è di -4,0 p.p. a favore degli uomini (maggiore nelle Regioni settentrionali rispetto alle altre). La presenza dei NEET è più alta tra le giovani 15-29enni del Mezzogiorno (34,2%).

Per i “più adulti” (30-34 anni) l'incidenza è più elevata in tutte le ripartizioni geografiche: se per le Regioni del Nord-Ovest la differenza con i più giovani è di +0,8 p.p., nel Mezzogiorno il gap arriva a +13,0 p.p.. In questa fascia di età le differenze di genere sono più evidenti: l'incidenza dei NEET tra le donne aumenta di quasi +20 p.p. rispetto agli uomini (+23,2 p.p. nel Nord-Est e +22,0 p.p. nel Sud e Isole) (tavola 2.7).

Tavola 2.7 - Incidenza dei NEET per classi di età, genere e ripartizione geografica (v.%). Anno 2020

	15-29			30-34		
	Maschi	Femmine	Totale	Maschi	Femmine	Totale
Italia	21,4	25,4	23,3	20,1	39,8	29,9
Nord-Ovest	15,9	20,8	18,3	11,1	27,4	19,1
Nord-Est	11,7	18,3	14,9	8,1	31,3	19,7
Centro	18,9	21,1	19,9	15,5	32,5	24,0
Sud e Isole	31,2	34,2	32,6	34,8	56,8	45,7

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

In generale, il numero di giovani NEET 15-34enni nel 2020 è di circa 3 milioni, con una variazione del 4,9% rispetto al 2019. Il numero di NEET torna a salire dopo un periodo in cui si era registrata una riduzione, con una variazione di -9,8% rispetto al 2015. Guardando alla condizione professionale dei NEET, i dati mostrano come negli anni diminuiscono i disoccupati e aumenta il numero degli inattivi: nel 2020 gli inattivi fanno registrare una variazione di +11,9% rispetto all'anno precedente, arrivando ad interessare oltre 2 milioni di giovani, il 68,9% del totale dei NEET (75,8% se si considerano le sole donne). Tra gli inattivi maggiore è la quota dei giovani che non cercano e che non sono disponibili a lavorare (36,1%), soprattutto tra le donne (46,7%). Su questa dinamica ha avuto un impatto significativo l'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del Covid-19 che, specie nelle regioni del Centro-Nord, ha portato ad una brusca interruzione della ricerca di lavoro (tavola 2.8).

⁶ I dati Istat su incidenza NEET 2021 al momento della stesura della Relazione non erano ancora disponibili.

Tavola 2.8 - Distribuzione dei NEET in Italia per condizione professionale (v. a. e v.%) e variazioni annue (v. %)

	Totale				Femmine			
	Neet 2020 (v.a.)	Variazione % su 2019	Variazione % su 2015	Peso Condizione su Totale	Neet 2020 (v.a.)	Variazione % su 2019	Variazione % su 2015	Peso Condizione su Totale
Disoccupati	959.264	-7,8%	-29,5%	31,1%	425.733	-11,1%	-30,6%	24,2%
Inattivi	2.125.720	11,9%	3,1%	68,9%	1.331.250	11,0%	2,3%	75,8%
<i>Forze lavoro potenziali</i>	1.011.553	13,2%	-9,5%	32,8%	511.617	12,7%	-14,2%	29,1%
<i>Non cercano e non disponibili</i>	1.114.167	10,7%	18,1%	36,1%	819.633	9,9%	16,1%	46,7%
Totale Italia	3.084.984	4,9%	-9,8%	100,0%	1.756.982	4,7%	-8,3%	100,0%

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

Per completare l'analisi sulla condizione giovanile è utile prendere in considerazione anche i dati sui giovani che abbandonano prematuramente gli studi, perché sono quelli più a rischio di entrare nelle fila dei NEET. Nel 2021, in Italia la quota di giovani 18-24enni che escono prematuramente dal sistema di istruzione e formazione dopo aver conseguito al più il titolo di scuola secondaria di primo grado (scuola media inferiore), è pari al 12,7%. Tale valore si riduce in modo sistematico rispetto a quanto osservato nel periodo 2015-2020, ma resta comunque al di sopra della media europea di +3,0 p.p.. L'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione è un fenomeno maggiormente diffuso nelle Regioni del Mezzogiorno (nel 2020 16,3%) e minimo nel Nord-Est (9,9%).

Tavola 2.9 - Giovani dai 18 ai 24 anni d'età che abbandonano prematuramente gli studi in Europa e in Italia, per anno e ripartizione geografica (v.%)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*
Totale							
EU27	11,0	10,6	10,5	10,5	10,2	9,9	9,7
Italia	14,7	13,8	14,0	14,5	13,5	13,1	12,7
Ripartizione geografica Italia							
Nord-Ovest	12,9	12,0	11,9	13,3	11,2	11,8	
Nord-Est	10,1	8,9	10,3	10,6	9,6	9,9	
Centro	11,5	10,8	10,7	10,7	10,9	11,5	
Mezzogiorno	19,2	18,4	18,5	18,8	18,2	16,3	

*Break series.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat

3 I risultati del Programma

Di seguito si riporta l'analisi dei risultati derivanti dalle valutazioni condotte sul Programma considerando tre diversi livelli di implementazione: il Programma Operativo nel suo complesso; alcuni strumenti di politica attiva; due progetti sperimentali a titolarità dell'AdG.

PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE INIZIATIVA OCCUPAZIONE GIOVANI

TEMA	GRUPPI DI DOMANDE	Asse prioritario/ OS/Priorità	Indicatori di output correlati	Indicatori di risultato correlati
Politiche attive del lavoro – PON IOG	Domanda 1 Le misure di politica attiva si sono dimostrate efficaci nel favorire l'occupazione e l'occupabilità dei giovani?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii	Giovani occupati a conclusione di una misura del Programma Giovani occupati a -t mesi dalla presa in carico nel Programma	Effetto medio della partecipazione dei giovani al Programma sulla probabilità di essere occupati
	Domanda 2 L'occupazione trovata presenta elementi di continuità lavorativa? Il lavoro svolto è aderente alle competenze possedute dal giovane? (Qualità del lavoro)	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii	Continuità lavorativa Sottoinquadramento (overeducation)	Effetto medio della partecipazione dei giovani al Programma sulla probabilità di avere un'occupazione continuativa Effetto medio della partecipazione dei giovani al Programma sulla probabilità di avere un lavoro sottoinquadrate
	Domanda 3 Quanto sono soddisfatti i giovani che hanno partecipato ad una misura del Programma?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii		Grado di soddisfazione della partecipazione al Programma

Domanda 1. Le misure di politica attiva si sono dimostrate efficaci nel favorire l'occupazione e l'occupabilità dei giovani?

Risposta. In termini di efficacia del Programma nel suo complesso, le valutazioni condotte con metodo controfattuale mostrano come la Garanzia Giovani abbia incrementato in media le chance occupazionali dei trattati di 7,8 punti percentuali, pari ad un incremento del 32,5% della probabilità media di occupazione che il campione dei trattati avrebbe presentato in assenza del trattamento. Da notare che nel caso di giovani under 25 l'incremento della probabilità media è di 9,3 punti percentuali. Tenuto conto che il Programma è stato implementato in contesti regionali molto differenti, nel caso ipotetico di uniforme implementazione del Programma sul territorio, una stima standardizzata (media ponderata sull'intera popolazione teorica dei NEET) evidenzia che le chance occupazionali dei trattati

aumenterebbero di 4 punti percentuali corrispondenti ad un incremento di circa 20% della probabilità media di occupazione che si sarebbe verificata in assenza di trattamento.

Tale risultato è confermato anche osservando come variano le stime al trascorrere del tempo dalla presa in carico del giovane nel Programma: la probabilità di essere occupato assume valori negativi nei primi 7 mesi successivi alla presa in carico (*lock-in effect*). A partire dall'ottavo mese, invece, i tassi di inserimento osservati dei giovani in trattamento sono più alti di quelli stimati nella situazione controfattuale, con ritmi di crescita più elevati e gap superiori agli 11 punti percentuali a partire dal sedicesimo mese. In particolare, a 6 mesi dalla presa in carico risulta occupato circa il 26,6% dei giovani in trattamento, rispetto al 33,3% della situazione controfattuale. In termini relativi questo si traduce in un calo del 20,2% nel numero di occupati rispetto alla situazione controfattuale. Tuttavia, a 12 mesi l'effetto medio della politica sulla popolazione trattata è positivo e pari a +8,9 punti percentuali. In termini relativi l'effetto si traduce in un incremento del 24% del numero di occupati rispetto alla situazione controfattuale. A 18 mesi dalla presa in carico risulta occupato circa il 54,7% dei giovani in trattamento contro il 42,4% della situazione controfattuale: l'effetto medio positivo della politica sale a +12,3 punti percentuali, che in termini relativi si traduce in un incremento del 28,9% del numero di occupati.

Domanda 2. L'occupazione trovata presenta elementi di continuità lavorativa? Il lavoro svolto è aderente alle competenze possedute dal giovane? (Qualità del lavoro)

Risposta. Dal punto di vista della qualità del lavoro, la partecipazione a politiche attive nell'ambito del Programma comporta in media un incremento della probabilità di ottenere un lavoro più stabile dal punto di vista della continuità lavorativa. Considerando un orizzonte temporale di 18 mesi dall'ingresso nell'occupazione (t_0), la probabilità per i giovani trattati di essere occupati nei tre semestri successivi di osservazione (t_1 , t_2 , t_3) aumenta in media di +7,6 punti percentuali: il 67,9% dei giovani trattati occupati in t_0 risulta occupato anche in t_1 (6 mesi dopo), in t_2 (12 mesi dopo) e in t_3 (18 mesi dopo). In assenza del trattamento la percentuale di occupazione continuativa sarebbe stata del 60,3%. Gli incentivi occupazionali forniscono un forte contributo a questo risultato: se si limita l'analisi alla sola occupazione non incentivata, l'effetto medio del trattamento si riduce da +7,6 a +3,4 punti percentuali. Un altro risultato positivo del trattamento si osserva in termini di qualità del lavoro legata all'inquadramento delle mansioni svolte rispetto alle competenze possedute. Per i giovani con almeno un diploma di scuola secondaria superiore, il trattamento comporta in media una riduzione della probabilità di avere un'occupazione sottoinquadrate (*overeducation*) di -2,6 punti percentuali.

Domanda 3. Quanto sono soddisfatti i giovani che hanno partecipato ad una misura del Programma?

Risultati. Considerando ora i risultati del Programma dal punto di vista dei partecipanti, il giudizio espresso dai giovani sull'esperienza realizzata nell'ambito del Programma (grado di soddisfazione) appare nel complesso positivo. Considerando le singole dimensioni cui si è fatto riferimento nelle interviste ai partecipanti, la Garanzia Giovani viene vista principalmente come uno strumento per accrescere le proprie competenze e la propria consapevolezza. Anche la dimensione dell'acquisizione di maggiore autonomia appare rilevante. Seguono l'opportunità per allargare i contatti nel mercato del lavoro e l'utilità per chiarire i propri obiettivi professionali e solo per ultimo un canale per trovare un lavoro. Dalle interviste emerge dunque come il Programma abbia contribuito ad un rafforzamento dell'empowerment dei giovani, oltre che a migliorare l'occupabilità e l'occupazione.

TIROCINIO EXTRACURRICOLARE

La misura del tirocinio extracurricolare è un percorso finalizzato ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani nelle transizioni tra scuola e lavoro. Nell'ambito della Garanzia Giovani esso si inquadra in una regolamentazione più ampia sia a livello europeo che nazionale. Rappresenta una prima modalità di ingresso del giovane NEET nel mondo del lavoro, mediante un'esperienza formativa svolta presso soggetti ospitanti di natura sia pubblica che privata della durata massima di 6 mesi. Pur non rappresentando un rapporto di lavoro, il tirocinio è volto a favorire l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro di giovani disoccupati e/o inoccupati. Ai tirocinanti è offerta l'assistenza e l'accompagnamento nella definizione del progetto formativo, nonché il riconoscimento di un'indennità per la partecipazione al percorso, a conclusione del quale è prevista la certificazione delle competenze acquisite. Il Programma prevede la possibilità di svolgere il tirocinio in mobilità geografica nazionale e transnazionale.

TEMA	GRUPPI DI DOMANDE	Asse prioritario/ OS/Priorità	Indicatori di output correlati	Indicatori di risultato correlati
Politiche attive del lavoro – Tirocinio extracurricolare	Domanda 1. Il tirocinio si è dimostrato efficace nel favorire l'occupazione e l'occupabilità dei giovani?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii	Numero di giovani che hanno partecipato a un tirocinio in Garanzia Giovani	Tasso inserimento occupazionale (Percentuale di giovani partecipanti al tirocinio che risultano occupati sul totale dei tirocinanti)
Politiche attive del lavoro – Tirocinio extracurricolare	Domanda 2. Che differenza c'è tra i tirocini IOG e quelli non IOG in termini di inserimento occupazionali?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii	Numero di giovani che hanno partecipato a un tirocinio IOG e NON IOG	Tasso inserimento occupazionale (Percentuale di giovani partecipanti al tirocinio IOG e NON IOG che risultano occupati sul totale dei tirocinanti)
Politiche attive del lavoro – Tirocinio extracurricolare	Domanda 3. La qualità dell'offerta è adeguata? Il programma è riuscito ad offrire tirocini di qualità?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii	Distribuzione dei tirocini per livello di qualità	Percentuale di giovani che hanno partecipato a un tirocinio di qualità
Politiche attive del lavoro – Tirocinio extracurricolare	Domanda 4. Quale è la relazione tra la qualità del tirocinio svolto dai giovani in Garanzia Giovani e la qualità del lavoro che i tirocinanti hanno trovato nel periodo successivo alla partecipazione alla politica?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii	Numero di giovani occupati con un lavoro di qualità	Effetto dell'aver partecipato ad un tirocinio sulla probabilità di trovare un lavoro di qualità

Domanda 1. Il tirocinio si è dimostrato efficace nel favorire l'occupazione e l'occupabilità dei giovani?

Risposta. Rispetto agli esiti, il tirocinio extracurricolare è la misura che presenta risultati migliori in termini occupazionali in quanto si riscontra un tasso di occupazione del 67,7% di giovani che ha concluso un tirocinio (rispetto al 63,7% del Programma in generale, al 58,8% della formazione e al 36,1% del servizio civile). La partecipazione al tirocinio offre maggiori chance occupazionali ai giovani residenti nelle Regioni del Nord (79,9%) e ai più istruiti (istruzione terziaria 73,6%).

La valutazione di efficacia restituisce un risultato positivo in termini di esiti occupazionali dei giovani partecipanti al Programma: la partecipazione ad un intervento di politica attiva nell'ambito di Garanzia Giovani accresce la probabilità di trovare un'occupazione più stabile rispetto a quella che ci sarebbe stata in assenza della politica. I giovani che hanno avviato un tirocinio subito dopo la presa in carico sembrano aver maggiormente beneficiato di tale esperienza. In particolare, la conclusione del tirocinio incrementa le probabilità marginali di trovare un'occupazione di oltre il 100% entro i 2-3 mesi successivi.

Gli effetti relativi alla probabilità di trovare un lavoro al trascorrere dei mesi dalla presa in carico, mette in evidenza l'esistenza di un periodo iniziale, che nel complesso dei giovani in trattamento è stimato in 7 mesi, durante il quale lo svolgimento della politica attiva preclude al partecipante la possibilità di avere il lavoro che avrebbe potuto ottenere in assenza della politica. Nell'ambito del tirocinio, questo periodo di effetto negativo si estende per circa 12 mesi dalla data di presa in carico: il tasso di occupazione rilevato a t-mesi dalla presa in carico subisce un impulso verso l'alto a partire dal settimo mese, tuttavia, l'effetto complessivo (cumulato) della politica diventa positivo soltanto dopo l'undicesimo mese. A 12 mesi dalla presa in carico il tasso di occupazione registrato dai tirocinanti è pari al 40,7%, superiore di +3 p.p. rispetto alla situazione controfattuale. A 18 mesi dalla presa in carico il 53,4% di chi ha svolto un tirocinio è occupato contro il 43,9% che si sarebbe verificato nella situazione controfattuale (l'effetto netto della politica a 18 mesi è dunque pari a +9,5 p.p.). Nel lungo periodo il tirocinio extracurricolare risulta più efficace per le donne rispetto agli uomini: a 18 mesi dalla presa in carico l'effetto medio del trattamento sulle donne porta ad un aumento del tasso di occupazione di +12,1 p.p. rispetto alla situazione controfattuale; per gli uomini l'effetto medio a 18 mesi è di +8,1 p.p..

Domanda 2. Che differenza c'è tra i tirocini IOG e quelli non IOG in termini di inserimento occupazionali?

Risposta. L'analisi valutativa effettuata nel 2015 ha riguardato l'efficacia del tirocinio extracurricolare per rispondere alla domanda: che differenza c'è tra i tirocini IOG e quelli non IOG in termini di inserimenti occupazionali? Un'analisi descrittiva sui partecipanti in tirocini IOG e non IOG nei primi diciotto mesi di avvio della Garanzia Giovani mostra delle specificità territoriali e temporali dei due gruppi. I risultati mostrano che al termine di un tirocinio non ci sono differenze significative tra tirocini IOG e non IOG (per i tirocini IOG aumenta la probabilità di inserimento di circa due punti percentuali). Diversamente nel valutare gli esiti entro il secondo mese successivo al termine sono i tirocini non IOG ad avere performance migliori e significative fino ad aumentare la probabilità di occupazione di quattro punti percentuali. In definitiva, il tirocinio ha incrementato le chance occupazionali dei trattati di 8,9 punti percentuali, pari ad un incremento del 39% della probabilità di occupazione rispetto al valore medio dell'outcome che il campione dei trattati avrebbe presentato in assenza del trattamento.

Domanda 3. La qualità dell'offerta è adeguata? Il programma è riuscito ad offrire tirocini di qualità?

Risposta. La valutazione della qualità dei tirocini extracurricolari dell'Anpal analizza la qualità della misura di politica attiva offerta in Garanzia Giovani. L'indicatore sintetico multidimensionale mostra come nel tempo (dal 2019 ad oggi) i tirocini di alta ed eccellente qualità siano aumentati di quasi 10 p.p.; nell'ultimo rapporto di valutazione tali tirocini si attestano al 46,9%. Rispetto al genere si registra un'inversione di marcia: mentre nel rapporto del 2019 sono soprattutto le giovani tirocinanti ad aver svolto tirocini di eccellente qualità, nel rapporto di valutazione del 2022 si registra una percentuale superiore del genere maschile. Con le ultime rilevazioni effettuate sono soprattutto i giovani 19-24enni ad aver svolto tirocini di qualità superiore: infatti il 65,3% sono stati coinvolti in tirocini di eccellente qualità e il 62,8% dei giovani coinvolti in tirocini di alta qualità. Rispetto al titolo di studio, possedere un'istruzione terziaria e post-universitaria non sembra essere determinante: il 70% dei giovani coinvolti nei tirocini di qualità eccellente posseggono un titolo di istruzione secondaria superiore mentre il 48% dei giovani che ha svolto un tirocinio di scarsa qualità possiede un titolo di istruzione post-universitario. È interessante notare come al crescere del livello di istruzione diminuisce la partecipazione dei giovani ai tirocini di qualità eccellente e al crescere del profiling e quindi della "lontananza dal mercato del lavoro" del giovane, la percentuale dei giovani partecipanti ai tirocini di eccellente qualità raggiunge il 77,9% (49% profiling medio-alto e 29% profiling alto). L'indicatore per area geografica evidenzia che nei tirocini di alta ed eccellente qualità è prevalente la presenza dei giovani residenti nelle regioni del Centro Italia (il 30,8% è stato coinvolto in tirocini di alta qualità e il 28,1% è stato coinvolto in quelli di qualità eccellente). Tra i tirocini di scarsa qualità prevale la presenza di giovani residenti nel Sud e Isole (39,1%) (tavola 3.1).

Tavola 3.1 – Indicatore sintetico di qualità del tirocinio extracurricolare (v.%)

	Scarsa	Bassa	Media	Alta	Eccellente	Totale	■ Scarsa ■ Bassa ■ Media ■ Alta ■ Eccellente				
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2,8	20,9	29,6	33,4	13,5
Genere											
Maschi	37,9	46,7	50,3	49,0	54,6	49,4	2,1	19,7	30,2	33,1	14,9
Femmine	62,1	53,3	49,7	51,0	45,4	50,6	3,4	22,0	29,1	33,6	12,1
Età											
15-18 anni	2,1	10,6	12,4	12,5	13,7	11,9	0,5	18,5	30,6	34,9	15,5
19-24 anni	42,5	58,0	61,0	62,8	65,3	61,1	1,9	19,8	29,6	34,3	14,4
25-29 anni	55,4	31,4	26,6	24,7	21,0	27,0	5,6	24,3	29,1	30,5	10,5
Titolo di studio											
Fino alla licenza media	0,0	16,9	17,9	16,1	17,7	16,6	0,0	21,3	31,9	32,5	14,4
Istruzione secondaria superiore	27,6	53,2	62,3	65,6	70,0	61,6	1,2	18,0	29,9	35,6	15,3
Istruzione terziaria	24,4	12,1	8,6	8,4	7,3	9,5	7,0	26,5	26,6	29,5	10,4
Istruzione post universitaria	48,0	17,8	11,2	9,9	5,0	12,3	10,7	30,1	27,0	26,7	5,5
Livello di profilazione											
Profiling basso	9,1	12,4	11,6	12,0	14,6	12,2	2,1	21,1	28,0	32,7	16,1
Profiling medio-basso	19,4	8,7	7,5	8,2	7,4	8,3	6,5	22,0	26,6	32,9	12,0
Profiling medio-alto	50,0	44,7	47,3	47,6	49,0	47,2	2,9	19,8	29,7	33,6	14,0
Profiling alto	21,5	34,2	33,6	32,2	29,0	32,3	1,8	22,1	30,8	33,3	12,0
Area geografica											
Nord-Ovest	17,1	16,3	18,8	19,0	22,3	18,8	2,5	18,1	29,6	33,8	16,0
Nord-Est	22,1	22,2	21,5	22,6	26,0	22,6	2,7	20,5	28,1	33,3	15,4
Centro	21,7	26,4	28,5	30,8	28,1	28,6	2,1	19,2	29,5	36,0	13,2
Sud e Isole	39,1	35,1	31,2	27,6	23,6	30,0	3,6	24,4	30,7	30,7	10,6

Fonte: ANPAL 2022

Domanda 4. Quale è la relazione tra la qualità del tirocinio svolto dai giovani in Garanzia Giovani e la qualità del lavoro che i tirocinanti hanno trovato nel periodo successivo alla partecipazione alla politica?

Risposta. L'analisi proposta intende verificare se esiste una relazione tra la qualità del tirocinio svolto dai giovani nell'ambito del Programma Garanzia Giovani e la qualità del lavoro che i tirocinanti hanno trovato nel periodo successivo alla partecipazione alla politica. I risultati suggeriscono che la qualità del tirocinio è determinante rispetto alla qualità del lavoro che un giovane trova nel momento in cui entra nel mercato del lavoro. L'indicatore sintetico che deriva dalle singole dimensioni considerate nell'analisi mostra che il 30% dei giovani svolge un lavoro di buona qualità. Il gap di genere risulta significativo: la percentuale di lavori di buona qualità raggiunge il 36% per gli uomini ma solo il 23% per le donne. La relazione che esiste tra la qualità del lavoro e l'età del giovane è inversamente proporzionale: i giovani che hanno fino a 24 anni si posizionano sopra la media (37%) mentre risultano penalizzati quelli che hanno più di 30 anni (14%). Il peso del lavoro sottoinquadro dei giovani in possesso di una istruzione terziaria appare determinante anche per l'indicatore sintetico: sono i titoli di studio più elevati ad avere un lavoro di cattiva qualità. Infine, è il nord ad offrire lavori di qualità rispetto al centro-sud: 80% nel nord-ovest e nord-est contro il 60% del centro e del sud. Lo stesso vale per i giovani che hanno deciso di non proseguire gli studi che probabilmente sono disposti ad accettare qualsiasi "lavoretto" pur di lavorare e percepire uno stipendio. I dati mostrano che i tirocini finanziati nell'ambito della Garanzia Giovani raggiungono livelli di qualità più che accettabile, ma solo 1/3 dei giovani che ha trovato un'occupazione al termine del tirocinio svolge un lavoro di qualità. Tuttavia l'analisi suggerisce che la qualità del tirocinio è importante nel favorire un inserimento lavorativo di qualità: a parità delle altre variabili dipendenti, l'aver svolto un tirocinio di eccellente, o comunque di alta qualità, influisce significativamente sulla probabilità di trovare un lavoro di qualità. La variabile genere ha un'incidenza negativa sulla qualità del lavoro trovato: essere donna riduce di 6 punti percentuali la probabilità di trovare un lavoro di qualità. Anche essere un NEET attivo dal punto di vista occupazionale riduce la probabilità di trovare un lavoro di qualità. Probabilmente ciò si lega alla cosiddetta "gig economy" che coinvolge tutti quei giovani che si cimentano in lavori come baby sitter, consegna di cibo a domicilio che in attesa di trovare un'occupazione di qualità sono costretti ad accettare lavori per i quali risultano overeducated.

INCENTIVO ALL'ASSUNZIONE

Nell'ambito del PON IOG è stato finanziato l'incentivo all'assunzione dei giovani NEET, ovvero un contributo finanziario o economico (decontribuzione) destinato alle imprese e legato all'assunzione di un giovane iscritto al Programma Garanzia Giovani. Lo strumento, attivato nel 2015, ha avuto continui rifinanziamenti fino al 2019. Gli incentivi che si sono via via avvicinati presentano alcuni aspetti normativi che li differenziano l'uno dall'altro con riferimento in particolare alle tipologie contrattuali incentivate e agli importi riconosciuti.

TEMA	GRUPPI DI DOMANDE	Asse prioritario/ OS/Priorità	Indicatori di output correlati	Indicatori di risultato correlati
Politiche attive del lavoro – Incentivo all'assunzione giovani NEET	Domanda 1. Qual è stato l'impatto degli incentivi (GAGI 2015) nel medio lungo periodo sui livelli occupazionali delle imprese che ne hanno beneficiato?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii	N° di imprese beneficiarie N° giovani assunti	Saldo occupazionale medio annuale delle imprese: differenza tra il numero di attivazioni e il numero di cessazioni intervenute nell'unità temporale di analisi.
	Domanda 2. Il giovane NEET assunto tramite l'incentivo è riuscito ad ottenere un lavoro più stabile di quello che avrebbe ottenuto in circostanze diverse? (Qualità del lavoro)	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii	N° di imprese beneficiarie N° giovani assunti	Tasso di tenuta contrattuale del rapporto incentivato misurata a 12, 18, 24 e 36 mesi dall'avvio Tasso di tenuta occupazionale del giovane NEET misurata a 12, 18, 24 e 36 mesi dall'avvio Tasso di dimissioni volontarie al trascorrere del tempo t dall'avvio del rapporto di lavoro

Lo strumento, prima ancora che come una forma di agevolazione dell'impresa per stimolarne la domanda di lavoro, nasce per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, offrendo loro un lavoro di qualità. L'analisi valutativa con metodo controfattuale ha quindi riguardato sia le imprese beneficiarie del trattamento economico-finanziario, che i giovani NEET assunti per il tramite del rapporto di lavoro incentivato, declinando le domande di valutazione su due direttrici:

- rispetto alle imprese, la domanda di valutazione mira ad analizzare gli effetti prodotti dall'incentivo sui livelli occupazionali nei quattro anni successivi al trattamento:
Domanda 1. Qual è stato l'impatto degli incentivi (GAGI 2015) nel medio lungo periodo sui livelli occupazionali delle imprese che ne hanno beneficiato?
- rispetto ai giovani NEET, la domanda di valutazione si è focalizzata sugli effetti in termini di qualità del lavoro, considerano la tenuta contrattuale e le dimissioni volontarie:
Domanda 2. Il giovane NEET assunto tramite l'incentivo è riuscito ad ottenere un lavoro più stabile di quello che avrebbe ottenuto in circostanze diverse? (qualità del lavoro).

Domanda 1. Qual è stato l'impatto degli incentivi (GAGI 2015) nel medio lungo periodo sui livelli occupazionali delle imprese che ne hanno beneficiato?

Risposta. Le imprese che hanno assunto nel 2015 tramite incentivo hanno evidenziato incrementi positivi nei livelli occupazionali anche negli anni successivi: l'incremento medio annuale dei saldi occupazionali stimato è pari a +0,19 unità rispetto a quanto ci si sarebbe aspettato nella situazione

controfattuale. Nel breve periodo gli effetti positivi sono tangibili nella misura in cui si assiste ad un incremento occupazionale anche superiore a quello atteso. Nel medio-lungo periodo però l'efficacia appare meno trasparente: l'*overshooting* iniziale nei saldi occupazionali, tende con il trascorrere del tempo ad esaurirsi e alcune imprese si riposizionano su livelli di crescita anche inferiori a quelli pre-trattamento, mentre per altre imprese l'equilibrio di medio-lungo periodo continua a mantenersi a livelli superiori a quelli pre-trattamento. Tuttavia, per le imprese non beneficiarie del gruppo di controllo i dati mostrano saldi occupazionali medi negativi successivamente all'introduzione dello strumento.

Per sua natura l'incentivo si mostra come uno strumento di politica pubblica particolarmente vantaggioso per le imprese che decidono di farne ricorso. Il comportamento delle imprese segue una logica puramente privatistica ed ogni assunzione incentivata porta dietro di sé due effetti inevitabili: l'effetto *deadweight* che riguarda tutti quei casi in cui l'assunzione operata dall'impresa ci sarebbe stata anche in assenza dell'incentivo, e l'effetto spiazzamento, per cui le imprese più forti utilizzano lo strumento finanziario per rendersi ancora più forti nel mercato, soprattutto locale e settoriale, con ciò potendo indebolire nel medio periodo le imprese concorrenti più fragili. All'interno di questi effetti non desiderabili si possono però comunque rinvenire delle situazioni di pubblica utilità: anche in presenza di situazioni di *deadweight* vi è da considerare gli effetti positivi dell'incentivo nel determinare un'anticipazione dell'assunzione e nel garantire un rapporto di lavoro con caratteristiche più stabili rispetto a quello che ci sarebbe stato in assenza del trattamento. D'altra parte, l'anticipazione crea nell'immediato un incremento occupazionale netto, l'effetto spiazzamento nel breve termine può essere considerato nullo, creando la possibilità di generare esternalità positive espansive del ciclo economico. Un ulteriore elemento di utilità pubblica dell'incentivo è ascrivibile all'emersione e alla regolarizzazione delle forme di lavoro non contrattualizzate e alla stabilizzazione delle forme di precariato. Infine, vi è da considerare l'effetto di "sostituzione", per cui anche laddove l'incentivo non abbia effetti sulla quantità di nuova occupazione creata, può avere effetti sul destinatario-lavoratore: assumere un giovane NEET "al posto di" potrebbe essere visto come un obiettivo di policy nell'ambito della Garanzia Giovani.

Domanda 2. Il giovane NEET assunto tramite l'incentivo è riuscito ad ottenere un lavoro più stabile di quello che avrebbe ottenuto in circostanze diverse? (Qualità del lavoro)

Risposta. Per quanto riguarda la valutazione degli effetti sui giovani NEET assunti, con riferimento alla qualità del lavoro, le analisi mostrano effetti positivi sia con riferimento alla tenuta contrattuale (da +15,9% a 12 mesi dall'avvio del contratto, a +18,9% a 36 mesi) che in relazione al tasso di dimissioni volontarie (-30,1% a 12 mesi dall'avvio del rapporto, a -9,5% a 36 mesi). Tuttavia, altre analisi hanno mostrato l'esistenza di un meccanismo di selezione del giovane NEET al trattamento, facendo emergere importanti effetti di selezione dello strumento: le imprese che decidono di assumere per il tramite dell'incentivo Garanzia Giovani spingono il giovane, che intendono assumere, ad iscriversi al Programma. L'analisi mostra che, anche laddove il rapporto di lavoro incentivato s'interrompe, qualsiasi sia la causa, rimane molto probabile che il giovane si trovi in tempi brevi re-inserito in una nuova occupazione (i tassi di tenuta occupazionale restano elevati, superiore all'80% nei due anni successivi all'avvio del rapporto), il che denota un alto potenziale di occupabilità del giovane.

Se da un lato l'analisi condotta ha consentito di verificare l'efficacia dello strumento rispetto alla qualità del lavoro, dall'altro ha portato a ritenere che molto di più può essere fatto sulla capacità di

indirizzare la domanda di lavoro verso i target NEET più difficili⁷. Questa mediazione può avvenire attraverso l'introduzione di vincoli, limiti e regole all'utilizzo dello strumento. Regole che non sono dirette esclusivamente a contrastare comportamenti fraudolenti e lesivi alla libera concorrenza, ma ad ottimizzare gli effetti positivi dell'incentivo.

Interventi simili finanziati con altre fonti o cofinanziamento degli stessi interventi con altre fonti. Nella programmazione 2014-2020 il PON SPAO ha finanziato l'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud, finalizzato a favorire l'occupazione in alcuni territori italiani tradizionalmente caratterizzati da elevati tassi di disoccupazione. L'incentivo è rivolto a giovani tra i 16 e i 34 anni in stato di disoccupazione e a persone da 35 anni in su che, oltre ad essere disoccupate, sono prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. Considerando la variabile età l'analisi valutativa condotta da ANPAL sulla tenuta occupazionale dei contratti incentivati mostra che i lavoratori delle fasce di età centrali riescono a mantenersi occupati in misura superiore di quelli disposti sulle due code (i minori di 24 anni e i maggiori di 55), in linea con quanto avviene solitamente sul mercato del lavoro nazionale. I lavoratori più giovani sono quelli che più di tutti faticano a restare occupati: dopo 6 mesi dall'avvio di un'esperienza lavorativa incentivata risulta ancora occupato il 92,5% dei lavoratori di età compresa tra i 25 e i 34 anni, rispetto all'87,8% di chi ha meno di 24 anni. Tra le criticità, la valutazione mette in evidenza una maggiore difficoltà di reimpiego per i target deboli, in particolare individui con bassi titoli di studio, giovani e donne.

⁷ La valutazione suggerisce, ad esempio, di introdurre, come condizione di ammissione al beneficio, un intervallo di tempo minimo di iscrizione del giovane al Programma, quale proxy di una certa difficoltà di inserimento lavorativo del giovane.

FORMAZIONE PER L'AVVIO DI IMPRESA

A partire dal 2018 l'Ente Nazionale Microcredito (ENM), in qualità di ente affidatario per conto di Anpal di un progetto di formazione per l'avvio di impresa, ha sviluppato e implementato *Yes I Start Up*, un percorso che promuove e sostiene l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità dei giovani NEET attraverso un'attività formativa, preparatoria e di accompagnamento, finalizzata alla definizione di un'idea di impresa e di un business plan, anche in vista della successiva fase di presentazione della domanda di accesso al Fondo SELFIEmployment. Nello specifico, il giovane viene aiutato a riconoscere e a sviluppare le proprie attitudini imprenditoriali, viene formato sulle nozioni generali di management di impresa e informato sugli strumenti utili per fare impresa. Le risorse appostate sul Progetto sono pari a 3,1 milioni di euro per un target di 1.600 giovani allievi da avviare ai percorsi formativi⁸. Gli aspetti principali che caratterizzano il Progetto sono la creazione di una rete di Soggetti Attuatori (SA) a livello regionale e la standardizzazione del percorso formativo. L'attività di formazione e accompagnamento personalizzato ai NEET è affidata appunto ad una rete di soggetti, pubblici e privati, che l'ENM ha creato attraverso una selezione per avviso pubblico. I SA così individuati stipulano una convenzione (contratti/protocolli) di collaborazione con l'ENM, finalizzata all'individuazione dei NEET, alla promozione dell'iniziativa sul territorio e alla realizzazione degli interventi formativi e di accompagnamento. I percorsi formativi (60 ore) e di accompagnamento personalizzato (20 ore) sono erogati secondo un modello didattico predeterminato e preceduti da un'attività di formazione formatori garantita dall'ENM prima dell'avvio dei singoli corsi di formazione. L'azione preliminare di formazione formatori ha l'obiettivo di uniformare l'intervento d'aula nei contenuti. Il modello gestionale sviluppato si pone l'obiettivo di superare la difficoltà di individuare e coinvolgere i NEET che ha caratterizzato la passata attività di SELFIEmployment. In questa direzione tra i compiti dei SA vi è quello di intercettare e sensibilizzare i giovani NEET nella propria area territoriale di intervento.

TEMA	GRUPPI DI DOMANDE	Asse prioritario/ OS/Priorità	Indicatori di processo	Indicatori di output correlati	Indicatori di risultato correlati
Politiche attive del lavoro - Formazione per l'avvio di impresa (Progetto YISU)	Domanda 1. Qual è il funzionamento del modello di attuazione prescelto? (Reti – Outreach - Selezione dei Neet - Dimensione territoriale - Metodologie formative)	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii		-	-
	Domanda 2. Quali e quanti giovani partecipanti a YISU hanno presentato domanda di accesso a SELFIEmployment/altri Fondi? Quale l'esito della domanda? Quanti e quali giovani partecipanti a YISU hanno avviato un'impresa senza ricorrere ad uno strumento di credito?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii		NEET formati; Domande presentate al Fondo Selfie	Imprese avviate dai giovani Tassi di sopravvivenza delle imprese sussidiate con SELFIEmployment

⁸ L'ANPAL ha di recente rinnovato l'accordo di collaborazione istituzionale con l'ENM per l'attuazione del Progetto *Yes I start up* - Formazione per l'avvio di impresa 2021-2022 che prevede percorsi di accompagnamento anche per le donne inattive e i disoccupati di lunga durata. L'ampliamento del target riguarda anche l'accesso al FRN SELFIEmployment affidato da ANPAL a Invitalia.

Domanda 1. Qual è il funzionamento del modello di attuazione prescelto?

Risposta. Dal punto di vista dell'implementazione, le evidenze raccolte dalla valutazione mostrano come la struttura del percorso YISU sia valida nella sua articolazione di “teoria e pratica”, anche se vi sono elementi di criticità da considerare. La complessità legata al coinvolgimento dei NEET dipende sia dalla natura del target difficile da intercettare, sia dalla debolezza di un rapporto diretto tra i soggetti attuatori e i CPI, che rappresentano il primo punto di accesso al Programma. Problemi di natura burocratica e amministrativa nell'accesso al Fondo non favoriscono il buon esito delle domande, a causa delle procedure troppo rigide ed impersonali: talvolta il giovane rinuncia al finanziamento anche in presenza di un piano di impresa approvato e i Soggetti Attuatori intervengono spesso in questa fase, anche se questa attività non è formalizzata e riconosciuta. D'altra parte, l'alta percentuale di giovani che non presentano la domanda di accesso al credito non va vista solo in un'ottica negativa in quanto il percorso YISU può svolgere una funzione di *empowerment* per i giovani più svantaggiati. Da un punto di vista organizzativo, la valutazione ha messo in evidenza l'insufficienza della durata in ore della formazione, delle attività di orientamento in ingresso e di accompagnamento verso la presentazione della domanda a SELFIEmployment. Per quanto riguarda la dimensione territoriale, certamente la presenza dei SA e il modulo dell'analisi SWOT sono punti di forza del Progetto, ma occorre anche una robusta partnership/network tra operatori locali per rendere più efficace l'analisi. In prospettiva occorre valorizzare maggiormente l'occupabilità sviluppata con la partecipazione al corso, tenendo traccia delle competenze acquisite, anche in termini di *soft skills*. Inoltre, la partecipazione a stage presso le aziende dei settori in cui i NEET vogliono creare impresa potrebbe rafforzare l'acquisizione di *skills* propedeutiche all'avvio di un'attività.

Domanda 2. Quali e quanti giovani partecipanti a YISU hanno presentato domanda di accesso a SELFIEmployment/altri Fondi? Quale l'esito della domanda? Quanti e quali giovani partecipanti a YISU hanno avviato un'impresa senza ricorrere ad uno strumento di credito?

Risposta. I giovani coinvolti nel progetto sono in prevalenza maschi (60,1%), con età compresa tra i 18 e i 24 anni (46,4%) e con un livello di istruzione secondario superiore (56%), provenienti nella maggior parte dei casi dalle Regioni del Mezzogiorno (74,1%). Quasi tutti i partecipanti hanno portato a termine il percorso con un tasso di abbandono del 10,9%. Un terzo dei NEET formati ha presentato la domanda di accesso a SELFIEmployment. Il 23% delle domande ammesse a finanziamento ha ottenuto il prestito. Le domande di accesso al Fondo fanno riferimento nella maggior parte dei casi a imprese individuali (94,4%), non ancora costituite (97,3%), nel settore economico del commercio all'ingrosso e al dettaglio. La tipologia di credito più richiesta è il prestito di piccole dimensioni (microcredito). Le imprese avviate hanno prodotto nuova occupazione nel 36,1% dei casi. Le imprese finanziate presentano un più elevato tasso di sopravvivenza (97,2%) rispetto a quelle non finanziate (83,3%). Il tasso di inserimento occupazionale per i NEET che non hanno fatto domanda di accesso a SELFIEmployment o che pur avendo fatto domanda non hanno ottenuto il finanziamento, è 21,5%. Nella maggior parte dei casi si tratta di un lavoro “precario” con un contratto temporaneo e un orario di lavoro a tempo parziale.

INCENTIVI ALLA CREAZIONE DI IMPRESA

Nell'ambito del PON IOG è stato costituito dall'ANPAL il Fondo SELFIEmployment per finanziare iniziative di autoimpiego ed autoimprenditorialità dei giovani NEET. Il Fondo, gestito da Invitalia, prevede l'erogazione di prestiti agevolati (5.000 - 50.0000 euro a tasso zero), senza nessuna forma di garanzia reale. La valutazione in itinere di SELFIEmployment si pone l'obiettivo di indagare, a partire dal grado di realizzazione delle attività promosse e dall'avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi, le difficoltà incontrate nella fase di attuazione del Fondo. Per la quantificazione degli indicatori di processo è stato acquisito il dataset del soggetto gestore (Invitalia) relativo all'iter procedurale delle domande di finanziamento.

TEMA	GRUPPI DI DOMANDE	Asse prioritario/ OS/Priorità	Indicatori di processo correlati	Indicatori di output	Indicatori di risultato correlati
Politiche attive del lavoro – Incentivi alla creazione di impresa	Domanda 1. Come è stato implementato il Fondo? Quali sono le difficoltà incontrate nell'implementazione del Fondo? Sono stati raggiunti i destinatari del Fondo?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii	- Tasso di attesa per entrare nella fase di istruttoria - Tasso di attesa per la decadenza - Tasso di attesa per la conclusione della fase istruttoria - Durata media dell'istruttoria - Tempi di perfezionamento del provvedimento di ammissione - Tempi di perfezionamento della domanda	Numero di giovani che hanno presentato la domanda di accesso al Fondo per caratteristiche	
	Domanda 2. I destinatari del Fondo sono soddisfatti?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii			Indicatore di customer satisfaction
	Domanda 3. Quanti giovani hanno avviato un'impresa con o senza l'aiuto di uno strumento di credito? Qual è la sopravvivenza delle imprese avviate? Quanta e quale occupazione è stata creata dalle nuove imprese?	Asse 1 Occupazione giovani NEET PI 8ii		Numero di giovani che hanno avviato un'impresa con o senza accesso al credito Caratteristiche delle imprese avviate	Occupazione dipendente creata dalle nuove imprese Tasso di sopravvivenza delle imprese sussidiate

Domanda 1. Come è stato implementato il Fondo? Quali sono le difficoltà incontrate nell'implementazione del Fondo? Sono stati raggiunti i destinatari del Fondo?

Risposta. Le domande di richiesta di finanziamento presentate nel periodo marzo 2016-dicembre 2017 sono 2.129, soprattutto per attività imprenditoriali non ancora costituite (89,6%) e per ditte individuali (92,3%). Il 41% delle domande riguarda il microcredito e il settore di attività economica prevalente è il commercio all'ingrosso e dettaglio (36,1%), seguito dai servizi di alloggio e ristorazione (30,5%). Tra i richiedenti risulta più elevata la presenza maschile (58,7%); il 42,8% ha un'età superiore ai 27 anni, mentre bassa è l'incidenza dei più giovani; il 58,6% possiede la licenza superiore e l'81,9% risiede nel Mezzogiorno. Il 60% delle domande istruite è stato ammesso alla valutazione di merito e di queste poco più della metà riceve un esito positivo e viene ammessa a finanziamento. A registrare le percentuali più alte di ammissione sono i maschi, la classe di età 24-26 anni e coloro che hanno titoli di studio più elevati

La valutazione ha fatto emergere evidenze importanti e alcuni aspetti critici. La performance del Fondo si è dimostrata non soddisfacente, con un avanzamento finanziario e un take-up modesti e un elevato tasso di decadenza delle domande presentate. La strategia di outreach è risultata debole anche in virtù di un investimento insufficiente e non esplicitamente dedicato all'iniziativa SELFIEmployment, nonché a un ruolo poco proattivo dei Cpi rispetto all'autoimpiego; ciò ha determinato una concorrenza "interna" tra misure del programma Garanzia Giovani a vantaggio di misure di politica attiva alternative e più "appetibili". Le difficoltà di accesso al Fondo incontrate dai NEET nella presentazione della domanda e nella successiva fase di comunicazione con il soggetto gestore (modi e tempi) all'interno dell'iter procedurale, hanno lasciato spazio all'intermediazione di soggetti che, spesso, si sono sostituiti al giovane. La valutazione ha evidenziato come il target dei NEET presenta elementi di incompatibilità con una misura di politica attiva di sostegno all'autoimpiego, soprattutto nella forma del credito agevolato.; in generale, chi si avvicina al Fondo lo fa in maniera più consapevole di quanto avvenga per altre misure, solitamente in una fascia di età più "adulta". Per quanto concerne la formazione, le evidenze raccolte non sembrano essere univoche sulla sua importanza per garantire un esito positivo nell'accesso al Fondo; al contrario, la formazione spesso si è dimostrata un fattore di "scrematura" dei giovani, con tassi di abbandono molto elevati. Un ulteriore elemento di criticità riguarda la gestione del Fondo SELFIEmployment, a cui sono state applicate procedure analoghe a quelle di altri strumenti finanziari, senza tener conto della specificità del target che invece avrebbe reso necessaria una diversa impostazione.

Domanda 2. I destinatari del Fondo sono soddisfatti?

Risposta. La soddisfazione degli utenti-destinatari del Fondo è stata sottoposta a valutazione attraverso a somministrazione di un questionario sottoposto a 1.558 giovani con un tasso di risposta pari al 19,2%. Il 60,1% dei giovani si dichiara molto o abbastanza soddisfatto dei servizi ricevuti presso la struttura dove ha sottoscritto il patto di servizio. Il 53,4% dei rispondenti dichiara di aver partecipato ad una attività di formazione e accompagnamento all'avvio di impresa e, nel complesso, tale attività è stata particolarmente apprezzata come molto o abbastanza utile soprattutto per sviluppare l'idea imprenditoriale (83,9%) e per acquisire conoscenze sulle opportunità di finanziamento per l'avvio di impresa (75%). Con riferimento al giudizio su specifici aspetti legati all'attività formativa i giovani si dimostrano molto o abbastanza soddisfatti rispetto alla disponibilità e alla professionalità del personale docente/tutor (oltre l'80% dei casi), mentre la soddisfazione decresce quando il giudizio è riferito alla strumentazione disponibile e all'assistenza personalizzata. Ai giovani è stato chiesto di esprimere un giudizio rispetto al livello di complessità riscontrato nella compilazione delle diverse sezioni della domanda on line. Si rileva in generale un elevato livello di complessità per tutti gli item indicati (fornire informazioni sulla descrizione del programma di spesa,

spiegare la motivazione della scelta del piano degli investimenti, dare la definizione di dettaglio dell'idea d'impresa, esplicitare le competenze tecniche e gestionali, descrivere le motivazioni dell'idea imprenditoriale), ad esclusione della sola sezione relativa alla specificazione dei dati anagrafici del soggetto referente e proponente. Nella fase successiva alla presentazione delle domande i giovani hanno segnalato una serie di difficoltà: i tempi di attesa, sia per ricevere le risposte da parte del soggetto gestore (65,0% dei casi) che per l'approvazione della domanda (43,6%); lo scambio di comunicazioni con il soggetto gestore (38,3%); le richieste di chiarimenti sulle procedure (31,8%). Il giudizio complessivo sulle procedure di accesso al Fondo non è molto positivo: il 58,1% dei giovani dichiara di essere poco/per niente soddisfatto. Le modalità di erogazione del finanziamento sono giudicate in senso molto positivo (il 71,6% si ritiene molto/abbastanza soddisfatto), mentre è meno positivo quello sui tempi di erogazione dello stesso (il 56,4% si dichiara poco/per niente soddisfatto).

Domanda 3. Quanti giovani hanno avviato un'impresa con o senza l'aiuto di uno strumento di credito? Qual è la sopravvivenza delle imprese avviate? Quanta e quale occupazione è stata creata dalle nuove imprese?

Risposta. Per la valutazione della sostenibilità delle imprese e per l'analisi della creazione di lavoro sono stati utilizzati i dati provenienti dal Registro delle imprese di InfoCamere, l'anagrafe delle imprese italiane, aggiornati al 31 agosto 2020. Agganciando i dati di InfoCamere ai dati di Invitalia si osserva come le imprese avviate sono equamente divise tra quelle che hanno ottenuto il finanziamento SELFIEmployment e quelle che pur avendo fatto domanda a Invitalia non hanno avuto accesso al credito. Le imprese finanziate presentano un più elevato tasso di sopravvivenza (97,2%) rispetto a quelle non finanziate (83,3%); solo il 2,8% delle imprese che hanno avuto accesso al credito risulta cessata (contro il 16,7% di quelle non finanziate da SELFIEmployment). Per quanto riguarda l'anzianità delle imprese ancora in vita, quasi la metà risulta avviata da meno di un anno, anche se è significativa l'incidenza di imprese più longeve. Per quanto riguarda le imprese cessate, il 70% presenta una durata in vita di oltre un anno. Le imprese avviate hanno prodotto nuova occupazione nel 36,1% dei casi. La creazione di lavoro riguarda soprattutto il coinvolgimento di un solo dipendente per attività imprenditoriale (15,6%), ma è significativa la presenza di imprese che hanno assunto fino a tre o più dipendenti (10,8%).

4 Le valutazioni al servizio del Programma

Titolo e link	Strumento di policy	Metodi/Approcci	Valutatore
Rapporto di valutazione Garanzia Giovani. Qualità dei servizi offerti e delle politiche attive	Interventi di politica attiva all'interno del Programma nazionale <i>Garanzia Giovani</i>	Valutazione della qualità delle misure di politica attiva offerte in Garanzia Giovani (indagine campionaria)	Struttura 1 (2022) In corso di pubblicazione
Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani – Un'analisi valutativa (dati al 31.12.2019)	Incentivi all'assunzione all'interno del Programma GG	Analisi dell'attuazione, analisi degli effetti di medio lungo periodo dell'incentivo GAGI 2015 con approccio controfattuale	Struttura 1 (2021) Collana Focus Anpal n. 105
Rapporto di valutazione in itinere Progetto Yes I Start Up – formazione per l'avvio d'impresa	Formazione e accompagnamento per l'avvio di impresa all'interno del Progetto YISU	Analisi stato di avanzamento dell'intervento (dati ENM), valutazione del processo di implementazione, analisi degli esiti della formazione e dell'accompagnamento YISU sull'accesso al Fondo, valutazione della sostenibilità delle imprese e analisi della creazione di lavoro, condizione occupazionale dei partecipanti	Struttura 1 (2021) Collana Biblioteca Anpal n. 19
Do high-quality traineeship help to find better jobs? Evidence from a survey on the participants in the youth guarantee program	Tirocinio extra-curriculare	Analisi della relazione tra la qualità del tirocinio svolto dai giovani nell'ambito del Programma Garanzia Giovani e la qualità del lavoro che i tirocinanti hanno trovato nel periodo successivo alla partecipazione alla politica	Lion C., Lupo V., Santomieri K. e Sciatta V. (2020) Working paper Astril
Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del PON IOG	Interventi di politica attiva all'interno del Programma nazionale <i>Garanzia Giovani</i>	Valutazione della qualità delle misure di politica attiva offerte in Garanzia Giovani (indagine campionaria) Valutazione di efficacia e di impatto degli interventi (analisi controfattuale): qualità del lavoro ed effetti del trattamento	Struttura 1 (2019) Collana Biblioteca Anpal, n. 5

<p> Rapporto di valutazione in itinere Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment </p>	<p>Incentivi alla creazione di impresa</p>	<p> Valutazione dell'implementazione, valutazione di processo (quantificazione di specifici indicatori di processo), valutazione della soddisfazione degli utenti (quantificazione di indicatori di customer satisfaction degli utenti/giovani), valutazione degli stakeholders (interviste in profondità ai diversi attori coinvolti) </p>	<p> Struttura 1 (2018) Collana Biblioteca Anpal, n. 3 </p>
<p> Primo rapporto di valutazione del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani al 31 dicembre 2015 </p>	<p>Interventi di politica attiva all'interno del Programma nazionale <i>Garanzia Giovani</i></p>	<p> Analisi descrittive sull'implementazione e attuazione del PON IOG e dei Piani di Attuazione Regionali (PAR), valutazione di efficacia e di efficienza del PON IOG </p>	<p> Ciampi S., Lion C. e Stocco P.(a cura di) (2015), ISFOL </p>

5 Conclusioni

Le valutazioni di efficacia condotte sul Programma restituiscono un risultato positivo in termini di esiti occupazionali dei giovani partecipanti: la partecipazione ad interventi di politica attiva comporta nel medio-lungo periodo, in media, un incremento della probabilità di inserimento occupazionale e di inserimento in lavori di migliore qualità. L'occupazione trovata a seguito del trattamento di politica attiva si presenta più continua e più rispondente alle competenze dei giovani. Gli effetti relativi alla probabilità di trovare un lavoro al trascorrere dei mesi dalla presa in carico, mette in evidenza l'esistenza di un periodo iniziale, che nel complesso dei giovani in trattamento è stimato in 7 mesi, durante il quale lo svolgimento dell'attività preclude al partecipante la possibilità di avere un lavoro che avrebbe ottenuto in assenza della politica (lock-in effect). Tuttavia, a partire dall'ottavo mese, i tassi di inserimento osservati dei giovani in trattamento sono più alti di quelli stimati nella situazione controfattuale.

Tra gli strumenti finalizzati alla creazione di nuove opportunità di lavoro per i giovani, **l'incentivo all'assunzione** rivolto alle imprese ha mostrato effetti positivi sia in termini di qualità dell'occupazione (maggiore tenuta contrattuale e minor tasso di dimissioni volontarie) che in termini di tenuta occupazionale. Le valutazioni hanno altresì messo in evidenza l'esistenza di un meccanismo di selezione: ad essere assunti sono quei giovani che avrebbero avuto maggiori possibilità di trovare lavoro anche in assenza dell'incentivo. Dato l'effetto di selezione operato dalle imprese nei confronti dei giovani, l'analisi valutativa suggerisce di disciplinare e riparametrare lo strumento nelle condizioni di ammissibilità e nella misurazione dell'importo finanziario del beneficio, collegandolo più direttamente al grado di occupabilità del giovane, attraverso indicatori sia quantitativi che qualitativi (cd. profilazione quantitativa e qualitativa). Un meccanismo siffatto potrebbe mitigare gli effetti della selezione operata dalle imprese a monte del processo, garantendo un utilizzo più efficiente delle risorse pubbliche.

Il tirocinio extracurricolare è la misura che, tra quelle valutate, presenta risultati migliori in termini occupazionali, anche se gli esiti sono fortemente condizionati dall'aspetto territoriale: tassi di occupazione più elevati e maggiori probabilità di trasformazione del tirocinio in contratto di lavoro nell'impresa ospitante si osservano per i tirocinanti delle Regioni del Nord del nostro paese. Il valore aggiunto del tirocinio consiste nel colmare le scarse competenze lavorative dei giovani che possono così svilupparle attraverso un'esperienza on-the-job. Le valutazioni evidenziano comunque che i tirocini avvantaggiano chi si affaccia per la prima volta nel mercato del lavoro. D'altra parte, il forte incremento dell'utilizzo di questo strumento osservato negli anni lascia supporre che sia stato fatto in passato un utilizzo improprio dello strumento, dettato da ragioni meramente economiche legate al più basso costo e alla maggiore flessibilità che la misura ha rispetto all'apprendistato e ad altre forme contrattuali. Il tirocinio extracurricolare può avere un ruolo importante in termini di primo inserimento nel mondo del lavoro del giovane: la misura, se orientata verso un target specifico, con una durata ridotta (da 6 a 4 mesi ad esempio) e con indennità più elevate, può rappresentare per i giovani appena usciti dal circuito dell'istruzione un'anticamera naturale per un futuro rapporto di lavoro nell'impresa ospitante, anche nella forma dell'apprendistato. La natura sequenziale del sistema di istruzione, che forma molto bene le componenti teoriche ed astratte del capitale umano, lasciando lacune in termini di competenze apprese "in situazione", rende il tirocinio uno strumento utile per sviluppare appieno le esperienze in azienda.

Un ulteriore strumento sottoposto a valutazione, come argomentato in precedenza, è il **Progetto YISU Formazione per l'avvio di impresa**. Nel complesso la struttura del percorso YISU appare valida nella sua articolazione di teoria e pratica, anche se vi sono aree di miglioramento da

considerare. Una considerazione generale a favore del Progetto nasce dal confronto delle caratteristiche del gruppo di coloro che accedono al Fondo Nazionale di Rotazione SELFIEmployment senza frequentare il corso YISU e coloro che invece vi partecipano. I primi si distinguono per essere un target più strutturato, che ha già delle idee di impresa, con una maggiore propensione a presentare domande per società avviate prima della richiesta di finanziamento (14,2% rispetto al 2,7% evidenziato per i partecipanti a YISU). Questo significa che YISU opera di fatto come una misura di politica attiva per una maggiore inclusione nei percorsi di auto imprenditorialità di coloro che si avvicinano a questo mondo. Il percorso YISU svolge per molti giovani una funzione di *empowerment* e la mancata presentazione della domanda a SELFIEmployment non va vista necessariamente come un insuccesso. Occorre tuttavia considerare che problemi di natura burocratica e amministrativa limitano l'accesso al Fondo e non favoriscono il buon esito delle domande. La complessità procedurale porta talvolta il giovane a rinunciare al finanziamento ed i SA intervengono spesso in questa fase a sostegno del giovane, anche se questa attività non è formalizzata e riconosciuta. Un tutor ad hoc potrebbe essere una soluzione. Vi sono poi altri ambiti di miglioramento che riguardano sempre la sfera organizzativa. Andrebbero rafforzate e/o diluite nel tempo sia la durata in ore della formazione, che le attività di orientamento in ingresso e di accompagnamento verso la presentazione della domanda a SELFIEmployment, elementi questi che potrebbero portare a maturare compiutamente l'idea di impresa.

Lo strumento dell'**incentivo all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità**, infine, fa parte degli interventi rivolti all'occupazione dei giovani. Le valutazioni hanno segnalato difficoltà nella fase di accesso al credito: problemi di natura burocratica e amministrativa non hanno favorito il buon esito delle domande a causa di procedure troppo rigide e non disegnate a misura del target a cui l'intervento si rivolge. D'altra parte, le imprese finanziate fanno registrare tassi di sopravvivenza più elevati: grazie al prestito ottenuto rimangono attive più a lungo, garantendo opportunità di occupazione e di reddito più durevoli di quanto osservato in assenza del prestito. Le valutazioni esaminate propongono: di semplificare le procedure di accesso al credito e l'iter di presentazione delle domande; di rafforzare l'azione di accompagnamento, prevedendo tutor ad hoc, per contrastare il mancato accesso al finanziamento; di promuovere l'apprendimento tra pari (reti di giovani imprenditori) per accrescere le competenze personali e rafforzare la motivazione dei giovani. Inoltre, al fine di legare maggiormente l'idea d'impresa al territorio, potrebbe essere utile prevedere ulteriori incentivi, soprattutto nei settori dell'ambiente e dell'economia circolare, o nel sociale e per chi crea impresa in ambiti di interesse di piani di sviluppo locale attivi nei territori. Le valutazioni, infine, suggeriscono di fare attenzione a possibili effetti di spiazzamento rispetto ad altri strumenti simili, più veloci e flessibili, e di mettere in atto un'azione a livello centrale che coordini e metta a sistema gli strumenti e i soggetti che operano per supportare l'avvio d'impresa.

In Italia il fenomeno dei NEET continua ad essere rilevante ed ancora molti giovani non riescono a essere intercettati dal Programma. Le **strategie di outreach** rappresentano allora un passaggio fondamentale sia per raggiungere target più "svantaggiati", oggettivamente difficili da intercettare, sia per aggirare i limiti dei servizi per il lavoro, che si configurano come il primo punto di accesso agli interventi di politica attiva. Gli strumenti di comunicazione e informazione devono quindi essere sostenuti in maniera adeguata da un punto di vista finanziario e utilizzare canali di informazione e meccanismi di coinvolgimento adeguati ai giovani.

Diverse indagini e valutazioni hanno mostrato che l'approccio di attivazione più promettente per le politiche giovanili è quello finalizzato a rafforzare nei giovani l'occupabilità, la progettualità, l'intraprendenza e il senso di appartenenza sociale. Le indagini hanno inoltre mostrato che, intervenendo su questi aspetti, si riduce il rischio di rimanere intrappolati nella condizione di NEET e di alimentare un circolo vizioso di scoraggiamento, esclusione sociale, sfiducia nelle istituzioni,

avvitamento senza prospettive sul presente (Rosina, 2020⁹). Per attuare ciò sembra importante prevedere un solido coordinamento centrale delle politiche giovanili, e allo stesso tempo riconoscere le specificità (strutturali e culturali) del territorio, sia nella fase di disegno delle politiche sia in quella di implementazione, prevedendo margini delineati di flessibilità nelle fasi di attuazione. Le politiche migliori sembrano essere quelle in grado di adattarsi alle specificità del territorio guardando alle esigenze in chiave prospettica.

Uno degli ambiti nel quale è possibile disegnare azioni di policy con forti implicazioni territoriali è quello della innovazione sociale. Le azioni sociali innovative sono sostenute dal Regolamento EU 2021/1057 che istituisce il FSE+, all'articolo 14.: “gli SM sostengono azioni di innovazione sociale e sperimentazione sociale che consolidano approcci *bottom up* su partenariati che coinvolgono le autorità pubbliche, le parti sociali, le imprese sociali, il settore privato e la società civile”. La Raccomandazione 2020 sulla Nuova Garanzia Giovani fa riferimento alla necessità di rafforzare e sostenere le reti esistenti per aspiranti giovani imprenditori a livello nazionale e locale per attivare scambi di pratiche, con un'attenzione particolare alle giovani donne e altri gruppi discriminati o vulnerabili, promuovendo opportunità di lavoro autonomo nell'economia digitale e verde. L'attrattiva del lavoro autonomo viene amplificata dall'imprenditoria sociale per quei gruppi di giovani che sono interessati a carriere connesse ad impatti positivi sulla società. L'innovazione sociale diviene in questo caso un campo favorevole allo sviluppo delle organizzazioni dell'economia sociale e del lavoro autonomo e imprenditoriale dei giovani.

Aumentare la consapevolezza di questi modelli di business alternativi potrebbe migliorare l'attrazione in generale di percorsi di imprenditorialità e favorire una maggiore integrazione nel mercato del lavoro. Tra l'altro, le generazioni più giovani stanno dimostrando un forte interesse per lo sviluppo sostenibile e i temi della transizione ecologica e, di conseguenza, l'economia sociale può essere di loro interesse: l'economia sociale contribuisce alla transizione verde sviluppando pratiche sostenibili, beni e servizi per lo sviluppo industriale. Recentemente l'educazione all'imprenditorialità è diventata più frequente in alcuni sistemi educativi, tuttavia, i modelli di business dell'economia sociale, comprese le forme cooperative, sono ancora lontani dall'essere una componente standard nella formazione per l'imprenditoria (curricula di formazione e corsi aziendali).

⁹ Rosina A., I NEET in Italia. Per efficaci politiche di attivazione, Marzo 2020.