



**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



# **PRIMO RAPPORTO DI VALUTAZIONE DEL PIANO ITALIANO GARANZIA GIOVANI**

**ISFOL**  
ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA  
FORMAZIONE PROFESSIONALE  
DEI LAVORATORI

*26 gennaio 2016*



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).

Responsabile del progetto: Paola Stocco.

Il Rapporto è stato curato da:

Silvia Ciampi, Cristina Lion e Paola Stocco.

Sono autori del testo:

Introduzione (Cristina Lion); 1. Analisi di contesto e strategia di intervento (Silvana Porcari, Katia Santomieri e Paola Stocco); 2. L'implementazione del PON IOG e dei Piani di Attuazione Regionali della Garanzia Giovani (Guido Baronio, Silvia Ciampi, Gabriella Natoli, Katia Santomieri e Enrico Toti); 3. Analisi dell'attuazione del Piano italiano della Garanzia per i Giovani (Giuseppe Di Battista, Roberto Landi, Giovanna Linfante, Vanessa Lupo, Silvana Porcari, Paola Stocco e Enrico Toti); 4. Valutazione dell'efficienza e dell'efficacia (Giuseppe Di Battista, Roberto Landi, Giovanna Linfante, Cristina Lion, Vanessa Lupo, Paola Stocco e Enrico Toti); Considerazioni di sintesi e prospettive (Silvia Ciampi, Cristina Lion e Paola Stocco).

Elaborazioni statistiche a cura di:

Roberto Landi, Giovanna Linfante, Vanessa Lupo, Silvana Porcari, Federico Orfei, Katia Santomieri, Paola Stocco, Vincenza Tersigni e Enrico Toti.

Le monografie contenute nell'Allegato II al presente Rapporto sono state curate da: Tiziana Canal (Lombardia), Tiziana Cardinale (Abruzzo e Sicilia), Annamaria D'Alessio (Sardegna e Sicilia), Francesca D'Arista e Giovanna Linfante (Marche e Campania), Mafalda D'Onofrio (Liguria), Massimo De Minicis (Lazio e Basilicata), Giuseppe Di Battista e Roberto Landi (P.A. di Trento e Toscana), Giuseppe Di Lieto (Emilia Romagna), Valeria Iadevaia (Piemonte e Friuli Venezia Giulia), Giovanna Linfante e Veronica Sciatta (Molise), Cristina Lion (Veneto), Daniela Luisi (Puglia), Valeria Meo (Umbria), Katia Santomieri (Calabria), Vincenza Tersigni (Valle d'Aosta).

Le informazioni quantitative analizzate nel presente Rapporto sono tutte aggiornate al 30/09/2015, salvo dove diversamente indicato.

Si ringrazia:

le Amministrazioni regionali e la P.A. di Trento, la Direzione Generale Sistemi Informativi e Innovazione Tecnologica del MLPS, l'INPS, il Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale.

Editing a cura di:

Anna Nardone e Katia Santomieri.



# INDICE

<b>EXECUTIVE SUMMARY .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUZIONE .....</b>	<b>17</b>
<b>1 ANALISI DI CONTESTO E STRATEGIA DI INTERVENTO .....</b>	<b>20</b>
1.1 LE POLITICHE EUROPEE PER I NEET .....	20
1.2 I NEET NEL CONTESTO EUROPEO .....	23
1.3 LA STRATEGIA DEL PIANO GARANZIA GIOVANI E DEL PON IOG .....	29
1.4 STRUMENTI A SUPPORTO DELLA STRATEGIA DEL PIANO .....	35
1.5 CONCLUSIONI .....	39
<b>2 L'IMPLEMENTAZIONE DEL PON IOG E DEI PIANI DI ATTUAZIONE REGIONALI DELLA GARANZIA GIOVANI .....</b>	<b>41</b>
2.1 L'ANALISI DI PROCESSO: CONSIDERAZIONI DI METODO E DEFINIZIONE DELL'EVALUANDO .....	41
2.2 ANALISI DELLE STRATEGIE REGIONALI .....	44
2.3 LA PROGRAMMAZIONE ATTUATIVA: ANALISI DEI BANDI E AVVISI PUBBLICI .....	59
2.4 LA GOVERNANCE DEL PROGRAMMA ATTRAVERSO IL RAPPORTO MLPS-REGIONI .....	82
2.4.1 <i>Focus sul sistema informativo</i> .....	90
2.5 CONTRIBUTO DELLA GARANZIA GIOVANI NEL PROCESSO DI RIFORMA DEI SERVIZI PUBBLICI PER L'IMPIEGO .....	94
2.6 CONCLUSIONI .....	103
<b>3 ANALISI DELL'ATTUAZIONE DEL PIANO ITALIANO DELLA GARANZIA PER I GIOVANI .....</b>	<b>106</b>
3.1 INTRODUZIONE .....	106
3.2 L'ATTUAZIONE FINANZIARIA: IMPEGNI E PAGAMENTI PER MISURA .....	107
3.3 GARANZIA GIOVANI: REGISTRAZIONE E PRESA IN CARICO .....	109
3.4 LA MOBILITÀ INTERREGIONALE DEI GIOVANI PRESI IN CARICO .....	112
3.5 DESTINATARI AVVIATI PER MISURA .....	116
3.6 LO STATO DI AVANZAMENTO DEGLI INDICATORI COMUNI UE .....	118
3.7 INDICATORI DI RISULTATO IMMEDIATO DEL PON IOG: CARATTERISTICHE DEI PARTECIPANTI CHE HANNO CONCLUSO LA MISURA .....	121
3.8 FOCUS SULL'ANDAMENTO DI ALCUNE MISURE .....	125
3.8.1 <i>Il bonus occupazionale per le imprese (dati al 16 novembre 2015)</i> .....	125
3.8.2 <i>Il Servizio Civile Nazionale (dati al 16 novembre 2015)</i> .....	130
3.8.3 <i>Autoimpiego e autoimprenditorialità (dati al 16 novembre 2015)</i> .....	131
3.9 IL GRADO DI SODDISFAZIONE DEGLI UTENTI .....	134
3.9.1 <i>Disegno dell'indagine e campionamento</i> .....	134
3.9.2 <i>I principali risultati</i> .....	135
3.10 CONCLUSIONI .....	140
<b>4 VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA .....</b>	<b>142</b>
4.1 INTRODUZIONE METODOLOGICA .....	142
4.1.1 <i>La logica di intervento: Piano Garanzia giovani e PON Iniziativa Occupazione Giovani</i> .....	144
4.1.2 <i>Le misure messe in campo e la teoria del cambiamento</i> .....	145



4.1.3	<i>Logica di intervento, presupposti e meccanismi di funzionamento (assumptions)</i> .....	147
4.1.4	<i>Ambiti, criteri, domande di valutazione e fonti informative</i> .....	147
4.2	VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA DEL PON IOG .....	149
4.2.1	<i>Efficienza realizzativa del PON: avanzamento finanziario in rapporto al programmato e ai target di spesa</i> .....	149
4.2.2	<i>Efficacia del PON: attivazione del target (take up) e profiling</i> .....	156
4.2.3	<i>Efficienza dei servizi per il lavoro</i> .....	173
4.3	VALUTAZIONE DEI RISULTATI.....	186
4.3.1	<i>Gli esiti occupazionali dei beneficiari delle misure del PON IOG</i> .....	186
4.3.2	<i>Valutazione di impatto</i> .....	189
4.4	CONCLUSIONI.....	205
<b>CONSIDERAZIONI DI SINTESI E PROSPETTIVE .....</b>		<b>207</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>		<b>214</b>

Gli allegati qui di seguito elencati costituiscono parte integrante del presente Rapporto:

Allegato I – Gli strumenti

Allegato II – Le monografie regionali

Allegato III – La logica di intervento per misure: schede analitiche

Allegato IV – Nota metodologica



Abbreviazioni	Descrizione
AdG	Autorità di Gestione
ANPAL	Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro
ANS	Anagrafe Nazionale degli Studenti
AP	Accordo di Partenariato
APL	Agenzie per il lavoro
APQ	Accordo di Programma Quadro
ATI	Associazioni Temporanee di Impresa
ATE	Average Treatment Effect
ATENT	Average Treatment Effect on Non Treated
ATET	Average Treatment Effect on Treated
BDU	Base Dati Unitaria
BDPAPL	Banca Dati Politiche Attive e Passive del Lavoro
CIPE	Comitato interministeriale per la Programmazione Economica
CMI	Conditional Mean Independence assumption
CO	Comunicazioni Obbligatorie
COL	Centro Orientamento Lavoro
CPI	Centri per l'Impiego
DID	Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro
DUL	Dote Unica Lavoro
FSE	Fondo Sociale Europeo
IeFP	Istruzione e Formazione Professionale
IGRUE	Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea
INAIL	Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro
INPS	Istituto Nazionale della Previdenza Sociale
IOG	Iniziativa Occupazione Giovani
ISCED	International Standard Classification of Education
ISFOL	Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori
ISTAT	Istituto Nazionale di Statistica
MEF	Ministero dell'Economia e delle Finanze
MISE	Ministero dello Sviluppo Economico
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca
MLPS	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali
NCN	Nodo di Coordinamento Nazionale
NEET	Not in Education, Employment or Training
OI	Organismo Intermedio
OT	Obiettivo Tematico
PAC	Piano Azione e Coesione
PAR	Piani di attuazione regionali
PON	Programma Operativo Nazionale
POR	Programma Operativo Regionale
PUC	Protocollo Unico di Colloquio
RGS	Ragioneria Generale dello Stato
SAP	Scheda Anagrafico-Professionale
SIL	Sistema Informativo Locale
SISTAF	Sistema Informativo Statistico sulla Formazione a finanziamento pubblico e titolarità regionale
SNM	Sistema Nazionale di Monitoraggio
SPI	Servizi Pubblici per l'Impiego
UE	Unione Europea





## EXECUTIVE SUMMARY

Il **Primo Rapporto di Valutazione del Piano italiano della Garanzia Giovani** è il prodotto degli approfondimenti di ricerca in cui si sviluppa il progetto ISFOL "Il monitoraggio e la valutazione del Piano della Garanzia per i Giovani in Italia" articolati attorno al policy cycle. Si prende in esame il primo anno e mezzo di attività considerando la strategia delineata dal Piano e la sua implementazione attraverso la declinazione nei PAR e nel PON IOG (vedi Capitolo 2), l'attuazione degli interventi sul territorio (vedi Capitolo 3) e la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia (vedi Capitolo 4). L'analisi restituisce un quadro delle cose fatte, in corso o ancora da compiere tenendo insieme i diversi punti di vista degli attori coinvolti e considerando i diversi strumenti messi in campo a sostegno dell'Iniziativa.

Il Rapporto risponde alla Raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea del 22 aprile 2013 che richiede 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». Il documento di ricerca risponde anche alle indicazioni del Regolamento comunitario 1304/2013, all'articolo 19.6, in cui è previsto che «l'efficacia, l'efficienza e l'impatto del sostegno congiunto del FSE e della dotazione specifica dell'IOG e dell'attuazione della Garanzia per i Giovani sono valutate almeno due volte nel corso del periodo di programmazione». La valutazione restituisce infatti elementi che possono essere utili ai policy makers per migliorare la conoscenza e la comprensione di quanto si sta realizzando e per verificare il raggiungimento dei risultati.

Questo primo esercizio di valutazione del Piano italiano della Garanzia Giovani e del PON IOG sconta la complessità della materia e il lungo processo di avvio con conseguente ritardo nell'attuazione. Per alcuni aspetti sui quali non è stato possibile restituire indicazioni, come ad esempio il caso del ruolo svolto dal partenariato, si tornerà con specifici approfondimenti come previsto dal progetto ISFOL.

Le fonti informative utilizzate sono fonti dirette, fonti di tipo amministrativo e indagini ad hoc, nello specifico: le interviste a testimoni privilegiati che operano sui territori condotte dall'ISFOL nei mesi di maggio e giugno 2015; la banca dati avvisi e bandi Garanzia Giovani dell'ISFOL; i dati estratti dalla BDPAPL del MLPS nella prima settimana di ottobre 2015, riferiti al 30/09/2015, congiuntamente a quelli che alla stessa data provengono da una rilevazione ad hoc dei sistemi locali regionali sullo stato di attuazione degli interventi per misura; i dati ISFOL - MLPS della Rilevazione sulla soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani di luglio 2015.

### *Contesto e strategia*

Nel 2014 il tasso di disoccupazione dei giovani 15-24enni nei paesi UE28 è del 22,2% mentre in Italia raggiunge il 42,7%. Nella Raccomandazione Europea la Garanzia consiste nel fornire 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».



Nel 2014 in Italia i giovani 15-29enni erano il 15,3% del totale della popolazione, la quota più bassa in Europa, e solo il 3,7% dichiarava di studiare e lavorare contro il 13,9% europeo. I **giovani NEET** (che non studiano né lavorano) rappresentavano in Italia il 26,2% contro il 15,3% europeo. La percentuale di NEET si presenta particolarmente elevata in tutte le classi di età ma in particolare nella classe dei 25-29enni (33,8%). In ragione dell'elevato numero di disoccupati di età 15-24 anni registrato nel dicembre del 2012 l'Italia ha ricevuto il 18% del totale del fondo IOG (pari a 1,513 miliardi di euro), seconda solo alla Spagna.

All'interno del **Piano italiano della Garanzia per i Giovani** la strategia si articola su un doppio livello di governance dell'azione diretta alle persone. Un primo livello è quello periferico che vede le regioni stipulare singole convenzioni con il MLPS rispetto al pacchetto delle misure comuni e alle modalità di gestione. Sempre le regioni hanno programmato nei loro PAR le misure più idonee da applicare sul loro territorio e le risorse finanziarie da dedicare a tali interventi. Al livello centrale spetta la messa a punto degli **strumenti a supporto dell'azione diretta alle persone**: la definizione delle schede misura e del modello per la profilazione degli utenti, la metodologia dei costi standard e l'implementazione del sistema di monitoraggio a supporto della Garanzia Giovani. L'obiettivo è quello di dare coerenza e omogeneità al sistema nazionale delle politiche attive e dei servizi per il lavoro per una tempestiva attuazione degli interventi. Inoltre il livello centrale interviene a sostegno delle regioni in difficoltà nel raggiungimento dei risultati in applicazione del principio di sussidiarietà. Dunque nel Piano si definiscono non solo le iniziative a favore dei giovani ma anche le basi della riforma strutturale di riordino dei SPI. Per rispondere all'emergenza con tempestività di azione l'Italia ha scelto di gestire il fondo IOG con un programma a regia nazionale, il **PON IOG** adottato nel luglio del 2014. Il carattere d'urgenza con cui il PON IOG si è trovato a operare rispetto al target dei giovani 15-29enni si riscontra nel fatto che in deroga al Regolamento generale FSE (Regolamento UE 1303/2013) il PON IOG è stato adottato prima ancora dell'Accordo di Partenariato (AP) e non è soggetto ad una riserva di performance. Le regioni eleggibili alla IOG (tutte quelle di livello NUTS2 fatta eccezione per la P.A. di Bolzano) sono organismi delegati all'attuazione di un set di misure concertato. Il Programma si rivolge al target dei giovani NEET 15-29enni e ha come obiettivo quello di raggiungere 560 mila giovani entro il 2018.

Il PON IOG, aprendo al target NEET 15-29enni l'accesso alla Garanzia Giovani, attraverso l'iscrizione al portale, il riconoscimento delle condizioni di eleggibilità alla IOG, la profilazione, la presa in carico e l'offerta di una misura tra quelle disponibili dal menù Garanzia Giovani, funge di fatto da apripista per il futuro quadro di intervento delle politiche attive.

Il **sistema dei servizi competenti** offre ai giovani servizi di orientamento/consulenza individualizzati e un'offerta di inserimento/reinserimento in percorsi di istruzione/formazione o una esperienza di lavoro. Il **modello di profilazione** è uno strumento al servizio dei SPI, introdotto per la prima volta in Italia con la Garanzia Giovani, che consente di individuare le necessità del giovane e di offrire la misura più efficace. Inoltre l'attribuzione al giovane iscritto alla Garanzia Giovani ad una "classe di rischio" quale misura della sua difficoltà a collocarsi nel mercato del lavoro permette di graduare il costo delle misure che prevedono rimborsi a risultato o del premio nel caso di una misura attivata con un servizio





di intermediazione al lavoro. Le nove schede di misura costituiscono il pacchetto degli interventi possibili definito in accordo con tutte le regioni. L'introduzione dei **costi standard** persegue inoltre la logica di semplificazione delle procedure di rimborso delle spese e permette dunque di velocizzare l'utilizzo del fondo consentendo di estendere la platea dei possibili beneficiari. L'attuazione degli interventi rivolti alle persone si basa sulla piattaforma tecnologica per il monitoraggio della Garanzia Giovani, che rappresenta il luogo di scambio delle informazioni tra tutti gli attori, MLPS e regioni in testa, atto a superare i limiti territoriali e aumentare le opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

### *Implementazione e attuazione*

Parlando di strategie regionali relativamente alle risorse programmate IOG (1,4 miliardi di euro) la misura su cui sono convogliate maggiori risorse è stata quella del tirocinio extra curriculare (29,3% del totale programmato IOG). Le scelte delle regioni sono legate a logiche di continuità e sinergia ma anche di complementarità di risorse disponibili, di attenzione a spendere dando precedenza a fondi altrimenti in scadenza. Rispetto alla quota finanziaria di sua competenza (100 milioni di euro), le scelte del MLPS convergono su progetti che prevedono azioni trasversali ai territori, anche a carattere sperimentale, quali ad esempio: FIXO, Giovani e legalità, Crescere in digitale. Guardando alle scelte delle regioni effettuate attraverso le riprogrammazioni del fondo IOG si osserva un'ulteriore concentrazione di risorse sul tirocinio e sulla formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi di formazione/istruzione.

In quasi tutti i contesti regionali sono presenti piani precedenti al Piano Garanzia Giovani e ai PAR e mostrano l'attenzione posta dalle regioni al problema dell'occupazione giovanile.

La **programmazione attuativa** si è avviata in concomitanza con l'apertura del portale italiano della Garanzia Giovani. La maggior parte delle risorse mobilitate con avvisi e bandi è di fonte IOG vista la necessità di spendere nei tempi utili le risorse provenienti dall'Iniziativa europea. Sulla misura del tirocinio si è concentrata la maggiore attenzione degli Organismi Intermedi, sia in termini di numero di avvisi che di risorse finanziarie messe a disposizione tramite bando. Il rilievo conferito al tirocinio nella fase della programmazione attuativa è di gran lunga maggiore rispetto a quanto atteso in sede di programmazione. Questo scostamento può essere in parte attribuito ai cambiamenti di contesto normativo che hanno reso nel tempo più spendibile il tirocinio rispetto ad altre misure (ad esempio l'apprendistato), in parte alle difficoltà incontrate nella definizione della misura dell'autoimpiego e autoimprenditorialità, che hanno portato a ritardare la sua attuazione. Garanzia Giovani ha rappresentato l'occasione per riorganizzare, potenziare e sperimentare modelli di gestione ed erogazione delle politiche attive del lavoro sul territorio. In questa direzione particolarmente interessante si rivela l'analisi dei beneficiari chiamati a partecipare agli avvisi di accreditamento. Si tratta nella maggior parte dei casi di avvisi che promuovono la cooperazione tra SPI e operatori pubblici e privati, per l'erogazione dei servizi per il lavoro destinati ai giovani.



In termini di **attuazione finanziaria** a settembre 2015 il PON IOG presenta una capacità di impegno delle risorse programmate pari a 54,5% e un'efficienza realizzativa del 14%. Il tirocinio extra curriculare è la misura che presenta maggiore attuazione sia in termini di impegni che di spesa, seguita dalla formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi. In termini di partecipazione, le registrazioni totali sono 793 mila, mentre al netto delle cancellazioni d'ufficio sono 690 mila. I giovani NEET 15-29enni registrati alla Garanzia Giovani risultano pari al 44,6% del bacino potenziale dei NEET disponibili a lavorare. I giovani presi in carico sono 474 mila pari al 68,7% dei giovani registrati. Con riferimento alla "classe di rischio", che misura la difficoltà del giovane di inserirsi nel mercato del lavoro attribuita al momento della presa in carico attraverso la profilazione, si osserva una prevalenza di giovani con classe di rischio medio-alto (38,4%) e alto (45,4%).

Per quanto riguarda l'**attuazione fisica** i dati presenti sui sistemi informativi locali mostrano che a fronte di 474 mila giovani presi in carico circa 153 mila hanno ricevuto un servizio di orientamento specialistico. Le misure di integrazione e supporto al mercato del lavoro erogate ai giovani sono 181 mila. I giovani che sono stati avviati ad un tirocinio extra curriculare sono 101 mila, quelli a cui è stata erogata la formazione mirata all'inserimento lavorativo sono 24 mila e quelli a cui è stata offerta la misura di formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi sono 13 mila. Sono 23 mila i giovani a cui è stata erogata la misura di accompagnamento al lavoro.

Il **tasso di mobilità** interregionale dei presi in carico, dato dal rapporto tra il totale dei giovani non residenti nella regione della presa in carico sul totale dei giovani presi in carico, è pari al 3,5%. Se a livello complessivo il fenomeno risulta dunque marginale tuttavia a livello regionale i saldi migratori sono più consistenti, con un gruppo di regioni del Mezzogiorno che presenta costantemente un saldo migratorio negativo e un secondo gruppo di regioni (Lombardia, Emilia Romagna, Umbria, Lazio e Toscana) con saldi migratori positivi. Tra i giovani che si muovono in regioni diverse da quella di residenza prevale il titolo di studio terziario, la classe d'età 25-29, la classe di rischio basso o medio-basso.

Considerando gli **indicatori di realizzazione fisica** del PON IOG, il totale dei partecipanti avviati risulta pari a 98.672 giovani 15-29enni, che rappresentano il 17,6% del target stimato per il PON IOG in 560 mila unità da raggiungere entro il 2018. Il totale dei giovani che alla data del 30.09.2015 hanno completato un intervento finanziato dalla IOG sono 33.793. I **partecipanti che hanno concluso una misura** di supporto e integrazione nel mercato del lavoro presentano una lieve differenza di genere (49,2% sono donne e 50,8% uomini). Il 67,5% ha un'età compresa tra i 15 e i 24 anni, dato distante dall'obiettivo dell'80% fissato dal PON IOG. Rispetto al titolo di studio i partecipanti che hanno concluso un intervento hanno prevalentemente un livello di istruzione secondaria superiore o post secondaria non terziaria (58,8%), sono domiciliati prevalentemente nelle regioni più sviluppate (81,8%). Al momento della registrazione il 56,3% era in cerca di lavoro e il 43,7% era inattivo. Nella maggior parte dei casi la misura conclusa è il tirocinio extra curriculare (58,8%), seguita dalla formazione finalizzata all'inserimento lavorativo (14,9%) e dall'accompagnamento al lavoro (10,3%). I giovani che hanno concluso un tirocinio sono 19.856. Si osserva che mediamente i giovani partecipanti che hanno completato un intervento IOG presentano un indice di profiling più basso (0,63) rispetto ai giovani presi



in carico in attesa di ricevere un'offerta (0,67): cioè mediamente i giovani già "serviti", indipendentemente dalla misura ricevuta, presentavano in ingresso minori difficoltà di inserimento lavorativo. Con riferimento alle sole misure di supporto e di integrazione nel mercato del lavoro, dei giovani che hanno concluso l'intervento il 17% è uscito dalla Garanzia Giovani solo con una misura di accompagnamento al lavoro o usufruendo di un bonus. Più della metà dei giovani che hanno concluso un intervento hanno ricevuto solo una politica e sono usciti senza accompagnamento e senza bonus. Considerando il tipo di percorso seguito e l'indice di profiling del giovane, si osserva che mediamente i giovani che concludono il percorso più lineare, quello che prevede una sola misura tra accompagnamento o bonus, hanno un indice medio di profiling più basso (0,46) rispetto al totale dei giovani che concludono uscendo dal percorso di Garanzia Giovani avendo beneficiato di una o più misure (0,59). Con riferimento agli **indicatori di risultato immediato**, dei giovani partecipanti disoccupati di lunga durata che hanno terminato un intervento previsto in Garanzia Giovani, il 24,5% dichiara di aver ricevuto un'offerta al momento della conclusione dell'intervento. Tale percentuale sale al 35,5% per i disoccupati di breve durata e al 32% per gli inattivi.

### *Governance del Programma*

Con riferimento alla **governance del Programma**, una sua caratteristica distintiva è la connotazione centrale/regionale della policy. Il PON IOG presenta infatti un modello innovativo di governance che vede il MLPS e le regioni impegnate nell'attuazione delle misure previste dalla Garanzia Giovani. Il MLPS ha un ruolo di regia complessiva, con numerose interazioni tra il centro e le regioni, riscontrabile negli incontri del tavolo tecnico:

- per la stipula delle Convenzioni
- per la definizione del modello di profilazione e delle schede misure
- per la contendibilità e i costi standard
- per l'implementazione della scheda SAP
- per gli aspetti tecnici legati all'implementazione di alcune misure, in particolare del tirocinio e del bonus occupazionale
- per la sussidiarietà.

Nei tavoli si affrontano temi di ordine tecnico e metodologico e proprio dalla varietà delle problematiche che le regioni riportano al centro emerge il carattere work in progress del Programma.

La **piattaforma tecnologica** per il monitoraggio della Garanzia Giovani costituisce lo strumento conoscitivo condiviso tra il MLPS e le regioni per la progettazione e gestione delle politiche attive. Prima il Piano e poi il PON IOG hanno dato l'avvio al processo di armonizzazione e integrazione degli archivi regionali delle politiche per l'implementazione della Garanzia Giovani da estendere a tutte le politiche attive per il lavoro. Il PON IOG si è di fatto avviato senza che il sistema informativo fosse ancora pronto. Le regioni si sono trovate a operare contestualmente su due fronti: da un lato a chiudere la programmazione FSE 2007-2013 e dall'altro ad avviare le misure di Garanzia Giovani. Dove non già presente l'attuazione della Garanzia Giovani ha portato ad una razionalizzazione dei sistemi informativi



regionali, sia accrescendo il livello di interoperabilità tra i diversi applicativi e basi dati sia permettendo di analizzare con maggiore attenzione i percorsi degli utenti coinvolti nel Programma. Esistono tuttavia ancora elementi di criticità nel flusso delle informazioni sul lato dell'erogazione di alcune misure, le misure formative e il tirocinio in particolare.

### *Garanzia Giovani e servizi per il lavoro*

L'attuazione della Garanzia Giovani poggia sulla **rete dei SPI** che operano sul territorio italiano tramite 534 CPI a cui si affiancano operatori accreditati ai servizi per il lavoro. La Garanzia Giovani trova il sistema dei SPI in uno stato generale di incertezza rispetto al processo di riforma sulla competenza degli enti locali (L. 56/2014) e di riforma del sistema delle politiche attive (L. 183/2014). Inoltre i SPI presentano sul territorio forti elementi di disomogeneità in termini sia di organizzazione, di efficienza del sistema informativo, di risorse disponibili e capacità di collaborazione con altri operatori del mercato del lavoro. In questo scenario l'attuazione delle Garanzia Giovani sembra aver costituito un laboratorio sperimentale per la definizione della nuova rete dei servizi per le politiche del lavoro prevista dal D.Lgs. 150/2015. L'attuazione del Piano si inserisce infatti in un quadro in piena evoluzione e in alcuni contesti regionali ha comportato maggiori oneri di lavoro per gli operatori dei SPI. Il riordino delle province, facendo transitare il personale dai CPI ad altri settori/organismi territoriali, ha contribuito ad aggravare una situazione già di per sé fragile. Allo stesso tempo ha però definito un modello per un nuovo assetto organizzativo e procedurale. Molte regioni hanno allargato il sistema dei SPI agli enti accreditati solo in seguito all'avvio della Garanzia Giovani. Ciò ha determinato un elevato livello di variabilità delle forze messe in campo con ricadute sulla velocità con cui è stato erogato il primo servizio all'utenza nella fase della presa in carico. Inoltre, laddove il sistema pubblico poggia anche su operatori accreditati, potenziando così la rete territoriale dei servizi, i punti di erogazione possono aumentare notevolmente. Occorre precisare tuttavia che non tutti i modelli di erogazione messi a punto dalle regioni prevedevano il coinvolgimento degli operatori accreditati sin dalla presa in carico e dunque nella gran parte dei territori la prima porta di accesso dei giovani alla Garanzia Giovani è rappresentata dai CPI. Nella maggior parte dei casi il numero di utenti presi in carico dai CPI è nettamente più elevato rispetto a quanto registrato dalle strutture accreditate: il carico di lavoro cioè risulta generalmente sbilanciato a sfavore dei CPI. L'alleggerimento del carico di lavoro dei CPI da parte delle APL si evidenzia nella fase della proposta e avvio di una politica. Dai dati si osserva che i giovani che hanno usufruito di servizi offerti da operatori privati presentano un indice di profiling molto più basso di quanto rilevato per i giovani che si sono rivolti ai CPI. Questi ultimi dunque oltre a trattare numeri di utenza più elevati delle APL/enti accreditati si sono confrontati con una platea di soggetti mediamente più problematica.



### *La soddisfazione dell'utenza*

La **Rilevazione sulla soddisfazione degli utenti** del Piano Garanzia Giovani, con riferimento al canale attraverso il quale il giovane è venuto a conoscenza della Garanzia Giovani, mette in evidenza come l'amplificatore principale della campagna di informazione si conferma essere il passaparola tra amici, parenti e conoscenti (41,5%). Rispetto al motivo che ha spinto il giovane ad aderire alla Garanzia Giovani, il 76% dei rispondenti spera di trovare un lavoro. I giovani di età più avanzata e con titolo di studio più elevato non si accontentano tuttavia di trovare un lavoro qualsiasi ma sono piuttosto alla ricerca di un lavoro coerente con le proprie competenze. Nel complesso il 70% dei giovani viene preso in carico entro 60 giorni dalla registrazione. La Garanzia Giovani ha senza dubbio avvicinato nuova utenza ai servizi per il lavoro: il 41,5% dei giovani infatti non aveva avuto precedenti contatti con la struttura presso la quale ha stipulato il patto di servizio. Tra i giovani che al momento dell'intervista stavano svolgendo o avevano concluso un intervento in Garanzia Giovani il grado di soddisfazione risulta elevato nel considerare tale esperienza molto-abbastanza utile per aumentare le proprie competenze (85%), per accrescere la propria consapevolezza (81,6%), in linea con le proprie aspettative (81,4%). E' interessante notare come il livello delle aspettative si abbassi drasticamente tra i presi in carico in attesa di ricevere l'offerta di una misura.

Nel giudizio espresso dai giovani NEET intervistati circa la qualità dei servizi erogati e dell'offerta ricevuta emerge la percezione di una utilità complessiva legata alla misura di cui si è beneficiato, in quanto la maggior parte dei giovani ritiene che l'esperienza abbia aumentato le opportunità di lavoro, ampliato i contatti, accresciuto le competenze oltre ad aver contribuito a chiarire gli obiettivi professionali. Una proxy della qualità dell'offerta ricevuta può essere fornita dai motivi del rifiuto di una misura offerta: il 14% dei giovani rifiuta l'offerta in quanto non corrispondente alle proprie aspettative e questo accade soprattutto in presenza di una proposta di formazione e di tirocinio.

### *Efficienza ed efficacia*

Con riferimento agli indicatori di performance finanziaria, le misure che presentano valori dell'indicatore superiori al dato complessivo sono: il servizio civile nazionale (92%), la formazione per il reinserimento dei 15-18enni in percorsi di istruzione/formazione (79%), il servizio civile regionale (76%), il tirocinio (64%). In parte la scarsa efficienza realizzativa del Programma può essere legata alla lunga fase di avvio dello stesso, che ha preso di fatto tutto il 2014, e in parte alla necessità per gli Organismi Intermedi regionali di spendere prioritariamente risorse diverse dallo IOG altrimenti destinate ad essere restituite in base alla regola comunitaria del disimpegno automatico.

Il PON IOG intende raggiungere 560 mila giovani NEET entro il 2018, prioritariamente giovani di età 15-24 anni. L'analisi mette in evidenza che i giovani di età 15-24 anni dimostrano una **capacità di attivazione** maggiore (49,7%) rispetto ai giovani di età 25-29 anni (38%). La propensione del giovane a partecipare alla Garanzia Giovani cresce al crescere del titolo di studio.



Una misura della capacità del Programma di intercettare le fasce dei giovani NEET più problematiche è data dal confronto tra la distribuzione teorica (popolazione del bacino potenziale ISTAT-RCFL) e quella osservata (platea dei presi in carico) dell'indice di profiling. Da questo confronto emerge che i giovani che presentano maggiore difficoltà d'inserimento lavorativo mostrano una minore propensione a partecipare e a iscriversi alla Garanzia Giovani. Mediamente i giovani iscritti e presi in carico hanno un indice di profiling più basso (0,67) rispetto alla popolazione NEET di riferimento (0,72).

Attraverso un esercizio di simulazione è stato possibile approfondire le determinanti del meccanismo di (auto)selezione alla partecipazione dei giovani alla Garanzia Giovani. Il titolo di studio risulta essere il fattore principale alla base del meccanismo di (auto)selezione presentando un tasso di incidenza inferiore al 10% per giovani con al più la licenza media e del 38% per i giovani con livello di istruzione terziaria. In particolare sono i giovani neolaureati (under 25) a mostrare la più alta incidenza (propensione alla partecipazione) con tassi superiori al 52%. Non ci sono invece differenze nei tassi di incidenza specifici per titolo di studio rispetto al background socio-culturale della famiglia di origine: i tassi di incidenza dei giovani laureati che vivono nel nucleo familiare di origine sono infatti vicini al 40% sia in famiglie di operai che in famiglie in cui la posizione professionale più alta è quella dirigenziale o imprenditoriale.

Guardando al contesto familiare, l'incidenza alla partecipazione è più alta nel caso dei giovani che vivono nel nucleo familiare di origine rispetto ai giovani NEET che hanno costituito un proprio nucleo familiare. Tra questi ultimi si registrano tassi di incidenza minimi (inferiori al 7%) per le donne che vivono in coppia con figli. Infine, come atteso, l'incidenza è più elevata nella componente dei NEET attiva o disponibile a lavorare rispetto agli inattivi non disponibili. Se complessivamente i partecipanti hanno in media un indice di profiling inferiore di circa 5,5 punti percentuali rispetto ai non partecipanti, questa differenza arriva ad 8,1 punti nel caso delle donne e a 2,2 punti per gli uomini, ciò significa che è soprattutto nella componente femminile che si verifica un'(auto)selezione alla partecipazione di giovani più forti sul mercato del lavoro. Dove opera maggiormente l'(auto)selezione è però nella componente inattiva non disponibile: da un lato si osserva una minore partecipazione e dall'altro chi partecipa è molto più forte rispetto a chi non partecipa.

Dal momento che la tempestività nell'intercettare l'utenza è uno degli aspetti centrali della Garanzia Giovani e del PON IOG in particolare, un ulteriore ambito di valutazione indagato riguarda l'**efficienza dei servizi per il lavoro**. I quattro mesi entro cui erogare una misura di supporto e integrazione nel mercato del lavoro, a cui la Raccomandazione fa esplicitamente riferimento, decorrono dalla data della stipula del patto di servizio, che avviene al momento della presa in carico e profilazione del giovane: cruciale è dunque il ruolo svolto dai servizi per il lavoro nel dare attuazione alla Garanzia. I dati mostrano che il tasso di copertura dei presi in carico rispetto ai registrati è pari al 70%. Nel complesso i dati mensili mostrano un'evoluzione crescente della capacità dei servizi di prendere in carico i giovani, in particolare nel corso del 2015. Con riferimento ai tempi di risposta dei servizi per il lavoro, la quota dei giovani presi in carico entro due mesi dalla registrazione per mese di registrazione mostra un trend crescente che si attesta stabilmente al di sopra del 60% a partire da gennaio 2015, raggiungendo il 63,5% nel mese di luglio 2015. In linea con quanto previsto dal Programma nel 92% dei casi i giovani



hanno ricevuto un'offerta entro i quattro mesi. Il superamento del termine dei quattro mesi dalla presa in carico è più marcato nel caso di giovani 15-18enni, forse in ragione del fatto che la misura che più frequentemente viene loro proposta (formazione per il reinserimento nel sistema dell'IeFP) si avvia in corrispondenza dell'inizio dell'anno scolastico. Il titolo di studio e il profiling incidono molto nel prolungamento dei tempi di attesa: attendono più di quattro mesi soprattutto coloro che sono molto o molto poco qualificati.

Considerando l'**inserimento occupazionale immediato**, il 34,8% dei giovani che completano una misura finanziata dalla IOG risultano occupati quattro settimane dopo la fine dell'intervento. Con riferimento alle caratteristiche dei giovani, gli uomini presentano un tasso di inserimento più elevato delle donne (35,5% contro 34,1%). Indipendentemente dal genere i tassi di occupazione crescono al crescere dell'età (38,7% per la classe 25-29 anni) e del livello di istruzione (41,1% per i titoli di studio terziario). Tassi di inserimento occupazionali più elevati si registrano per i giovani con indice di profiling basso (53%). Guardando alle caratteristiche del lavoro trovato quattro settimane dopo la fine dell'intervento: il 35% dei giovani occupati ha un lavoro a tempo determinato; il 26,4% a tempo indeterminato; sono in apprendistato il 31,9%. Due terzi degli occupati ha trovato lavoro a tempo pieno. La tipologia di misura conclusa influisce sull'occupabilità dei giovani: i tassi di inserimento occupazionali sono più alti per i giovani che concludono un tirocinio (30%) o una formazione per l'inserimento lavorativo (22,3%).

Una prima analisi di **valutazione d'impatto**, condotta seguendo l'approccio controfattuale, considera la Garanzia Giovani come unica policy con data di inizio al primo maggio 2014 e data di fine al 30 settembre 2015. La stima dell'ATET mostra 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. Più volte si è detto che l'attuazione della Garanzia Giovani ha avuto implementazioni differenti sul territorio: in regioni come Toscana, Marche, Piemonte e Lombardia infatti le politiche sono partite immediatamente mentre in altre l'attuazione è stata più lenta. Ci si può chiedere allora quale sarebbe stata la stima dell'ATET in presenza di un unico centro di attuazione del programma. Partendo dalle stime regionali si è ottenuta una stima standardizzata (media ponderata sull'intera popolazione teorica dei NEET): nel caso ipotetico di uniforme implementazione del programma sul territorio 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.

Una seconda analisi valutativa ha riguardato l'**efficacia del tirocinio extra curricolare** 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. La valutazione comparata è stata quindi effettuata su di un campione omogeneo di tirocinanti IOG e non IOG nel periodo che va da gennaio a luglio 2015 per mese di conclusione e regione di domicilio, al fine





di eliminare gli effetti legati alla stagionalità. Sono stati quindi stimati tre modelli logistici dove le variabili dipendenti sono: occupato al termine del tirocinio, occupato entro il mese successivo a quello di conclusione del tirocinio, occupato entro i 2 mesi successivi a quello di conclusione del tirocinio. 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.





## INTRODUZIONE

La Commissione europea ha da sempre attribuito un ruolo centrale alla valutazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali, evidenziandone la funzione di apprendimento e di supporto ai policy makers nel migliorare la conoscenza e la comprensione di quello che si sta realizzando e nel favorire scelte informate e supportate da evidenze.

Gli stessi Regolamenti comunitari che disciplinano il funzionamento dei Fondi strutturali dedicano specifici articoli al monitoraggio e alle attività di valutazione dei programmi, nonché agli indicatori da quantificare ai fini della verifica del raggiungimento dei risultati. Questo ultimo aspetto si è ulteriormente rafforzato nei Regolamenti per il periodo 2014-2020<sup>1</sup>, anche alla luce di un progressivo orientamento della Commissione verso politiche più evidence-based.

Sin dai primi periodi di programmazione dei Fondi la Commissione ha sostenuto gli Stati membri nello svolgimento delle valutazioni fornendo indicazioni e orientamenti in merito a metodologie e modalità di realizzazione della valutazione, sia generali sui Fondi e sulla politica di coesione, sia specifiche per fondo<sup>2</sup>.

Nel contesto della Raccomandazione europea sulla Garanzia per i Giovani (Garanzia Giovani) e della Iniziativa Europea per l'Occupazione Giovanile (IOG), la Commissione ha inteso disciplinare le attività di valutazione specifiche per la IOG, sia prevedendo nel Regolamento 1304/2013 del Fondo Sociale Europeo (FSE) tempistiche e contenuti ad hoc, sia mettendo a punto specifici orientamenti per supportare le attività di valutazione dei piani e dei programmi che danno attuazione alla Garanzia negli Stati membri. In particolare, il Regolamento comunitario all'art. 19.6 prevede che la IOG sia sottoposta a valutazione e che «l'efficacia, l'efficienza e l'impatto del sostegno congiunto del FSE e della dotazione specifica dell'IOG e dell'attuazione della Garanzia per i Giovani sono valutate almeno due volte nel corso del periodo di programmazione». Dal punto di vista della tempistica il regolamento stabilisce che «la prima valutazione è completata entro il 31 dicembre 2015 e la seconda valutazione entro il 31 dicembre 2018». Un'ulteriore attenzione alla IOG è presente nell'allegato II del Regolamento che contiene la lista degli indicatori comuni di risultato specifici per l'IOG. A corredo di quanto previsto dal Regolamento, il documento di orientamento *Guidance on evaluation of the Youth Employment Initiative* del luglio 2014 entra nello specifico degli oggetti, delle domande di valutazione e delle metodologie da adottare per fornire evidenze circa gli effetti e i risultati dell'IOG.

In questo contesto, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (MLPS), in qualità di Autorità di Gestione (AdG) del Programma Operativo Nazionale (PON o Programma) IOG, ha affidato all'ISFOL la realizzazione delle attività di valutazione del Piano per il periodo 2014-2018 attraverso una specifica linea di finanziamento dedicata al progetto "Il monitoraggio e la valutazione del Piano della Garanzia per i Giovani in Italia"<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea 1303/2013 del 17 dicembre 2013.

<sup>2</sup> EC, *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance document*, June 2015.

<sup>3</sup> Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Decreto Direttoriale 1658/Segr D.G./2014.



Il progetto ISFOL sviluppa quattro linee di attività che, articolate intorno al policy cycle, forniscono evidenze circa l'implementazione, l'attuazione e i risultati del PON nel contesto più ampio del Piano italiano di attuazione della Garanzia per i Giovani (Piano). Su questo punto vale la pena ricordare che la Raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani è stata recepita in Italia nel 2013 con la messa a punto del Piano sopra citato e successivamente attuata attraverso il PON IOG a partire dal luglio 2014 per la parte specifica di finanziamento dell'IOG. Il progetto di valutazione incorpora questa duplice prospettiva, consentendo al contempo di focalizzare e isolare i risultati specifici del PON, così come richiesto dal Regolamento (completare una prima valutazione della IOG entro il dicembre 2015) e di collocarli all'interno della cornice del Piano. L'utilizzo delle basi dati del MLPS implementate ad hoc per le attività ricorrenti di monitoraggio sull'avanzamento delle misure della Garanzia Giovani ha contribuito a sviluppare le stesse per fini valutativi.

L'approccio complessivo cui si ispira il progetto combina l'analisi dell'implementazione (teoria dell'implementazione) e la valutazione degli effetti (teoria del programma) nella convinzione che nel percorso che lega le risorse e le azioni ai risultati attesi e agli obiettivi, i processi di implementazione risultano determinanti nel modificare/trasformare l'idea originaria del programma, determinando in questo modo i risultati osservati. Ciò appare tanto più vero in un contesto di decentramento dell'attuazione delle azioni, in cui diversi soggetti – le regioni come Organismi Intermedi (OI) – concorrono a dare attuazione al PON di cui il MLPS ha la titolarità.

Il presente Rapporto costituisce il primo prodotto delle attività previste dal progetto sopra descritto<sup>4</sup> e restituisce evidenze circa l'implementazione, l'attuazione e una prima stima dell'efficacia del Piano con i dati disponibili aggiornati al 30/09/2015. L'impostazione complessiva riflette la genesi della Garanzia Giovani che, al di là dell'avvio ufficiale il primo maggio 2014, trova concreta attuazione solo nel 2015. La messa a regime del PON IOG si è andata definendo progressivamente nel corso dei mesi successivi. Pertanto, uno spazio di analisi significativo è stato riservato all'implementazione del Piano, alla ricostruzione del suo disegno e alle scelte effettuate nel processo di messa a punto degli strumenti e delle procedure. D'altro canto la valutazione di efficacia ha potuto considerare solo in misura limitata e parziale i risultati raggiunti, che potranno essere pienamente apprezzati solo nel medio e lungo periodo quando il Programma avrà dispiegato i suoi effetti. Per alcuni aspetti sui quali non è stato possibile restituire indicazioni, come ad esempio il caso del ruolo svolto dal partenariato, si tornerà con specifici approfondimenti come previsto dal progetto ISFOL.

Un altro aspetto su cui soffermarsi riguarda la dimensione territoriale dell'analisi condotta in questo Rapporto di valutazione (Rapporto): anche se in presenza di un programma a gestione nazionale, stante la competenza riconosciuta alle regioni e province autonome (P.A.) sulle politiche e sulle misure oggetto della Garanzia Giovani, il ruolo degli OI nell'implementazione del Programma risulta un elemento cruciale. Pertanto nel Rapporto si fa spesso riferimento a questo livello di analisi, a partire dall'analisi valutativa sull'implementazione, che esamina anche dal punto di vista regionale il processo di attuazione.

---

<sup>4</sup> La linea di intervento 4 "Analisi dell'effetto della Garanzia Giovani in un'ottica macroeconomica e comparativa" prevista dal Progetto non è stata sviluppata in questo Rapporto stante lo stato di attuazione del PON.



Le fonti informative di cui ci si è avvalsi sono diverse in relazione alla tipologia di analisi valutativa condotta. In linea generale, per la quantificazione dei risultati sono stati utilizzati dati sia di natura amministrativa (BDPAPL), sia derivanti dalla rilevazione ISFOL-MLPS sulla soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani. L'analisi dell'implementazione ha utilizzato analisi documentale e interviste ai beneficiari. In ciascun capitolo del Rapporto vengono indicate nel dettaglio le fonti utilizzate.

Il Rapporto si articola in quattro capitoli seguiti da considerazioni conclusive e raccomandazioni:

- Il primo capitolo è dedicato all'analisi di contesto in cui si collocano il Piano e il PON IOG e alla ricostruzione della strategia complessiva messa a punto per dare attuazione alla Raccomandazione europea.
- Il secondo capitolo restituisce quanto emerso dalla valutazione del processo di attuazione, focalizzando quattro aspetti: le strategie regionali, l'analisi dei bandi e degli avvisi pubblici, le relazioni tra MLPS e OI ed infine il contributo di Garanzia Giovani al processo di riforma dei CPI.
- Il terzo capitolo fornisce dati sull'attuazione fisica e finanziaria del PON e restituisce i risultati delle indagini effettuate sul grado di soddisfazione degli utenti.
- Il quarto capitolo propone i primi risultati dell'analisi di efficienza e di efficacia a partire dalla ricostruzione della logica di intervento del PON, dalla quantificazione degli indicatori di risultato e da una prima stima degli effetti.
- Il Rapporto si chiude con alcune considerazioni di sintesi di quanto emerso dalla valutazione del programma, fornendo prime indicazioni sugli spazi di miglioramento della IOG e della Garanzia Giovani in Italia, e le sue prospettive di sviluppo.



## 1 ANALISI DI CONTESTO E STRATEGIA DI INTERVENTO

### 1.1 Le politiche europee per i NEET

Nell'ultimo decennio, e in particolare dall'inizio della crisi economica e finanziaria, il numero di disoccupati nell'UE è aumentato in misura considerevole. Ancor più significativi sono stati gli effetti della congiuntura sulla disoccupazione dei giovani, essendo quest'ultima più sensibile al ciclo economico<sup>5</sup> rispetto alla disoccupazione complessiva ed essendo maggiore la probabilità che i giovani siano impiegati in comparti, quali manifattura, commercio al dettaglio, ricettività o costruzioni, più esposti a rallentamenti economici.

Il protrarsi e il progressivo aggravarsi della situazione ha spinto la Commissione europea a sostenere politiche sempre più focalizzate ed incisive per sostenere l'occupazione giovanile:

- Nel 2010 viene varata Youth on the Move<sup>6</sup>, 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<sup>7</sup>, 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.
- Nel dicembre 2012 la Commissione propone una raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una Garanzia Giovani, poi adottata dal Consiglio dei ministri dell'UE nell'aprile 2013<sup>8</sup> e in seguito avallata dal Consiglio europeo nel giugno 2013<sup>9</sup>.

Nell'ambito della Garanzia Giovani gli Stati membri si impegnano ad offrire ai giovani, 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.

Rispetto agli interventi precedenti con le medesime finalità, la Garanzia Giovani si connota per il carattere della sistematicità dell'offerta. Per l'attuazione della Garanzia Giovani nel Piano vengono inserite sia le misure di intervento diretto ai giovani sia le riforme strutturali di lungo periodo riguardanti i Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI) e le modifiche al diritto del lavoro.

---

<sup>5</sup> Secondo il Fondo Monetario Internazionale, il 50% delle variazioni registrate in Europa nei tassi di disoccupazione giovanile sono imputabili a fattori congiunturali; la percentuale sale al 70% se si considerano i Paesi dell'area euro sottoposti a tensioni. Cfr. FMI (2014), "Euro Area Policies", *Country Report*, n. 14/199.

<sup>6</sup> Cfr. COM (2010) 477 def. del 15 settembre 2010.

<sup>7</sup> Cfr. COM (2011) 933 def. del 20 dicembre 2011.

<sup>8</sup> Cfr. GU C 120 del 26 aprile 2013.

<sup>9</sup> Cfr. EUCO 104/2/13.



Il sistema degli interventi diretti alle persone è finanziato dal bilancio dell'UE, attraverso l'IOG e il FSE per il periodo di programmazione 2014-2020, e dai bilanci nazionali, eventualmente integrati da finanziamenti privati (quali investimenti privati in programmi di apprendistato di formazione).

Il FSE è la più importante fonte di finanziamento europea per la Garanzia Giovani, stimata ad oggi pari ad un importo di circa 9,5 miliardi di euro, di cui 3,2 miliardi a concorrenza del finanziamento IOG. Le risorse FSE possono finanziare, oltre agli interventi mirati ai singoli individui, anche interventi a sostegno di riforme strutturali (quali, ad esempio, creazione e potenziamento di banche dati, servizi specialistici e sportelli unici per i giovani, campagne di sensibilizzazione ecc.).

L'IOG rappresenta una integrazione del sostegno finanziario che il Consiglio e il Parlamento europeo hanno istituito per la lotta alla disoccupazione nelle regioni europee particolarmente colpite dal fenomeno, ovvero con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25%; la dotazione è di 6,4 miliardi di euro, di cui 3,2 iscritti in una nuova linea di bilancio dell'Unione, e 3,2 miliardi di euro derivanti dai fondi già assegnati su base nazionale nell'ambito del FSE. La dotazione specifica dell'IOG, a differenza del FSE, non è soggetta al requisito di cofinanziamento nazionale, e prevede la rimborsabilità retroattiva dei costi sostenuti dagli Stati membri a partire dal 1 settembre 2013. Il finanziamento complessivo IOG è stato anticipato (*frontloaded*), al fine di rendere disponibili le risorse nel 2014 e 2015, mentre la spesa deve essere sostenuta entro il 2018. L'IOG rientra nella programmazione generale del FSE e viene approvata in specifici programmi operativi dell'IOG oppure quale componente di programmi operativi del FSE come asse prioritario o anche parte di asse prioritario. Finanzia attività direttamente mirate a giovani di età inferiore a 25 anni o, qualora lo Stato membro lo reputi appropriato, come nel caso italiano, di età inferiore a 30 anni.

Gli Stati ammessi al finanziamento IOG sono 20 e sono quelli che nel 2012 presentavano una o più regioni con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%. La tabella 1.1 riporta per ciascuno di essi la distribuzione della dotazione specifica IOG e il prefinanziamento attualmente previsto per il 2015. All'Italia, dove è eleggibile al fondo tutto il territorio nazionale<sup>10</sup> fatta eccezione per la sola P.A. di Bolzano, è assegnata una quota di risorse pari al 18% del totale, la seconda più alta preceduta solo dal 29% della Spagna.

---

<sup>10</sup> La Regione Veneto e la P.A. di Trento sono incluse nell'ambito dell'eleggibilità IOG in virtù della clausola di flessibilità prevista dal Regolamento UE 1304/2013, art. 16 paragrafo 4.



**Tabella 1.1 - Paesi eleggibili per la dotazione specifica IOG, distribuzione delle risorse e del pre-finanziamento 2015 (dati in euro)**

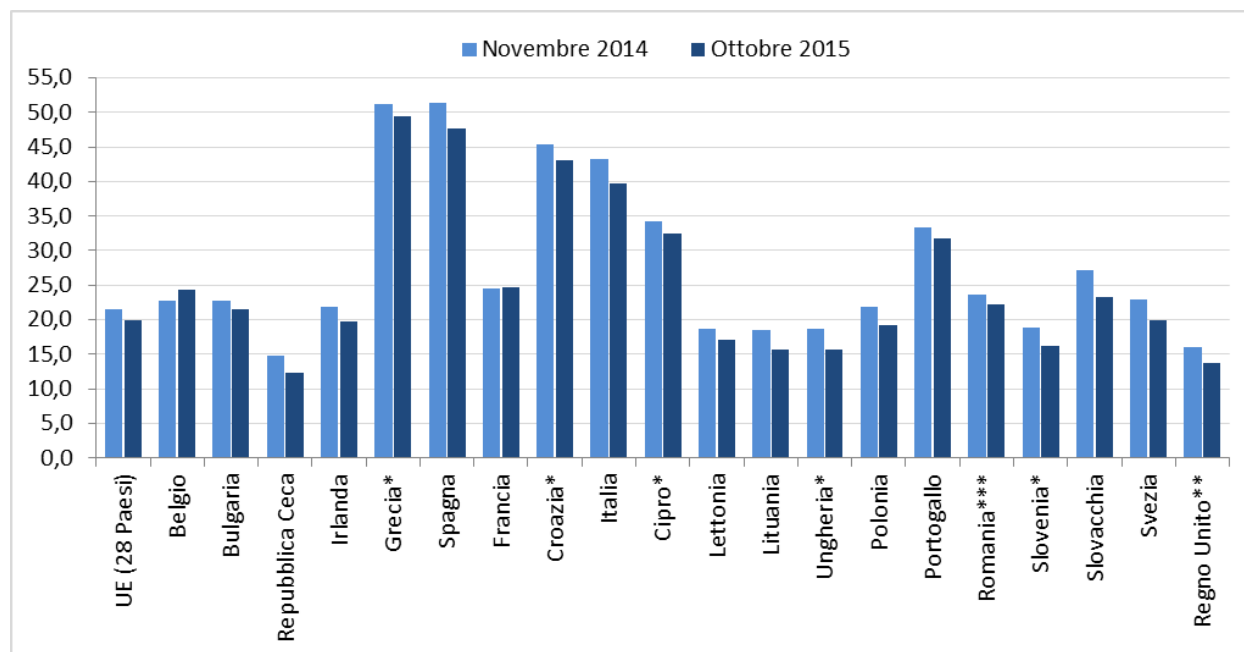
Stati membri eleggibili	Dotazione specifica per IOG	Pre-finanziamento della dotazione specifica per IOG nel 2015
Belgio	42.435.070	12.730.521
Bulgaria	55.188.745	16.556.624
Repubblica Ceca	13.599.984	4.079.995
Irlanda	68.145.419	20.443.626
Grecia	171.517.029	51.455.109
Spagna	943.496.315	283.048.895
Francia	310.161.402	93.048.421
Croazia	66.177.144	19.853.143
Italia	567.511.248	170.253.374
Cipro	11.572.101	3.471.630
Lettonia	29.010.639	8.703.192
Lituania	31.782.633	9.534.790
Ungheria	49.765.356	14.929.607
Polonia	252.437.822	75.731.347
Portogallo	160.772.169	48.231.651
Romania	105.994.315	31.798.295
Slovenia	9.211.536	2.763.461
Slovacchia	72.175.259	21.652.578
Svezia	44.163.096	13.248.929
Regno Unito	206.098.124	61.829.437
<b>Totale</b>	<b>3.211.215.406</b>	<b>963.364.625</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Commissione europea

Considerando i dati mensili nell'ultimo anno, si osserva che il tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni ad ottobre 2015 mostra una riduzione in tutti i Paesi eleggibili per la dotazione specifica IOG (ad eccezione di Belgio e Francia). La Spagna, l'Italia, la Slovacchia e la Svezia mostrano riduzioni del tasso di disoccupazione giovanile superiori a 3 punti percentuali (vedi figura 1.1).



**Figura 1.1 Tasso di disoccupazione 15-24 anni mensile nei Paesi membri eleggibili per la dotazione specifica IOG. Novembre 2014 – Ottobre 2015**



\* Dato riferito a settembre 2015

\*\* Dato riferito a agosto 2015

\*\*\* Dato riferito a giugno 2015

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat

## 1.2 I NEET nel contesto europeo

Far sì che giovani con elevati e adeguati livelli di istruzione entrino fluidamente e rapidamente nella vita professionale, occupando posti di lavoro stabili e di qualità, rappresenta l'obiettivo quadro della maggioranza delle politiche per il lavoro, la formazione e la crescita che, ai diversi livelli di competenza, sono state disegnate e perseguite nell'ultimo ventennio.

In Europa, come noto, persistono ancora numerosi elementi di criticità che discostano la situazione reale dal percorso ideale e che, in alcuni contesti nazionali o sub-nazionali hanno assunto, con il protrarsi della crisi, caratteri di gravità tale da minacciare le prospettive future di crescita e coesione sociale. Una delle principali indicazioni contenute nella Raccomandazione del Consiglio sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani è l'invito a disegnare lo schema «conformemente alle situazioni nazionali, regionali e locali».

In questo paragrafo, grazie all'accresciuta disponibilità di dati comparabili tra i Paesi membri dell'Unione, sono evidenziati gli elementi differenziali di criticità, in termini di quantità, tempo e qualità, che caratterizzano i giovani italiani rispetto ai loro coetanei europei e che hanno pertanto guidato lo specifico disegno di attuazione della Garanzia Giovani in Italia. In aggiunta viene richiamata una selezione dei recenti provvedimenti normativi che direttamente o indirettamente contribuiscono al perseguimento delle finalità della Garanzia Giovani.



## Le quantità

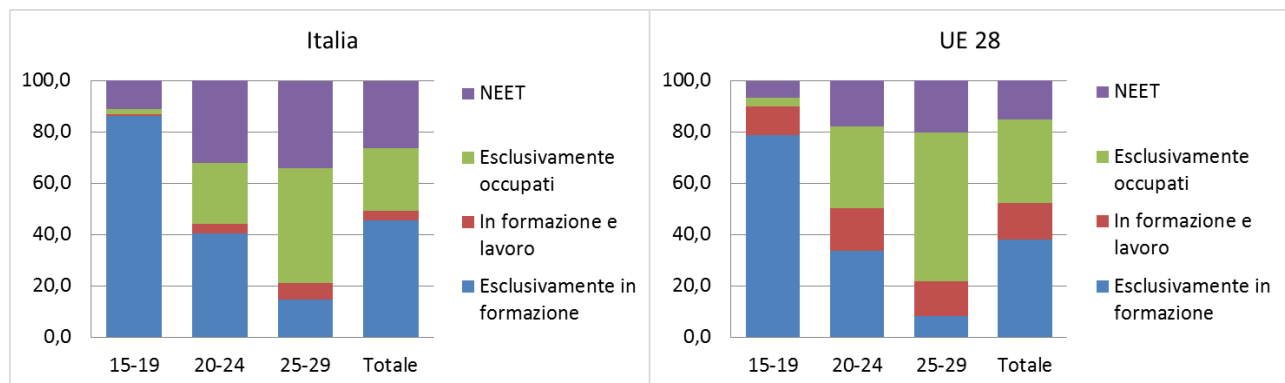
Nel 2014, sono 9 milioni 280 mila i giovani tra i 15 e i 29 anni in Italia, in proporzione il 15,3% degli italiani, la più bassa in Europa e in costante calo. Tuttavia si posizionano al quarto posto per numerosità tra i giovani europei, preceduti dai circa 14 milioni di tedeschi, i 13 milioni di inglesi e i 12 milioni di francesi.

Nel complesso, considerati 4 giovani italiani, circa 2 studiano o sono in formazione, 1 ha scelto (o ha la fortuna) di lavorare e 1 – volontariamente, ma nella maggioranza dei casi suo malgrado - non svolge né l'una né l'altra attività. Pochissimi, il 3,7%, combinano lavoro e formazione (vedi figura 1.2).

La medesima ripartizione a livello europeo mostra invece che in media i coetanei che sono in formazione e lavorano sono il 13,9% del totale; la percentuale europea di NEET al 15,3%, elemento di preoccupazione delle istituzioni comunitarie, è comunque poco più della metà di quella che si osserva in Italia, che, nel 2014, complice la crisi, ha raggiunto la quota del 26,2%, seconda in Europa dopo la Grecia e cresciuta negli ultimi 6 anni di circa 9 punti percentuali. Si tratta di un contingente di 2 milioni 431 mila giovani in *stand by*, che un paese che tende demograficamente ad invecchiare e con necessità di crescita non può permettersi.

Osservando i tassi di partecipazione per classi di età emerge che se è coerente, in Italia come in Europa, che la maggioranza dei giovani al di sotto dei 19 anni studi e che tra gli over-25 prevalgano coloro che esclusivamente lavorano, nel caso italiano, tuttavia, sono particolarmente elevate in tutte le classi di età le percentuali di giovani che non studiano e non lavorano.

**Figura 1.2 - Tassi di partecipazione dei giovani 15-29 anni all'istruzione-formazione e al lavoro in Italia e in Europa per classi di età. Anno 2014**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat LFS

In particolare il tasso è il più elevato in Europa per la classe 15-24 anni, in generale e per i maschi di questa fascia di età, e si posiziona al secondo posto in Europa in relazione alle restanti classi di età e alle donne (vedi tabella 1.2). Su 100 giovani tra i 15 e i 24 anni infatti, 22 non studiano e non lavorano; tale scelta risulta largamente involontaria: tra questi, ben 18 – valore più alto in Europa - vorrebbero lavorare, anche se solo 10 di essi cercano attivamente lavoro.



**Tabella 1.2 - NEET 15-29 anni per classi di età e sesso in Italia e in Europa – Tassi e posizione in ordine decrescente. Anno 2014**

	Italia		UE 28	Le minori (e migliori) performances
	Valore %	Posizione	Valore %	
<b>Classe 15-29 anni</b>	<b>Totale</b>			
NEET	26,2	2	15,3	Lussemburgo (6,5) Paesi Bassi (7,2) Danimarca (7,3)
NEET disoccupati	11,7	5	7,5	Paesi Bassi (2,6), Danimarca (2,8) Germania (3,3)
NEET inattivi	14,6	2	7,8	Lussemburgo (2,5), Svezia (4,1), Danimarca (4,4)
NEET che vorrebbero lavorare	20,8	2	10,8	Paesi Bassi (4,6), Danimarca (4,8), Svezia (5,1)
NEET che non vogliono lavorare	5,4	9	4,4	Lussemburgo (1,2), Portogallo (2,1) Slovenia (2,2)
<b>Classe 15-24 anni</b>	<b>Totale</b>			
NEET	22,1	1	12,4	Paesi Bassi (5,0) Danimarca (5,8), Lussemburgo (6,3)
NEET disoccupati	10,2	5	6,4	Paesi Bassi (1,7), Danimarca (2,2), Germania (2,7)
NEET inattivi	11,9	2	6,0	Lussemburgo (2,8), Paesi Bassi (3,3), Svezia (3,5)
NEET che vorrebbero lavorare	17,8	1	9,1	Paesi Bassi (3,2), Danimarca (3,7), Germania (4,1)
NEET che non vogliono lavorare	4,3	9	3,4	Lussemburgo (1,3), Austria (1,4), Portogallo (1,7)
<b>Classe 25-29 anni</b>	<b>Totale</b>			
NEET	33,8	2	20,3	Lussemburgo (6,9), Svezia (9,0), Danimarca (10,4)
NEET disoccupati	14,4	5	9,4	Svezia (3,8), Danimarca (4,1), Austria (4,3)
NEET inattivi	19,5	2	10,9	Lussemburgo (2,0), Svezia (5,1), Danimarca (6,3)
NEET che vorrebbero lavorare	26,4	2	14,0	Svezia (5,1), Lussemburgo (5,9), Repubblica ceca (6,9)
NEET che non vogliono lavorare	7,4	8	6,3	Slovenia (2,3), Portogallo (3,0), Croazia (3,2)
<b>Classe 15-29 anni</b>	<b>Maschi</b>			
NEET	24,8	2	13,5	Paesi Bassi (6,4), Germania (6,7), Danimarca (6,8)
NEET disoccupati	12,6	5	8,3	Paesi Bassi (2,8), Danimarca (3,1), Germania (3,9)
NEET inattivi	12,2	2	5,2	Lussemburgo (1,8), Repubblica ceca (1,9), Slovacchia (2,4)
NEET che vorrebbero lavorare	21,3	1	11,1	Danimarca (4,6), Paesi Bassi (4,7), Germania (5,3)
NEET che non vogliono lavorare	3,5	6	2,3	Austria (1,0), Repubblica Ceca (1,3), Germania (1,4)
<b>Classe 15-24 anni</b>	<b>Maschi</b>			
NEET	22,7	1	12,2	Paesi Bassi (4,6), Germania (5,5), Danimarca (6,2)
NEET disoccupati	11,4	5	7,3	Paesi Bassi (1,6), Danimarca (2,6), Germania (3,2)
NEET inattivi	11,4	2	4,9	Repubblica ceca (1,5), Slovacchia (2,1), Germania (2,4)
NEET che vorrebbero lavorare	19,3	2	9,9	Paesi Bassi (3,1), Danimarca (4,1), Germania (4,2)
NEET che non vogliono lavorare	3,5	8	2,3	Austria, Slovacchia, Repubblica ceca (1,0)
<b>Classe 25-29 anni</b>	<b>Maschi</b>			
NEET	28,7	2	15,8	Lussemburgo (6,6), Svezia (7,5), Danimarca (8,0)
NEET disoccupati	14,8	6	10,1	Danimarca (4,2), Svezia (4,5), Austria (4,8)
NEET inattivi	13,9	1	5,6	Malta (2,3), Repubblica ceca (2,4), Slovacchia (2,7)
NEET che vorrebbero lavorare	25,1	2	13,5	Svezia (5,5), Danimarca (5,7), Lussemburgo (6,3)
NEET che non vogliono lavorare	3,6	3	2,3	Slovenia (0,8), Francia (1,6), Germania (1,6)
<b>Classe 15-29 anni</b>	<b>Femmine</b>			
NEET	27,7	2	17,1	Lussemburgo (5,6), Danimarca (7,8), Svezia (8,1)
NEET disoccupati	10,7	5	6,6	Paesi Bassi (2,4), Lussemburgo (2,4), Danimarca (2,6)
NEET inattivi	17,0	3	10,5	Lussemburgo (3,2), Svezia (5,1), Danimarca (5,2)
NEET che vorrebbero lavorare	20,4	2	10,5	Lussemburgo (4,1), Svezia (4,5), Paesi Bassi (4,5)
NEET che non vogliono lavorare	7,3	11	6,6	Lussemburgo (1,5), Portogallo (2,3), Slovenia (2,8)
<b>Classe 15-24 anni</b>	<b>Femmine</b>			
NEET	21,4	2	12,6	Lussemburgo (4,6), Danimarca (5,4), Paesi Bassi (5,5)
NEET disoccupati	9,0	5	5,4	Paesi Bassi (1,9), Danimarca (1,9), Germania (2,2)
NEET inattivi	12,5	3	7,2	Lussemburgo (3,1), Danimarca (3,5), Paesi Bassi (3,1)
NEET che vorrebbero lavorare	16,3	1	8,2	Paesi Bassi (3,2), Lussemburgo (3,2), Danimarca (3,3)
NEET che non vogliono lavorare	5,1	12	4,4	Portogallo (1,7), Austria (1,8), Danimarca (2,1)
<b>Classe 25-29 anni</b>	<b>Femmine</b>			
NEET	39,0	2	24,9	Lussemburgo (7,2), Svezia (10,6), Danimarca (12,8)
NEET disoccupati	13,9	5	8,6	Svezia (3,1), Paesi Bassi (3,4), Malta (3,4)
NEET inattivi	25,1	3	16,3	Lussemburgo (3,4), Svezia (7,4), Portogallo (7,7)
NEET che vorrebbero lavorare	27,7	2	14,5	Svezia (4,8), Lussemburgo (5,5), Paesi Bassi (7,0)
NEET che non vogliono lavorare	11,3	11	10,4	Portogallo (3,4), Slovenia (3,8), Croazia (4,2)

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat



Per la classe 25-29 anni l'incidenza dei NEET è ancora più critica: la percentuale sale al 33,8%, seconda in Europa dopo la Grecia, ed è particolarmente elevata per la componente femminile, raggiungendo il 39%. Anche in questo caso la condizione è prevalentemente involontaria, essendo il 26,4% la percentuale di giovani che sono NEET e che vorrebbero lavorare.

Riguardo a quest'ultimo aspetto si osserva anche un altro importante dato, ovvero che tra i giovani che vorrebbero lavorare sono poco più della metà coloro che cercano attivamente un'occupazione, con valori leggermente più alti tra i maschi e più bassi tra le donne ultraventicinquenni; lo stesso dato nella media europea si attesta intorno al 70%. Il fenomeno indica un maggiore scoraggiamento o una minore fiducia dei giovani italiani nella possibilità che le azioni di ricerca attiva di un'occupazione possano dare esiti positivi.

### *I tempi*

L'accessibilità di un mercato dipende non solo dal livello di permeabilità ma anche dai tempi nei quali si realizza il passaggio. Una volta lasciato il sistema di istruzione formale, la possibilità di trovare in tempi brevi un'occupazione o un'occasione di formazione e lavoro rappresentano un elemento determinante per il mantenimento e la valorizzazione delle conoscenze e delle competenze e per ostacolare fenomeni di scoraggiamento strettamente legati alla condizione di NEET. Guardando ai dati<sup>11</sup>, per i giovani italiani rispetto ai loro coetanei europei il passaggio dalla scuola al lavoro sembra assumere la forma di una clessidra.

In media i giovani italiani lasciano il sistema di istruzione formale a 21 anni, in linea con la media europea, ma al di sotto di quanto avviene in 18 Paesi membri (vedi tabella 1.3). In linea teorica, età medie di uscita dalla scuola elevate sono positivamente correlate con alti tassi di partecipazione all'istruzione terziaria, ma differenze negli ordinamenti scolastici e nei tempi di compimento dei corsi di studio da parte dei giovani possono influenzare la comparabilità del dato. In Italia, dove l'età media di uscita dei giovani almeno con la laurea è alquanto elevata, 25,3 anni, il valore medio sconta l'effetto al ribasso dell'elevata quota di coloro che abbandonano gli studi prematuramente, il 15% dei giovani tra i 18 e i 24 anni che hanno conseguito al più un titolo di scuola secondaria inferiore.

Nel 2014, considerando i giovani 15-34enni che hanno conseguito il più elevato titolo di studio posseduto nell'arco dei precedenti 5 anni, sono pochi quelli che si trovano ad essere occupati: solo il 43,6% degli italiani, ben al di sotto dei corrispondenti valori per la Germania, la Svezia e la Finlandia, che superano l'80%. E se il valore scende al 40% per coloro che sono in possesso di un titolo di scuola secondaria superiore o post-secondaria non terziaria, per le persone laureate o con titolo superiore cresce solo al 56,1%, molto al di sotto dei colleghi svedesi o tedeschi, che in oltre il 90% dei casi sono occupati.

In aggiunta i tempi medi per trovare un'occupazione una volta usciti dal sistema di istruzione sono relativamente lunghi per gli italiani: l'ultimo dato disponibile, il 2009, mostra che coloro che hanno

---

<sup>11</sup> In questo paragrafo i dati sulle transizioni scuola-lavoro sono riferiti al 2009, ultimo dato Eurostat disponibile per una comparazione tra Paesi europei.



lasciato l'istruzione formale nei 5 anni precedenti impiegano in media 10,5 mesi per trovare un primo impiego, molto più dei tre mesi e mezzo degli inglesi o degli olandesi.

**Tabella 1.3 - Dimensione e tempi di accesso dei giovani nel mercato del lavoro in Italia e in Europa. Anni 2014 e 2009**

	Italia		UE 28	Le maggiori (e migliori) performances
	Valore %	Posizione	Valore %	
Percentuale di 15-34enni non in formazione, che hanno conseguito il loro più elevato titolo di studio nel periodo 2007-2014, che risultano occupati nel 2014	43,6	27	70,7	Germania (85,8) Svezia (83,4) Paesi Bassi (82,0)
Percentuale di 15-34enni non in formazione, che hanno conseguito un titolo di studio secondario superiore o post-secondario non terziario nel periodo 2007-2014, che risultano occupati nel 2014	40,0	27	68,9	Germania (86,6), Austria (84,2) Malta (82,1)
Percentuale di 15-34enni non in formazione, che hanno conseguito almeno la laurea nel periodo 2007-2014, che risultano occupati nel 2014	56,1	27	80,6	Malta (94,4), Germania (92,3), Svezia (91,9)
Età media di uscita dal sistema di istruzione formale per i 15-34enni usciti nei 5 anni precedenti il 2009*	21	18	21,2	Danimarca (23), Slovenia (22,8), Finlandia (22,6)
	Italia		UE 28	Le minori (e migliori) performances
	Valore %	Posizione	Valore %	
Tempo medio, in mesi, tra l'uscita dall'istruzione formale e l'inizio del primo lavoro per i 15-34enni usciti nei 5 anni precedenti il 2009*	10,5	26	6,5	Paesi Bassi (3,5), Regno Unito (3,5) Repubblica ceca (4,1)
Early Leavers; percentuale di giovani 18-24enni con al più un titolo di scuola secondaria inferiore che non sono coinvolti in attività di istruzione o formazione nel 2014	15,0	24	11,2	Croazia (2,7), Slovenia (4,4), Polonia (5,4)

\* Dati UE 27

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat

Le politiche per ridurre i tempi e gli ostacoli per un fluido ingresso dei giovani nel mercato del lavoro una volta terminati gli studi sono numerose, varie e gestite a più livelli di competenza.

Da una parte, sono previsti strumenti che fanno perno sull'offerta di lavoro e finalizzati a ridurre i gap formativi e informativi, di conoscenze e abilità tra i giovani che sono in procinto di terminare o hanno terminato gli studi e i fabbisogni richiesti dal mercato. Si passa dagli interventi in istruzione e formazione promossi a livello comunitario, quali Erasmus+, ai programmi regionali finalizzati ad allineare il sistema di istruzione ed educativo al sistema produttivo del territorio; dai percorsi di alternanza scuola-lavoro alle agevolazioni creditizie per favorire l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità, dai tirocini all'apprendistato, in particolare l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale e quello di alta formazione e ricerca.

Dall'altra, sono previste numerose misure, spesso in associazione con i precedenti strumenti, finalizzate ad incentivare la domanda di lavoro per i giovani attraverso benefici ed agevolazioni di tipo normativo, contributivo ed economico.

## La qualità

L'occupazione temporanea e part-time ha in Italia e in Europa un'incidenza maggiore tra i giovani rispetto alla popolazione attiva nel complesso.

Nel 2014, il 40,6% degli individui tra i 15 e i 29 anni in Italia sono impiegati con un tipo di contratto temporaneo, un valore più alto della media europea, 32,2%, ma in linea o più basso di quello che si registra in molti Paesi europei quali Germania, Francia, Svezia, Paesi Bassi, Spagna e Portogallo. Una caratteristica del mercato del lavoro italiano è rappresentata dal fatto che l'incidenza del lavoro temporaneo per i soggetti al di sotto dei 29 anni è il triplo di quella che si osserva per il complesso della popolazione attiva, uno dei valori più alti in Europa. Se dunque i contratti di lavoro a termine rappresentano una naturale forma di ingresso nel mercato del lavoro per consentire ai giovani di acquisire esperienza lavorativa, dall'altra l'insicurezza e la discontinuità lavorativa che ad essi sono intrinsecamente associate ricadono in misura maggiore sulle fasce più giovani della forza lavoro.

Riguardo all'orario di lavoro, in Italia il 25,7% della fascia 15-29 anni lavora part-time, un valore leggermente più alto della media europea, ma sensibilmente più basso di quello che si osserva in Danimarca o nei Paesi Bassi, dove più della metà dei giovani lavora a tempo parziale.

Tuttavia, mentre in tali Paesi, dove la quota di part-time involontario riguarda poco più di 10 part-timers su 100, la scelta di lavorare ad orario ridotto sembra dettata dall'esigenza di coniugare formazione e lavoro o da altri motivi familiari o personali, in Italia, dove l'81,6% - valore più alto in Europa - dei giovani occupati a tempo parziale dichiara di subire involontariamente la riduzione di orario, la scelta sembra essere legata alla mancanza di un'alternativa a tempo pieno (vedi tabella 1.4).

**Tabella 1.4 - Caratteristiche dell'occupazione dei 15-29enni per durata e orario di lavoro in Italia e in Europa. Anno 2014**

	Italia		UE 28	Le minori performances
	Valore %	Posizione	Valore %	
Incidenza del lavoro temporaneo per i 15-29enni	40,6	23	32,2	Romania (3,8) Lituania (4,9) Lettonia (5,1)
Rapporto tra le incidenze del lavoro temporaneo per i 15-29enni e per i 15-64enni	3,0	27	2,3	Cipro (1,4), Lettonia (1,5) Ungheria (1,7)
Incidenza del lavoro part-time per i 15-29enni	25,7	22	23,6	Bulgaria (3,8), Ungheria (5,6), Slovacchia (6,3)
Incidenza del lavoro part-time involontario sul lavoro part-time per i 15-29enni	81,6	27	34,5	Slovenia (8,9), Danimarca (11,1), Germania (13,4)

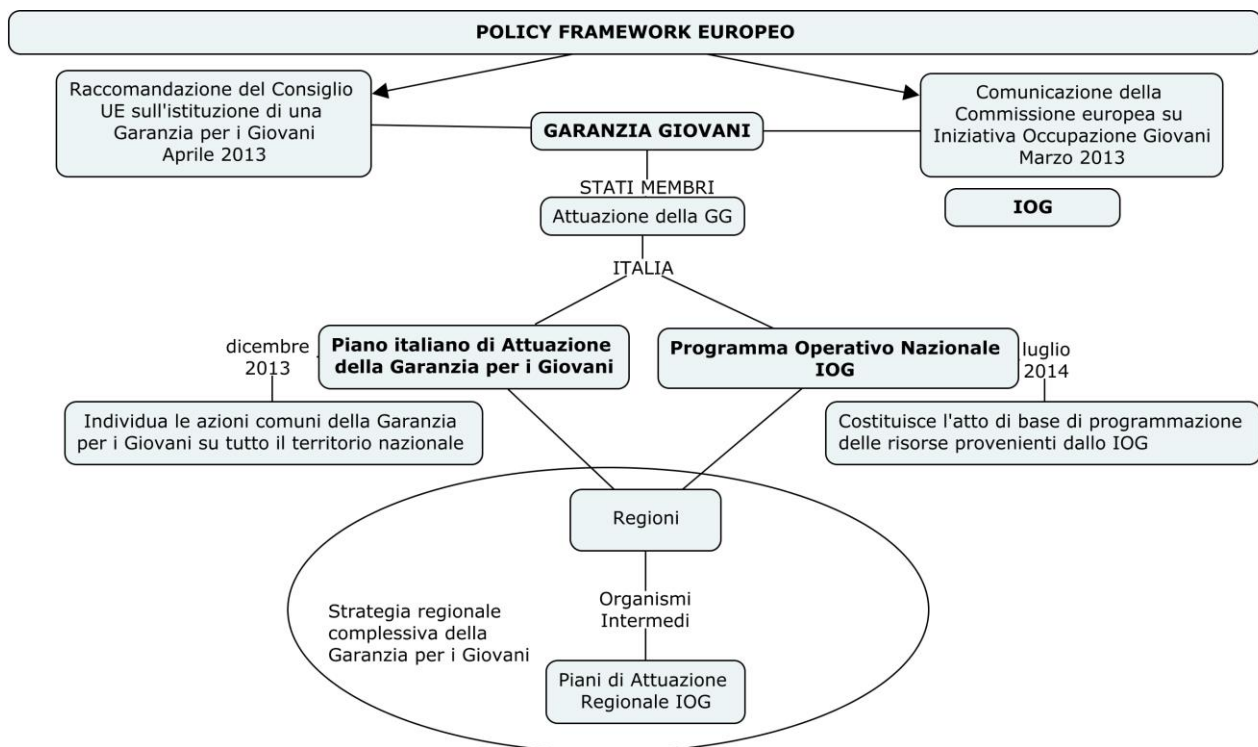
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat

Ne deriva che tra le misure finalizzate a favorire l'accesso e la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro molta attenzione sia dedicata ad incentivare occupazione qualitativamente valida.

### 1.3 La strategia del Piano Garanzia Giovani e del PON IOG

In Italia le richieste europee sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani sono state recepite all'interno di un Piano di attuazione che esplicita le azioni comuni da intraprendere su tutto il territorio nazionale, seguendo le indicazioni della Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea dell'aprile 2013. L'Italia ha previsto un unico PON a titolarità del MLPS per la programmazione delle risorse provenienti dall'IOG. Il PON IOG vede le regioni impegnate, in qualità di gestori delegati (Organismi Intermedi), nell'attuazione sui territori della strategia definita a livello nazionale. La realizzazione della Garanzia Giovani ha comportato una fase di negoziazione tra Ministero e regioni per la definizione e condivisione della strategia e delle linee guida a livello centrale, a cui è seguita la stipula di una Convenzione per regolare i rapporti, la ripartizione dei compiti, e l'elaborazione dei Piani di Attuazione Regionali (PAR) per l'implementazione delle misure e la gestione della gran parte delle risorse. All'interno dei PAR, le azioni comuni definite a livello nazionale sono state declinate in strategie regionali in grado di tener conto delle specificità territoriali (vedi figura 1.3).

**Figura 1.3 - Policy framework della Garanzia Giovani**



Fonte: elaborazioni ISFOL su normativa comunitaria, nazionale e regionale

Il modello italiano della Garanzia Giovani, definito all'interno dei documenti sopra richiamati, punta alla realizzazione di un rapporto sinergico tra i vari livelli di governo, tenendo conto di un quadro normativo



caratterizzato da “poteri concorrenti”. L’obiettivo è quello di restituire omogeneità e coerenza ad un sistema nazionale di politiche attive e servizi per il lavoro che si presenta frammentato a livello locale.

Al livello centrale spetta la realizzazione della piattaforma tecnologica, la realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione e la definizione delle attività di comunicazione e informazione di natura nazionale; al livello locale spetta la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte direttamente ai giovani beneficiari del Programma. Questa suddivisione della responsabilità gestionale tra Stato (Autorità di Gestione del PON IOG) e regioni (Organismi Intermedi) ha comportato l’introduzione del principio di sussidiarietà, e quindi la possibilità di progettare interventi mirati di rafforzamento e azioni di sostegno da parte del Ministero, per le regioni con maggiori difficoltà di raggiungimento dei risultati.

La struttura sopra descritta si è resa necessaria al fine di rispondere alle richieste provenienti dall’Europa riguardo la necessità di dotarsi di un’autorità, di definire un piano strategico e di dare tempestiva attuazione agli interventi.

#### *Necessità di dotarsi di un’autorità*

La Raccomandazione europea chiede infatti agli Stati membri di identificare l’autorità pubblica pertinente incaricata di istituire e gestire il sistema di garanzia per i giovani, di elaborare strategie fondate sulla costruzione di un percorso partenariale e di coordinare le partnership a tutti i livelli e in tutti i settori. Questa autorità si identifica in Italia nella Struttura di missione istituita nel giugno 2013<sup>12</sup> presso il MLPS, che coinvolge oltre al MLPS, l’ISFOL e Italia Lavoro, il Ministero dell’Istruzione, il Ministero dello Sviluppo Economico, il Ministero dell’Economia, il Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale, le regioni e province autonome, le province, l’INPS e Unioncamere.

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. L’istituzione della Struttura di missione ha quindi gettato le fondamenta per la costruzione del percorso partenariale di definizione di un modello d’azione nazionale, condiviso tra Stato e regioni, che ha preso forma all’interno del Piano di attuazione italiano prima e del PON per l’attuazione della Garanzia Giovani poi.

#### *Definizione di un piano strategico*

In particolare il Piano, presentato alla Commissione europea il 23 dicembre 2013, segna il primo passo formale verso la definizione di una strategia nazionale che si fonda sull’introduzione delle iniziative a favore dei giovani, e pone al contempo le basi per l’avvio di un’importante riforma strutturale di riordino dei Servizi per l’Impiego. Gli assunti di base che ispirano l’approccio adottato per la definizione del Piano, fanno riferimento alla possibilità di applicare i principi di politica attiva anche agli interventi rivolti

---

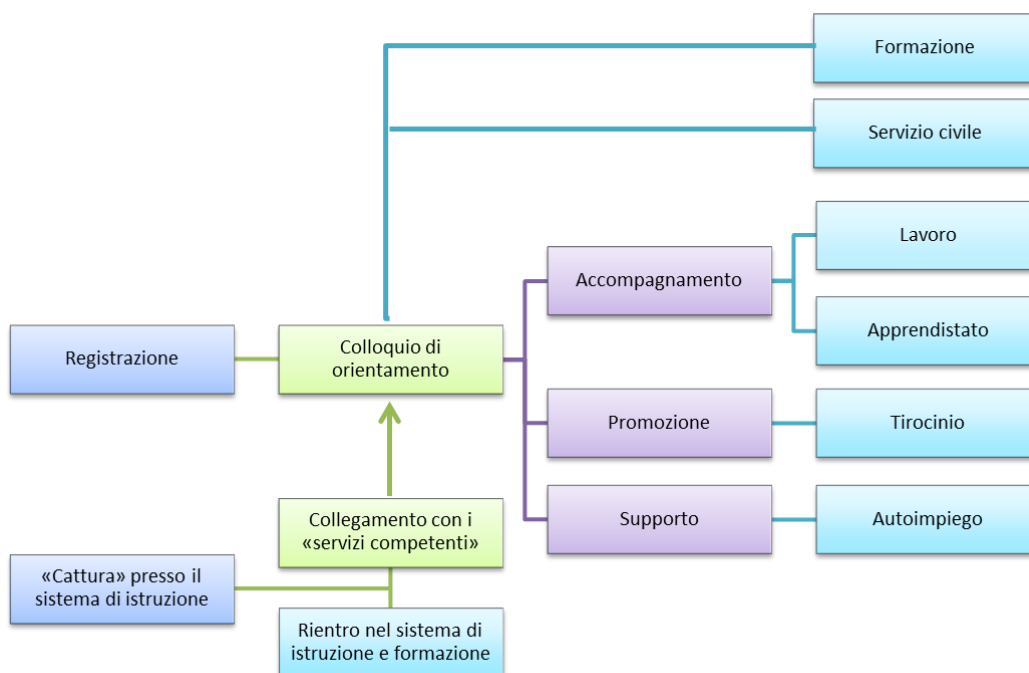
<sup>12</sup> Istituita con il D.L. 76 (art. 5) del 28 giugno 2013, convertito in L. 99 il 9 agosto 2013.



ai giovani, di colmare i divari esistenti tra l'Italia e gli altri Paesi in termini di organizzazione del personale addetto e processi, e 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.

Il Piano disegna il quadro degli interventi che si intende offrire ai giovani destinatari della Garanzia (vedi figura 1.4). In particolare, viene definita la possibilità di fruire di un sistema di informazione e orientamento, mediante sistemi a distanza ed automatizzati e mediante una rete di servizi individualizzati, accessibili tramite il sistema dei servizi competenti (definiti nel D.Lgs. 181/2000) e tramite presidi da istituire presso il sistema di istruzione e formazione, per «catturare» i giovani usciti precocemente dai percorsi di studio. Tali servizi di orientamento e consulenza si propongono di offrire ai giovani, entro quattro mesi dall'iscrizione al programma, l'inserimento o reinserimento in un percorso di istruzione o formazione o in un'esperienza di lavoro. In quest'ultimo caso possono essere finanziati l'inserimento diretto in un contratto di lavoro dipendente, l'avvio di un contratto di apprendistato o esperienza di tirocinio, l'impiego nel servizio civile, la formazione specifica e l'accompagnamento nell'avvio di un'iniziativa imprenditoriale o di lavoro autonomo, nonché percorsi di mobilità professionale transnazionale.

**Figura 1.4 - Quadro degli interventi di Garanzia Giovani**



Fonte: elaborazioni ISFOL su normativa nazionale





### *Tempestiva attuazione degli interventi*

L'attuazione del sistema nazionale Garanzia Giovani delineato all'interno del Piano comporta anche un notevole sforzo finanziario. Uno dei principali strumenti finanziari è rappresentato dal PON IOG che prevede l'impiego di 1.513 milioni di euro (di cui 567,5 milioni di euro provenienti dal fondo IOG, 567,5 milioni dal FSE e 378 milioni dal cofinanziamento nazionale) da impegnare nell'annualità 2014-2015 e da spendere entro i tre anni successivi, prevedendo la copertura dell'intero territorio nazionale, ad eccezione della P.A. di Bolzano<sup>13</sup>. La scelta italiana di programmare tali risorse attraverso l'adozione di un apposito PON risponde ad una logica di rapida attuazione del programma, avendo consentito l'accelerazione dei tempi di approvazione da parte della Commissione senza aspettare la presentazione formale dell'Accordo di Partenariato, in virtù della deroga contenuta nell'art. 29 del Regolamento europeo recante disposizioni comuni (Regolamento UE 1303/2013)<sup>14</sup>.

Il PON IOG, adottato con Decisione della Commissione europea l'11 luglio 2014, garantisce l'operatività del Piano. È associato all'Obiettivo Tematico (OT) 8 Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori, mentre la Priorità di Investimento (PdI) è l'Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorativa, non seguono studi né formazione, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della Garanzia Giovani. Il Programma prevede un unico Asse prioritario denominato Occupazione Giovani NEET.

Il PON si concentra esclusivamente sul sostegno alle persone; in particolare, le risorse IOG sono rivolte ai giovani 15-29enni<sup>15</sup>, non occupati né inseriti in un percorso di studio o formazione, residenti in una delle regioni eleggibili, che sono inattivi o disoccupati compresi i disoccupati di lunga durata, in conformità con quanto previsto dall'art. 16 del Regolamento UE 1304/2013. L'obiettivo è quello di porre al centro dell'attenzione il giovane e le sue esigenze, progettando interventi personalizzati che mirano alla sua attivazione e integrazione attiva nel mercato del lavoro. Il Programma è fondato su una metodologia di profilazione degli utenti, tale da consentire ai servizi per l'impiego di individuare e garantire a ciascun giovane iscritto alla Garanzia Giovani un percorso individuale coerente con le proprie caratteristiche personali, formative e professionali e di determinare il livello di distanza dal mercato del lavoro (per un approfondimento sul sistema di profilazione si rimanda al paragrafo 1.4).

---

<sup>13</sup> Rispetto ai criteri di ammissibilità alle risorse IOG, stabiliti nell'allegato VIII del Regolamento UE 1303/2013, l'Italia ha deciso di avvalersi della clausola di flessibilità (Regolamento UE 1304/2013 del 17 dicembre 2013, art. 16, par. 4), che consente di destinare un importo non superiore al 10% del fondo IOG anche a regioni NUTS2 il cui tasso di disoccupazione giovanile nell'anno 2012 è inferiore al 25%, ma caratterizzate da contesti sub-regionali di elevata disoccupazione giovanile. Sono stati inclusi dunque, nell'ambito dell'eleggibilità IOG, anche i territori della P.A. di Trento (tasso di disoccupazione giovanile 20,5%) e della Regione Veneto (tasso di disoccupazione giovanile 23,7%), dove in alcune province il tasso di disoccupazione giovanile è superiore al 25% (Belluno, Rovigo e Venezia).

<sup>14</sup> Le altre misure volte a promuovere la rapida attuazione dell'iniziativa sono l'anticipazione delle risorse provenienti dalla linea di bilancio dedicata all'IOG (per le quali non è richiesto il cofinanziamento nazionale) e la data anticipata di inizio dell'ammissibilità della spesa per l'IOG (le spese per IOG sono ammissibili dal primo settembre 2013).

<sup>15</sup> La scelta italiana di estendere le risorse IOG anche ai 25-29enni è motivata dalla constatazione che anche per i giovani 18-29enni il tasso di disoccupazione (al pari di quello degli under 25) è aumentato di 4,4 punti percentuali dal 2012 al 2013 raggiungendo il livello del 29,3% (42,6% nel Mezzogiorno).





Il quadro di riferimento degli interventi è stato declinato all'interno di un pacchetto di nove macro-misure individuate a livello nazionale che rappresenta uno schema di intervento comune. La strategia si articola, infatti, su un insieme di azioni che le diverse amministrazioni regionali attuano secondo i fabbisogni e le specificità del proprio territorio. Questo risponde alla necessità di adeguare l'insieme di politiche di supporto e di integrazione nel mercato del lavoro dei giovani NEET alle diverse realtà territoriali. In particolare, sono state individuate 9 schede di azione per offrire opportunità di orientamento, formazione e inserimento al lavoro. Per ciascun intervento, partendo dall'analisi dei punti di forza e di debolezza delle azioni si è giunti alla definizione delle sue caratteristiche, così come richiamate nella tabella 1.5.

Da un punto di vista informatico la realizzazione della Garanzia Giovani si poggia su una piattaforma tecnologica comune tra MLPS, regioni e servizi per il lavoro, supportata da un portale web nazionale. Tale piattaforma rappresenta il "luogo" all'interno del quale confluiscono le informazioni rilevanti su tutti i giovani che si iscrivono alla Garanzia Giovani, 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. Ricordiamo che in base alla clausola della «contendibilità dei servizi» prevista da tutte le Convezioni, le regioni si sono impegnate «a sostenere le spese relative alle misure erogate in altre regioni italiane, nei confronti dei giovani residenti sul proprio territorio». La realizzazione e implementazione di questo sistema unitario garantisce, inoltre, una funzione di coordinamento dei vari attori e livelli di governo coinvolti, con particolare riferimento agli standard da utilizzare.

**Tabella 1.5 - Elementi caratterizzanti delle misure Garanzia Giovani**

	Misure	Elementi caratterizzanti
<i>1 Accoglienza presa in carico e orientamento</i>	1-A Accoglienza e informazioni sul programma	Informazioni sulla Garanzia Giovani, sui servizi e le misure disponibili; registrazione nel sistema informativo del giovane (accesso formale).
	1-B Accoglienza, presa in carico, orientamento	Sostegno all'utente nella costruzione di un percorso individuale di fruizione dei servizi
	1-C Orientamento specialistico o di II livello	Attività di orientamento specialistico per i soggetti più distanti dal mercato del lavoro.
<i>2 Formazione</i>	2-A Formazione mirata all'inserimento lavorativo	Attività di formazione mirata a fornire conoscenze e competenze necessarie per l'inserimento lavorativo.
	2-B 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.
<i>3 Accompagnamento al lavoro</i>		Attività di sostegno al giovane nelle fasi di ingresso e avvio alle esperienze di lavoro e tirocinio.
<i>4 Apprendistato</i>	4-A 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.
	4-B Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere	Inserimento lavorativo con contratto di apprendistato professionalizzante per giovani 17-29 anni, mirato al conseguimento di una qualifica professionale.
	4-C 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>5 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>6 Servizio civile</i>	6-A Servizio civile nazionale	Attività mirate all'erogazione di conoscenze e competenze trasversali sui settori di intervento del servizio civile nazionale e regionale.
	6-B Servizio civile regionale	
<i>7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità*</i>	7.1 Attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo start up 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
	7.2 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. Caratteristiche principali dei prestiti saranno: importo variabile (da minimo 5mila a massimo 50mila euro), tasso di interesse zero e piano di ammortamento di massimo 7 anni.
<i>8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale</i>		Promozione della mobilità professionale all'interno del territorio nazionale o in Paesi UE.
<i>9 Bonus occupazionale</i>		Promozione dell'inserimento occupazionale dei giovani fino a 29 anni

\*La misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, successivamente all'avvio del programma, è stata articolata in 7.1 Attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo start up di impresa e 7.2 Supporto per l'accesso al credito agevolato. Con la stipula dell'accordo finanziario tra MLPS e Invitalia SpA, in data 18/11/2015, è stato definito lo strumento finanziario (Fondo Rotativo Nazionale) finalizzato all'erogazione di piccoli prestiti per l'avvio di nuove iniziative di imprese.

Fonte: ISFOL



## 1.4 Strumenti a supporto della strategia del Piano

### *Il sistema di profilazione*

La profilazione degli iscritti alla Garanzia Giovani ha comportato l'applicazione, per la prima volta su scala nazionale, di una metodologia uniforme su tutto il territorio al fine di dare attuazione ad un programma di politica attiva. Al momento della presa in carico, infatti, per ogni iscritto viene calcolata la probabilità di trovarsi nella condizione di NEET, sulla base delle caratteristiche individuali e del territorio di appartenenza. In funzione di tale probabilità, al giovane viene assegnato un livello di profilazione, ovvero l'appartenenza ad una delle "classi di rischio" 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 stima di un modello probabilistico. Il modello si fonda sull'ipotesi che la variabile indicativa del disagio assuma solo due valori, NEET o occupato, e che le caratteristiche che incidono sulla propensione a trovarsi nella condizione di NEET o di occupato possano essere sia individuali, sia territoriali. Pertanto, è stato utilizzato un modello *logit*, adeguato a spiegare la probabilità di sperimentare un evento in funzione di determinate caratteristiche, *multilevel*, per la presenza di unità statistiche di primo livello (i giovani tra i 15 e i 29 anni NEET o Occupati), raggruppabili in unità di livello gerarchicamente superiore (le regioni), e per tener conto della elevata eterogeneità territoriale che caratterizza il fenomeno dell'occupabilità.

### *I costi standard*

Sul tema dei costi standard un riscontro concreto alle indicazioni europee tese a garantire una migliore gestione dei Fondi Strutturali si può ritrovare nella scelta del PON IOG di rendicontare le spese a costi standard. Si è ritenuto infatti che tale strumento potesse essere utile non solo a semplificare gli adempimenti legati alle azioni di programmazione, progettazione operativa, gestione e controllo da parte degli enti gestori, ma anche a dare una maggiore uniformità nella gestione dei servizi sull'intero territorio nazionale e a valorizzare le migliori pratiche attraverso l'introduzione di premialità rispetto al raggiungimento degli obiettivi da parte dei soggetti erogatori di servizi.

Al fine di ridurre gli oneri amministrativi per i beneficiari, anche in termini di volumi di documentazione giustificativa da predisporre e conservare a disposizione degli organi deputati al controllo e fino a chiusura della programmazione medesima, il PON IOG ha scelto di escludere la possibilità di rendicontare a costi reali e di fare ricorso alle opzioni di costi semplificati. Attraverso la semplificazione delle procedure di rendicontazione e conseguentemente di pagamento il Programma intende perseguire diverse finalità: accelerare la selezione dei progetti e dei pagamenti, rendere più veloce e trasparente la



comunicazione con i richiedenti, ridurre i tassi di errore nei progetti. In considerazione del fatto che all'interno del Piano gli interventi diretti ai giovani sono riconducibili a due macrocategorie di intervento ovvero servizi al lavoro e formazione, la scelta opzionale dei costi forfettari a unità di costo standard differisce tra le due macrocategorie di intervento sia nella definizione delle Unità di Costo Standard (UCS) che nella modalità di rimborso.

Nel caso dei servizi per il lavoro è stata selezionata la misura opzionale delle UCS per ora di prestazione, ritenuta la più adeguata rispetto alle attività svolte dai SPI. La modalità di rimborso per gli interventi a cui si applica tale parametro è stata così distinta:

- rimborso a processo per: l'accesso alla Garanzia Giovani (scheda misura 1-B), l'orientamento specialistico (scheda misura 1-C), il servizio civile (scheda misura 6), il sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità (scheda misura 7.1);
- rimborso a risultato per: l'accompagnamento al lavoro (scheda misura 3) e il tirocinio extra curriculare (scheda misura 5).

Nel caso di interventi che prevedono contenuti formativi si è voluta individuare una misura del costo orario che tenga conto delle diverse dimensioni di costo riscontrabili all'interno di un percorso formativo, quali ad esempio: la durata, la numerosità del gruppo classe, la tipologia formativa (es. formazione superiore, qualifiche IeFP), la modalità di erogazione (es. in aula, a distanza, in azienda), il livello di specializzazione del docente. Pertanto è stata scelta la misura opzionale risultante dalla combinazione di UCS per ora di corso e UCS per ora allievo. In questo caso è prevista solo la modalità di rimborso a processo che si applica agli interventi di formazione per l'inserimento lavorativo (scheda misura 2-A), di formazione per il reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi (scheda misura 2-B), di apprendistato di primo livello (scheda misura 4-A) e di terzo livello (scheda misura 4-C).

### *Il sistema informativo della Garanzia Giovani*

All'interno del Piano viene finanziata l'azione di sistema relativa all'implementazione di una piattaforma tecnologica per la gestione della Garanzia Giovani. Si tratta di una componente della banca dati delle politiche attive e passive con l'obbligatorietà di conferimento dati dai sistemi informativi locali ad un unico sistema centrale, in attuazione dell'articolo 8 del D.L. 76/2013<sup>16</sup>. Tale azione di sistema viene considerata una riforma chiave per assicurare interventi preventivi e di attivazione. Dunque oltre a definire le misure di supporto e di integrazione nel mercato del lavoro e la modalità di attuazione delle stesse nel Piano si ravvisa la necessità di realizzare una piattaforma tecnologica alla base di un sistema unico/unitario sul territorio nazionale con funzione di coordinamento tra i diversi attori interessati a scambiare informazioni e servizi, dove le informazioni rilevanti possano convergere e concentrarsi in un unico luogo "virtuale" e essere rese disponibili a tutti i livelli di governance con le stesse modalità e tempistiche.

---

<sup>16</sup> Si fa riferimento all'articolo 8 del D. L. 76/2013 che costituisce il sistema informativo per la gestione e il monitoraggio delle politiche attive e passive.



La piattaforma per la gestione della Garanzia Giovani deve configurarsi come un punto di accesso unico per lo scambio di informazioni sui progetti, sulle attività e sugli strumenti a sostegno della Garanzia Giovani. Si può considerare come un sistema integrato tra il portale per la Garanzia Giovani ([www.garanziagiovani.gov.it](http://www.garanziagiovani.gov.it)) e il portale web cliclavoro ([www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it)). I dati inseriti nella piattaforma e quelli presenti nella Banca Dati sulle Politiche Attive e Passive del Lavoro (BDPAPL), trattati con un sistema di matching, integrano le informazioni dei servizi provinciali e delle agenzie per il lavoro.

Il documento "Linee guida sulla piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani", presentato in Conferenza Stato-Regioni del 20 febbraio 2014, individua le principali funzionalità della piattaforma tecnologica a supporto della gestione del programma. La piattaforma deve consentire la tracciabilità delle adesioni dei giovani alla Garanzia Giovani: il giovane dichiara di voler aderire compilando online un apposito modulo sul portale cliclavoro, fornisce alcune informazioni anagrafiche e seleziona un Centro per l'Impiego (CPI), anche al di fuori del suo comune di residenza, al quale fare riferimento per le politiche di attivazione. La seconda funzionalità del sistema è la creazione della Scheda Anagrafico-Professionale (SAP) che costituisce un dossier completo sulla storia del giovane, a partire dai suoi dati anagrafici, la sua storia formativa e le sue esperienze di lavoro. Nell'ambito di questo fascicolo è stata inserita una specifica sezione dedicata ai servizi erogati esclusivamente nell'ambito della Garanzia Giovani. Alla base del funzionamento della piattaforma tecnologica c'è la cooperazione applicativa tra i nodi regionali e il nodo nazionale per la trasmissione delle SAP.

Il giovane che aderisce alla Garanzia Giovani passa attraverso un percorso che si compone di varie fasi che devono essere tracciate al fine di: comprendere a che punto si trovi il giovane nell'attivazione e coinvolgimento nelle misure previste; registrare l'eventuale non ammissibilità del giovane ai percorsi di garanzia giovani, per mancanza dei requisiti; registrare le decisioni del giovane in merito a eventuali interruzioni anticipate o rifiuti o mancata presentazione davanti ai servizi competenti; tracciare le conseguenze che derivano dal rifiuto del giovane rispetto alla Garanzia Giovani; rilevare la conclusione naturale della partecipazione del giovane al programma.

Il MLPS ha definito<sup>17</sup> le nuove funzionalità introdotte nell'ambito della Garanzia Giovani relativamente alla tracciabilità del percorso di un giovane, condividendo con le regioni la definizione degli stati, delle date di riferimento dei diversi eventi e dei cambiamenti degli stessi. Lo "stato" del giovane nella Garanzia Giovani è la "tracciatura informatica" della sua condizione, in un dato momento, all'interno di un percorso. Tale tracciatura interviene a partire dal momento dell'adesione e segue tutto il percorso fino al completamento dello stesso o all'interruzione anticipata. Ciascuno stato viene registrato nella piattaforma tecnologica e condiviso tra Ministero e regioni attraverso la cooperazione applicativa, che permette la trasmissione di dati tra sistemi informativi diversi. Al giovane che aderisce alla Garanzia Giovani è assegnato lo stato "A" (Adesione Attiva). Quando il giovane si reca presso i servizi competenti

---

<sup>17</sup> Cfr. *Vademecum sulla gestione degli stati nel Programma Garanzia Giovani* e il successivo *Addendum*.

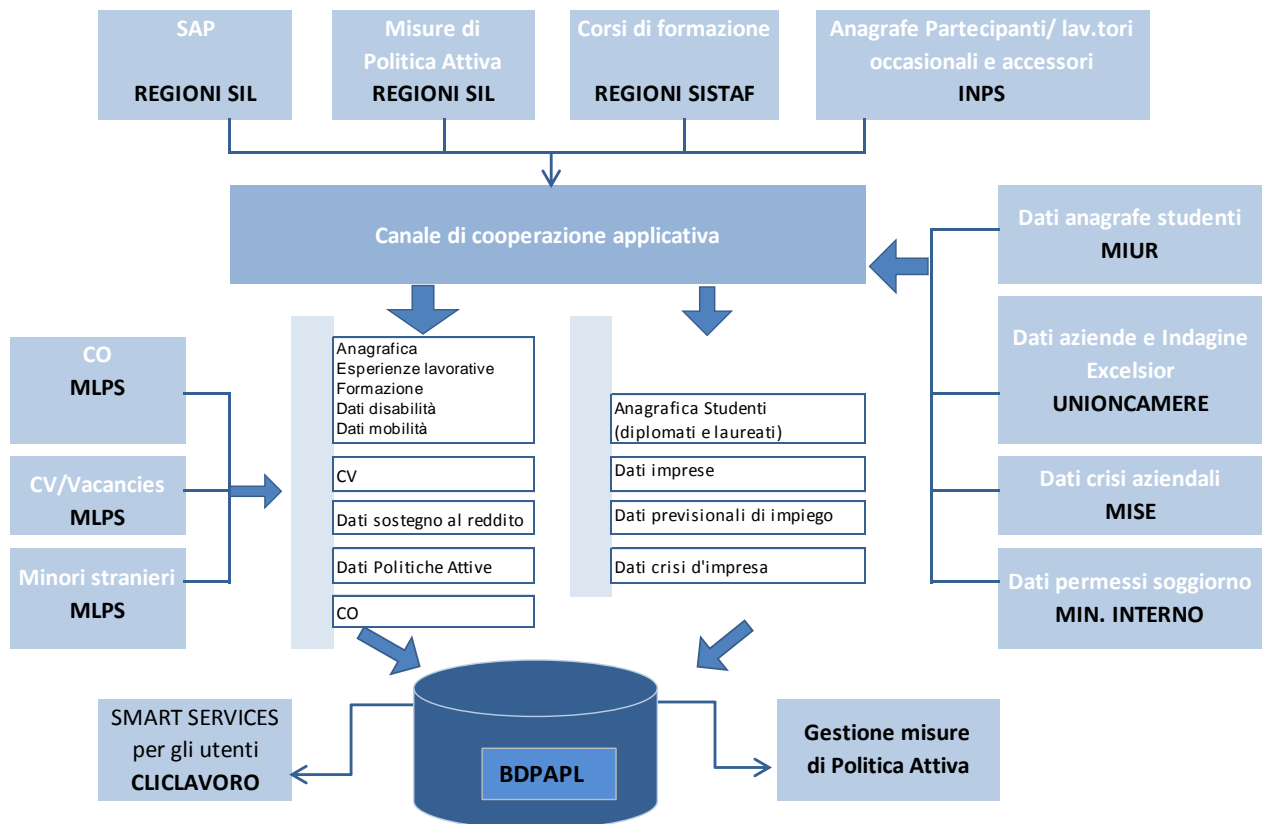


per la presa in carico questa si concretizza con la firma del patto di servizio e il profiling. Al giovane preso in carico è assegnato lo stato "P" (Presa in carico). Al giovane che accetta la prima politica successivamente alla presa in carico viene assegnato lo stato "T" (Trattato). Da questo momento inizia la fase di erogazione della politica. Quando il giovane arriva al termine del percorso stabilito con il servizio competente gli viene assegnato lo stato "F" (Fine Partecipazione). Questa fase coincide con il termine dell'erogazione delle politiche attive previste nel percorso del giovane nell'ambito della Garanzia Giovani.

La piattaforma nazionale deve garantire un sistema di rilevazione e monitoraggio dei servizi e delle azioni della Garanzia Giovani al fine di fornire elementi per consentire il miglioramento continuo degli interventi. L'architettura della piattaforma tecnologica per la gestione della Garanzia Giovani deve consentire la gestione di ulteriori servizi informativi specifici per i giovani relativi alle caratteristiche del mercato del lavoro, delle professioni e delle pratiche di successo, oppure servizi a valore aggiunto quali quello di orientamento e formazione online (vedi figura 1.5).

Infine, per completare l'insieme delle funzionalità previste nel Piano, il portale cliclavoro deve completare l'implementazione di ulteriori componenti oltre quelle già attive presso il MLPS che necessitano di specifici accordi di servizio per l'interoperabilità con altre basi dati in capo ad enti non ancora cooperanti: Anagrafe Nazionale degli Studenti (ANS) del MIUR; aziende e sull'indagine Excelsior di Unioncamere; dati sulle crisi aziendali del MISE; dati sui permessi di soggiorno del Ministero dell'Interno; dati sull'offerta formativa a titolarità regionale (SISTAF).

**Figura 1.5 - Garanzia Giovani e Banca Dati Politiche Attive e Passive del Lavoro (BDPAPL) – Architettura generale**



Fonte: elaborazioni ISFOL

## 1.5 Conclusioni

Nel 2014 il tasso di disoccupazione dei giovani 15-24enni nei paesi EU 28 è del 22,2% mentre in Italia raggiunge il 42,7%. I giovani italiani 15-29enni sono il 15,3% del totale della popolazione nel 2014, la quota più bassa in Europa, e solo il 3,7% dichiara di studiare e lavorare contro il 13,9% europeo. I giovani NEET (che non studiano né lavorano) rappresentano in Italia il 26,2% contro il 15,3% europeo. La percentuale di NEET si presenta particolarmente elevata in tutte le classi di età ma in particolare nella classe dei 25-29enni (33,8%). Anche la quota di coloro che abbandonano prematuramente gli studi risulta elevata: il 15% dei giovani di età compresa tra i 18 e i 24 anni ha al più un titolo di scuola secondaria inferiore. L'età media di uscita dall'istruzione con laurea è di 25,3 anni e i tempi medi per trovare lavoro sono 10,5 mesi (quest'ultimo dato è riferito al 2009). Due misure della qualità del lavoro sono il carattere di temporaneità del contratto e il part-time involontario: nel 2014 il 40,6% dei giovani 15-29enni sono impiegati con contratto di lavoro temporaneo (contro il 32,2% della media EU 28) e il 25,7% dei 15-29enni lavora part-time ma non per scelta (contro il 23,6% della media EU 28).

All'interno del Piano italiano della Garanzia per i Giovani la strategia si articola su un doppio livello di governance dell'azione diretta alle persone. Un primo livello è quello periferico che vede le regioni



stipulare singole convenzioni con il MLPS rispetto al pacchetto delle misure comuni e alle modalità di gestione. Sempre le regioni hanno programmato nei loro PAR le misure più idonee da applicare sul loro territorio e le risorse finanziarie da dedicare a tali interventi. Al livello centrale spetta la messa a punto degli strumenti a supporto dell'azione diretta alle persone: la definizione delle schede misura e del modello per la profilazione degli utenti, la metodologia dei costi standard, l'implementazione del sistema di monitoraggio a supporto della Garanzia Giovani. Dunque nel Piano si definiscono non solo le iniziative a favore dei giovani ma anche le basi della riforma strutturale di riordino dei SPI.

Per rispondere all'emergenza con tempestività di azione l'Italia ha scelto di gestire il fondo IOG con un programma a regia nazionale, il PON IOG adottato nel luglio del 2014. In ragione dell'elevato tasso di disoccupazione giovanile registrato nel dicembre del 2013, l'Italia ha ricevuto il 18% del totale del fondo IOG (pari a 1,513 miliardi di euro), seconda solo alla Spagna. Il Programma si rivolge al target dei giovani NEET 15-29enni e ha come obiettivo quello di raggiungere 560 mila giovani entro il 2018.

Il sistema dei servizi competenti offre ai giovani servizi di orientamento/consulenza individualizzati e un'offerta di inserimento/reinserimento in percorsi di istruzione/formazione o una esperienza di lavoro. Il modello di profilazione è uno strumento al servizio dei SPI che consente di individuare le necessità del giovane e di offrire la misura più efficace. Inoltre l'attribuzione al giovane iscritto alla Garanzia Giovani ad una "classe di rischio" quale misura della sua difficoltà a collocarsi nel mercato del lavoro permette di graduare il costo delle misure che prevedono rimborsi a risultato o del premio nel caso di una misura attivata con un servizio di intermediazione al lavoro. Le nove schede misura costituiscono il pacchetto degli interventi possibili definito in accordo con tutte le regioni. L'introduzione dei costi standard persegue inoltre la logica di semplificare le procedure di rimborso delle spese e permette dunque di velocizzare l'utilizzo del fondo consentendo di estendere la platea dei possibili beneficiari. L'attuazione degli interventi rivolti alle persone si basa sulla piattaforma tecnologica per il monitoraggio della Garanzia Giovani, che rappresenta il luogo di scambio delle informazioni tra tutti gli attori, MLPS e regioni in testa, atto a superare i limiti territoriali e aumentare le opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro. La piattaforma tecnologica è considerata la riforma chiave del Piano in grado di assicurare interventi preventivi e di attivazione in tempo reale. Costituisce un punto di accesso unico e si basa sull'alimentazione della scheda SAP con la specifica sezione 6 contenente le schede misura della Garanzia Giovani, sull'aggiornamento dello stato in cui si trova un giovane (registrato, preso in carico, in attesa, in trattamento oppure uscito, con o senza misura) e sulla comunicazione in tempo reale della situazione aggiornata relativamente alle SAP e alle Comunicazioni Obbligatorie.

In definitiva l'obiettivo è quello di dare coerenza e omogeneità al sistema nazionale delle politiche attive e dei servizi per il lavoro per dare tempestiva attuazione agli interventi. Il PON IOG, aprendo al target NEET 15-29enni l'accesso alla Garanzia Giovani, attraverso l'iscrizione al portale, il riconoscimento delle condizioni di eleggibilità allo IOG, la profilazione, la presa in carico e l'offerta di una misura tra quelle disponibili dal menù Garanzia Giovani, funge di fatto da apripista per il futuro quadro di intervento delle politiche attive.





## 2 L'IMPLEMENTAZIONE DEL PON IOG E DEI PIANI DI ATTUAZIONE REGIONALI DELLA GARANZIA GIOVANI

### 2.1 L'analisi di processo: considerazioni di metodo e definizione dell'evaluando

L'osservazione dell'implementazione di un programma viene effettuata solitamente nei primi stadi dell'attuazione<sup>18</sup>. Essa si concentra sul modo in cui gli attori coinvolti nell'attuazione, generalmente amministratori ed operatori, attribuiscono significato alle indicazioni che provengono dal livello del policy making e come essi trasformano le idee (di policy) in azioni concrete, orientate ad uno scopo. Essa verifica pertanto *che cosa è il programma* e se questo viene gestito o meno nel modo previsto rispetto al target di utenti da raggiungere e nelle modalità di erogazione. La sfida analitica è quella di capire che cosa viene prodotto, in che modo e perché. I dati e le informazioni sul processo, inoltre, sono utili nel caso in cui ci si trovi ad esprimere giudizi su programmi che si compongono di differenti interventi e vengono implementati in luoghi diversi. Questi tipi di programma, infatti, spesso hanno esiti multipli in momenti temporali differenti.

In linea generale, l'analisi di processo comprende un complesso di azioni di varia natura e tende a rispondere a tre domande chiave:

1. Qual è il disegno/l'idea originaria del programma?
2. Come viene realmente attuato?
3. Perché esistono (se esistono) dei gap tra l'idea originaria e la sua attuazione?

La complessità della policy in questione ha imposto la scelta di selezionare solo alcuni dei possibili ambiti da sottoporre a osservazione e valutazione<sup>19</sup>. La genesi del PON, i tempi molto ristretti intercorsi dalla predisposizione del Programma al suo avvio, la necessità per il MLPS di essere immediatamente operativo in un quadro istituzionale e di governance delle politiche attive del lavoro nuovo, hanno suggerito di concentrare l'attenzione sugli aspetti del processo di implementazione più utili a mettere a fuoco da un lato la direzione intrapresa dal Programma stesso verso gli obiettivi attesi (attraverso l'analisi della programmazione attuativa), dall'altro ad osservare il processo di attuazione dei percorsi di policy regionali, sia dal punto di vista strategico nella relazione dell'IOG con le altre politiche attive rivolte al target giovani, sia dal punto di vista della governance che si è andata strutturando tra MLPS e regioni in qualità di Organismi Intermedi (OI) ma nello stesso tempo titolari a tutti gli effetti delle politiche attive del lavoro nei territori, e in quanto tali attori del cambiamento che sta investendo i modelli regionali dei servizi per il lavoro.

---

<sup>18</sup> Si veda, per tutti, HM Treasury, *The Magenta Book. Guidance for evaluation*, April 2011.

<sup>19</sup> La dimensione relativa al ruolo effettivo svolto dal partenariato nell'attuazione del PAR, sia a livello centrale che locale/regionale, non è stata volutamente considerata in questo primo rapporto poiché oggetto di un approfondimento tematico previsto nell'ambito del Progetto di valutazione della Garanzia Giovani in Italia affidato dal MLPS all'ISFOL.



Nello specifico, gli ambiti trattati sono articolati come segue:

- analisi della strategia complessiva della Garanzia Giovani in Italia, sia rispetto alle politiche preesistenti, sia rispetto alle complementarità con il FSE 2014-20 e ad altre fonti finanziarie;
- analisi della programmazione attuativa;
- analisi della governance del Programma, in particolare in relazione ai rapporti tra regioni, l'Autorità di Gestione del PON e il Ministero del Lavoro;
- analisi del contributo della Garanzia Giovani nella definizione dei modelli regionali dei servizi per il lavoro.

Ad ogni ambito sono stati associati i criteri che hanno guidato la valutazione, le singole domande di valutazione che derivano dal disegno di valutazione, concordato con l'AdG, i descrittori che esprimono una variazione di stato del singolo ambito, infine i metodi le tecniche e gli strumenti di indagine utilizzati (vedi tabella 2.1).

Il primo ambito è quello della strategia generale di intervento di Garanzia Giovani, e del PON IOG in particolare. La strategia generale si articola in strategie regionali che, come già ampiamente esplicitato, sono implementate dagli OI del PON. Le strategie sono analizzate nel Rapporto in base a diversi punti di vista. Un primo è quello della complementarità/integrazione tra le misure del PON IOG e le altre misure di sostegno per l'attivazione giovanile. L'aiuto straordinario offerto attraverso il fondo IOG è auspicabile che agisca come fattore di integrazione delle politiche di attivazione, e che agisca in supporto ai finanziamenti e alle politiche locali in modo interattivo. Inoltre è auspicabile che si integri efficacemente da un lato con la programmazione FSE che, nel momento in cui il PON IOG ha preso avvio, andava definendosi e stabilendo priorità di intervento e allocazioni finanziarie, e con le politiche già in essere da un altro lato.

Un secondo ambito di osservazione è quello della programmazione attuativa. Per verificare quale sviluppo ha avuto la strategia complessiva del PON e quale rilevanza hanno i bandi rispetto alle strategie regionali, nonché porre in evidenza le differenze con quanto previsto nei PAR, è stata progettata e implementata una banca dati in cui sono presenti i bandi e avvisi pubblici emanati dalle amministrazioni regionali dall'avvio del Programma. Il criterio di selezione degli avvisi utilizzato è il riferimento alla fonte di finanziamento IOG o ad altra fonte di finanziamento nazionale/regionale (FSE, PAC ecc.) riconducibile a Garanzia Giovani. Il periodo di rilevazione è da settembre 2013<sup>20</sup> a settembre 2015. La banca dati<sup>21</sup> è stata costruita pensando a tutti gli interventi riconducibili a Garanzia Giovani, a prescindere dalla fonte di finanziamento, e tenendo conto del fatto che i Piani di Attuazione Regionali (PAR), in coerenza con la strategia e le finalità del PON IOG, non contengono solo la programmazione delle risorse IOG, ma tracciano anche la strategia regionale/provinciale delle politiche attive a favore di tutti i giovani iscritti al programma, a prescindere dal canale di finanziamento, sia esso a valere su programmi cofinanziati con fondi europei o su altre risorse nazionali e regionali.

<sup>20</sup> Il primo settembre 2013 è la data di ammissibilità della spesa relativa alle azioni IOG. I finanziamenti delle azioni riconducibili all'IOG possono essere infatti concessi con effetto retroattivo.

<sup>21</sup> Per un approfondimento sulla progettazione della banca dati si rimanda all'Allegato I del presente Rapporto.

**Tabella 2.1 - Ambiti, criteri e domande di valutazione riguardo il processo**

Ambiti	Criteri	Domande	Descrittori	Metodi e tecniche	Strumenti
Strategia	Complementarietà Integrazione Continuità	In che modo l'IOG si raccorda/integra con altri strumenti di sostegno alle politiche per i giovani, anche preesistenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado di complementarietà/integrazione dei singoli interventi di politica attiva tra IOG e altre fonti</li> <li>• Preesistenza di piani di intervento rivolti al target giovani</li> <li>• Continuità di intervento con il FSE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisi documentale</li> <li>• Analisi dati di attuazione</li> <li>• Interviste semistrutturate</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banche dati attuazione PON IOG</li> <li>• Traccia di intervista interlocutori regionali</li> </ul>
Programmazione attuativa	Rilevanza Coerenza	Quale sviluppo ha avuto la strategia attraverso la programmazione attuativa e quali differenze si riscontrano con quanto previsto nei PAR?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rilevanza dei bandi rispetto alle strategie regionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisi dati</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banca dati avvisi pubblici e bandi</li> </ul>
Governance multilivello	Adeguatezza	Sono stati implementati tutti i meccanismi di coordinamento previsti in fase di programmazione del PON? SE no, perché? Come ha funzionato la piattaforma informatica nazionale? Come ha funzionato il principio di contendibilità? Come ha funzionato il principio di sussidiarietà?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grado di implementazione dei meccanismi</li> <li>• Funzionamento piattaforma informatica</li> <li>• Applicazione del principio di contendibilità</li> <li>• Applicazione della sussidiarietà: ambiti di intervento e territori</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisi documentale (verbali tavoli tecnici regioni-MLPS)</li> <li>• Interviste semistrutturate referenti regionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traccia di intervista</li> </ul>
Servizi di erogazione a livello locale	Adeguatezza	I servizi sono stati in grado di far fronte in maniera adeguata alle richieste? Il PON ha contribuito a rafforzare ed ampliare il sistema dei servizi, come previsto in sede di programmazione?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualità dell'offerta</li> <li>• Grado di apertura ai privati nell'intermediazione grazie a Garanzia Giovani</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Analisi documentale</li> <li>• Interviste semistrutturate referenti regionali</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Traccia di intervista</li> </ul>



Un terzo ambito è quello della governance complessiva del PON soprattutto rispetto alle relazioni tra MLPS e regioni-OI. In questo caso si è cercato di fornire delle indicazioni in relazione al grado di implementazione dei meccanismi di coordinamento previsti in fase di programmazione per ciò che riguarda il principio di contendibilità e sussidiarietà. Un affondo è stato condotto, inoltre, sul funzionamento della piattaforma informatica nazionale in quanto uno degli elementi centrali del raccordo tra MLPS e regioni.

L'ultimo ambito riguarda l'erogazione dei servizi a livello territoriale, che ha spinto l'analisi a livello più micro. In questo caso l'oggetto principale di osservazione è stata la capacità dei servizi di far fronte alle richieste in maniera adeguata e la dimensione del rafforzamento ed ampliamento degli stessi grazie alla Garanzia Giovani.

Oltre alla raccolta e all'analisi della documentazione disponibile sono state effettuate interviste in tutti i territori regionali interessati dal PON sull'implementazione dei PAR<sup>22</sup>.

## **2.2 Analisi delle strategie regionali**

Le strategie regionali di intervento sul target giovani avviate e sostenute dall'IOG si innestano in un quadro regionale già sensibile e attivo sul tema specifico nell'ambito delle politiche attive del lavoro, e non solo. L'analisi ripercorre le complementarietà e le integrazioni del Fondo IOG con le altre policy, dal punto di vista sia finanziario che di contenuti, cercando di mettere in luce le opportunità offerte ai territori, all'interno di uno schema di azione condiviso a livello nazionale.

### *La programmazione IOG e le politiche regionali*

Le risorse finanziarie del PON IOG sono pari a 1,5 miliardi di euro, di cui circa 1,4 miliardi sono ripartiti tra le regioni quali OI all'interno del Programma (vedi tabella 2.2).

Con riferimento alla distribuzione delle risorse del PON IOG, al netto della quota gestita direttamente dalla AdG, poco meno di un terzo (il 29,3%) è destinato al tirocinio extra curriculare, il 12,4% alla misura accompagnamento al lavoro e il 10,7% rispettivamente al bonus occupazionale e alla misura reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi. Le restanti misure intervengono tutte nell'ambito del miglioramento della transizione scuola-lavoro dei giovani. Una novità è costituita dall'introduzione, fra le misure di attivazione, del servizio civile, sia esso regionale o nazionale, volto proprio al miglioramento dell'occupabilità del giovane NEET attraverso la validazione/certificazione delle competenze "trasversali" acquisite nell'ambito del progetto di servizio civile e di esperienze propedeutiche ad un successivo inserimento nel mercato del lavoro (poco più del 6% delle risorse).

Il tirocinio, che rappresenta la misura sulla quale sono state programmate risorse ingenti, è una misura che cerca di intervenire nel miglioramento della transizione scuola-lavoro ed è volta a favorire

---

<sup>22</sup> Le monografie regionali, che contengono le informazioni raccolte dall'ISFOL presso le singole regioni sull'implementazione dei PAR, sono raccolte in Allegato II del presente Rapporto.



l'acquisizione di competenze mediante la conoscenza diretta del mercato del lavoro, agevolando l'inserimento o il reinserimento nel mondo del lavoro di giovani disoccupati e/o inoccupati. L'intero dispositivo si articola in una serie di azioni delle quali deve farsi carico in parte il sistema regionale dei servizi per il lavoro, in qualità di soggetto promotore della misura, in parte il soggetto ospitante.

La misura accompagnamento al lavoro consiste invece nella progettazione e nell'attivazione delle misure di inserimento lavorativo. Essa si configura come servente o propedeutica/complementare alle altre misure del Programma orientate, anche attraverso la previsione di meccanismi premiali, all'occupazione del soggetto trattato, e ruota attorno a tre ordini di attività sulle quali si impernano i servizi di incontro domanda e offerta di lavoro offerti dai SPI:

- ricerca delle opportunità lavorative,
- pianificazione del percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento occupazionale,
- matching rispetto alle caratteristiche e alle propensioni del giovane.

Infine, la formazione mirata al reinserimento di giovani di età inferiore a 19 anni in percorsi di istruzione e formazione professionale ha lo scopo di prevenire e contrastare l'abbandono precoce del sistema educativo e favorire il conseguimento di una qualifica, mentre il bonus occupazionale è una misura destinata alle imprese sotto forma di incentivo economico 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.

**Tabella 2.2 - Programmazione IOG per soggetto responsabile dell'attuazione e misura (dati in migliaia di euro e in percentuale)**

Regione	Misura Accoglienza, orientamento e presa in carico	Accompagnamento al lavoro	Formazione mirata all'inserimento lavorativo	Reinserimento dei giovani 15-18 in percorsi formativi	Apprendistato per qualifica e diploma professionale	Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	Tirocinio extra curriculare	Servizio Civile Regionale	Servizio Civile Nazionale	Autoimpiego e all'autoimprenditorialità	Mobilità professionale	Bonus occupazionale	Totale complessivo
Piemonte	13.000,00	8.688,37	-	35.468,87	-	-	38.500,00	-	1.776,00	-	-	-	97.433,24
Valle d'Aosta	275,38	200,00	200,00	-	100,00	-	1.200,00	200,00	-	-	150,00	-	2.325,38
Lombardia	7.917,29	35.539,25	13.364,00	1.000,00	5.400,00	1.740,00	37.300,00	7.500,00	-	11.013,93	188,06	52.393,78	173.356,31
P.A. di Trento	254,66	494,74	1.894,16	405,00	500,00	-	3.374,35	900,00	-	-	-	548,45	8.371,35
Veneto	5.108,09	6.589,61	24.359,92	5.432,38	-	-	26.142,05	-	-	6.915,18	3.701,22	5.000,00	83.248,45
Friuli Venezia Giulia	300,00	1.000,00	4.415,00	-	-	-	10.325,62	-	310,00	-	450,00	2.500,00	19.300,62
Liguria	1.816,00	749,23	2.118,40	6.957,08	-	-	8.463,39	796,50	-	2.166,00	640,30	3.500,00	27.206,90
Emilia Romagna	8.827,36	-	-	28.554,85	193,26	-	24.852,97	2.095,16	-	4.235,09	-	5.420,79	74.179,48
Toscana	4.808,69	3.800,00	4.000,00	22.884,08	-	-	14.500,00	5.381,31	-	1.500,00	-	9.000,00	65.874,08
Umbria	1.200,00	100,00	4.000,00	6.000,00	-	-	6.000,00	-	1.800,00	2.000,00	188,68	1.500,00	22.788,68
Marche	1.471,30	1.400,00	142,50	5.415,60	131,66	-	11.929,88	3.763,80	-	45,00	300,00	4.700,00	29.299,73
Lazio	5.200,00	29.000,00	12.800,00	-	-	6.000,00	50.400,00	-	3.540,00	8.000,00	2.542,00	19.715,16	137.197,16
Abruzzo	2.636,44	2.000,00	3.000,00	1.123,60	1.000,00	-	13.300,00	-	1.000,00	3.100,00	1.000,00	3.000,00	31.160,03
Molise	823,40	250,00	1.200,00	-	150,00	-	3.500,00	-	900,34	650,00	-	200,00	7.673,74
Campania	36.480,00	31.200,00	24.410,96	-	-	3.000,00	40.420,00	15.000,00	15.000,00	7.680,00	8.000,00	10.420,00	191.610,96
Puglia	14.460,00	14.000,00	12.000,00	13.000,00	1.000,00	2.000,00	38.000,00	-	8.435,00	2.000,00	4.000,00	11.559,46	120.454,46
Basilicata	1.988,20	1.000,00	2.000,00	700,00	-	-	8.300,00	-	1.392,40	700,00	500,00	627,18	17.207,78
Calabria	3.611,08	14.088,82	6.162,53	-	-	-	14.028,57	-	4.850,43	15.610,17	3.662,47	5.654,36	67.668,43
Sicilia	8.000,00	16.000,00	15.000,00	10.000,00	1.000,00	-	53.235,00	-	10.500,00	51.086,39	4.000,00	10.000,00	178.821,39
Sardegna	6.627,19	8.501,75	8.428,94	13.304,29	-	-	9.941,40	-	643,10	1.383,63	1.625,44	4.557,40	55.013,12
<b>Totale</b>	<b>124.805,1</b>	<b>174.601,8</b>	<b>139.496,4</b>	<b>150.245,8</b>	<b>9.474,9</b>	<b>12.740,0</b>	<b>413.713,2</b>	<b>35.636,8</b>	<b>50.147,3</b>	<b>118.085,4</b>	<b>30.948,2</b>	<b>150.296,6</b>	<b>1.410.191,3</b>
<b>% sul totale</b>	<b>8,9</b>	<b>12,4</b>	<b>9,9</b>	<b>10,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>29,3</b>	<b>2,5</b>	<b>3,6</b>	<b>8,4</b>	<b>2,2</b>	<b>10,7</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su Piani di attuazione regionali Garanzia Giovani



Per completare il quadro delle azioni finanziate dal PON IOG occorre menzionare i progetti a titolarità ministeriale. Si tratta, in estrema sintesi, di una dotazione iniziale di 100 milioni di euro, che vanno a finanziare i tre progetti seguenti<sup>23</sup>:

- **FIxO - Formazione e Innovazione per l'Occupazione.** È un programma che intende agevolare la transizione dal sistema dell'istruzione e della formazione al mondo dell'occupazione, riducendo 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. Supporta le scuole secondarie superiori e le Università nel migliorare e qualificare i servizi di orientamento e placement, nel promuovere l'apprendistato e nel costruire un rapporto con le aziende del territorio. È stato avviato a partire dal 2015 in 75 atenei e 650 scuole aderenti.
- **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. Di recente si è riunito il Tavolo di coordinamento interistituzionale ed è previsto per gennaio 2016 la pubblicazione del primo avviso pubblico.
- **Crescere in digitale - GIFTED Giovani per le Imprese attraverso Formazione e Tirocinio sull'Economia digitale.** Il progetto è finalizzato alla formazione e all'inserimento lavorativo di giovani NEET con competenze digitali, basato su strumenti di e-learning, attuato da Unioncamere e Google per formare giovani "digitalizzatori" per supportare le imprese specializzate in produzioni di eccellenza del made in Italy.

Le regioni hanno fatto scelte di programmazione molto diverse tra loro in termini di concentrazione finanziaria sulle misure selezionate rispetto alla gamma di quelle disponibili in Garanzia Giovani. Il quadro complessivo delle misure di politica attiva rivolte ai giovani deve anche tener conto delle altre fonti di finanziamento utilizzate, oltre allo IOG: si tratta del FSE per le programmazioni 2007-2013 e 2014-2020, del Piano Azione Coesione (PAC), del D.L. 76/2013 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile), di altri fondi regionali e statali<sup>24</sup>.

Concorrono nella scelta di allocazione finanziaria tra le diverse misure di politica attiva almeno due elementi, il primo (che può determinare la concentrazione) riguarda ragioni di continuità con scelte di policy effettuate in precedenza, il secondo concerne la possibilità di migliorare e/o velocizzare la spesa agendo su tempi e modalità di attuazione.

A titolo del tutto esemplificativo:

- La strategia regionale toscana, fin dalla precedente programmazione, ha puntato su due leve: il rafforzamento dell'asse formativo e il potenziamento delle occasioni di interazione con il mondo

---

<sup>23</sup> I progetti a titolarità ministeriale sono a diversi livelli di avanzamento e non costituiscono, al momento, oggetto di valutazione. Il loro esame è rimandato alle valutazioni successive.

<sup>24</sup> Per una ricostruzione puntuale del quadro finanziario complessivo in relazione all'attuazione delle misure extra IOG si veda il paragrafo 4.2.1.



del lavoro e degli strumenti di integrazione lavorativa, il che si è riflesso nelle scelte dell'allocazione del fondo IOG e nella costruzione del PAR.

- La definizione del programma e dei piani di intervento pugliesi si fondano su un principio guida: le politiche giovanili non sono considerate una derivazione delle politiche del lavoro o della formazione professionale ma sono trattate in termini di partecipazione. Il PAR tenta pertanto di legare misure nazionali e strumenti già presenti nella programmazione regionale, includendo ad esempio azioni già avviate e sperimentate con successo a livello territoriale (Bollenti Spiriti<sup>25</sup>) in aggiunta a quelle ordinarie.
- In Veneto la ripartizione iniziale delle risorse del Piano è stata fatta facendo scelte precise e non finanziando con lo IOG né la misura dell'apprendistato né quella del servizio civile. Alla base di tale scelta vi è stata la considerazione che il contratto di apprendistato ha già copertura finanziaria sui fondi nazionali e che pertanto poteva non essere messo a carico del Piano Garanzia Giovani. Peraltro, la revisione in corso dell'istituto contrattuale, rende questa tipologia poco conveniente rispetto ad altri contratti o altri sgravi di natura contributiva. Per quanto riguarda il servizio civile, l'amministrazione regionale ha valutato tale misura non in linea con l'obiettivo di occupabilità insito nella Garanzia Giovani, dal momento che, secondo questo punto di vista, la partecipazione ad un periodo di impegno volontario non si traduce in risultati apprezzabili in termini di inserimento occupazionale successivo.
- La Liguria ha attivato specifiche linee di intervento di contrasto alla dispersione scolastica, in seguito a una crescita esponenziale del fenomeno nella regione a partire dal 2011. Fino a quell'anno si trattava di un fenomeno residuale e che riguardava soprattutto i giovani universitari, ma nel 2013 il tasso si è notevolmente incrementato.

Tali scelte ricondotte ad un livello finanziario sono sintetizzate nella tabella 2.3. A ciascuna regione è stato associato uno schema sulla base del numero di misure su cui la stessa ha scelto di concentrare le risorse IOG. Il prospetto riporta il codice della misura (o delle misure) e la corrispondente percentuale cumulata di programmato IOG.

Si ha pertanto:

- Schema con un'unica misura: si concentrano sul tirocinio extra curriculare le Regioni Abruzzo e Valle d'Aosta (42,7% e 51,6% rispettivamente).
- Schema con due misure: le Regioni Veneto, Molise, Basilicata e la P.A. di Trento allocano circa il 60% delle risorse su formazione mirata all'inserimento lavorativo e tirocinio; le Regioni Piemonte e Emilia Romagna allocano oltre il 70% delle risorse su formazione per il reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi e tirocinio; la Regione Sicilia alloca il 58% delle risorse su tirocinio e autoimpiego.
- Schema con tre misure: la Regione Umbria alloca poco più del 70% delle risorse su formazione mirata all'inserimento lavorativo, formazione per il reinserimento di giovani 15-18enni in

---

<sup>25</sup> Si veda la monografia della Regione Puglia, in Allegato II.





percorsi formativi e tirocinio; il Friuli Venezia Giulia alloca poco più dell'89% su formazione mirata all'inserimento lavorativo, tirocinio e bonus.

- Schema con quattro misure: riguarda unicamente le Regioni Sardegna e Campania, che allocano tra il 63% e il 73% delle risorse nelle quattro misure considerate.

**Tabella 2.3 - Schemi di concentrazione finanziaria delle regioni**

Schemi	Misure	Regioni	%
1	5	Abruzzo	42,7
1	5	Valle d'Aosta	51,6
2	2-A, 5	P.A. di Trento	62,9
2	2-A, 5	Veneto	60,7
2	2-A, 5	Molise	61,2
2	2-A, 5	Basilicata	59,9
2	2-B, 5	Piemonte	75,9
2	2-B, 5	Emilia Romagna	72
2	5, 7	Sicilia	58,3
3	2-A, 2-B, 5	Umbria	70,2
3	2-A, 5, 9	Friuli Venezia Giulia	89,3
3	2-B, 3, 5	Puglia	54,8
3	2-B, 5, 9	Liguria	69,5
3	2-B, 5, 9	Toscana	70,4
3	2-B, 5, 9	Marche	72
3	3, 5, 7	Calabria	64,6
3	3, 5, 9	Lombardia	72,2
3	3, 5, 9	Lazio	75,2
4	1-C, 2-A, 3, 5	Campania	63,5
4	2-A, 2-B, 3, 5	Sardegna	73

Fonte: elaborazioni ISFOL su Piani di Attuazione Regionali Garanzia Giovani

L'analisi della riprogrammazione delle risorse a livello regionale può restituire informazioni interessanti sulla strutturazione in itinere delle strategie regionali (vedi tabella 2.4)<sup>26</sup>.

Nelle riprogrammazioni finanziarie, avvenute su richiesta degli OI nel corso del primo anno e mezzo di attuazione del PON, occorre considerare diverse casistiche. Un primo caso è quello in cui la regione chiede la restituzione di una quota di risorse di competenza regionale lasciata alla gestione centrale del MLPS, con conseguente aumento delle risorse complessive IOG gestite dai PAR. Rientrano in questo esempio la Regione Toscana, con un importo di oltre 996 mila euro interamente allocato sulla misura 2-B reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi, e la Regione Sardegna, con un importo di oltre 832 mila euro allocato sulla misura 5 tirocinio extra curriculare. Un secondo caso è quello in cui la regione delega alla gestione del MLPS una quota di risorse per aderire ad un intervento a titolarità ministeriale e con ricadute territoriali riducendo in tal modo l'importo delle risorse IOG inizialmente

<sup>26</sup> Nell'articolo 4 delle Convenzioni tra MLPS e regioni era prevista la possibilità di variare l'allocazione degli importi assegnati alle misure.



assegnate alla regione. È questo il caso della Regione Lombardia che riduce di 5 milioni di euro la quota di risorse complessive IOG assegnandole alle attività del progetto "FixO YEI" (misure di contrasto alla dispersione scolastica). L'ultimo caso è quello in cui, a parità di risorse IOG indicate nel PAR, la regione comunica al MLPS, motivandola, la volontà di modificare l'ammontare di risorse inizialmente assegnate alle diverse misure indicate in Convenzione e nel PAR. Attualmente tutte le regioni, ad eccezione della Valle d'Aosta, hanno proceduto a rimodulare le risorse tra le misure.

Il volume complessivo delle riprogrammazioni ha favorito un'ulteriore concentrazione delle risorse nelle misure che già in una prima fase erano state scelte come quelle su cui puntare maggiormente: tirocinio e reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi. La prima delle due misure viene soprattutto aumentata di risorse dalla Sicilia in primo luogo e dal Lazio. È sempre la Sicilia, insieme alla Toscana, a spostare risorse sulla seconda misura.

Anche la misura dedicata all'autoimprenditorialità mostra un sensibile aumento di risorse, dovute in prevalenza da scelte effettuate dalla Regione Sicilia che qui apposta un ammontare considerevole.

#### *La preesistenza di piani e/o interventi e la continuità di intervento con il FSE 2014-2020*

I piani preesistenti al Piano e al PON IOG sono considerati come un indicatore di attenzione delle amministrazioni regionali riguardo l'emergenza dell'occupazione giovanile.

Tutte le regioni (esclusa la Calabria) hanno, tra il 2010 ad oggi, predisposto piani di intervento specifici per contrastare il problema del lavoro dei giovani (vedi tabella 2.5). Si è scelto di mettere in evidenza la volontà di intervento regionale attraverso lo strumento del piano<sup>27</sup> poiché lo si considera uno strumento composito ed integrato di risposta ad un'emergenza o ad un fenomeno, che solitamente integra più fonti di finanziamento. I piani regionali preesistenti alla Garanzia Giovani hanno nella maggior parte dei casi previsto interventi di politica attiva del lavoro, all'interno di una gamma molto ampia di azioni: rafforzamento delle competenze attraverso la formazione, ma anche stabilizzazione contrattuale, sostegno all'ingresso nel mercato del lavoro, sostegno nelle transizioni istruzione formazione e lavoro ecc. Una certa importanza è stata data ad azioni di sviluppo e supporto all'ideazione e realizzazione di progetti imprenditoriali, azioni avanzate da almeno 8 amministrazioni. Alcuni piani, inoltre, hanno sviluppato con più determinazione di altri le azioni rivolte all'inclusione sociale dei giovani, oltreché lavorativa. È il caso della Liguria, ad esempio, che include nel suo Piano Giovani azioni sperimentali di rete, capaci di integrare le politiche dell'istruzione e del lavoro con politiche sociali, per combattere le forme di esclusione sociale e prevenire la dispersione scolastica, ma molte altre regioni intervengono sulla prevenzione della dispersione scolastica e formativa, considerandola una priorità della inclusione sociale e lavorativa giovanile.

---

<sup>27</sup> Le amministrazioni regionali, oltre ai piani, hanno messo in campo in molti casi anche altri strumenti di intervento, nel rispetto delle singole impostazioni di policy e delle scelte effettuate a livello regionale. Nella tabella questi strumenti sono stati talvolta segnalati, ma solo quando hanno avuto una valenza strategica e specifica.

**Tabella 2.4 - La riprogrammazione del fondo IOG (dati al 27/11/2015): differenze tra programmato e riprogrammato (dati in migliaia di euro)**

Regione	Misura Accoglienza, orientamento e presa in carico	Accompagnamento al lavoro	Formazione mirata all'inserimento lavorativo	Reinserimento dei giovani 15-18 in percorsi formativi	Apprendistato per qualifica e diploma professionale	Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	Tirocinio extra curriculare	Servizio Civile Regionale	Servizio Civile Nazionale	Autoimpiego e all'autoimprenditorialità	Mobilità professionale	Bonus occupazionale	Valore finanziario delle riprogrammazioni
Piemonte	4.131	-3.312	0	-9.095	0	0	7.680	0	596	0	0	0	12.407
Valle d'Aosta	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lombardia	0	-5.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
P.A. di Trento	0	-358	839	405	-1.675	0	624	400	0	0	0	-235	2.268
Veneto	2.708	-3.110	-1.640	3.932	0	0	-3.666	0	0	2.475	-699	0	9.116
Friuli Venezia Giulia	0	0	1.315	0	-375	-900	0	0	110	0	-150	0	1.425
Liguria	0	-3.185	0	0	0	0	3.438	295	0	-1.110	-158	721	4.454
Emilia Romagna	0	-1.039	-7.444	6.002	0	0	0	1.576	0	4.904	-2.003	-1.997	12.482
Toscana	-3.191	800	4.000	15.384	-1.350	-150	-800	-13.119	0	0	-578	0	20.184
Umbria	-800	-500	1.500	0	0	0	2.000	0	0	0	0	-2.200	3.500
Marche	-2.859	-619	-1.283	2.016	-1.228	-600	4.378	0	0	-405	-900	1.500	7.893
Lazio	2.360	-5.518	0	0	-9.140	6.000	20.783	0	0	1.500	0	-15.985	30.643
Abruzzo	1.476	0	2.000	124	0	-1.000	5.300	0	0	-6.900	0	-1.000	8.900
Molise	0	0	0	0	50	-50	500	0	-850	350	0	0	900
Campania	-9.120	-7.800	0	0	0	0	10.420	0	0	-1.920	-2.000	10.420	20.840
Puglia	3.460	0	7.000	0	-1.000	-1.000	13.000	-5.000	1.435	-1.000	0	-16.895	24.895
Basilicata	-12	0	0	-1.300	0	-500	1.300	0	212	300	0	0	1.812
Calabria	2.736	0	-5.000	-2.450	-5.482	-5.128	0	0	4.850	15.610	0	-5.136	23.197
Sicilia	-34.000	0	-41.000	10.000	-14.000	0	43.235	0	5.000	30.765	0	0	89.000
Sardegna	0	0	2.200	9.152	0	0	1.814	0	-982	-3.700	0	-7.652	13.166
MLPS	3.172	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.172
<b>Totale (solo regioni)</b>													<b>287.082</b>
<b>Totale</b>	<b>-29.939</b>	<b>-29.641</b>	<b>-37.512</b>	<b>34.169</b>	<b>-34.200</b>	<b>-3.328</b>	<b>110.005</b>	<b>-15.848</b>	<b>10.371</b>	<b>40.869</b>	<b>-6.488</b>	<b>-38.459</b>	<b>195.415</b>

*Nota: la percentuale del volume delle rimodulazioni per regione sul totale è pari a 20,36, mentre la percentuale del volume delle rimodulazioni per misura sul totale è pari a 13,9.*

*Fonte: elaborazioni ISFOL su Piani di attuazione regionali Garanzia Giovani*



Un accento specifico sulla dimensione territoriale e sociale del fenomeno viene messo da alcune amministrazioni, ad esempio Lombardia e P.A. di Trento, che predispongono piani d'ambito e/o territoriali intervenendo sui temi della cittadinanza attiva e del volontariato, anche attraverso progetti di sviluppo locale. Analogamente la Regione Umbria, attraverso un Accordo di Programma Quadro (APQ), interviene sui temi dell'aggregazione, socializzazione e associazionismo, cittadinanza, partecipazione e legalità e politiche degli spazi. La Regione Toscana, invece, include nella sua strategia di intervento sui giovani, attraverso GiovaniSì, oltre alle azioni di sostegno al lavoro attraverso le politiche di attivazione, anche azioni di sostegno abitativo (per esempio voucher per l'affitto per giovani nuclei familiari con figli), proponendo in tal modo una visione integrata del problema. Tutte le amministrazioni regionali sono pertanto intervenute sul problema "giovani" prima della Garanzia Giovani, la maggior parte attraverso politiche di attivazione e sostegno al lavoro, alcune includendo altre azioni di sostegno all'indipendenza.

Occorre segnalare due impostazioni molto particolari e originali di intervento: quella della Lombardia e della Puglia. La prima si avvale, in continuità con la precedente programmazione 2007-2013, dello strumento della Dote Unica Lavoro (DUL), che si configura come strumento trasversale e di risposta ad una vasta platea di beneficiari nelle diverse fasi della propria vita professionale attraverso un'offerta integrata e personalizzata di servizi. Le caratteristiche trasversali di tale strumento non si traducono in un piano regionale di intervento rivolto ai giovani. Nella tabella 2.5 vengono infatti indicati unicamente i Piani territoriali per le politiche giovanili, a valere sul Fondo Nazionale delle Politiche giovanili, il cui scopo principale è la realizzazione di spazi fisici di aggregazione e innovazione.

La Puglia, invece, sviluppa un paradigma di azione che affonda nei concetti di attivazione e partecipazione, e fa riferimento a strumenti di intervento di altro genere, non basati sull'erogazione di servizi.

Un elemento importante da segnalare è che tutti i piani preesistenti la Garanzia Giovani intervengono sulla popolazione giovanile senza individuare in maniera specifica la dimensione dei NEET quale target di intervento, che sarà introdotto in modo definitivo con il Piano Nazionale Garanzia Giovani. Questa dimensione viene raccolta e sviluppata in totale continuità all'interno dei Programmi Operativi Regionali (POR) FSE per il 2014-2020. Un'analisi dei POR, infatti, mostra chiaramente che sono ingenti le risorse attribuite alla Priorità di Investimento (PdI) 8ii (Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso Garanzia per i Giovani) e che tali risorse andranno a finanziare in continuità le azioni che il Piano italiano ha messo in campo attraverso i PAR nel 2014 (vedi tabella 2.5).

**Tabella 2.5 - Regioni con piani preesistenti allo IOG rivolti ai giovani e continuità di intervento attraverso il FSE**

Regioni	Preesistenza di Piani regionali dedicati	Presenza di interventi di politiche attive del lavoro	Presenza di altri strumenti di policy	Continuità IOG - FSE 2014-20
Piemonte	<b>Piano Straordinario per l'Occupazione (2010)</b>  <b>Piano Giovani (2011)</b>  <b>Progetto Straordinario "Garanzia Giovani Piemonte" - GGP (2014)</b>	Inserimento lavorativo e stabilizzazione contrattuale dei giovani Sostegno all'occupazione e all'imprenditorialità  Governance della domanda e offerta (CPI)		Circa un quarto delle risorse del POR FSE sono destinate alla Pdl 8ii. Alcune delle azioni finanziate vanno in continuità con quanto realizzato nel PAR. I destinatari includono (anche) i NEET
Valle d'Aosta	<b>Piano Giovani</b> (D.G.R. 1699/2012 e successiva D.G.R 643/2013) nell'ambito del PAC	Sviluppare le competenze dei giovani, promuoverne la mobilità e l'integrazione nel mdl. Sostenere i processi di transizione fra istruzione, formazione e lavoro e migliorare il collegamento tra sistemi educativi e mdl. Offrire servizi qualificati ai giovani alla ricerca di lavoro. Prevenire la disp. scolastica e formativa. Rafforzare la qualità dei sistemi di istr. e formazione e promuoverne l'innovazione		Gli ambiti principali rispetto ai quali si è ritenuto di intervenire con il POR riguardano l'inserimento lavorativo delle componenti più fragili quali i giovani e i disoccupati di lunga durata. Ai giovani sono destinati € 12.900.000 (pari al 58% delle risorse dell'Asse Occupazione, 23% del totale del POR). Alcune delle azioni finanziate vanno in continuità con quanto realizzato nel PAR
Lombardia	<b>Piani territoriali politiche giovanili</b> (Fondo nazionale politiche giovanili, prima annualità 2014)	Supporto all'ideazione e realizzazione di progetti imprenditoriali	Realizzazione di spazi fisici di aggregazione e innovazione	Nel POR risorse significative per il sostegno dei percorsi di istruzione e formazione prof. che hanno mostrato risultati rilevanti, nel recupero della dispersione scolastica in chiave preventiva rispetto al fenomeno dei NEET e nella preparazione di figure professionali rispondenti al fabbisogno occupazionale del sistema delle imprese
P.A. di Trento	<b>Piani Giovani di zona e d'ambito</b> dal 2005. Policy basate su sviluppo di azioni dirette ai giovani, negli ambiti dell'apprend. formale e non formale, volontariato, animazione socio-educativa, mobilità e informazione () <b>Programma degli interventi per affrontare la crisi occupazionale dei giovani (2011)</b> <b>Piano per l'imprenditorialità giovanile (dal 2013)</b>	Sostegno all'occupazione dei giovani  Realizzazione di progetti imprenditoriali	Cittadinanza attiva e volontariato Progetti di sviluppo locale	La Provincia ha scelto di inserire il target giovani come obiettivo specifico all'interno della Pdl 8i Occupazione, considerandolo uno dei target sensibili del mdl, ma non trattandolo in maniera autonoma



Regioni	Preesistenza di Piani regionali dedicati	Presenza di interventi di politiche attive del lavoro	Presenza di altri strumenti di policy	Continuità IOG - FSE 2014-20
Veneto	<b>Piano Integrato per l'Occupazione Giovanile (2012)</b>	Orientamento, accompagnamento all'inserimento lavorativo, percorsi strutturati finalizzati ad un inserimento coerente con il percorso di istr./formazione, placement scolastico		Nel POR FSE la Pdl 8ii è declinata con azioni di politica attiva e preventive sul mdl e di contrasto al fenomeno dei NEET, anche in continuità con GG (nel POR FSE manca l'articolazione finanziaria di 8ii)
Friuli Venezia Giulia	<b>Piano d'azione per il sostegno all'accesso, rientro o permanenza nel mdl</b> , al cui interno <b>Progetto Giovani</b> (gennaio 2013) nell'ambito del PAC <b>Piano integrato di politiche per l'occupazione e per il lavoro</b> - PIPOL (DGR 731, 17 aprile 2014, e successive modifiche) comprende IOG	Sostegno all'accesso, rientro o permanenza nel mdl  Tutte le misure del PON IOG	Rafforzamento e potenziamento di un sistema di reti di dialogo tra i soggetti coinvolti nella gestione dei servizi al lavoro	Nell'OT 8 particolare attenzione è dedicata alle misure rivolte ai giovani nell'ambito della Pdl 8ii (22,3% delle risorse complessive)
Liguria	<b>Piano Giovani della Regione Liguria</b> (D.G.R. 1037 del 7 agosto 2012 e i numerosi provvedimenti in materia di apprendistato e di tirocini)	Tutte le misure IOG capaci di integrare le politiche dell'istruzione e del lavoro con politiche sociali, per combattere le forme di esclusione sociale e prevenire la disp. scolastica; agevolare l'accesso all'istruzione e alla formazione dei soggetti a rischio di marginalità		Oltre un quarto delle risorse del POR sono allocate nella Pdl 8ii Giovani (26,5%)
Emilia Romagna	<b>Piano per l'accesso dei giovani al lavoro, la continuità dei rapporti di lavoro, il sostegno e la promozione del fare impresa (2012)</b> (€ 40 milioni risorse comunitarie, nazionali e regionali). Il Piano era costituito da 3 fondi principali: fondo per l'assunzione e la stabilizzazione; fondo apprendistato; fondo fare impresa	Attivazione di un investimento straordinario per l'aumento delle competenze dei giovani nella fascia 18-34 anni al fine di contrastare la disoccup. e la precarietà prof., sostenere la creazione di nuove realtà imprenditoriali, premiare le imprese che investono sui giovani e sulla loro formazione		Forte concentrazione delle risorse: gli ambiti principali di intervento riguardano l'inserimento lavorativo delle componenti più fragili quali i giovani. Ai giovani (Pdl 8ii) sono destinati il 52,4% delle risorse dell'Asse, 32,7% del totale del POR
Toscana	<b>Progetto GiovaniSi</b> , attivato nel 2011 nel quadro del Programma Regionale di Sviluppo 2011-2015, definito come «Progetto per l'autonomia dei giovani»	Tirocini (anche retribuiti), misure di studio e formazione, servizio civile, incentivi per percorsi di alta formazione e di ricerca/sperimentazione, incentivazione alle imprese per la stabilizzazione contratti precari e per l'assunzione di giovani laureati, voucher alle madri per la conciliazione dei tempi	Sostegno abitativo (per esempio voucher per l'affitto per giovani nuclei familiari con figli)	L'OT8 assorbe oltre il 50% delle risorse del POR FSE, il 67% di questo, pari a € 256.600.000,00 è destinato alla priorità 8ii finalizzata ad aumentare l'occupazione dei giovani.
Umbria	<b>Accordo di Programma Quadro "I giovani sono il presente" 2010-2012</b> <b>Progetti territoriali per favorire l'inclusione sociale e il protagonismo delle giovani generazioni (2014)</b>	Occupazione giovani e lotta alla precarietà	Tempo libero, aggregazione, socializzazione e associazionismo; cittadinanza, partecipazione e legalità; prevenzione sociale e	La Pdl 8ii rappresenta circa il 15% del POR FSE 2014-20



Regioni	Preesistenza di Piani regionali dedicati	Presenza di interventi di politiche attive del lavoro	Presenza di altri strumenti di policy	Continuità IOG - FSE 2014-20
Marche	<b>Piano Triennale delle Attività produttive 2012/2014</b> , con linee di policy direttamente rivolte all'occupazione giovanile	Misure di politiche attive quali borse lavoro, incentivi, bonus assunzionali, borse di studio e sostegno alla creazione d'impresa; valorizzazione delle potenzialità professionali e delle prospettive occupazionali dei mestieri artigiani	promozione del benessere; cultura, creatività, talenti e politiche degli spazi; servizi e consumo  Qualità dei servizi educativi e formativi; sostegno alla ricerca, al trasferimento tecnologico e all'innovazione sostenendo il coinvolgimento dei giovani laureati nell'interazione tra sistema produttivo e conoscenza	L'Asse Occupazione, OT8, rappresenta il 63% circa delle risorse. La Pdl 8ii sarà attivata soprattutto nel corso dell'ultimo periodo di programmazione per garantire continuità ad alcune tipologie di intervento che, in fase di avvio, saranno garantite dal PON IOG.
Lazio	<b>"Piano Giovani"</b> (D.G.R. 359/2012): l'obiettivo è di contribuire, attraverso la valorizzazione dell'occ. giovanile, al rilancio economico ed occupazionale del territorio, all'interno di un modello di sviluppo innovativo e sostenibile	Interventi mirati alla formazione e all'inserimento lavorativo dei giovani		Il 54% delle risorse dell'OT8 sono destinate alla Pdl 8ii. Una seconda focalizzazione è dedicata a favorire l'accesso all'occupazione dei giovani (36% del valore dell'OT 8)
Abruzzo	<b>Programma Obiettivo Giovani</b> finanziato da MLPS realizzato attraverso Italia Lavoro  <b>Piano integrato Giovani Abruzzo</b> (2011). Obiettivo: aumentare i livelli occup. di giovani laureati e diplomati e usare un unico modello di azione sul territorio che si attesti su indicazioni europee. È lo strumento per agevolare l'ingresso nel mdl di giovani fino a 35 anni, diplomati e laureati, inoccupati/disoccupati residenti in regione. Il piano identifica le azioni che il MLPS ha finanziato per il programma Obiettivo Giovani e i programmi a valenza nazionale Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale (AMVA) e FlxO S&U	Apprendistato e avvio a vecchi mestieri artigianali  Formazione e innovazione per l'occupazione e l'occupabilità Autoimprenditorialità		L'integrazione sostenibile nel mdl dei giovani trova nel POR FSE, ma con un rilievo abbastanza contenuto (12,5% sul POR, 27,7% sull'intero Asse 8)
Molise	<b>Piano Integrato Giovani Molise</b> , approvato con D.G.R. 473 (modificato con D.G.R. 674/2012). Obiettivo: agevolare l'ingresso nel mdl di 1.800 giovani fino a 35 anni, diplomati e laureati, inoccupati/disoccupati residenti in regione, per favorire la transizione scuola-lavoro e stimolare l'imprenditorialità e il sistema	Placement Creazione di impresa Occupabilità, con percorsi sperimentali di orientamento e formazione integrata		Programma plurifondo FSE FESR, al cui interno trova spazio la priorità di intervento Giovani nell'ambito dell'Asse 6 Occupazione L'OT 8 (Asse 6) dispone del 15,3% delle risorse del PO



Regioni	Preesistenza di Piani regionali dedicati	Presenza di interventi di politiche attive del lavoro	Presenza di altri strumenti di policy	Continuità IOG - FSE 2014-20
	<p>produttivo regionale. Il Piano identifica le azioni che il MLPS ha finanziato per il programma Obiettivo Giovani e i programmi a valenza nazionale Apprendistato e Mestieri a Vocazione Artigianale (AMVA) e FlxOS&amp;U</p> <p><b>Progetto PIGMEu-Piano Integrato Giovani Molise in Europa</b>- cofinanziato dalla Commissione europea nell'ambito del Programma Settoriale di Apprendimento Permanente Leonardo Da Vinci 2014</p> <p><b>Pacchetto Giovani- Bonus per l'occupazione – Giovani in impresa</b> nell'ambito del II Atto integrativo all'APQ in materia di Politiche del Lavoro</p>			
Campania	<p><b>Piano d'Azione straordinario per l'occupazione "Campania al lavoro!",</b> contiene una linea di attività direttamente rivolta ai giovani. Il pacchetto prevede varie misure per facilitare l'inserimento lavorativo, simili a quelle contenute in GG</p>	<p>Contratti di apprendistato professionalizzante incentivi all'assunzione borse di dottorato di durata triennale</p>		Molto rilevante la dotazione finanziaria per l'OT8 (42% del POR), di questi circa il 30% riguarda la Pdl 8ii
Puglia <sup>28</sup>	<p><b>Bollenti Spiriti</b>, nato per investire sul protagonismo dei giovani (anche in ambito formativo) e che nel corso degli anni ha dato vita a numerose iniziative (riqualificazione di beni e spazi pubblici, auto-impresa ed educazione non formale). Si articola in piani biennali che si proiettano su un triennio: stabiliscono priorità (anche in base a un'attività sistematica di valutazione dei piani precedenti) e realizzano un sistema di interventi integrati con diverse fonti di finanziamento. Le politiche giovanili sono trattate come partecipazione e non erogazione di servizi a target</p>	<p>Costruzione di capacità Attivazione</p> <p>Non segmentazione degli interventi per target di destinatari</p>		Programma plurifondo, il 35% del FSE allocato su OT 8 Occupazione

<sup>28</sup> Per la originale impostazione della Regione Puglia circa le politiche rivolte ai giovani, si veda in particolare la monografia sulla Regione Puglia, in Allegato II.





Regioni	Preesistenza di Piani regionali dedicati	Presenza di interventi di politiche attive del lavoro	Presenza di altri strumenti di policy	Continuità IOG - FSE 2014-20
Basilicata	<b>Patto per i Giovani</b> (D.G.R. n. 860 del 2006), nel quale erano coordinate diverse misure, sostenute da fonti di finanziamento diversificate.	Sostegno dell'occupazione giovanile innalzamento delle competenze nei settori dell'animazione culturale e turistica		La Pdl 8ii giovani, che ammonta al 30% dell'Asse 8 (e il 12,5% sul totale) contiene il target NEET e una serie di azioni in continuità con GG: creazione e rafforzamento di punti di contatto per il profiling, accompagnamento al lavoro, orientamento, bilancio di competenze e inserimento in percorsi di formazione ed inserimento lavorativo
Calabria	Nessun Piano di intervento preesistente al PAR			Metà delle risorse FSE all'interno del Programma plurifondo (circa 127,2 milioni di euro) sono allocate sull'OT 8. La forte sinergia e continuità tra GG e programmazione 2014-2020 è finalizzata a mettere a sistema alcuni elementi innovativi introdotti dal PAR (ruolo governance SPI, utilizzo delle tecniche di profiling, costituzione di pacchetti personalizzati), ed ampliare il bacino dei destinatari degli interventi, provando a raggiungere almeno 80% dei NEET
Sicilia	<b>Piano straordinario per il lavoro: Occupazione Giovani</b> (D.G.R. 246 del 13 luglio 2012)	Occupabilità, rafforzamento di sistema		Sulla priorità giovani sono destinate il 12,3% delle risorse del POR. Le azioni previste vanno in continuità con quanto avviato dal PAR
Sardegna	<b>Il Piano straordinario per l'occupazione e per il lavoro</b> (2011): sono stati stanziati 5 milioni di euro per il finanziamento di interventi per favorire l'inserimento occ. di oltre 400 giovani <b>Piano specifico per la lotta contro la dispersione scolastica e il miglioramento del sistema scolastico</b> (2011) indirizzato ai giovani in età scolare a rischio abbandono. Numerosi avvisi rivolti specificamente ai giovani (Europeando, Master and Back)	Sostegno all'autoimprenditorialità, contrasto alla dispersione scolastica		Nell'ambito della Pdl 8ii, che assorbe circa il 7% delle risorse del POR FSE, si finanziano, azioni rivolte ai giovani e misure di rafforzamento di quelle avviate con lo IOG

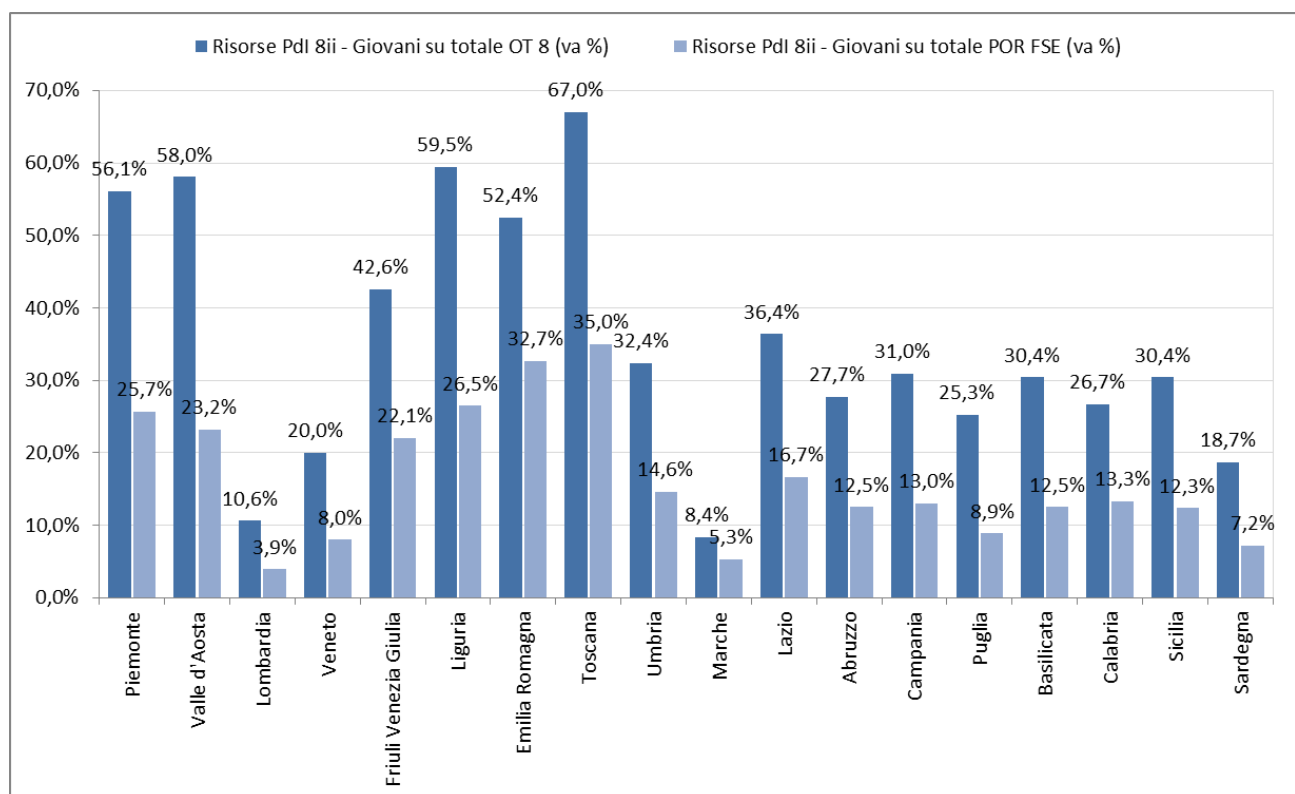
Fonte: Monografie regionali ISFOL e POR FSE 2014-2020



Di altrettanto interesse è il peso finanziario che la continuità di intervento sul target giovani mostra guardando alla programmazione 2014-20. Nella figura 2.1 sono indicate le risorse attribuite all'interno dei POR al target giovani sia in riferimento all'intero programma operativo, sia in riferimento all'Obiettivo Tematico (OT) 8, al cui interno viene, secondo la logica di intervento della programmazione del FSE, prevista la Priorità di Investimento 8ii Giovani.

Un gruppo di regioni dedica più della metà delle risorse dell'OT 8 alla priorità giovani; ciò è ancora più evidente se si considera il peso che questa priorità ha sul totale delle risorse dei POR: oltre un terzo delle risorse del POR Toscana sono per i giovani, lo stesso per l'Emilia Romagna. Anche Liguria, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Valle d'Aosta dedicano oltre il 20% delle risorse POR ai giovani.

**Figura 2.1 - Programmazione FSE 2014-2020 per Priorità di Investimento e regione**



Fonte: elaborazioni ISFOL su POR FSE 2014-2020



## 2.3 La programmazione attuativa: analisi dei bandi e avvisi pubblici

L'analisi degli avvisi raccolti rappresenta una preziosa fonte informativa sulle scelte relative agli interventi da finanziare all'interno del quadro di policy definito da Garanzia Giovani<sup>29</sup>. Ciò appare particolarmente rilevante ai fini valutativi in quanto rende possibile approfondimenti dal punto di vista dei contenuti delle azioni che si vanno a finanziare e delle modalità procedurali prescelte per l'attuazione, consentendo di far emergere aspetti comuni e peculiarità territoriali. Gli avvisi ed i bandi esaminati rappresentano la gran parte della programmazione attuativa, ma occorre considerare che in questo processo intervengono anche altri strumenti, quali delibere e determine regionali, che completano il quadro degli impegni finanziari a valere su IOG e su Garanzia Giovani più in generale.

Le informazioni registrate nella banca dati consentono di soddisfare le seguenti domande conoscitive:

- Quante sono le risorse mobilitate all'interno della Garanzia Giovani e quali sono le combinazioni tra le diverse fonti di finanziamento? Come si inseriscono le risorse IOG all'interno del quadro complessivo dei finanziamenti rivolti al piano Garanzia Giovani?
- Quali sono gli interventi supportati dalla Garanzia Giovani e quali sono le caratteristiche dei destinatari a cui si rivolgono? Si tratta di azioni di sostegno individuali o fanno parte di percorsi strutturati?
- Quali sono i soggetti chiamati a concorrere alla realizzazione degli interventi di Garanzia Giovani? Quali le forme di partenariato pensate per l'attuazione della Garanzia Giovani nei territori?

### *Un quadro di insieme*

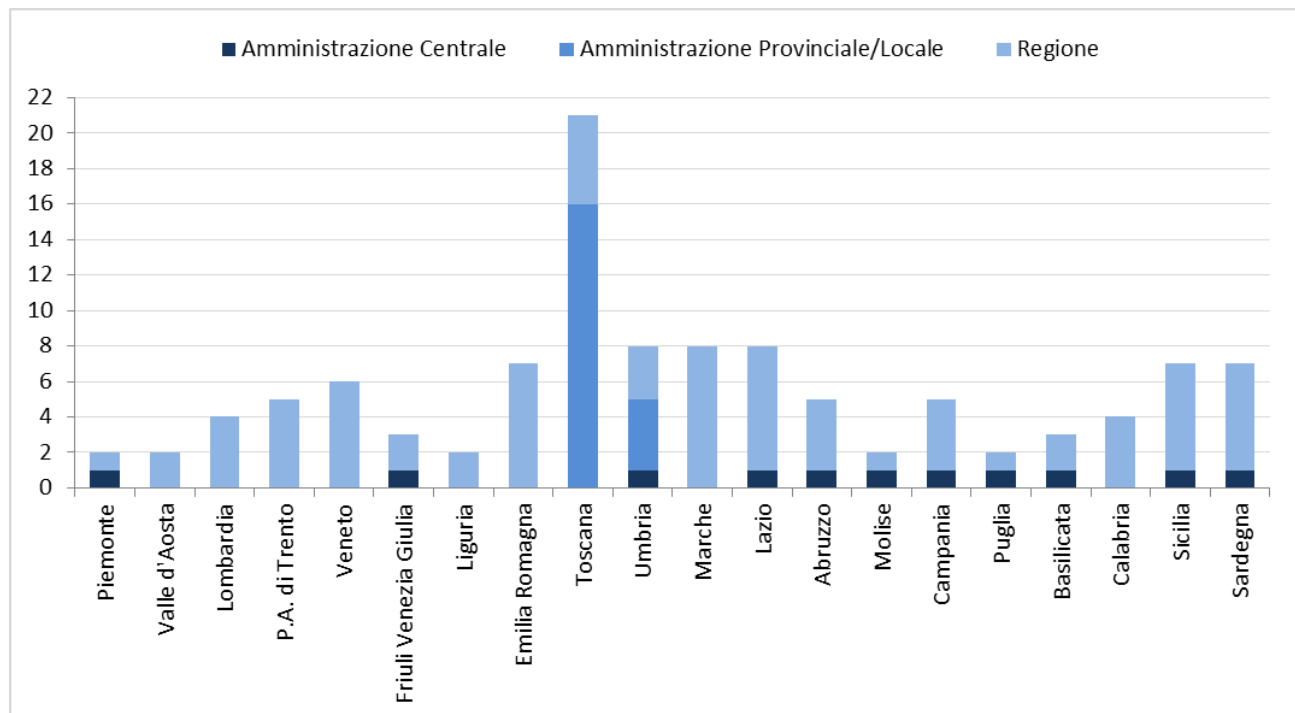
Gli avvisi censiti sono complessivamente 111 distribuiti in tutte le regioni e province autonome eleggibili allo IOG (vedi figura 2.2). Per quanto riguarda i soggetti emittenti, la maggior parte degli avvisi (80) risulta emesso dalle amministrazioni regionali, 20 avvisi dalle amministrazioni provinciali/locali e 11 dall'amministrazione centrale. In particolare, solo due regioni (Toscana e Umbria) presentano avvisi provinciali/locali; si tratta di azioni esclusivamente dedicate a giovani 15-18enni per il loro reinserimento in percorsi formativi. Quando il soggetto emittente è l'amministrazione centrale questa coincide sempre con il Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale e fa riferimento alla misura del servizio civile nazionale (vedi tabella 2.6).

---

<sup>29</sup> Si rimanda all'Allegato I.2 del presente Rapporto per l'approfondimento sulla progettazione della banca dati avvisi e bandi Garanzia Giovani dell'ISFOL.



**Figura 2.2 - Distribuzione degli avvisi per regione di riferimento e soggetto emittente (valori assoluti; N = 111)**



Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Dall'analisi realizzata emerge, infatti, una esclusività di competenze dei soggetti emittenti su alcune specifiche misure. In particolare:

- tra gli avvisi monomisura il servizio civile viene gestito nella maggior parte dei casi da specifiche strutture regionali (settori dedicati al servizio civile in capo all'amministrazione regionale) e nazionali (Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale);
- la misura 2-B reinserimento nel percorso di istruzione e formazione dei 15-18enni è prerogativa delle amministrazioni provinciali/locali;
- la gestione degli avvisi multimisura è riservata alle amministrazioni regionali.

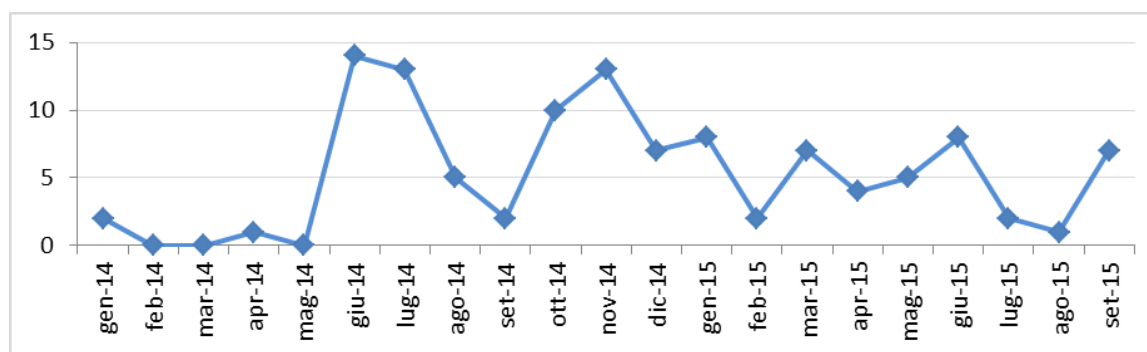
Da un punto di vista temporale, la pubblicazione degli avvisi è avvenuta nella maggior parte dei casi (68 avvisi) nel periodo gennaio-dicembre 2014, per gli altri 43 avvisi il periodo di pubblicazione è compreso tra gennaio e settembre 2015; non stati censiti avvisi relativi al 2013<sup>30</sup>. L'analisi per data di pubblicazione (vedi figura 2.3) consente di evidenziare come i mesi in cui si riscontra una più elevata dinamicità nell'emissione degli avvisi sono giugno 2014 (immediatamente dopo la partenza della Garanzia Giovani del primo maggio 2014) e novembre 2014 (in questo caso l'elevato numero dipende dalla pubblicazione degli avvisi sul servizio civile nazionale da parte del Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale).

<sup>30</sup> Il periodo di rilevazione è settembre 2013 – settembre 2015. Come già detto il primo settembre 2013 è la data di ammissibilità della spesa relativa alle azioni IOG e i finanziamenti di tali azioni possono essere concessi con effetto retroattivo.

**Tabella 2.6 - Distribuzione degli avvisi per misura e soggetto emittente (valori assoluti; N = 111)**

	Amministrazione centrale	Amministrazione provinciale/locale	Amministrazione regionale	Totale
Monomisura	11	20	57	88
1			4	4
2-A			8	8
2-B		20	3	23
3			4	4
4			3	3
5			14	14
6	11		8	19
7			9	9
8			4	4
Multimisura			23	23
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>80</b>	<b>111</b>

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

**Figura 2.3 - Distribuzione degli avvisi per mese e anno della pubblicazione (valori assoluti; N=111)**

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Spostando l'attenzione sulle caratteristiche procedurali degli avvisi (vedi tabella 2.7), la tipologia di procedura attuativa più diffusa risulta essere la valutazione di merito delle proposte che riguarda 52 bandi emessi; 19 sono gli avvisi di accreditamento operatori o di selezione di soggetti attuatori; i restanti avvisi sono distribuiti tra la procedura a sportello (20 avvisi) e la procedura di selezione diretta dei beneficiari (20 avvisi). Se l'amministrazione centrale ha emesso solo avvisi di selezione diretta dei beneficiari, la tipologia di procedura maggiormente utilizzata dalle amministrazioni provinciali/locali è la valutazione di merito delle proposte. Le amministrazioni regionali hanno utilizzato tutte le tipologie, specializzandosi negli avvisi di accreditamento.



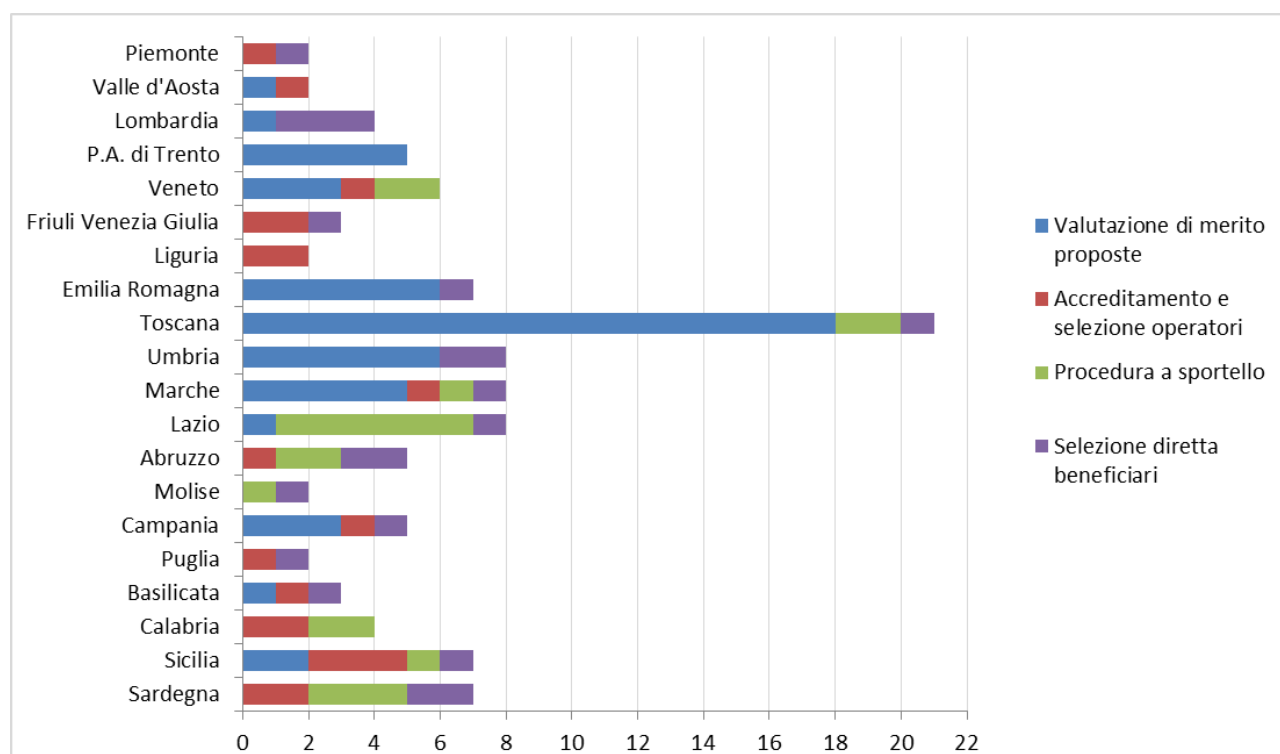
**Tabella 2.7 - Distribuzione degli avvisi per tipologia di procedura e soggetto emittente (valori assoluti; N = 111)**

	Valutazione di merito proposte	Accreditamento e selezione operatori	Procedura a sportello	Selezione diretta dei beneficiari	Totale
Amministrazione centrale				11	11
Amministrazione provinciale/locale	19		1		20
Amministrazione regionale	33	19	19	9	80
<b>Totale</b>	<b>52</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>111</b>

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Il quadro variegato della distribuzione territoriale degli avvisi emessi per tipologia della procedura (vedi figura 2.4) mette in evidenza la forte caratterizzazione regionale della programmazione attuativa della Garanzia Giovani, che risente da un lato dell'autonomia delle regioni nella gestione della policy in oggetto, dall'altro della forte specializzazione delle regioni sulla realizzazione delle politiche formative e del lavoro.

**Figura 2.4 - Distribuzione degli avvisi per regione di riferimento e tipologia di procedura (valori assoluti; N = 111)**



Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Di particolare interesse si rivela l'analisi degli avvisi di accreditamento che rappresentano una tipologia di avviso finalizzata, tra le altre cose, a regolamentare l'ingresso di soggetti privati nel mercato dell'intermediazione del lavoro. All'interno della programmazione attuativa Garanzia Giovani diverse regioni presentano avvisi di questo tipo (vedi tabella 2.8). La presenza e la diffusione di tale tipologia di



avviso nei singoli contesti regionali si dimostra coerente con il Piano Garanzia Giovani, che rappresenta per l'Italia la prima sperimentazione di un nuovo modello di sviluppo dei servizi per il lavoro che si basa sulla collaborazione tra operatori pubblici e privati.

**Tabella 2.8 - Distribuzione degli avvisi di accreditamento per misura (N = 19)\* e approfondimento qualitativo sui soggetti individuati per l'accREDITamento**

	Monomisura	Multimisura	Soggetti individuati per l'accREDITamento**
Piemonte		1; 3; 5	
Valle d'Aosta		1; 3; 5	Organismi di formazione accreditati, soggetti autorizzati all'intermediazione
Veneto	1		
Friuli Venezia Giulia	2-A		
	7		
Liguria		1; 2-A; 2-B; 3; 5; 7	ATI composte da: organismi formazione accreditati, soggetti autorizzati all'intermediazione; terzo settore; istituti scolastici e università; organizzazioni sindacali e datoriali, camere di commercio
		1; 3; 5; 8	
Marche		1; 2-A; 3; 5; 7; 8	ATI composte da: organismi formazione accreditati, soggetti autorizzati all'intermediazione
Abruzzo		1; 2-A; 2-B; 3; 4; 5; 8	
Campania		1; 2-A; 2-B; 3; 4; 5; 6; 7; 8	
Puglia		1; 2-A; 3; 5; 8	ATI composte da: organismi formazione accreditati, soggetti autorizzati all'intermediazione; distretti produttivi/tecnologici; organizzazioni datoriali; terzo settore; istituti scolastici e università
Basilicata		1; 2-A; 3; 5; 7; 8	
Calabria		1; 3	Soggetti pubblici e privati
Sicilia	2-A		
	8		
Sardegna	1		
	8		

\*Ogni riga corrisponde ad un avviso

\*\*L'informazione sui soggetti individuati per l'accREDITamento proviene dall'analisi qualitativa condotta a titolo esemplificativo sugli avvisi di cinque regioni

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

La tabella 2.8 fornisce il dettaglio in termini di misure attivate per mezzo degli avvisi di accREDITamento. L'approfondimento qualitativo degli avvisi contenenti questa tipologia di intervento consente di fornire ulteriori elementi conoscitivi relativamente alle caratteristiche dei soggetti chiamati a partecipare e dei servizi offerti. A titolo esemplificativo, l'analisi è stata realizzata su cinque regioni. Si tratta nella maggior parte dei casi di avvisi che promuovono la cooperazione tra servizi pubblici per l'impiego ed operatori pubblici e privati, per l'erogazione dei servizi per il lavoro destinati ai giovani. Le misure maggiormente ricorrenti in questi avvisi sono l'accoglienza, presa in carico e orientamento e l'accompagnamento al lavoro. I soggetti individuati per l'accREDITamento prevalentemente sono gli organismi accreditati per la formazione e i soggetti autorizzati all'intermediazione.



### Le misure

Gli avvisi riguardano nella maggior parte dei casi una singola misura (88 avvisi); i restanti 23 avvisi censiti sono multimisura. La misura maggiormente ricorrente tra gli avvisi monomisura è la 2-B relativa al reinserimento dei 15-18enni in percorsi formativi (23 avvisi). L'elevato numero di questi avvisi dipende dall'attuazione provinciale della misura in alcune regioni (Umbria e Toscana), che ha determinato l'emanazione di singoli avvisi per ogni provincia. Segue la misura 6 del servizio civile (19 avvisi) e la misura 5 del tirocinio extra curriculare (14 avvisi) (vedi tabella 2.9).

**Tabella 2.9 – Distribuzione degli avvisi monomisura e multimisura (valori assoluti; N = 111)**

Misure Garanzia Giovani	Avvisi
Monomisura	88
1	4
2-A	8
2-B	23
3	4
4	3
5	14
6	19
7	9
8	4
Multimisura	23
<b>Totale</b>	<b>111</b>

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Con riferimento agli avvisi multimisura, la tabella 2.10 consente di approfondirne il contenuto e la localizzazione. La scelta di privilegiare quest'approccio dipende in alcuni casi dalla necessità di disegnare percorsi integrati che combinano interventi diversi ma complementari; in altri la scelta si associa alle caratteristiche procedurali dell'avviso. In questo secondo caso si tratta di avvisi finalizzati all'accreditamento degli operatori per l'attuazione simultanea delle diverse misure previste dal PAR. La tipologia procedurale di emissione del bando più frequente per gli avvisi multimisura è proprio l'accreditamento (vedi figura 2.5) Attraverso questi avvisi le regioni hanno provveduto a regolamentare l'accesso al mercato dei servizi e ad ampliarlo ad ulteriori soggetti.



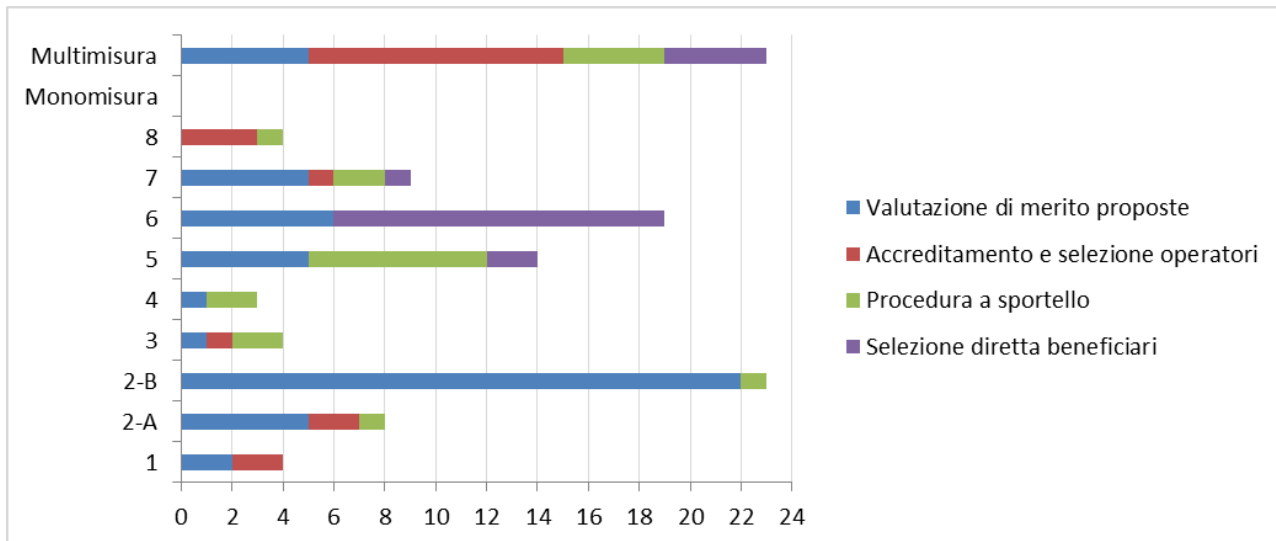
**Tabella 2.10 - Distribuzione degli avvisi multimisura per regione e misure (valori assoluti; N = 23)**

Regione	Misure Garanzia Giovani*
Piemonte	1; 3; 5
Valle d'Aosta	1; 2-A; 3; 5; 6 1; 3; 5
Lombardia	1; 2-A; 2-B; 3; 5 1; 3; 5
P.A. di Trento	1; 3; 5 2-A; 5
Veneto	1; 2-A; 2-B; 3; 5; 7; 8 1; 2-A; 3; 5; 8; 9
Liguria	1; 2-A; 2-B; 3; 5; 7 1; 3; 5; 8
Marche	1; 2-A; 3; 5; 7; 8 2-B; 4
Lazio	1; 3
Abruzzo	1; 2-A; 2-B; 3; 4; 5; 8 4; 9
Campania	1; 2-A; 2-B; 3; 4; 5; 6; 7; 8
Puglia	1; 2-A; 3; 5; 8
Basilicata	1; 2-A; 3; 5; 7; 8
Calabria	1; 3 1; 3; 8
Sardegna	5; 9

\*Ogni riga corrisponde ad un avviso

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Se per gli avvisi multimisura prevale la tipologia accreditamento, per quelli monomisura la tipologia procedurale più frequente è la valutazione di merito delle proposte, che riguarda in particolare le misure dedicate alla formazione: la 2-A formazione mirata all'inserimento lavorativo, la 2-B reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi e la 7 sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, soprattutto per la componente formativa collegata a questa misura (vedi figura 2.5). La tipologia procedurale dell'accreditamento oltre a caratterizzare gli avvisi multimisura, risulta prevalente anche all'interno di avvisi monomisura che riguardano in modo specifico la misura 8 relativa alla mobilità professionale. Gli avvisi con selezione diretta dei beneficiari rappresentano la tipologia procedurale più diffusa per la misura 6 del servizio civile. Infine, la modalità a sportello (già utilizzata nell'ambito delle azioni di FSE) è stata utilizzata per le misure relative all'accompagnamento al lavoro, all'apprendistato e al tirocinio extra curriculare, per quelle azioni in cui le amministrazioni hanno maturato nel corso del tempo una maggiore esperienza, essendo tale procedura molto veloce e riservata a progetti già "cantierabili", cioè in grado di essere avviati subito. In definitiva, l'analisi mette in evidenza una correlazione tra misura messa a bando e procedura di emanazione degli avvisi.

**Figura 2.5 – Distribuzione degli avvisi per misura e tipologia di procedura (valori assoluti; N = 111)**

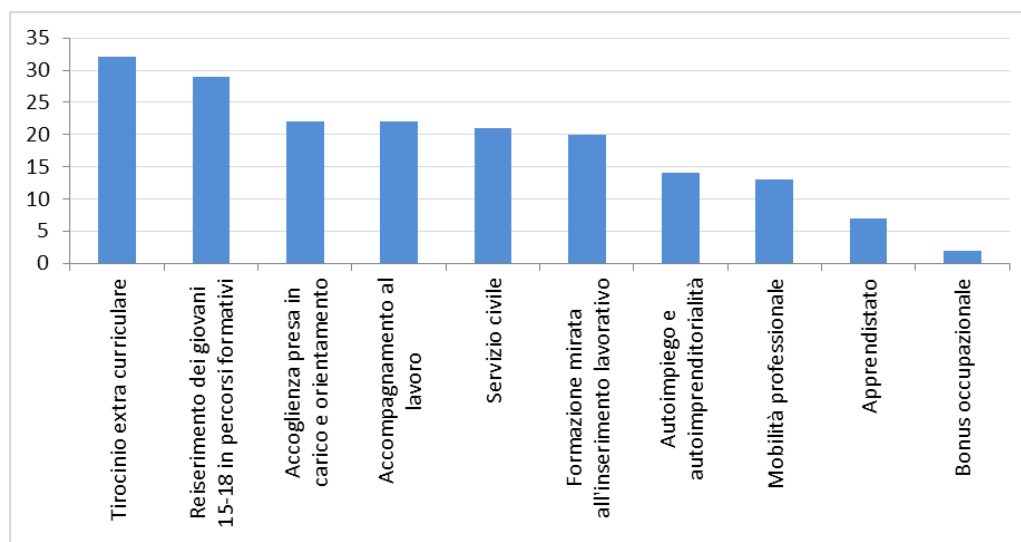
Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Attraverso l'analisi delle misure attivate a prescindere dall'avviso di riferimento (utilizzando cioè come unità di analisi il conteggio delle misure e non l'avviso<sup>31</sup>, in particolare per gli avvisi multimisura) è possibile fare una prima valutazione della rilevanza della programmazione attuativa rispetto alla strategia (per un ulteriore approfondimento che tenga conto anche delle risorse finanziarie si rimanda all'analisi degli interventi attivati).

Tutte le misure previste in fase di definizione della strategia Garanzia Giovani sono state avviate nel periodo esaminato, anche se diverso è il numero di avvisi emessi per singola misura (vedi figura 2.6). Le concentrazioni maggiori si riscontrano sulla misura 5 relativa al tirocinio extra curriculare (si presenta in 32 avvisi), e sulla misura 2-B dedicata al reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi (riguarda 29 avvisi). Seguono le misure relative all'accoglienza presa in carico e orientamento (22 avvisi) e all'accompagnamento al lavoro (22 avvisi). In fase di programmazione attuativa ampio spazio è riservato al servizio civile, che riguarda un pacchetto consistente avvisi (21 avvisi), e alla formazione mirata all'inserimento lavorativo (20 avvisi). La misura 7 dedicata al sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità e la misura 8 sulla mobilità professionale presentano un numero meno consistente di avvisi (rispettivamente 14 e 13 avvisi). Residuali sono la misura 4 sull'apprendistato (7 avvisi) e la misura 9 sul bonus occupazionale (2 avvisi).

La distribuzione delle misure all'interno degli avvisi si dimostra coerente con la strategia Garanzia Giovani esplicitata in fase di programmazione, che riserva la quota maggiore di risorse alla misura dedicata ai tirocini (il 29,3% delle risorse complessive del PON IOG). Su questa misura inoltre si concentrano le risorse riallocate in fase di riprogrammazione dei PAR, a conferma della grande attenzione ad essa riservata.

<sup>31</sup> Questa operazione si rende necessaria per poter conteggiare le misure contenute all'interno degli avvisi multimisura. In totale le misure conteggiate risultano 177 su 111 avvisi.

**Figura 2.6 – Distribuzione delle misure attivate (valori assoluti; N = 182\*)**

\*L'unità di misura è rappresentata dalla misura e non dagli avvisi

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

### *Le risorse finanziarie*

Gli avvisi emanati contemplano nell'85,6% dei casi un unico canale di finanziamento (monofondo) e fanno riferimento soprattutto allo IOG (solo in due casi il canale di finanziamento monofondo è diverso da IOG, ed è nello specifico PAC per un avviso del Friuli Venezia Giulia e Altro fondo nazionale per la Sardegna). Gli avvisi finanziati da più fondi (plurifondo) rappresentano il 14,4% del totale e in questi casi si tratta di avvisi in cui le diverse risorse che finanziano azioni Garanzia Giovani si combinano con lo IOG, ad eccezione di due avvisi. In particolare, per questi due avvisi emanati da Abruzzo e Friuli Venezia Giulia, la combinazione non contempla lo IOG, ma riguarda il FSE 2007-2013 che in un caso si combina con il PAC e nell'altro con altre risorse regionali (vedi tabella 2.11).

L'esiguo numero degli avvisi plurifondo e degli avvisi monofondo contenenti strumenti finanziari diversi da IOG (si tratta di 18 avvisi), potrebbe essere attribuito all'urgenza di impegnare le risorse dello IOG nella prima fase di attuazione della Garanzia Giovani, e non consente, per il momento, di approfondire adeguatamente l'analisi delle combinazioni tra le diverse fonti di finanziamento e dell'incidenza delle risorse IOG all'interno del quadro complessivo delle politiche di Garanzia Giovani.

**Tabella 2.11 - Numero di avvisi per canale di finanziamento e combinazione delle risorse (valori assoluti e percentuali)**

	Monofondo	Plurifondo	Totale complessivo
IOG	93		93
IOG + Altro fondo		1	1
IOG + D.L.76/2013		1	1
IOG + Fondi Regionali		6	6
IOG + FSE14-20		4	4
IOG + FSE14-20 + Fondi Regionali		1	1
IOG + PAC+ D.L.76/2013		1	1
FSE07-13 + Fondi Regionali		1	1
FSE07-13 + PAC		1	1
PAC	1		1
Altro fondo	1		1
<b>Totale complessivo</b>	<b>95</b>	<b>16</b>	<b>111</b>
<b>v%</b>	<b>85,60%</b>	<b>14,40%</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Limitando l'analisi ai 16 avvisi plurifondo, è possibile fare alcune osservazioni in merito all'integrazione tra fonti di finanziamento. In particolare, la tabella 2.12 mostra le dieci regioni che hanno utilizzato risorse extra IOG in relazione alle misure finanziate con tali risorse e in combinazione con lo IOG. È interessante osservare come la misura maggiormente in grado di attrarre l'investimento di risorse provenienti da fonti diverse è il tirocinio extra curriculare, che interessa gli avvisi relativi a sei regioni su dieci. All'interno di questa misura lo IOG si somma con altri canali finanziari a seconda della regione di riferimento: nelle regioni settentrionali (Emilia Romagna, Toscana e P.A. di Trento) l'integrazione è con il FSE 2014-2020, mentre nelle regioni meridionali (Basilicata Campania e Sicilia) tale integrazione avviene con altre risorse nazionali, provenienti soprattutto dal PAC e dalla D.L. 76/2013<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Questo dato è coerente con il fatto che queste regioni potevano utilizzare le risorse provenienti dal DL 76/2013 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti.) solo per realizzare i tirocini.

**Tabella 2.12 – Regioni per canale di finanziamento, combinazione delle risorse e misure finanziate**

		Misure Garanzia Giovani						
	1	2-A	2-B	3	4	5	6	7
Abruzzo					FSE07-13; Fondi reg.			FSE07-13; Fondi reg.
Basilicata						IOG; Altro fondo naz.		
Campania						IOG; PAC; D.L.76/13		
Emilia Romagna	IOG; Fondi reg.					IOG; FSE14- 20	IOG; Fondi reg; Altro fondo naz.	IOG; FSE14-20
Friuli Venezia Giulia		PAC						FSE07-13; PAC
Marche								IOG; FSE14-20
Sardegna				IOG; Fondi reg.	Altro fondo naz.			
Sicilia						IOG; D.L.76/13		
Toscana			IOG; Fondi reg.			IOG; FSE14- 20		
P.A. di Trento	IOG; FSE14-20; Fondi reg.	IOG; Fondi reg.		IOG; FSE14-20; Fondi reg.		IOG; FSE14- 20; Fondi reg.		

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Gli avvisi che riportano informazioni sull'ammontare finanziario sono complessivamente 97 su 111 (vedi tabella 2.13). Per i restanti 14 avvisi che non riportano la quantificazione delle risorse, è necessario specificare che si tratta nella maggior parte dei casi (8) di avvisi che non comportano la definizione di un impegno finanziario in quanto mettono a bando azioni di sistema, quali l'accreditamento per l'erogazione dei servizi, l'istituzione di elenchi di soggetti attuatori o la partecipazione di operatori all'attuazione del PAR (per l'analisi delle risorse per intervento si rimanda più avanti nel presente paragrafo).

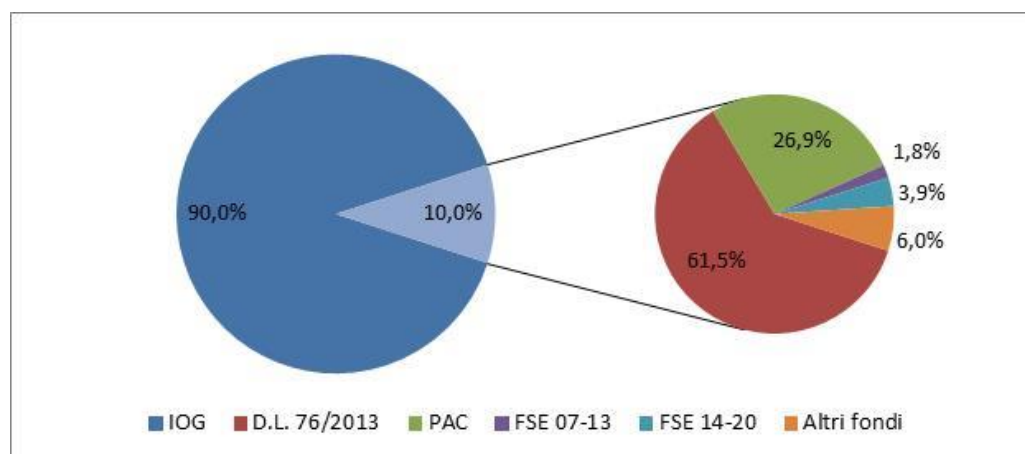
Concentrando l'attenzione sulle risorse, il Friuli Venezia Giulia si presenta come unica regione ad aver emanato avvisi Garanzia Giovani finanziati in maniera quasi esclusiva da fondi diversi da IOG. Mentre la P.A. di Trento, Emilia Romagna e Sicilia presentano una programmazione attuativa che ricorre a risorse extra IOG nel finanziamento delle azioni Garanzia Giovani per un terzo delle risorse complessive.

Sul totale degli avvisi solo il 10% delle risorse proviene da fonti diverse dallo IOG (vedi figura 2.7). La maggior parte di queste risorse fa riferimento ai finanziamenti della D.L. 76/2013 (61,5% delle risorse non IOG) e al PAC (26,9% delle risorse non IOG).

**Tabella 2.13 - Regioni per numero di avvisi e risorse finanziarie (valori assoluti e valori percentuali)**

	Avvisi complessivi (numero)	Avvisi con risorse (numero)	Risorse IOG (euro)	Risorse NON IOG (euro)	Risorse complessive (euro)	Contributo IOG (%)
Piemonte	2	2	23.489.000,00		23.489.000,00	100,0
Valle d'Aosta	2	1	2.075.376,00		2.075.376,00	100,0
Lombardia	4	3	75.380.000,00		75.380.000,00	100,0
P.A. di Trento	5	5	5.571.000,00	3.491.000,00	9.062.000,00	61,5
Veneto	6	5	74.523.778,83		74.523.778,83	100,0
Friuli Venezia Giulia	3	3	310.000,00	20.435.123,00	20.745.123,00	1,5
Liguria	2	2	10.852.962,14		10.852.962,14	100,0
Emilia Romagna	7	3	4.257.974,87	2.160.000,00	6.417.974,87	66,3
Toscana	21	21	23.616.951,62	290.082,00	23.907.033,62	98,8
Umbria	8	8	16.365.000,00		16.365.000,00	100,0
Marche	8	6	21.973.300,00	405.000,00	22.378.300,00	98,2
Lazio	8	8	71.999.250,00		71.999.250,00	100,0
Abruzzo	5	4	10.338.000,00	812.000,00	11.150.000,00	92,7
Molise	2	2	3.396.340,00		3.396.340,00	100,0
Campania	5	5	114.410.955,00		114.410.955,00	100,0
Puglia	2	2	44.100.000,00		44.100.000,00	100,0
Basilicata	3	2	9.686.400,00		9.686.400,00	100,0
Calabria	4	2	32.654.883,44		32.654.883,44	100,0
Sicilia	7	7	92.735.000,00	44.920.723,22	137.655.723,22	67,4
Sardegna	7	6	23.500.975,81	571.666,90	24.072.642,71	97,6
<b>Totale complessivo</b>	<b>111</b>	<b>97</b>	<b>661.237.147,71</b>	<b>73.085.595,12</b>	<b>734.322.742,83</b>	<b>90,0</b>

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

**Figura 2.7 - Distribuzione percentuale delle risorse complessive (valori percentuali)**

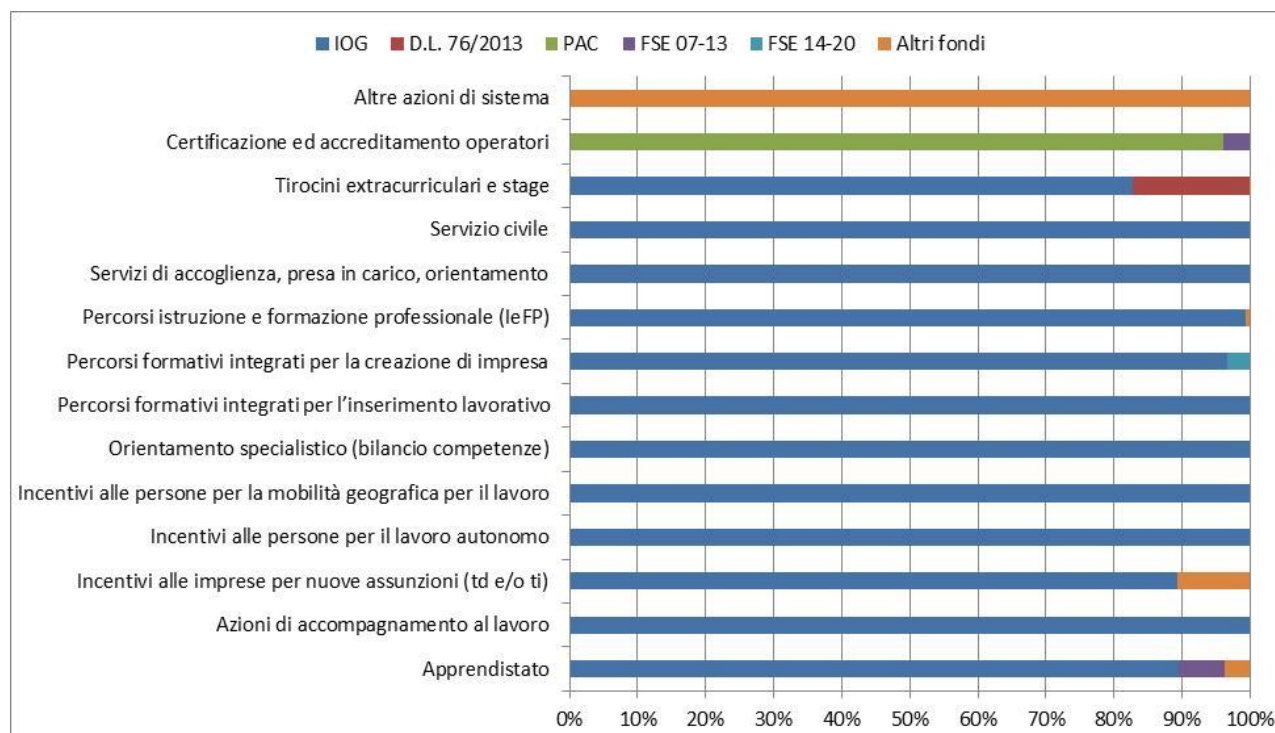
Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

La distribuzione percentuale delle risorse per gli interventi messi a bando, mette in evidenza come le azioni di sistema sono totalmente finanziate con risorse provenienti da altri fondi (PAC, FSE 2007-2013 e altri fondi nazionali), in linea con la natura dello IOG che ammette finanziamenti solo per interventi rivolti ai giovani. Tra le azioni rivolte alle persone, come già accennato in precedenza, i tirocini presentano una quota di finanziamenti provenienti dalla D.L. 76/2013; gli incentivi alle imprese



attragono risorse provenienti da altri fondi nazionali, così come per l'apprendistato insieme al FSE 2007-2013; il FSE 2014-2020 viene utilizzato in questa prima fase di attuazione della Garanzia Giovani esclusivamente per finanziare la formazione per la creazione di impresa. Una piccola percentuale di altri fondi nazionali si riscontra anche nel finanziamento dei percorsi di istruzione e formazione professionale (vedi figura 2.8).

**Figura 2.8 - Distribuzione percentuale delle risorse per canale di finanziamento e intervento (valori percentuali)**



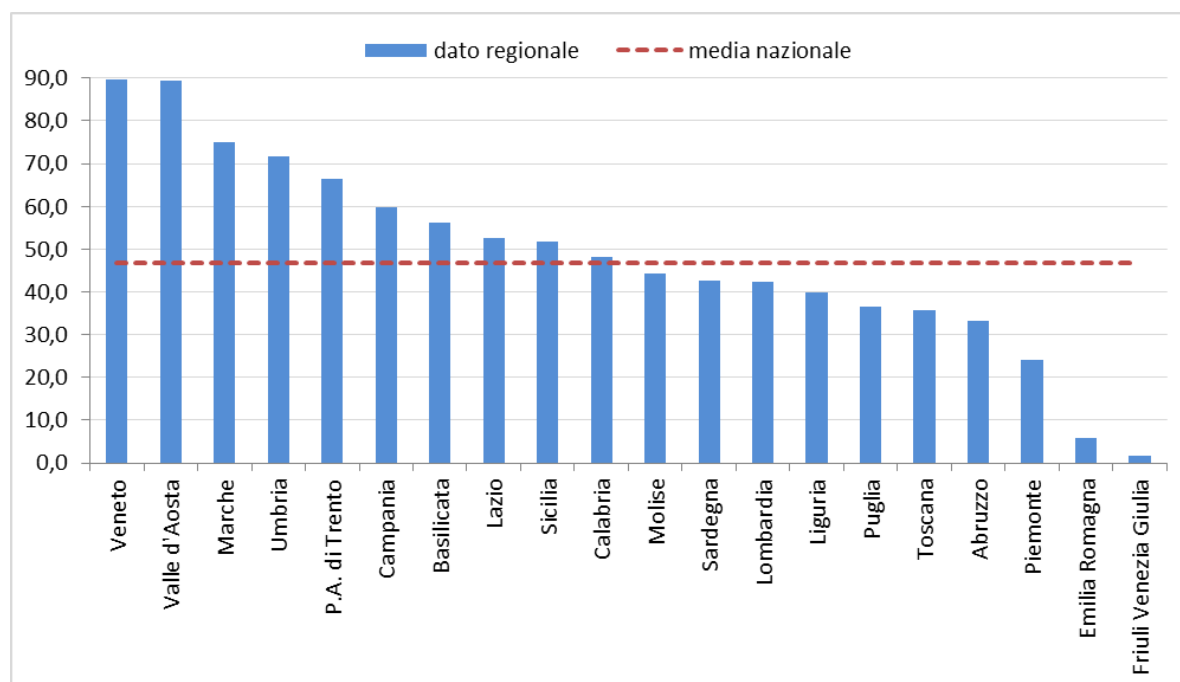
Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Limitando l'analisi alle sole risorse IOG è possibile calcolare l'indice di capacità di impegno della programmazione attuativa degli avvisi/bandi<sup>33</sup>. Il valore complessivo dell'indice di capacità di impegno della programmazione attuativa degli avvisi/bandi è pari a 46,7%<sup>34</sup>. La figura 2.9 riporta la distribuzione territoriale di tale indice. Da un lato troviamo regioni che hanno programmato per mezzo degli avvisi/bandi quasi in 90% delle risorse (Valle d'Aosta e Veneto), all'estremo opposto regioni (Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia) che hanno impegnato meno risorse per mezzo degli avvisi nel periodo esaminato, preferendo altri strumenti di programmazione attuativa (ad esempio delibere o determinazioni regionali).

<sup>33</sup> L'indice di capacità di impegno della programmazione attuativa degli avvisi/bandi è dato dal rapporto tra le risorse IOG indicate negli avvisi e bandi e le risorse IOG programmate.

<sup>34</sup> È necessario puntualizzare che in questo caso si fa riferimento esclusivamente alle informazioni contenute all'interno della banca dati avvisi/bandi dell'ISFOL, e non si tiene conto degli altri strumenti di programmazione attuativa.

**Figura 2.9 – Indice di capacità di impegno della programmazione attuativa degli avvisi/bandi per regione (valori percentuali)**

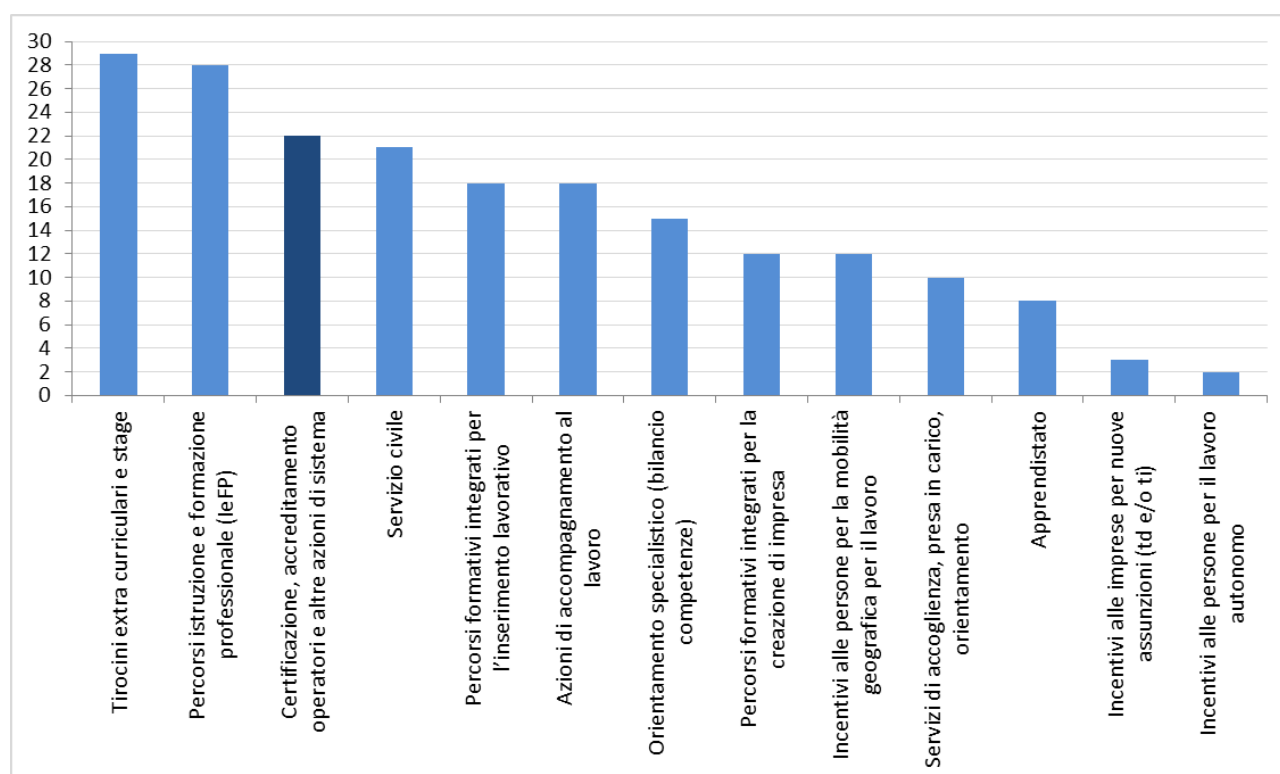


Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

### *L'analisi degli interventi attivati*

L'analisi degli interventi promossi attraverso gli avvisi consente di fare una prima lettura della programmazione attuativa delle azioni avviate nel periodo esaminato all'interno del quadro di policy Garanzia Giovani (vedi figura 2.10). Nel complesso il tirocinio extra curriculare e stage rappresenta la tipologia di azione maggiormente attuata per mezzo degli avvisi (29 interventi), che insieme ai percorsi di istruzione e formazione professionale (28) e al servizio civile (21) rappresentano quasi il 40% degli interventi attivati. Una quota consistente di interventi riguarda le azioni di sistema, dedicate alla certificazione, accreditamento degli operatori (22). Seguono gli interventi formativi per l'inserimento lavorativo (18), le azioni di accompagnamento (18) e l'orientamento specialistico (15). La formazione finalizzata alla creazione di impresa (12), gli incentivi per la mobilità professionale (12) e l'apprendistato (8) sono tra gli interventi che hanno incontrato un maggior ritardo nell'attuazione dovuto soprattutto alla definizione delle regole di funzionamento nazionale. Le azioni collegate ai servizi di accoglienza, presa in carico e orientamento presentano una bassa incidenza (10) nel ventaglio degli interventi avviati tramite avviso, in quanto la loro attuazione ha seguito in molti casi un iter procedurale diverso dall'emissione dell'avviso, passando piuttosto per determinazioni regionali di affidamento del servizio ai CPI o ad altri soggetti. Infine residuali si presentano le azioni di incentivi alle imprese per nuove assunzioni (3) e gli incentivi alle persone per il lavoro autonomo (2). In questo ultimo caso la bassa incidenza dipende dal ritardo nella definizione e nell'avvio della misura a livello nazionale.



**Figura 2.10 - Distribuzione degli interventi attivati (valori percentuali; N = 198\*)**

\*L'unità di misura è rappresentata dal numero di interventi e non dagli avvisi

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

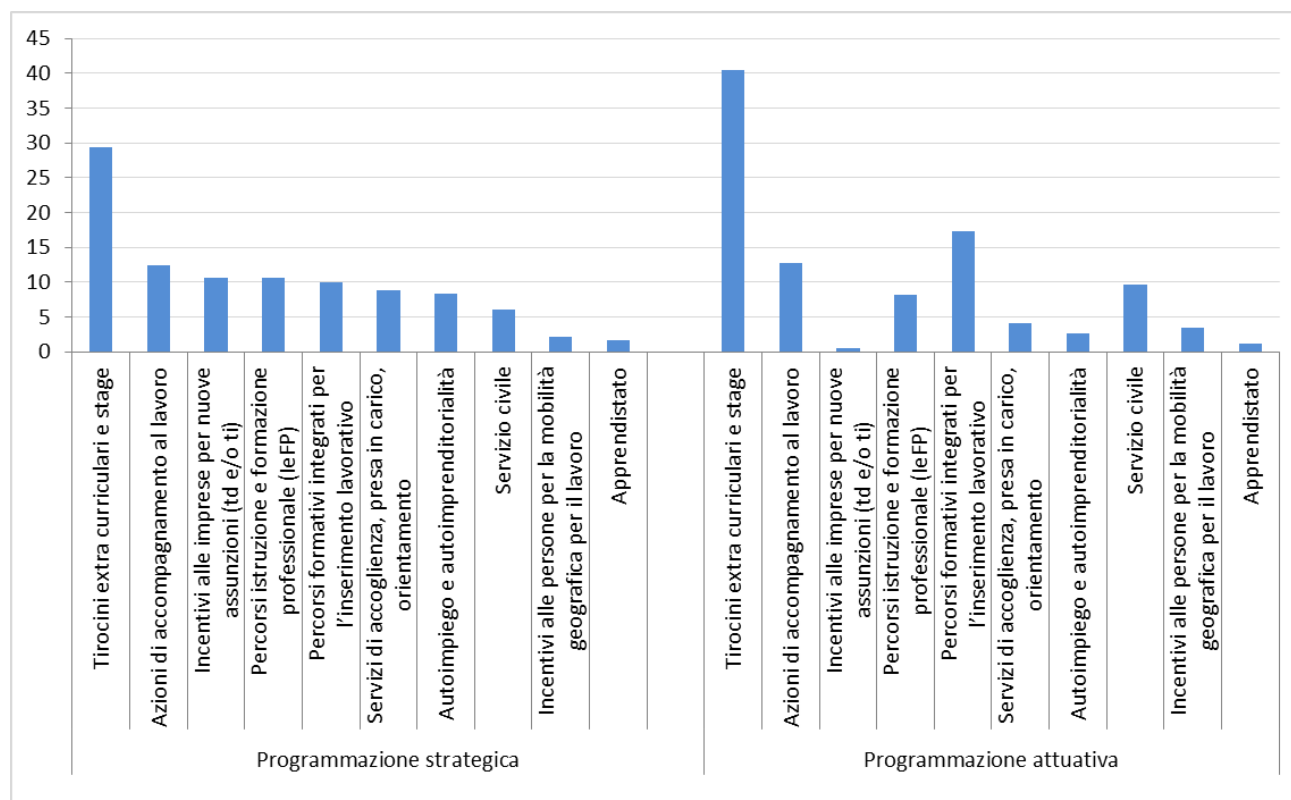
L'analisi della distribuzione degli interventi sopra descritta unitamente all'analisi delle risorse finanziarie indicate negli avvisi, consente di valutare la coerenza tra la distribuzione delle risorse del PON IOG e la distribuzione delle risorse appostate sugli interventi in fase di programmazione attuativa tramite avviso/bando<sup>35</sup> (vedi figura 2.11). In questo caso, avendo come riferimento le sole risorse IOG per consentire il confronto con la strategia, l'analisi si limita alle sole azioni rivolte alle persone (le sole ammissibili a finanziamento IOG).

Più del 40% delle risorse IOG presenti all'interno degli avvisi è dedicato agli interventi di tirocinio. Questa evidenza si dimostra coerente a quanto enunciato in fase di programmazione strategica nella definizione dei PAR: il tirocinio extra curriculare rappresenta infatti la misura a cui le regioni hanno destinato la quota maggiore di risorse (29,3% delle risorse complessive del PON IOG, al netto della quota gestita direttamente dall'AdG). In particolare, i dati dimostrano che tra programmazione strategica e programmazione attuativa il rilievo conferito al tirocinio è di gran lunga maggiore rispetto a quanto atteso. Questo scostamento può essere in parte attribuito ai cambiamenti di contesto normativo che hanno reso nel tempo più appetibile il tirocinio rispetto ad altre misure (vedi apprendistato), in parte alle difficoltà incontrate nella definizione della misura dell'autoimpiego e autoimprenditorialità, che hanno portato a ritardare la sua attuazione. L'analisi mette inoltre in evidenza una maggiore attenzione

<sup>35</sup> L'analisi è stata realizzata limitatamente agli avvisi contenenti l'informazione sulle risorse finanziarie IOG distinte per interventi. Si tratta di un ammontare di risorse pari a 535.138.339,9 euro, che ha un'incidenza del 28% sul totale delle risorse della programmazione strategica IOG.

riservata in fase di programmazione attuativa alla formazione mirata all'inserimento lavorativo e al servizio civile rispetto a quanto programmato in fase di strategia.

**Figura 2.11 - Distribuzione percentuale delle risorse IOG per tipologia di intervento nella programmazione strategica e nella programmazione attuativa (valori percentuali)**



Fonte: elaborazioni ISFOL su PAR e Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

L'analisi della distribuzione a livello territoriale delle azioni rivolte alle persone (al netto degli interventi dedicati ai sistemi, nella figura 2.10 Certificazione, accreditamento operatori e altre azioni di sistema, di cui si parlerà più avanti) mette in luce la varietà del quadro di interventi regionali, dettato tra le altre cose sia dall'autonomia di gestione delle risorse sui singoli interventi, che dalle specifiche caratteristiche dei mercati del lavoro locali (vedi figura 2.12).

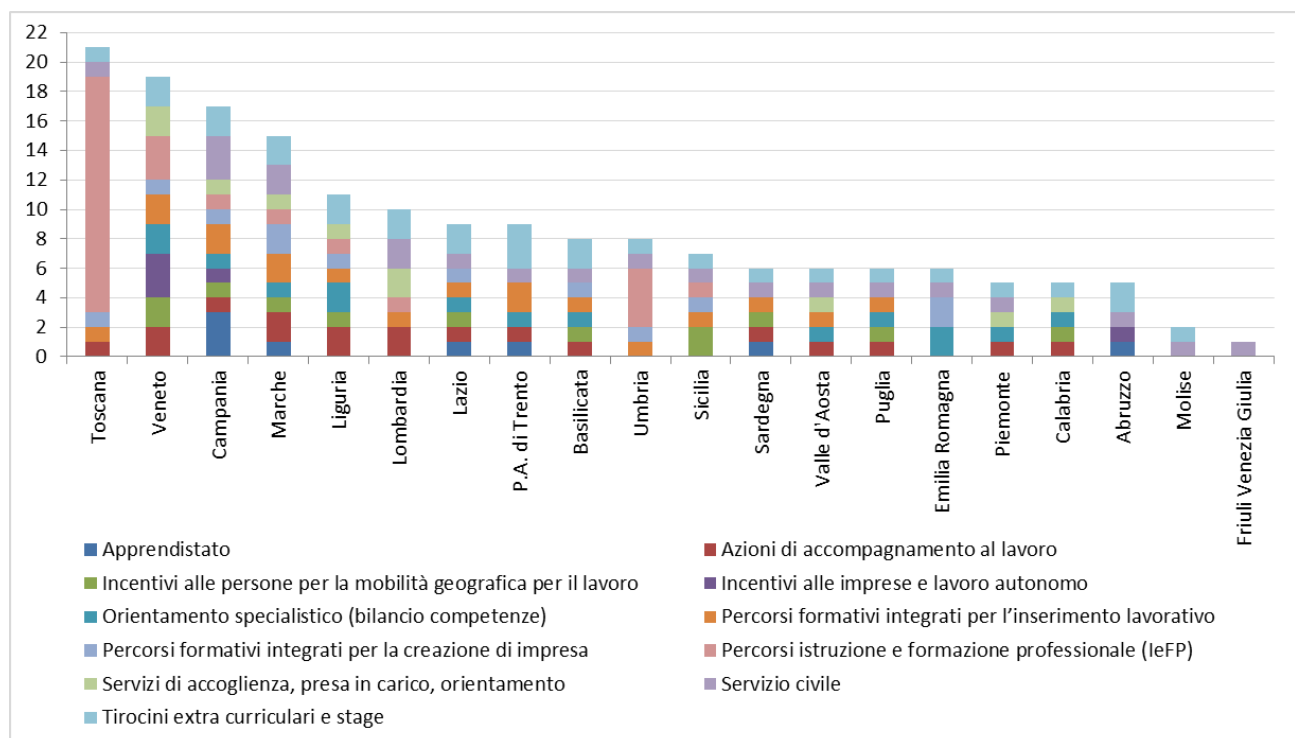
Il tirocinio rappresenta l'intervento avviato tramite avviso in tutte le regioni (fatta eccezione per I Friuli Venezia Giulia dove non sono presenti avvisi che riguardano questa misura) e nella P.A. di Trento. Per quanto riguarda le altre azioni è possibile osservare che:

- Toscana e Umbria si caratterizzano per la forte incidenza dei percorsi di istruzione e formazione professionale (IeFP) per i giovani 15-18enni.
- Veneto, Campania, Marche e Liguria rappresentano un gruppo di regioni che hanno attivato tramite emissione di avviso il maggior numero di tipologie di intervento e presentano un quadro molto variegato di azioni possibili.



- Un altro gruppo di regioni, che si caratterizza per una varietà leggermente inferiore di interventi, ma comunque elevata, è formato da Lombardia, Lazio, P.A. di Trento, Basilicata, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Puglia ed Emilia Romagna.
- Piemonte, Calabria e Abruzzo presentano, a differenza del gruppo precedente, un quadro meno ampio di azioni possibili accumulato dall'assenza di interventi di formazione.
- Infine Molise e Friuli Venezia Giulia sono le regioni che hanno attivato tramite avviso solo una o due tipologie di intervento.

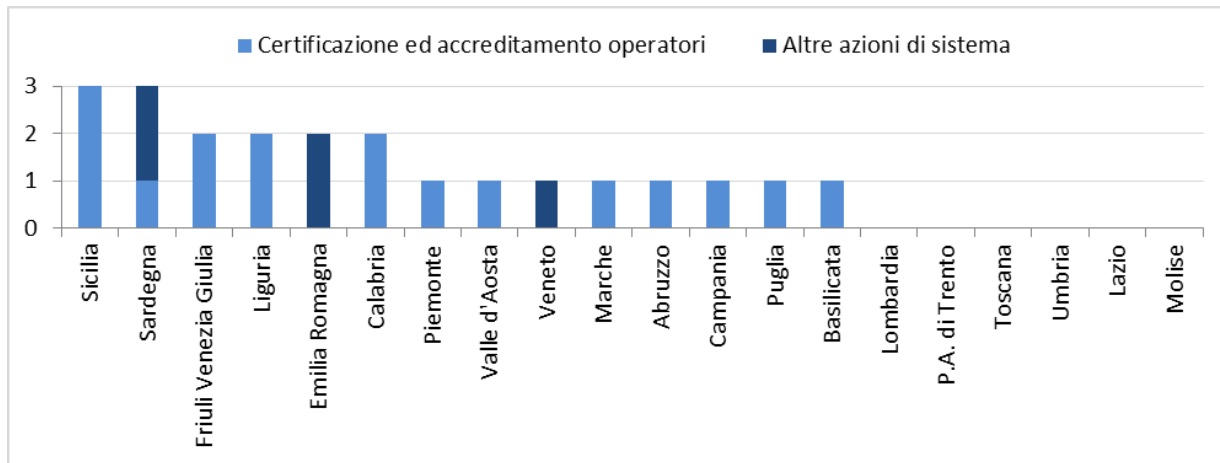
**Figura 2.12 - Distribuzione degli interventi attivati per regione (valori assoluti; N = 176\*)**



\*Solo azioni rivolte alle persone

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Rispetto ai bandi osservati, non tutte le regioni sono interessate da interventi di azione di sistema (vedi figura 2.13). Si tratta di azioni che comportano necessariamente un impiego di risorse extra IOG. In particolare, queste azioni fanno riferimento nella maggior parte dei casi ad interventi finalizzati all'accREDITamento dei soggetti attuatori all'interno del quadro Garanzia Giovani. Come già accennato in precedenza, l'accREDITamento è un'azione finalizzata ad ampliare e regolamentare l'ingresso di ulteriori soggetti al mercato dell'offerta dei servizi in tema di formazione e lavoro.

**Figura 2.13 – Distribuzione delle azioni di sistema per regione (valori assoluti; N = 22\*)**

\*Solo azioni di sistema

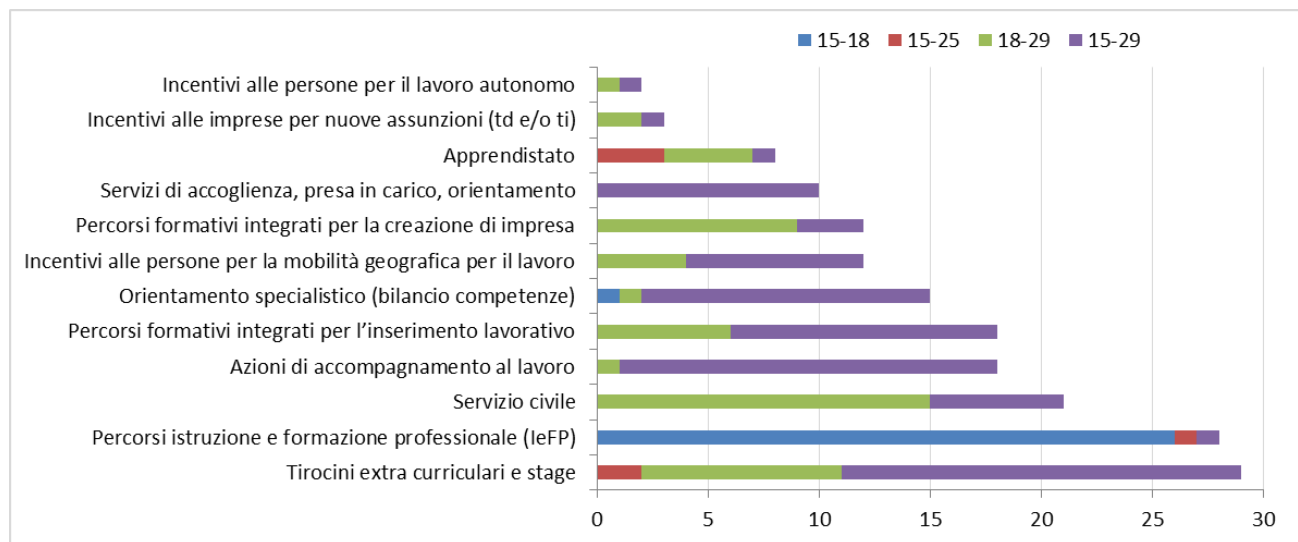
Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Una dimensione molto rilevante nell'analisi degli interventi è rappresentata dall'età dei destinatari. In particolare, i target group individuati in base all'età sono quattro (vedi figura 2.14):

- Un primo gruppo (15-29 anni) si caratterizza per la genericità in quanto non individua un target di età specifico ma riguarda l'intera platea di destinatari potenziali; complessivamente la maggior parte degli interventi (51,7%) è rivolto a questo gruppo. Nello specifico questo target contraddistingue maggiormente quelle azioni con un carattere di universalità come i servizi di accoglienza, presa in carico e orientamento, l'orientamento specialistico e le azioni di accompagnamento al lavoro.
- Un secondo gruppo target riguarda i giovani 18-29 anni e si caratterizza per la sua maggiore incidenza tra le azioni dedicate al servizio civile e ai percorsi formativi integrati per la creazione di impresa.
- Un terzo gruppo riguarda i 15-18enni interessati dal fenomeno della dispersione scolastica; a loro è dedicato il 15,3% degli interventi complessivi; questi giovani drop out, coerentemente alla natura dell'intervento, rappresentano i destinatari privilegiati dei percorsi di istruzione e formazione professionali (IeFP) finalizzati ad ottenere la qualifica professionale spendibile nel mercato del lavoro e ad assolvere il diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale.
- Infine i giovani 15-25 anni rappresentano un gruppo residuale a cui si rivolge solo il 3,4% delle azioni, nella maggior parte dei casi si tratta di apprendistato.



**Figura 2.14 - Distribuzione degli interventi attivati per caratteristiche dei destinatari (valori assoluti; N = 176\*)**



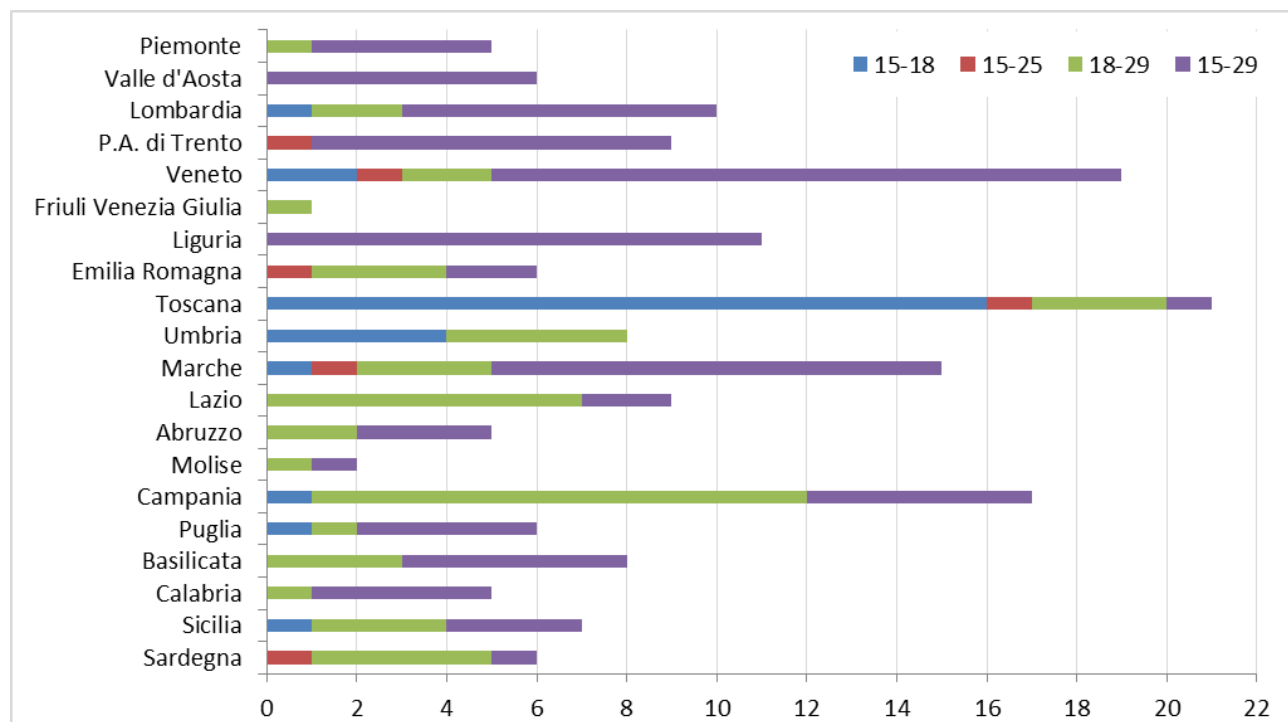
\*Solo azioni rivolte alle persone

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

L'analisi sui target può essere approfondita incrociando la variabile gruppi di età per la dimensione territoriale. La rappresentazione grafica di tale incrocio (vedi figura 2.15) mette in evidenza la maggiore o minore genericità degli interventi nelle diverse regioni.

La maggiore genericità può essere ricondotta al maggiore numero di interventi rivolti al target 15-29 e riguarda soprattutto Veneto, Liguria, Marche, P.A. di Trento, Lombardia e Valle d'Aosta. Escludendo il gruppo 15-29, le regioni che hanno costruito interventi indirizzandoli a specifici gruppi target si differenziano in base all'età dei destinatari. In particolare, Toscana e Umbria presentano un elevato numero di interventi rivolti ai giovani 15-18enni.

Gli interventi rivolti ai giovani maggiorenni (18-29 anni) sono maggiormente numerosi in Campania e Lazio.

**Figura 2.15 – Distribuzione degli interventi per regione e gruppi di età (valori assoluti; N = 176\*)**

\*Solo azioni rivolte alle persone

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Le altre caratteristiche dei destinatari si presentano con una forte connotazione territoriale; in particolare solo due regioni hanno progettato interventi tenendo in considerazioni altre possibili caratteristiche dei destinatari (vedi tabella 2.14). Si tratta di Emilia Romagna e Campania. Nello specifico, gli altri destinatari interessati sono le persone immigrate, le persone con disabilità e gli altri soggetti svantaggiati.

**Tabella 2.14 – Tipologia di destinatari per regioni e interventi**

Destinatari	Regione	Intervento
Persone Immigrate	Emilia Romagna	Tirocini extra curriculari e stage
Persone con disabilità	Emilia Romagna	Tirocini extra curriculari e stage
Altri soggetti svantaggiati	Emilia Romagna	Orientamento specialistico (bilancio delle competenze)
		Tirocini extra curriculari e stage
	Campania	Orientamento specialistico (bilancio delle competenze)
		Percorsi formativi integrati per l'inserimento lavorativo

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani



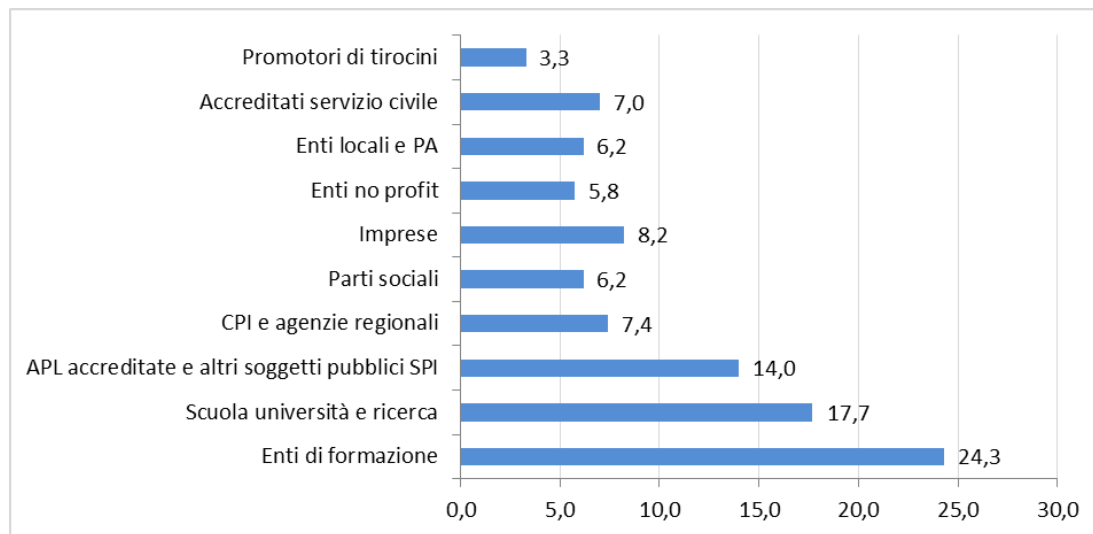
### *I soggetti beneficiari*

I beneficiari rappresentano i soggetti definiti all'interno dell'avviso a cui è demandata la responsabilità dell'avvio e dell'attuazione dell'intervento/degli interventi oggetto dell'avviso stesso. Complessivamente oltre la metà dei beneficiari conteggiati all'interno degli avvisi (vedi figura 2.16) può essere ricondotto a tre tipologie di soggetti: enti di formazione (24,3%), istituti scolastici, università e ricerca (17,7%) e APL accreditate e altri soggetti pubblici dedicati ai servizi per il lavoro (14%). La percentuale dei beneficiari sfiora l'80% se si aggiungono le imprese (8,2), i CPI (7,4%) e i soggetti accreditati agli albi nazionale e regionali del servizio civile (7%). In misura ridotta troviamo gli enti locali e le altre pubbliche amministrazioni (6,2%), le parti sociali (6,2%), gli enti no profit (5,8%) e i promotori di tirocinio (3,3%).

A livello regionale la composizione dei potenziali beneficiari chiamati a concorrere per la realizzazione degli interventi appare molto differenziata. Vi sono regioni che ricorrono ampiamente ad agenzie accreditate (Lombardia, Lazio, Marche, Valle d'Aosta e Veneto). Gli enti di formazione rappresentano una quota consistente dei beneficiari in Umbria, Toscana, Emilia Romagna, Veneto e Valle d'Aosta. Scuola e università assumono un peso rilevante in Liguria, P.A. di Trento e Toscana. Le imprese si presentano come beneficiari solo in 11 regioni e con una maggiore concentrazione in Veneto, Sardegna, Abruzzo e Puglia.

L'analisi territoriale mette in evidenza la forte correlazione tra configurazione del ventaglio di beneficiari a livello regionale con altre dimensioni, che possono essere sintetizzate a titolo esemplificativo nel seguente modo:

- Modelli istituzionali di attuazione degli interventi consolidati a livello regionale (vedi ad esempio Lombardia con il sistema di dote).
- Numero di interventi attivati (vedi ad esempio Molise dove dai due interventi attivati dipendono le due tipologie di beneficiari presenti).
- Numerosità degli avvisi all'interno della stessa tipologia di intervento (vedi ad esempio Toscana e Umbria che presentano un numero elevato di avvisi all'interno della misura del reinserimento dei giovani 15-18 anni in percorsi formativi, da cui discende l'alta quota di enti di formazione e istituti scolastici tra i beneficiari).

**Figura 2.16 – Distribuzione dei soggetti beneficiari (valori percentuali; N = 243\*)**

\* L'unità di misura è rappresentata dai soggetti beneficiari

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani

Un altro aspetto che è possibile approfondire sul versante dei beneficiari, riguarda le forme associative pensate per l'attuazione delle misure Garanzia Giovani. L'ingresso delle Associazioni Temporanee di Impresa (ATI) tra i soggetti individuati per la realizzazione degli interventi è una novità. L'ATI costringe soggetti diversi per finalità e stato giuridico a consorzarsi ed operare per l'erogazione di servizi di politica attiva rivolti ai giovani. Nello specifico, l'analisi consente di esplorare la presenza o l'assenza della possibilità di costituire associazioni temporanee tra i beneficiari all'interno dei singoli avvisi e, nel caso di presenza, il loro carattere esclusivo o facoltativo, per misura e regione. Complessivamente, gli avvisi contenuti in banca dati si distribuiscono equamente tra presenza (48,1%) e assenza (51,9%) (vedi figura 2.17).

A livello territoriale è possibile distinguere tra regioni che hanno emesso avvisi in attuazione delle misure Garanzia Giovani senza richiedere la costituzione di associazioni temporanee tra beneficiari (Piemonte, Lombardia, Lazio, Molise, Campania e Calabria) e regioni che hanno richiesto tali associazioni. In questo secondo caso il panorama si presenta molto variegato in funzione del numero di avvisi emessi e delle misure attivate.





**Figura 2.17 – Distribuzione degli avvisi per regione e tipologia di associazione tra i beneficiari (valori percentuali; N = 108\*)**



\*L'unità di misura è rappresentata dagli avvisi

Fonte: ISFOL - Banca dati avvisi/bandi Garanzia Giovani



## 2.4 La governance del Programma attraverso il rapporto MLPS-regioni

Come noto e come più volte richiamato nelle pagine precedenti, una caratteristica distintiva del Programma è rappresentata dalla duplice connotazione centrale/regionale della policy e degli attori che ai diversi livelli ne esercitano la titolarità e responsabilità.

Il PON IOG introduce un modello innovativo di governance raccordata tra MLPS-regioni delle misure che compongono il Programma, con le regioni che assumono il ruolo di Organismi Intermedi (OI) e il MLPS che mantiene la titolarità del Programma (AdG) e svolge un ruolo di regia complessiva. Dunque, la dimensione della governance è connaturata al PON IOG, e prevede una declinazione lungo nodi e passaggi chiave per l'attuazione della policy. Sin dalle prime mosse del programma, a partire dalla sottoscrizione delle convenzioni Garanzia Giovani, vi sono state numerose occasioni di interazione tra i livelli di governo chiamati in causa. La condivisione con le regioni del modello di profilazione dei giovani messo a punto dal livello nazionale per la determinazione dei massimali finanziari a disposizione delle regioni, ha comportato una interazione del livello centrale con il livello locale sulle modalità di attuazione del modello nei servizi al lavoro regionali. La definizione da parte del livello centrale dei contenuti delle misure e dei loro costi standard ha richiesto una collaborazione tra gli uffici regionali e il Ministero. Nel caso del tirocinio extra curriculare, l'interazione tra diversi livelli di governo è implicita nel disegno della misura, che prevede che sia la regione ad autorizzare pagamenti poi concretamente effettuati dall'INPS. Una dinamica affine riguarda il bonus occupazionale; in questo caso, considerato che la gestione della misura è di competenza del livello nazionale, l'interazione multilivello è obbligata e presuppone la messa a punto di modalità di gestione in grado di garantire una cooperazione tra i diversi livelli di governance coinvolti nella realizzazione stessa degli interventi. Il principio della contendibilità del servizio e le dinamiche tecniche ed organizzative legate all'implementazione della scheda anagrafico professionale ha oggettivamente comportato una nuova e strutturale comunicazione e collaborazione tra la regione e il Ministero nella progettazione delle azioni, nelle loro modalità di attuazione ed erogazione.

Le decisioni circa le modalità di attuazione del PON sono di fatto avvenute attraverso incontri bilaterali tra il Ministero e le singole regioni, nell'ambito di tavoli tecnici ristretti dedicati a specifiche questioni nonché nell'ambito di gruppi di lavoro dedicati all'approfondimento di aspetti specifici, i cui risultati sono poi confluiti in sede di confronto allargato.

Il rapporto tra i due principali livelli di governance della Garanzia Giovani, regioni e Ministero, nella sua dimensione corale, si è concretizzato soprattutto nelle riunioni plenarie dei tavoli tecnici, nel corso delle quali sono state affrontate le assai numerose quanto complesse questioni connesse all'implementazione del Programma.

Dall'esame dei verbali degli incontri plenari, emerge la grande quantità e varietà delle problematiche di carattere tecnico-metodologico poste alla discussione e con esse si rivela anche il carattere work in progress discontinuo e in continua evoluzione che segna, come impronta costante, l'andamento complessivo del confronto tra il livello regionale e quello centrale.



La tabella 2.15 presenta un quadro di riepilogo dei principali temi e punti trattati nel corso degli incontri. La tematica di base, che ricorre in tutte le riunioni, è ovviamente rappresentata dall'attività di monitoraggio svolta puntualmente a inizio riunione, attraverso l'esame dei dati relativi all'andamento del programma, allo stato di avanzamento delle attività e delle varie misure. A metà percorso (febbraio 2015), il confronto si è soffermato su alcuni focus specifici dedicati alle misure in ritardo di attuazione (formazione inserimento lavorativo; apprendistato; servizio civile regionale). Nel corso delle riunioni sono poi state affrontate in modo ricorrente questioni connesse a singole misure. Tra le misure trattate con particolare assiduità compaiono soprattutto la misura 9, bonus occupazionale finalizzato a promuovere l'inserimento e la stabilizzazione dei giovani NEET attraverso la diminuzione del costo del lavoro alle imprese che assumono, misura piuttosto complessa sotto il profilo tecnico-normativo-finanziario e interessata a frequenti revisioni modifiche e chiarimenti, e la misura 7, sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. In quest'ultimo caso il tema oggetto della discussione ha più che altro a che fare con la misura 7.2 supporto accesso al credito agevolato e con l'istituzione, comunicata nell'ultimo incontro di ottobre 2015, del Fondo Rotativo Nazionale. Sempre con riferimento alle misure in cui si declina la Garanzia Giovani, compaiono alcune questioni, più o meno centrali ma comunque rilevanti al fine della piena attuazione delle misure, non del tutto risolte nonostante il passare del tempo. Ad esempio nel caso dell'apprendistato, nell'incontro di giugno 2015, il confronto è incentrato sulla questione della disciplina transitoria del contratto di apprendistato, mentre nel caso dei tirocini, sempre nel mese di giugno, è in discussione la questione relativa alla remunerazione dei tirocini transnazionali. Ancora, uno dei temi affrontati nell'incontro di ottobre è quello della certificazione delle competenze acquisite attraverso l'esperienza svolta dai giovani nell'ambito del servizio civile.

Alcuni nodi cruciali, preliminari a una programmazione delle azioni e delle risorse finanziarie, sono interessati da modifiche, anche significative, avvenute in corso d'opera. Per tutti, il sistema di profiling, lo strumento adottato dal Programma che, tramite l'assegnazione di un indice di profilazione, permette ai Servizi per l'Impiego di individuare il percorso più aderente alle caratteristiche personali, formative e professionali dei giovani iscritti e di determinarne il livello di distanza dal mercato del lavoro, rispetto al quale a gennaio 2015 viene presentata una proposta di revisione dei criteri in precedenza definiti. Il sistema modificato e la relativa metodologia di definizione per la profilazione sono adottati con decreto direttoriale<sup>36</sup> che ne regola anche le modalità di calcolo aggiornate prevedendone l'applicazione a tutti gli iscritti per le misure<sup>37</sup> da erogare successivamente al 1° febbraio 2015.

---

<sup>36</sup> Decreto Direttoriale del 23 gennaio 2015 n.10

<sup>37</sup> Sulla base dell'indice di profilazione attribuito al giovane iscritto a Garanzia Giovani, viene tra l'altro determinato l'importo del bonus occupazionale che spetta ai datori di lavoro che assumono gli iscritti al Programma.

**Tabella 2.15 - Comitato Politiche Attive, SPI e Garanzia Giovani, Tavolo tecnici plenari\***

Tem/punti trattati	Data incontro					
	03/12/2014	14/01/2015	24/02/2015	22/04/2015	17 / 06/2015	13/10/2015
Monitoraggio del PON	X	X	X	X	X	X
	Tavolo di Monitoraggio		Focus su misure in ritardo di attuazione: -Formazione ins.lav. -Apprendistato -Servizio civile reg.			
Sistema di profiling		X Revisione del sistema	X Adozione decreto revisione			
Accompagnamento al lavoro	X	X		X		
Apprendistato	X				X Resoconto gruppo ristretto disciplina transitoria del contratto di apprendistato	
Tirocini	X		X	X	X Remunerazione tirocini transnazionali	
Servizio Civile	X				X	X Certificazione competenze Servizio Civile
Autoimpiego	X	X		X	X Supporto accesso al credito agevolato, presentazione Vexa Fondo Rotativo Naz.	X Fondo Rotativo Nazionale per attuazione Misura 7
Mobilità territoriale/Contendibilità	X	X	X Revisione soglia Contendibilità			X Rete EURES
Bonus occupazionale	X	X	X	X	X	X
Accordi (accordi partenariali)	X					
Task force regionali (sussidiarietà)	X					
Impegni Previsioni di spesa e rendicontazione			X	X	X Ipotesi ripartizione quota prefinanz.	X



Riunioni plenarie MLPS e regioni Temi/punti trattati	Data incontro					
	03/12/2014	14/01/2015	24/02/2015	22/04/2015	17 / 06/2015	13/10/2015
Sistemi informativi: Aggiornamento bilaterali SiGeCo - SIGMA <sub>GIOVANI</sub> Sistema Informativo Unitario delle politiche attive del lavoro					X Resoconto sul tavolo tecnico SiGeCo Resoconto tavolo tecnico su sistemi informativi	X
Progetto FlixO	X	X				X
Progetto "Crescere in digitale"						X
Rapporti con la CE nell'ambito del Regolamento IOG e dei Fondi strutturali						X
Vademecum sugli "stati" nella GG						X
Pianificazione attività		X Definizione Odg prossima riunione Definizione	X Definizione Odg prossima riunione	X Accordi per accelerare: - chiusura schede ancora in via di definizione - risposte ai quesiti	X Pianificazione prossimi impegni e attività  Azioni presso operatori accreditati per incrementare raggiungimento destinatari	X Pianificazione prossimi impegni e attività  Costituzione gruppo lavoro adeguamento Rete Eures Costituzione gruppo di lavoro criticità competenze acquisite Misura Servizio Civile

\*La X indica che il tema è stato trattato

Fonte: Verballi Tavolo Tecnico Garanzia Giovani, incontri plenari MLPS-regioni-province autonome PON IOG, tenutisi presso il MLPS, dicembre 2014-ottobre 2015



Guardando alle questioni trasversali sottese al funzionamento stesso dell'iniziativa, negli ultimi due incontri di giugno e ottobre gli argomenti trattati hanno riguardato il nodo, di difficile soluzione, dei sistemi informativi e dei sistemi di gestione e controllo. La complessità dell'architettura generale del sistema informativo incontra, nella pratica, difficoltà attuative che richiedono tempi più lunghi di implementazione.

Un altro aspetto che emerge dalla lettura dei verbali è, all'opposto, rappresentato dalla quasi assenza di alcune questioni che, invece, nelle premesse di Garanzia Giovani avrebbero dovuto rappresentare i punti innovativi introdotti dalla policy. Il primo è il tema del partenariato, evocato solo nel primo degli incontri tecnici plenari con la presentazione degli accordi partenariali, una ventina di partner circa<sup>38</sup>, a quel momento definiti. È stato presentato un quadro di riepilogo delle convenzioni firmate con l'indicazione delle relative misure di riferimento - in prevalenza tirocini o il binomio tirocini apprendistato - individuate per concentrare l'azione dei diversi partner. In quella medesima occasione viene anche annunciato che sarà cura del MLPS monitorare e comunicare alle regioni l'attivazione da parte dei partner dei percorsi. Negli incontri successivi, però, l'argomento partenariato non viene più ripreso. Peraltro, a testimonianza che questo tema non sia stato sviluppato come inizialmente previsto, anche nel corso delle interviste con i soggetti delle amministrazioni regionali responsabili della Garanzia Giovani, sono emerse alcune indicazioni in merito: è stato osservato, infatti, che il coinvolgimento del partenariato è stato marginale, avviato in fase di accordi iniziali e poi poco sviluppato.

Gli altri due punti che restano in ombra riguardano due principi, il principio di sussidiarietà e il principio di contendibilità, entrambi espressi nel testo della Convenzione tra MLPS e regioni/P.A. di Trento.

La contendibilità dei servizi è un elemento innovativo introdotto dalla Garanzia Giovani ed enunciato all'art. 7<sup>39</sup> della Convenzione sopra richiamata, attraverso il quale le regioni si impegnano, in analogia al meccanismo già utilizzato per il servizio sanitario, a sostenere le spese relative alle misure erogate in altre regioni italiane a beneficio dei giovani residenti sul proprio territorio. Dall'esame dei verbali è possibile osservare come il profilo tecnico della fattibilità del meccanismo di contendibilità sia poco trattato. In un'unica occasione, infatti, si entra nel merito con la presentazione dell'ISFOL di una proposta, basata sull'analisi della mobilità geografica dei giovani "residenti" e "non residenti" nella regione di presa in carico e nella regione di prima adesione, di revisione della soglia del 30% di risorse programmate fissata come "riserva" ai fini della contendibilità.

---

<sup>38</sup> Confartigianato, Confindustria-Finmeccanica, Cia-Agia, Confesercenti, CNA, Casartigiani, Confcommercio, ABI, ANIA, Unipol, Confcooperative, Assolavoro-Rete Lavoro, Farindustria, Confapi, Confprofessioni-ADEPP, CONI, Federlegnoarredo, Progetto Policoro, Gruppo IREN.

<sup>39</sup> Articolo 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 MLPS 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.



L'impressione che il principio della contendibilità, che intendeva rappresentare uno dei tratti distintivi di un'architettura di tipo aperto a completo beneficio delle scelte dei giovani<sup>40</sup>, in cui ogni amministrazione è portata a confrontarsi con le altre, favorita in questo processo dall'esistenza di un portale nazionale accanto a quelli regionali, si sia dispiegato in maniera difficoltosa, con rilevanti modifiche al meccanismo apportate in corso d'opera, e in tono minore, è anche confermata da alcune osservazioni critiche emerse nel corso delle interviste. Un nucleo problematico riguarda proprio l'incertezza riguardo alle risorse necessarie alla declinazione operativa del principio. È stata, ad esempio, segnalata una difficoltà nel procedere alla quantificazione delle risorse che la regione di residenza deve destinare alle regioni che prendono in carico i propri residenti. Il problema è conseguito al fatto che, come detto in precedenza, l'importo iniziale, quantificato sulla base di stime, è poi variato. All'inizio, infatti, non era possibile impegnare più del 70% dei fondi e occorreva riservare il rimanente 30% alla contendibilità; mentre in seguito si è arrivati a superare la soglia del 90%. Inoltre, è stato osservato che il percorso definito in termini finanziari dal contesto di residenza non è facilmente o immediatamente comparabile con quello realizzato, o con le misure attivate, presso un'altra regione. La difficoltà di quantificazione delle risorse è inoltre complicata ulteriormente dalla discrasia verificatasi tra il numero di iscrizioni e quello dei colloqui effettuati, in quanto nella fase iniziale vi sono state molte iscrizioni da parte di giovani provenienti da altre regioni che però non si sono poi presentati ai colloqui.

Sempre in merito alla contendibilità un ulteriore punto critico evidenziato nel corso delle interviste riguarda l'incertezza sui tempi di assegnazione delle risorse e sulle modalità di verifica. In proposito è emersa una criticità riferita ad una competenza del livello centrale, ritenendo carente il monitoraggio da parte del Ministero, con la conseguente complicità generata da un flusso informativo malfunzionante e difettoso. Un importante aspetto problematico riguarda infine la mancanza di fluidità nello scambio di informazioni tra le regioni coinvolte nell'attuazione del principio di contendibilità (è stato, ad esempio, osservato che poiché l'informazione dell'adesione non risulta da un sistema regionale all'altro, è necessario ripetere l'adesione fatta dai giovani presso le altre regioni). Infine, nel corso delle interviste sono emerse alcune perplessità in merito alle possibilità di successo della contendibilità che prescindono dalla fattibilità tecnica e da limiti riconducibili alla capacità di attuazione e sono invece riferite alla praticabilità/sostenibilità effettiva per un giovane NEET di esercitare tale opzione. Le risultanze di precedenti esperienze progettuali<sup>41</sup> di carattere affine, condotte con l'analogo obiettivo di accrescere il potenziale professionale e occupazionale dei giovani favorendone la mobilità territoriale, individuano alcuni punti di debolezza di fondo - mancato rientro dei giovani; effetto di selezione dei giovani che partecipano al programma, a favore dei soggetti benestanti - che suggeriscono qualche cautela aggiuntiva nella considerazione dell'applicazione del principio.

---

<sup>40</sup> Daniele Fano, *Giovani che scelgono con i piedi*, Lavoce.info, 01/08/2014.

<sup>41</sup> Il riferimento è al Programma Master and Back da lungo tempo attuato dalla Regione Sardegna, prima nell'ambito del POR Sardegna FSE 2000-2006 e poi del POR Sardegna FSE 2007-2013. Gli approfondimenti di carattere valutativo più recenti sono contenuti in, IRIS, *Rapporto di Valutazione del Programma Master & Back* (esiti occupazionali 2012), maggio 2014; IRIS, *Secondo Rapporto di Valutazione del Programma Master & Back*, (esiti occupazionali 2013), maggio 2015.



Nel caso della sussidiarietà prevista dall'art. 9 del prima richiamato schema di Convenzione tra il MLPS e le regioni<sup>42</sup>, l'unica traccia rinvenibile nel confronto plenario si ha nell'incontro di dicembre 2014 nel corso del quale si dà notizia dell'avvenuta costituzione di due task force regionali e dei relativi decreti istitutivi, attivate a supporto della Garanzia Giovani della Regione Calabria e della Regione Siciliana. La tabella 2.16 propone uno sguardo di sintesi un po' più approfondito, ricavato dalla lettura dei verbali delle riunioni bilaterali delle due regioni e da alcuni elementi emersi nel corso delle interviste. Anche in questo caso, sembra emergere una declinazione della sussidiarietà in tono minore, più che altro incentrata in azioni a supporto della progettazione operativa – la stesura dei bandi risulta essere l'intervento prevalente – e in attività di approfondimento e studio per il chiarimento di alcune questioni, quasi a rappresentare una sorta di intervento suppletivo volto a compensare un deficit di assistenza tecnica.

Per contro, uno spazio abbastanza ampio è destinato alla presentazione e all'aggiornamento in merito allo stato di attuazione delle iniziative a diretta titolarità ministeriale, comunque comprese nel quadro della Garanzia Giovani, come nel caso del progetto FIO e del progetto Crescere in digitale.

Il progetto FIO, che consiste in azioni in favore dei giovani NEET in transizione scuola-lavoro e realizzato in tutto il territorio nazionale tramite Italia Lavoro, prevede un importante coinvolgimento delle regioni e infatti ad ottobre 2015 sono già 14 i progetti condivisi con le regioni e in fase di approvazione e stipula, mentre altre 6 regioni stanno ultimando la fase di progettazione. I destinatari dei progetti FIO sono in prevalenza giovani diplomati, giovani laureati e infine, in alcuni casi le regioni hanno scelto di impegnarsi anche sulla dispersione scolastica.

Il progetto Crescere in Digitale – Giovani per le imprese attraverso Formazione e Tirocinio sull'Economia Digitale, progetto che rappresenta un'estensione della best practice Eccellenze in digitale realizzata da Unioncamere e Google finalizzata alla formazione di "giovani digitalizzatori" 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.

La stessa natura dei tavoli tecnici prende corpo e si modifica via via, per acquisire in corso d'opera una fisionomia più chiara e una valenza istituzionale insieme più ampia e meglio definita, pervenendo solo in fase avanzata alla denominazione di Comitato Politiche attive, Servizi per l'impiego e Garanzia Giovani.

---

<sup>42</sup> 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.



**Tabella 2.16 - Task force regionali Garanzia Giovani**

TASK FORCE	Regione Calabria	Regione Sicilia
Decreto istitutivo	Decreto Direttoriale di nomina di costituzione Task force D.D. del 16/12 2014, D.G. per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione, MLPS	
Finalità	Supportare la Regione nel corretto e celere svolgimento misure e attività del PO IOG	
Attività	Coordinamento, progettazione operativa, programmazione finanziaria, gestione e monitoraggio Garanzia Giovani, anche in via sussidiaria	
Composizione	MLPS, Italia Lavoro, Assistenza Tecnico-gestionale, personale dei competenti uffici della Regione Calabria	MLPS, Italia Lavoro, ISFOL, Assistenza Tecnico-gestionale, personale dei competenti uffici della Regione Siciliana
Cadenza riunioni	Prevista mensile, di fatto un paio di incontri, in tre mesi	Mensile, di fatto sei incontri da dicembre a settembre
	Verifica misura per misura dello stato di attuazione Piano Garanzia Giovani	Verifica misura per misura dello stato di attuazione Piano Garanzia Giovani
	Il supporto principale è stato fornito in relazione alla stesura dei bandi e avvisi relativi alle varie misure.	Il supporto principale è stato fornito in relazione alla stesura dei bandi e avvisi relativi alle varie misure.
	Supporto alla redazione delle Faq su una serie di problematiche avanzate dagli operatori dei CPI e dai giovani NEET	Approfondimenti specifici in merito a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ente in house attuatore dell'orientamento di II livello e procedure di accreditamento dei soggetti attuatori</li> <li>- Fattibilità finanziaria dell'apprendistato di III livello</li> <li>- Tirocinio in mobilità geografica</li> <li>- Erogazione a carico dell'INPS delle indennità di partecipazione ai tirocini della Regione e ritardi nei pagamenti emersi</li> <li>- Strumenti di incentivazione e Fondo rotativo nazionale;</li> <li>- Sistema accreditamento, proposte di modifica alle linee guida per il sistema di accreditamento regionale per i servizi per il lavoro pubblici e privati.</li> <li>- riconoscibilità spese misura 1-B (costi standard soggetti pubblici) e delle spese risorse art. 11 della Convenzione per l'assistenza tecnica.</li> <li>- Gestione e monitoraggio Garanzia Giovani, chiarimenti e solleciti implementazione del protocollo di colloquio per la raccolta in SIGMA dei dati di monitoraggio e rendicontazione, e alla predisposizione e invio di SiGeCo</li> </ul>
Principali ambiti d'intervento TF		

Fonte: Verbali bilaterali e interviste ISFOL



Il decreto direttoriale<sup>43</sup> che istituisce formalmente il suddetto Comitato è infatti di febbraio 2015 mentre le riunioni dei tavoli tecnici cominciano ben prima, già a dicembre 2014, con l'obiettivo di monitorare da vicino l'andamento della Garanzia Giovani nei diversi contesti regionali e di trovare soluzioni, il più possibile omogenee e riconducibili a uno standard nazionale, ai diversi problemi connessi all'implementazione del programma. Dunque, è solo a metà percorso che il confronto tra Ministero e regioni sulla Garanzia Giovani trova una sua veste formale che ne disciplina, tramite il citato decreto e sotto il nuovo e più ampio cappello del Comitato, finalità, composizione, modalità di funzionamento, consultazione e organizzazione. In particolare, è interessante richiamare l'attenzione sulla declinazione della finalità del Comitato – il cui perimetro va oltre la Garanzia Giovani o, per meglio dire, si estende verso l'obiettivo sotteso al Programma – così come definita all'articolo 1, comma 2 dell'atto che ne decreta la costituzione. «Il Comitato costituisce 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».

Nell'insieme, l'impressione che si ricava dall'esame dei verbali dei tavoli tecnici è che, in ragione della complessità dell'intervento, sia stato fatto un lavoro enorme, non sempre ben finalizzato. Questioni risolte tardivamente, affrontate e definite per aggiustamenti e ripensamenti successivi, in qualche caso mai del tutto risolte, in un quadro in movimento, sottoposto a continue tensioni e sfide.

#### *2.4.1 Focus sul sistema informativo*

La piattaforma tecnologica per la gestione di Garanzia Giovani è considerata una riforma chiave per assicurare interventi preventivi e di attivazione, e rappresenta lo strumento conoscitivo condiviso tra MLPS e regioni per la progettazione e gestione delle politiche attive nel nostro Paese.

Le principali fonti informative del PON IOG sono due: il sistema informativo gestionale SIGMA<sub>GIOVANI</sub> dell'AdG del PON IOG per la rendicontazione e la gestione dei flussi informativi con la UE, e il sistema informativo delle Politiche Attive e Passive del Lavoro (BDPAPL) che fa capo al MLPS. Entrambi i sistemi informativi hanno la funzione di nodo di coordinamento centrale di flussi informativi provenienti dai sistemi locali (regionali). In effetti, tanto il Piano italiano della Garanzia Giovani prima che il PON IOG dopo, hanno dato l'avvio al processo di armonizzazione e di integrazione degli archivi regionali delle politiche per l'implementazione della Garanzia Giovani che dovrà essere esteso a tutte le politiche attive del lavoro. Questo processo deve far fronte ad aggiornamenti e adattamenti ai nuovi contesti, non solo tecnici ma anche normativi attorno al tema delle politiche attive.

Il PON IOG, adottato nel luglio del 2014, ha anticipato di quasi cinque mesi gli altri Programmi Operativi del FSE 2014-2020 e si è trovato ad operare in un contesto i cui contorni e contenuti non erano ancora ben definiti. Infatti il fondo IOG nasce in un momento successivo alla stesura delle prime bozze dei

---

<sup>43</sup> D.D.92/II/2015, Direzione generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione



regolamenti comunitari dei fondi SIE per la programmazione 2014-2020 (Regolamenti 1303/13 e 1304/13 per il FSE), con una caratteristica di urgenza ravvisabile anche nel fatto che i relativi Programmi potevano essere adottati, in deroga alla regola generale, anche prima dell'adozione dell'Accordo di Partenariato. Inoltre, salvo rifinanziamento del Fondo nel 2016, il Fondo IOG si estende per il biennio 2014-2015 e, a differenza degli altri fondi SIE 2014-2020, non è soggetto ad una riserva di performance. In particolare il Fondo IOG è accomunato al FSE condividendone lo stesso regolamento di attuazione (Regolamento UE 1304/13) che di volta in volta ne disciplina le specificità. D'altro canto il carattere di urgenza che il tema della disoccupazione giovanile assume in Italia in particolare, e in Europa in generale, ha comportato l'avvio immediato delle misure del PON in quasi tutti i contesti regionali, benché il sistema informativo di monitoraggio non fosse ancora pronto. In assenza di un quadro definito dell'architettura del sistema informativo unitario della Programmazione 2014-2020, l'AdG ha lavorato sull'implementazione di un sistema informativo ad hoc (SIGMA<sub>GIOVANI</sub>) le cui finalità sono principalmente di natura gestionale e finanziaria.

Le regioni, in qualità di OI, sono tenute alla trasmissione delle informazioni richieste dal tracciato di SIGMA<sub>GIOVANI</sub>. Di fatto questo non è avvenuto in modo capillare sul territorio anche perché, trovandosi ad operare in un periodo di transizione tra la vecchia e la nuova Programmazione, le regioni stesse si sono trovate contemporaneamente impegnate a realizzare interventi di aggiornamento e adeguamento dei propri Sistemi Informativi pre-esistenti. Tra i rilievi principali emersi dalla visita del Performance Audit del PON IOG della Commissione Europea del maggio 2015 c'è proprio l'esigenza di adeguare e mettere a regime il sistema informativo SIGMA<sub>GIOVANI</sub>, non solo per quel che concerne l'insieme dei flussi informativi con gli OI (le regioni in particolare), ma soprattutto per quel che riguarda l'insieme delle informazioni che il sistema deve registrare, giudicate dalla CE inadeguate rispetto a quanto previsto dai regolamenti comunitari<sup>44</sup>. Come già sopra ricordato, l'AdG ha dunque proceduto a adeguare la struttura di SIGMA<sub>GIOVANI</sub> al nuovo Protocollo Unitario di Colloquio (PUC) di Monitweb del Mef-IGRUE, rappresentando quest'ultimo il sistema di riferimento dei flussi informativi dallo Stato Membro alla Commissione Europea che recepisce quanto previsto dai regolamenti in tema di monitoraggio degli interventi finanziati da fondi SIE.

Nel rapporto di monitoraggio del PON IOG al 30 settembre 2015, presentato dall'AdG alla Commissione Europea in occasione dell'incontro di novembre 2015 del Comitato Politiche attive, Servizi per l'Impiego e Garanzia Giovani, viene esplicitato il percorso di completamento delle operazioni per l'adeguamento del sistema informativo SIGMA<sub>GIOVANI</sub> al nuovo Protocollo Unico di Colloquio (PUC) trasmesso dal MEF-IGRUE nel mese di Agosto 2015, operativo a partire da ottobre 2015. Dal rapporto di monitoraggio sopra citato, risultano caricati a sistema progetti per un ammontare di spese oggetto di rendicontazione pari a circa il 40% dell'ammontare delle spese complessive risultanti da una ricognizione puntuale condotta sugli OI (regioni e Amministrazioni Centrali).

I progressi compiuti sul lato degli aspetti finanziari e rendicontativi dovranno essere accompagnati in questi mesi da un analogo sviluppo sul lato del monitoraggio fisico degli interventi e quindi sul lato dei

---

44 Riferimento al Regolamento UE 480/2014, allegato III.



partecipanti. Il PON IOG è infatti tenuto, come tutti gli altri Programmi Operativi del FSE, alla quantificazione di un set di indicatori di output e di risultato definiti nell'Allegato I del Regolamento UE 1304/13 e, in aggiunta a questi, per il fondo IOG è prevista un'ulteriore e specifica batteria di indicatori di risultato definiti ed elencati nell'allegato II del medesimo regolamento. Anche sul tema degli indicatori comuni è stato sollevato un rilievo dalla Commissione Europea nel corso dell'attività di Audit del maggio scorso. In particolare la Commissione ha posto l'accento sulla necessità che tali indicatori siano quantificabili ed osservabili direttamente dal sistema informativo senza procedure esterne e indirette di calcolo. Sebbene tale funzionalità sia assicurata dal sistema informativo SIGMA<sub>GIOVANI</sub>, per ragioni di opportunità e di trasparenza il MLPS ha ritenuto di integrare gli indicatori comuni UE del PON IOG nella struttura degli indicatori del Piano italiano Garanzia Giovani, dandone quindi una visibilità diretta all'interno del conoscitivo della BDPAPL (*dashboard*). È tuttavia da rilevare che le informazioni oggi presenti sulla BDPAPL non sono sufficienti a garantire la quantificazione di alcuni indicatori di risultato e alcuni indicatori di output, in particolare quelli che quantificano il numero dei partecipanti per condizione familiare.

L'altro Sistema Informativo su cui poggia l'attuazione del PON IOG è quello delle Politiche Attive e Passive del Lavoro che costituisce il sistema di riferimento del monitoraggio del Piano italiano Garanzia Giovani. Le attività del PON IOG sono dunque censite e monitorate dalla BDPAPL insieme a tutte le altre politiche attuate all'interno dei PAR in attuazione della raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani. La BDPAPL è una banca dati amministrativa legata all'attuazione fisica degli interventi e non ha quindi nessuna implicazione di ordine rendicontativo e di ammissibilità delle spese. L'elemento centrale del sistema informativo della BDPAPL è rappresentato dalla Scheda Anagrafica-professionale (SAP). La SAP rappresenta un dossier informatizzato dell'individuo che si registra presso un Servizio per l'impiego. Ciascuna scheda contiene, al momento, sei sezioni distinte in base alla natura delle informazioni in esse contenute. In particolare l'avvio delle Garanzia Giovani ha portato all'introduzione di una nuova sezione (numero 6) relativa alle politiche attive erogate. Per uniformarsi ai nuovi dispositivi normativi in materia di politiche attive tale sezione sarà estesa anche ad interventi esterni al Piano della Garanzia Giovani attraverso aggiornamenti delle attività censite. All'interno del sistema BDPAPL le azioni del PON IOG sono tracciate attraverso uno specifico campo della sezione 6 della SAP. In generale quindi la BDPAPL, con riferimento alla Garanzia Giovani, gestisce i flussi informativi che partono dalla registrazione del giovane sul portale nazionale o 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 SAP anagrafica e attraverso la profilazione del giovane, e proseguono 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 (CO).

Questo processo ha richiesto diversi *steps* ed aggiornamenti sia di ordine tecnico che di definizioni degli standard comuni da adottare. In questo senso un importante passo è stato quello che ha portato alla definizione e registrazione dello "stato" del giovane all'interno della Garanzia con diversi codici, e corrispondenti date, che rilevano se il giovane è attivo, se è preso in carico, se è in trattamento, se ha



completato il ciclo di politiche, oppure se è uscito anticipatamente per altre situazioni (cancellazioni di ufficio per mancanza di requisiti, per ripensamento, per mancata presentazione ai colloqui, per rifiuto della politica o per abbandono della politica erogate prima del termine previsto).

L'attuazione della Garanzia Giovani ha comportato una riorganizzazione, dove ve ne era necessità, dei sistemi informativi regionali (SIL) che implementano il sistema informativo BDPAPL. Infatti per seguire e analizzare con maggior efficacia i percorsi degli utenti coinvolti il Programma necessita di aumentare il livello dell'interoperabilità dei diversi applicativi e banche dati interessate.

All'interno del Rapporto di monitoraggio del PON IOG, di cui si è già parlato sopra, vengono presentati i principali risultati di un'indagine condotta dal MLPS - Direzione Generale dei Sistemi Informativi, Innovazione Tecnologica e della Comunicazione per rilevare lo stato dell'arte dei singoli SIL regionali e delle principali regole del loro funzionamento, con un focus specifico sulla gestione della SAP. Questi i principali punti emersi ed indicati nel rapporto:

- le regioni e province autonome hanno implementato e attivato tutti i servizi di Cooperazione Applicativa SAP, con alcune eccezioni riguardanti l'annullamento di una SAP e il recupero delle SAP non più attive (tecnicamente "bruciate");
- nella maggior parte dei casi i sistemi informativi regionali aggiornano internamente la SAP in tempo reale, tuttavia per la trasmissione al NCN prevale una logica di comunicazione periodica;
- la maggior parte delle regioni gestisce nei propri sistemi informativi le SAP di tutti gli utenti degli SPI, non solo quelle relative al target della Garanzia Giovani e in assenza di vincoli sull'età la sezione 6 della SAP potrà essere utilizzata per censire le politiche attive erogate a tutti gli utenti degli SPI;
- si rileva che quasi tutti i sistemi regionali gestiscono al loro interno le informazioni sulle politiche attive erogate e quindi il fattore complessità architetturale non appare critico;
- nella maggior parte dei casi l'aggiornamento della SAP relativa alla condizione professionale dell'individuo avviene utilizzando i dati provenienti dalle Comunicazioni Obbligatorie in tempo reale o con una periodicità giornaliera.

Allo stato attuale si può dire che esistono delle situazioni localizzate di criticità nel flusso delle informazioni sul lato dell'erogazione di alcune misure: per le politiche di formazione (più evidente per la formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi) in particolare come anche per il tirocinio si riscontrano ancora significativi disallineamenti tra quanto presente nel sistema centrale e quanto risulta dalle ricognizioni regionali condotte nel corso del 2015.

La Garanzia Giovani ha di fatto rappresentato un primo banco di prova verso la costruzione del Sistema Informativo Unitario prospettato dal D.Lgs. 150/2015. Proprio in tale decreto<sup>45</sup> le SAP dei lavoratori vengono definite come elementi fondamentali del Sistema Informativo Unitario. Si rende dunque necessario passare ad una fase di consolidamento del processo, avviato con la Garanzia Giovani, di

---

<sup>45</sup>Cfr. articolo 13, comma 1, lettera c.



raccolta sistematica delle SAP nei sistemi locali e di invio in tempo reale delle stesse al nodo di coordinamento nazionale<sup>46</sup>.

Inoltre, per quanto già detto sopra in merito agli indicatori comuni del PON IOG, occorre garantire uno sviluppo del sistema informativo della BDPAPL sia in senso verticale, allargando le politiche e le informazioni censite, sia in senso orizzontale, attraverso l'interoperabilità con altri archivi amministrativi del lavoro (INPS) e dell'istruzione (in particolare Anagrafe Nazionale degli Studenti del MIUR) e della formazione professionale (SISTAF). Un primo passo potrebbe essere quello di inserire nella struttura delle SAP una sezione che raccolga informazioni sulla condizione familiare dell'individuo destinatario della politica in accordo con quanto richiesto per la quantificazione degli indicatori comuni UE del PON IOG. Queste informazioni del resto potrebbero essere utilizzate, ad esempio, per il rafforzamento dello strumento del profiling.

## **2.5 Contributo della Garanzia Giovani nel processo di riforma dei Servizi Pubblici per l'Impiego**

La Garanzia Giovani poggia per la sua attuazione, come noto, sulla rete dei Servizi Pubblici per l'Impiego (SPI), che opera sul territorio italiano tramite 534 Centri per l'Impiego (CPI)<sup>47</sup>, cui si affiancano, come si dirà meglio in seguito, operatori accreditati ai servizi per il lavoro nei differenti sistemi regionali (ma non in tutti).

L'innesto della Garanzia all'interno dei SPI è avvenuto, però, in una situazione che vede i diversi sistemi regionali, pur con tutte le differenze del caso, in uno stato di generale incertezza. Da un lato, infatti, l'avvio della Garanzia si sovrapponeva al processo di riforma che interessava sia i confini e le competenze degli enti locali (L. 56/2014, c.d. Legge Del Rio), che la più generale riforma del sistema delle politiche attive prevista dal cd. Jobs Act (L. 183/2014).

In secondo luogo, i Servizi per l'Impiego, nelle loro differenti declinazioni regionali, presentavano, e tutt'ora presentano, forti elementi di disomogeneità, sia in termini di organizzazione, di implementazione ed efficienza del sistema informativo, di risorse disponibili, e, infine, di esperienza e implementazione di modelli di collaborazione con gli altri operatori del mercato del lavoro.

Riguardo gli aspetti più strettamente legati agli interventi di riforma, non v'è dubbio che attualmente l'intera struttura dei servizi al lavoro stia operando in un quadro di generale incertezza che richiede, per il suo superamento, che i diversi pezzi del "puzzle normativo" da cui dipende (di cui il recente D.Lgs. 150 del 14 settembre 2015 è una delle componenti), vengano definiti. In tal senso, il processo di riforma che sta interessando gli Enti locali è rimasto, per così dire, sospeso, o almeno in parte incompiuto, per la componente che riguardava l'attribuzione delle competenze relative al lavoro e le modalità del loro trasferimento, e quindi anche delle strutture e del personale ad esse legate,

---

<sup>46</sup> Il nodo di coordinamento nazionale (NCN) è il punto della rete di competenza del MLPS attraverso il quale transitano gli oggetti (es. SAP, DID, CO ecc.) da e verso le regioni, le P.A., INPS, INAIL, Ministero dell'Interno.

<sup>47</sup> I dati qui riportati si riferiscono alle sedi dei centri per l'impiego al netto delle relative sedi o sportelli distaccate e amministrativamente ricadenti all'interno dei diversi CPI.



dall'amministrazione provinciale a quelle regionale. Non a caso, nella gran parte delle regioni nelle quali il processo di riforma era stato avviato ed era stata presentata, o già approvata, una normativa locale di riassetto delle amministrazioni locali, la materia relativa al lavoro era stata volutamente omessa, in attesa che venisse meglio definita, a livello nazionale, la nuova "rete dei servizi per le politiche del lavoro"<sup>48</sup>. Il Jobs Act, del resto, ha delegato l'esecutivo ad intervenire anche in materia di politiche attive e, di recente, è stato approvato il relativo decreto di attuazione (il già richiamato D.Lgs. 150/2015), recante «disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive». L'intervento legislativo modifica profondamente il previgente assetto organizzativo e sembra proprio l'attuazione della Garanzia Giovani abbia costituito, per così dire, un laboratorio di idee sperimentale, che nello stesso decreto 150 ha trovato la propria formalizzazione giuridica.

D'altro canto, il decreto è stato approvato mentre è in itinere un processo di revisione costituzionale che, nel complesso, documenta una certa sfiducia verso l'attuale rete di erogazione delle politiche attive, fondata su sistemi territorialmente differenziati ed, infatti, quel processo riporta dalla periferia al centro le politiche attive<sup>49</sup>.

Si aggiunga che il D.Lgs. 150/2015 prende atto del già richiamato processo di riordino delle province (L. 56/2014). Il decreto, infatti, definisce la nuova Rete dei servizi per le politiche del lavoro. Per un verso, rappresenta una ricognizione dell'esistente; il decreto legislativo, infatti, tenendo conto dell'ampliamento della rete operata dalla Riforma Biagi (D.Lgs. 276/2003), considera le Agenzie per il lavoro, l'INPS, l'INAIL, l'ISFOL e Italia Lavoro spa, i Fondi interprofessionali, il sistema camerale e le università e gli istituti di scuola secondaria di secondo grado. Per un altro verso, fanno ingresso nella Rete nuovi attori: l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e, non meglio definite, «strutture regionali per le politiche attive del lavoro». Da questo elenco, in realtà, si ricava per esclusione l'altra novità di questa Riforma: scompaiono infatti le province, le "protagoniste" del decentramento amministrativo. Gli uffici attraverso cui queste ultime erogavano i servizi per l'impiego, i CPI, divengono uffici territoriali delle regioni. In tale senso, il quadro che si sta delineando a livello regionale appare decisamente orientato all'istituzione, laddove già non esita, di Agenzie regionali che assorbiranno la rete dei CPI e diventeranno il principale motore nell'erogazione delle politiche attive a livello locale. Peraltro, tale nuovo assetto ha trovato, almeno in parte, un suo primo banco di prova proprio nell'implementazione delle misure legate al PON IOG, laddove, è ad esempio il caso del Molise, l'Agenzia regionale ha coordinato le misure del Piano agendo, di fatto, "come Organismo Intermedio". L'attuazione del Piano si inserisce, quindi, in un quadro in piena evoluzione nel quale il sistema dei Servizi pubblici per l'impiego si trova, per così dire, "in mezzo al guado", per certi versi aggravandone la condizione operativa, attraverso un maggior onere di lavoro ma, anche, funzionando da stimolo e da modello nella definizione di nuovi assetti organizzativi e modelli procedurali.

---

<sup>48</sup> È il caso, tra gli altri, delle normative relative alle Regioni Veneto, Toscana, Puglia, Umbria e Abruzzo.

<sup>49</sup> Ci si riferisce al Disegno di legge costituzionale 1429-B, approvato, in sede di prima deliberazione, dal Senato l'8 agosto 2014 e approvato, con modificazioni, in sede di prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 10 marzo 2015 e ora in discussione, nuovamente, presso il Senato. Nella versione approvata dalla Camera, l'art. 117 Cost, lett. o), attribuisce alla competenza esclusiva statale "tutela e sicurezza del lavoro; politiche attive del lavoro; disposizioni generali e comuni sull'istruzione e formazione professionale".





Al di là delle questioni appena trattate, come si diceva la Garanzia si è appoggiato ad una rete di servizi per l'impiego che, in molti casi, presentava già forti elementi di criticità strutturali, anche se con diversi livelli di intensità da territorio a territorio. In particolare, il nuovo modello di governance e di implementazione delle misure hanno richiesto ai SPI sforzi non indifferenti nell'adeguamento delle strutture, soprattutto in ambito informativo e gestionale, alle nuove esigenze e tempistiche imposte dalla Garanzia Giovani. In realtà i CPI si misurano da tempo con standard procedurali che definiscono, per singoli target, misure da erogare e tempistiche di fornitura dei servizi. 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 CPI in percorsi di politica attiva o di inserimento lavorativo, anche attraverso l'applicazione del meccanismo della "condizionalità". La realtà dei fatti, però, ha sostanzialmente disatteso tale modello (non certo per la sola responsabilità degli Enti locali), che, almeno in linea generale, ha assunto la veste più di un "buon proposito" che di un servizio realmente e universalmente esigibile da parte dell'utenza dei Centri per l'impiego. La Garanzia Giovani ha avuto, in tal senso, il compito di ripristinare, ridelineare, tale percorso, almeno per una fascia di utenza specifica.

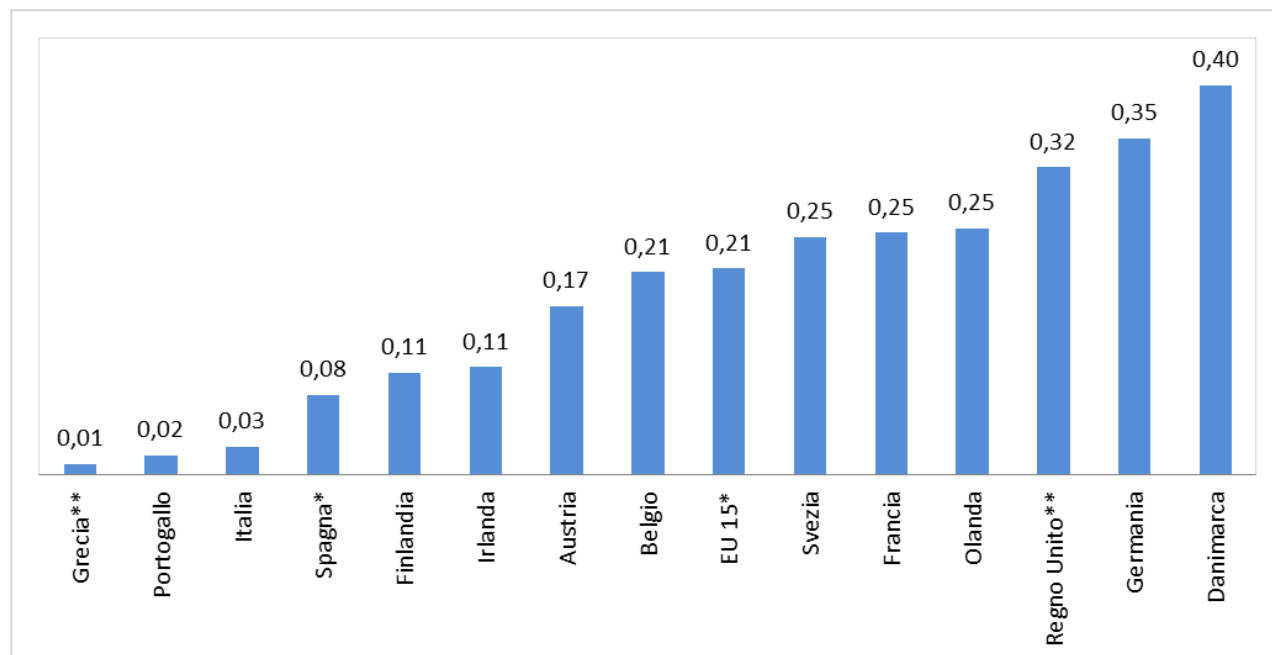
Al contempo, però, non si è, almeno generalmente, provveduto (per carenza di risorse) a potenziare il personale che opera nei CPI, in modo da rendere più sostenibile l'implementazione del programma e affrontare con minor stress l'aumento generale di utenza.

Quello dell'adeguatezza del personale, ed in particolare degli operatori dei CPI, è infatti un problema che accomuna gran parte delle realtà locali coinvolte nel programma. Di queste, infatti, ben 16 lamentano un sottodimensionamento del personale, in gran parte dei casi riconducibile ad una carenza di tipo numerico, ma non mancano regioni che lamentano la necessità di potenziare anche le professionalità del proprio organico. Non v'è dubbio che quella dell'adeguatezza del personale sia 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 (almeno in linea generale) la struttura. Del resto l'Italia risulta, insieme alla Grecia e al Portogallo tra le nazioni dell'Europa a 15 che destinano, in rapporto al PIL, meno risorse ai SPI, e presenta il più elevato rapporto tra popolazione attiva e numero di operatori<sup>50</sup> (vedi figura 2.18).

---

<sup>50</sup> Cfr F. Bergamante, M. Marocco, "Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese", ISFOL, *Occasional Paper* n.13 2014.



**Figura 2.18 - Spesa per Servizi per il lavoro per Paese. Percentuali su PIL**

\*I dati si riferiscono al 2012

\*\*I dati si riferiscono al 2011

\*\*\*I dati si riferiscono al 2010

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Eurostat

In un tale deficit strutturale, aggravato nel tempo dal blocco del turnover e da limitate risorse finanziarie<sup>51</sup>, si è innestato il processo di riordino delle province che, in più di un caso, ha portato al transito di parte del personale impiegato nel servizio al lavoro, verso altri settori provinciali o altri organismi territoriali, contribuendo, così, ad indebolire una situazione già di per sé fragile e sul quale insiste un volume di utenza considerevole. In particolare, nel 2013<sup>52</sup>, il volume di utenti che avevano presentato una Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID) ammontava a 2.032.387, registrando una crescita di oltre 187mila unità rispetto a quanto rilevato un anno prima. Tra le regioni italiane, sono la Puglia, la Lombardia, Lazio ed Emilia Romagna a presentare il volume di utenza maggiore. Tali regioni raccolgono, da sole, circa il 43% del flusso di disoccupati registrati nell'anno. L'elevato numero di utenza determina, per le regioni appena richiamate, una considerevole pressione sul sistema dei Servizi per l'Impiego, stimabile nel numero medio di individui che hanno effettuato una DID per CPI. Più nello specifico, a fronte di una media nazionale di 4.380 individui sottoscrittori di DID per singolo CPI, il sistema regionale che presenta il dato stimato più elevato è quello delle Marche con 8.441 individui per CPI, cui seguono quello della Puglia (6.147) e del Lazio (6.018). Più contenuto il

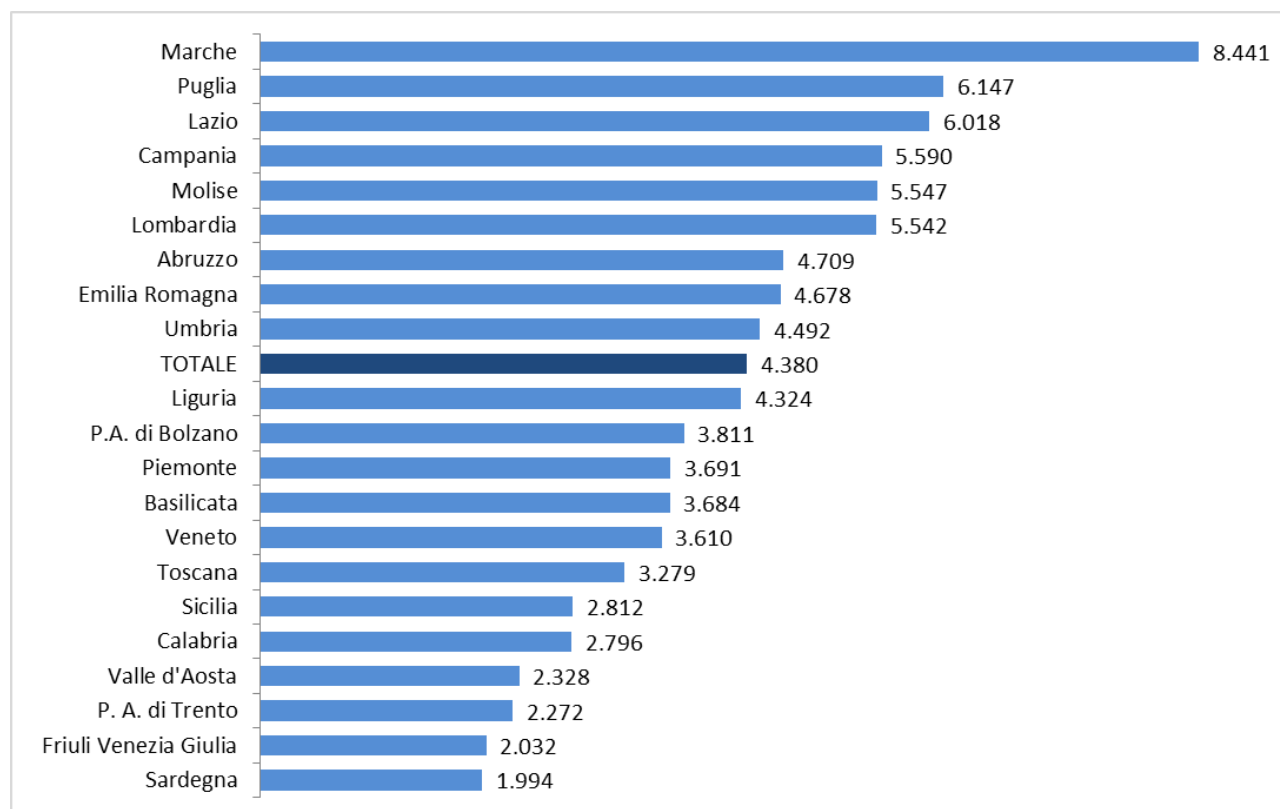
<sup>51</sup> A titolo di esempio si richiama quanto rilevato nelle Regioni Veneto e Piemonte, nelle quali si indicavano rispettivamente, nel 25% e nel 30% le diminuzioni del personale dei CPI dal 2005 ad oggi.

<sup>52</sup> I dati qui riportati si riferiscono all' 'Indagine sui Servizi per l'Impiego 2014 del MLPS. L'indagine, condotta nel 2014, rileva i dati relativi all'annualità 2013. Il numerico relativo ai CPI non tiene conto delle sedi periferiche e dei CPI che operano con più sportelli ma che amministrativamente sono considerati come un unico centro.



numero medio di individui per CPI della Sardegna (1.994), del Friuli Venezia Giulia (2.032) e della P.A. di Trento (2.272) (vedi figura 2.19).

**Figura 2.19 - Rapporto tra dichiarazioni di immediata disponibilità presentate nell'anno e numero di operatori dei CPI. Anno 2013**



Fonte: elaborazioni ISFOL su Indagine sui servizi all'impiego 2014, MLPS

Nonostante tali elementi di debolezza, dalle informazioni raccolte a livello regionale emerge un quadro generalmente positivo circa la capacità del sistema dei SPI nel sostenere l'attuazione della Garanzia Giovani. Fermo restando la scarsità del personale, integrato solo in pochissimi casi<sup>53</sup>, l'avvio di Garanzia Giovani non ha agito, di fatto, sull'organizzazione del sistema dei SPI regionali, ma 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 programma. Nello specifico, 9 regioni hanno promosso azioni formative destinate al personale dei CPI, nella gran parte dei casi espressamente destinato all'implementazione del programma e alla gestione procedurale ed informatica delle misure. Unitamente a quello delle risorse umane, è l'aspetto informatico il secondo aspetto con il quale si sono dovuti confrontare i diversi sistemi regionali. La Garanzia Giovani per la sua attuazione, infatti, richiede l'implementazione di un sistema informativo particolarmente esteso che si appoggia ai Sistemi Informativi del Lavoro (SIL) regionali che, già di loro, richiedono un elevato livello di interoperabilità tra

<sup>53</sup> A tali integrazioni sono ricorsi nella Regione Umbria, attraverso contratti interinali, Lazio e in Valle d'Aosta (in entrambi i casi attraverso assunzioni a tempo determinato). A queste ultime va aggiunta anche la P.A. di Trento che, già prima dell'avvio del programma, ricorreva ad una struttura di staff per integrare, laddove necessario, il personale degli SPI.



diverse banche dati (a loro volta gestite da sistemi informativi propri). Le già complesse architetture informative regionali hanno così dovuto essere implementate ulteriormente per adeguarsi ai nuovi standard informativi (uno fra tutti, l'implementazione della scheda relativa alle misure di politica attiva attuate<sup>54</sup>). Al contempo, il coinvolgimento dei nuovi soggetti accreditati al servizio lavoro regionale, nonché le procedure legate al principio della contendibilità<sup>55</sup> hanno comportato ulteriori interventi nell'architettura dei SIL regionali. L'impatto di tali interventi è risultato tanto più oneroso quanto meno sviluppato e integrato risultava essere l'apparato informativo che sosteneva i diversi SPI regionali. Da un lato, come già accennato e meglio si vedrà in seguito, 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 afferenti alle diverse provincie, non erano sufficienti a raccogliere le informazioni richieste ed a "tracciare" i soggetti coinvolti lungo le diverse fasi del programma. Per tali ragioni per cinque regioni l'attuazione della Garanzia è stata l'occasione per "rimettere mano" e ricostruire ex novo l'intera architettura del proprio SIL<sup>56</sup>, anche riportando ad unità (è il caso della Regione Lazio) i differenti sistemi provinciali.

Ma anche laddove il framework informatico era già efficiente, l'adeguamento del sistema alle nuove necessità imposte dall'attuazione del programma ha comportato spesso un lungo e oneroso (anche in termini finanziari<sup>57</sup>) processo di tuning informatico. Tale processo, peraltro, non è avvenuto in un'unica fase, ma ha dovuto necessariamente adeguarsi ai periodici interventi di messa a punto delle procedure tecnico-amministrative che, inevitabilmente, si sono succedute nei periodi di "messa a regime" degli interventi.

Rimane, comunque, in linea generale l'impressione che, anche in questo caso, l'attuazione del programma abbia portato ad una razionalizzazione (almeno dove ve n'era la necessità) dei sistemi informativi regionali sia accrescendo il livello (assai complesso, in verità) dell'interoperabilità dei diversi applicati e delle banche dati interessate, sia permettendo di seguire e analizzare con maggior efficacia i percorsi degli utenti coinvolti nel programma. Peraltro quest'ultimo aspetto appare cruciale almeno per due ragioni, la prima di ordine conoscitivo e la seconda di ordine più tecnico-amministrativo. Da un lato, infatti, la Garanzia Giovani ha rappresentato un primo banco di prova verso la costruzione del Sistema Informativo Unitario prospettato dal già citato D.Lgs. 150/2015. Dall'altro, per una realistica applicazione dei principi della condizionalità<sup>58</sup> già da tempo presenti nel nostro ordinamento ed ulteriormente enfatizzate dai recenti interventi di riforma degli ammortizzatori sociali<sup>59</sup>.

---

<sup>54</sup> Tali misure vengono inserite nella scheda 6 della Scheda anagrafica professionale dell'utente, appositamente costruita per l'attuazione del programma.

<sup>55</sup> Sulla contendibilità si veda il paragrafo precedente.

<sup>56</sup> Non risultano, peraltro, essere ancora operativi i nuovi sistemi informativi della Regione Abruzzo e della Regione Calabria.

<sup>57</sup> Tale onere, del tutto a carico degli Enti regionali e delle P.A. coinvolte, ha in alcuni casi comportato la necessità di distogliere fondi inizialmente destinati ad altri progetti di informatizzazione (è il caso della P.A. di Trento).

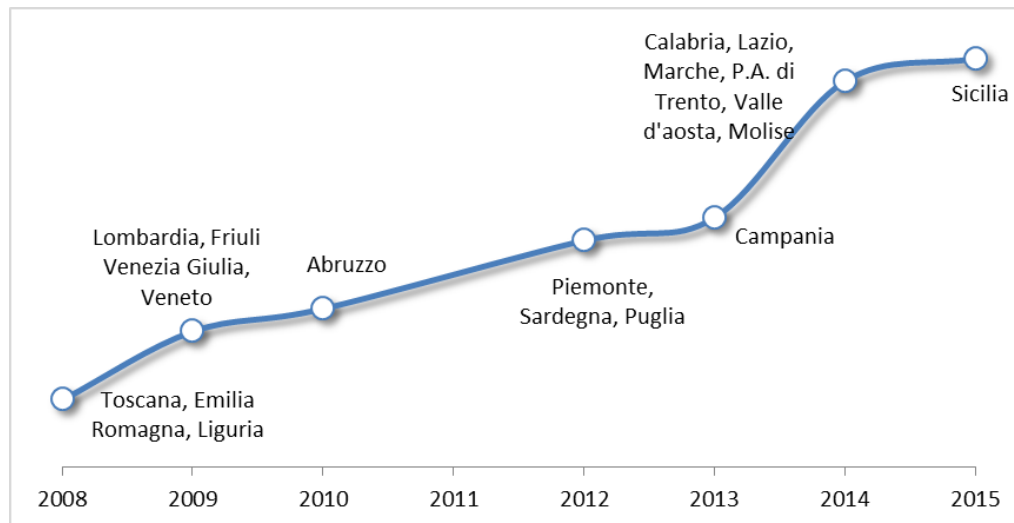
<sup>58</sup> Ovvero delle misure che condizionano la fruizione delle diverse forme di sostegno al reddito alla partecipazione alle attività di politica attiva offerte dai Servizi per l'impiego.

<sup>59</sup> Ci si riferisce, in particolare, al D.Lgs. 22 del marzo 2014, anch'esso "figlio" del Jobs Act (L. 183/2014).



Meno efficace appare, invece, il ruolo propulsivo della Garanzia Giovani relativamente ad uno degli aspetti che ha rappresentato da sempre un elemento di debolezza del sistema dei servizi all'impiego, ovvero il rapporto tra questi ultimi e il tessuto imprenditoriale nel quale si trovano ad operare. L'esiguo numero di imprese che si rivolgono ai CPI per cercare lavoro è anche 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'occasione per costruire, o potenziare, reti relazionali con i sistemi produttivi locali. Dalle ricognizioni regionali sembrerebbe che poca attenzione sia stata dedicata all'implementazione di azioni di promozione territoriale delle misure proposte dal programma, almeno al di là delle iniziative rientranti nella costruzione dei sistemi di partenariato locali (che coinvolgevano anche le rappresentanze sindacali datoriali). Mentre, infatti, per altri aspetti qui esaminati (ci si riferisce, in particolare, all'istituto dell'accreditamento e all'implementazione dei sistemi informativi) il modello "Garanzia Giovani" ha comportato, in molti casi, un efficientamento nelle procedure e nel sistema di gestione dei Servizi per l'impiego, per quanto concerne il rapporto con la domanda di lavoro si è assistito, principalmente, ad una valorizzazione delle attività già esistenti in alcune (per la verità non molte) realtà regionali. Laddove, infatti, vigeva già un rapporto consolidato tra CPI e imprese locali (è il caso, di Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Sardegna, Toscana, P.A. di Trento, Veneto e Sardegna), le azioni di promozione sono rientrate all'interno di azioni, in qualche misura, già esistenti, per quanto potenziandole. A tali esperienze si affiancano pochissime iniziative tese ad allargare il network delle relazioni dei servizi per l'impiego con il tessuto produttivo locale (si segnalano qui quelle della Regione Calabria e della Regione Umbria).

Un ulteriore elemento di criticità relativo al sistema dei SPI attiene all'integrazione tra operatori pubblici e privati. Istituito nel 2003 (ad opera del D.Lgs. 276/2003, il cd. decreto Biagi) l'istituto dell'accreditamento è stato per lungo tempo inattuato. Nel 2010, a 7 anni dalla sua introduzione, solo sette regioni (Toscana, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Abruzzo) avevano normato (ma non necessariamente reso operativo) l'accreditamento e al 2013, l'anno precedente all'avvio della Garanzia Giovani, soltanto altre quattro regioni (Piemonte, Puglia, Sardegna e Campania) si erano aggiunte all'elenco (vedi figura 2.20).

**Figura 2.20 - Regioni che hanno regolamentato l'accreditamento dei servizi al lavoro per anno**

Fonte: ISFOL su dati normativi

Una spinta decisiva al superamento di questo stallo è stata indotta proprio dall'attuazione della Garanzia Giovani. Non v'è dubbio, infatti, che la raccomandazione del Consiglio sulla Youth Guarantee abbia rappresentato un ulteriore stimolo nella costruzione di sistemi che allargassero la platea degli operatori dei SPI a soggetti ulteriori rispetto alla rete dei CPI. Nello specifico, il richiamo di detta raccomandazione incoraggia lo sviluppo di partnership tra servizi per l'impiego e altri soggetti che operano sul mercato del lavoro e della formazione<sup>60</sup>.

Di tale "effetto propulsivo" si ha riscontro proprio dall'accelerazione nel numero di regioni che hanno disciplinato l'accREDITAMENTO che, al 2015, risultano essere diciotto. 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 P.A. di Trento e, da ultima, la Regione Sicilia. Si tratta di Enti regionali che, al momento, hanno coinvolto gli operatori accreditati limitatamente alle sole misure relative a Garanzia Giovani ma che, progressivamente, estenderanno la rete mista pubblico-privato, all'intera platea degli utenti dei SPI.

Va peraltro specificato che l'elenco precedente non necessariamente corrisponde all'effettiva operatività dell'istituto. Fra le 18 regioni e province autonome appena menzionate, infatti, Puglia<sup>61</sup>, Emilia Romagna<sup>62</sup> e Liguria non risultano aver attivato gli elenchi degli operatori accreditati (vedi tabella 2.17).

<sup>60</sup> Alessandra Sartori, "Le reti del mercato del lavoro: esperienze europee in il coordinamento degli attori del mercato del lavoro, D. Gottardi e T. Bazzani (a cura di), Edizioni Scientifiche Italiane, Verona 2015))

<sup>61</sup> In effetti, la Regione Puglia ha emanato di recente un avviso pubblico "per la presentazione delle istanze di candidatura finalizzate all'accREDITAMENTO degli Operatori legittimati all'erogazione dei servizi al lavoro (Determinazione del Dirigente Servizio Politiche per il Lavoro 20 luglio 2015, n. 1367).

<sup>62</sup> Nella recente "riforma del sistema di governo regionale e locale" (L.R. n° 13 del 30/7/2015) la Regione Emilia Romagna fa esplicito riferimento a tale istituto, in previsione, quindi, di una implementazione del sistema. Tra le competenze attribuite alla regione, infatti, si richiama il "presidio territoriale delle politiche attive e passive del lavoro, fondate sulla cooperazione territoriale nonché sulla cooperazione tra soggetti pubblici e privati". Nello stesso provvedimento normativo viene attribuita alla costituenda Agenzia regionale per il lavoro il compito (tra gli altri) di proporre alla regione standard qualitativi aggiuntivi per

**Tabella 2.17 - Quadro riassuntivo del sistema di accreditamento nelle regioni italiane\***

Sistema di accreditamento	Regioni
<i>Regioni con sistema di accreditamento già operativo prima dell'avvio della Garanzia Giovani</i>	Friuli Venezia Giulia
	Lombardia
	Piemonte
	Sardegna
	Toscana
<i>Regioni con sistema di accreditamento esistente ma reso operativo solo con l'avvio della Garanzia Giovani</i>	Veneto
	Abruzzo
	Campania
<i>Regioni che hanno normato e reso operativo l'accREDITamento con l'avvio della Garanzia Giovani</i>	Calabria
	Lazio
	Marche
	Molise
	P. A. di Trento
	Sicilia
	Valle d'Aosta
	Puglia
<i>Regioni con sistema di accREDITamento esistente ma mai reso operativo</i>	Emilia Romagna
	Liguria
<i>Regioni prive di sistema di accREDITamento</i>	Umbria
	Basilicata

\* Dall'elenco è esclusa la P.A. di Bolzano in quanto non rientrante nel campo di applicazione della Garanzia Giovani

Fonte: ISFOL su dati normativi

Si consideri, inoltre, che sebbene avessero già regolamentato l'accREDITamento per i servizi al lavoro precedentemente all'avvio della Garanzia Giovani, alcune regioni non avevano, in realtà implementato tale sistema. Così, per le Regioni Abruzzo e Campania è solo con l'avvio di suddetto programma che, di fatto, si inizia a sperimentare per la prima volta una reale integrazione tra la rete dei CPI e quella dei soggetti accREDITati, per quanto, al momento, limitatamente alle misure e al target previsti dal Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani. Inoltre, per la Campania l'attuazione della Garanzia Giovani è stata l'occasione per intervenire sulla normativa già esistente, che ha ridisciplinato l'istituto (D.G.R. 242 del 27/07/2013<sup>63</sup>), e ha poi approvato (D.D. 448 del 24/06/2014) l'avviso per la partecipazione degli operatori all'attuazione della Garanzia Giovani.

Va specificato che anche le regioni che non avevano reso operativo, o normato, il sistema di accREDITamento, hanno comunque coinvolto soggetti "esterni" al sistema SPI per l'erogazione, più o meno estesa, delle misure previste nell'ambito di Garanzia Giovani.

Nello specifico, in Liguria nonostante la disciplina relativa all'accREDITamento dei servizi al lavoro, sia già tracciata nella L.R. 30/2008, manca tuttavia ancora l'atto che ne disciplini in concreto l'attuazione. Al

l'accREDITamento e le autorizzazioni regionali dei soggetti privati e gestire il sistema regionale di accREDITamento e autorizzazione [...].

<sup>63</sup> Questo atto ha definito un nuovo ed unico "Modello operativo di accREDITamento degli operatori pubblici e privati per l'erogazione dei servizi di istruzione e formazione professionale e dei servizi per il lavoro", sostituendo la precedente disciplina: quella relativa ai servizi formativi, contenuta nelle delibere 226/2006 e 793/2006 e quella relativa ai servizi al lavoro, di cui al decreto del Presidente della Giunta regionale n. 90 del 2 aprile 2010.



fine di implementare la Garanzia Giovani, si è quindi optato per un unico invito pubblico<sup>64</sup> destinato ad Associazioni Temporanee d'Impresa (ATI), destinate ad erogare gli interventi previsti dal PAR dell'Iniziativa "Garanzia per i Giovani in Liguria" nell'ambito di 5 reti territoriali<sup>65</sup>. Si vengono così a creare 5 ambiti territoriali nei quali le ATI aggiudicatrici (una per rete territoriale) operano in collaborazione con i CPI. Si tratta, quindi, di una prima apertura del sistema a soggetti esterni ai CPI che, progressivamente si evolverà verso una maggiore integrazione tra operatori accreditati e SPI. Similmente si sono comportate la Regione Puglia e la Regione Basilicata che, attraverso bandi multimisura hanno coinvolto soggetti esterni ai SPI (in forma ATS) per l'attuazione di alcune misure dal piano. Anche l'Emilia Romagna, non avendo implementato un sistema di accreditamento dei servizi al lavoro, ha deciso di avvalersi di una procedura di evidenza pubblica per l'affidamento di alcune delle attività ricomprese nel PAR<sup>66</sup>, ma limitatamente alla sola erogazione di servizi formativi, affidati alle agenzie formative accreditate a livello regionale.

Unica nel panorama nazionale a non aver previsto il ricorso a soggetti esterni al sistema dei servizi per l'impiego è la Regione Umbria. Quest'ultima ha infatti stabilito che i centri per l'impiego sono gli unici soggetti coinvolti per i servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, e ha previsto che per l'erogazione di servizi di orientamento e di mediazione si avvarrà, sulla base di apposita convenzione, degli Youth Corner gestiti da Italia Lavoro.

## 2.6 Conclusioni

L'analisi delle strategie, nazionale e regionali, ha mostrato il progressivo strutturarsi di uno *spazio di adattamento* delle policy regionali in uno schema di intervento nazionale che, seppur rigido, ha permesso delle flessibilità significative (schemi e misure aggiuntive, riprogrammazioni ecc.) tali da rispettare e valorizzare le tappe regionali; le flessibilità hanno man mano trovato un maggiore spazio nel corso dell'implementazione. È emersa una forte integrazione del PON IOG con gli schemi regionali di policy sul target giovani preesistenti e una altrettanto forte integrazione e complementarietà con la programmazione FSE 2014-2020, che mantiene, talvolta con un notevole rilievo, la priorità di intervento sui giovani ad un livello molto significativo, soprattutto per un gruppo di regioni. L'ingresso del target "giovani NEET" nelle policy regionali, ancora titolari a tutti gli effetti delle politiche attive del lavoro nel nostro paese, con risorse ed interventi mirati alle problematiche che questo target presenta, sembra essere imputabile propriamente a IOG e allo schema Garanzia Giovani.

L'avvio della programmazione attuativa Garanzia Giovani avviene in concomitanza con l'apertura del portale italiano Garanzia Giovani, che consente ai giovani di iscriversi al programma. La maggior parte delle risorse mobilitate da Garanzia Giovani per mezzo di avvisi fa riferimento a IOG, probabilmente a

---

<sup>64</sup> Si tratta della D.G.R. 950, Allegato C del 25/07/2014, "Invito a presentare candidature per la partecipazione alle reti territoriali per l'erogazione degli interventi nell'ambito dell'iniziativa Garanzia per i Giovani in Liguria, periodo 2014-2015".

<sup>65</sup> In particolare si tratta di due aree per relative alla provincia di Genova (denominate Genova1 e Genova2), ed una per le restanti provincie liguri (Savona, Imperia e La spezia).

<sup>66</sup> Va segnalato che, nel PAR, per la misura accompagnamento al lavoro si afferma che "non sussistano le condizioni per procedere e disporre con riferimento alla misura".



causa della necessità di spendere nei tempi utili le risorse provenienti dall'iniziativa europea. Sulla misura del tirocinio si è concentrata la maggiore attenzione degli OI, sia in termini di numero di avvisi che di risorse finanziarie messe a disposizione tramite bando. Il rilievo conferito al tirocinio in fase di programmazione attuativa è di gran lunga maggiore rispetto a quanto atteso in sede di programmazione. Questo scostamento può essere in parte attribuito ai cambiamenti di contesto normativo che hanno reso nel tempo più spendibile il tirocinio rispetto ad altre misure (ad esempio l'apprendistato), in parte alle difficoltà incontrate nella definizione della misura dell'autoimpiego e autoimprenditorialità, che hanno portato a ritardare la sua attuazione. La maggior parte degli interventi avviati si caratterizza, rispetto ai destinatari, per la sua genericità (15-29 anni). I soggetti chiamati a concorrere alla realizzazione degli interventi di Garanzia Giovani sono nella maggior parte dei casi riconducibili a tre tipologie di beneficiari: enti di formazione, istituti scolastici, università e ricerca e APL accreditate. Garanzia Giovani ha rappresentato l'occasione per riorganizzare, potenziare e sperimentare modelli di gestione ed erogazione delle politiche attive del lavoro sul territorio. In questa direzione particolarmente interessante si rivela l'analisi dei beneficiari chiamati a partecipare agli avvisi di accreditamento. Si tratta nella maggior parte dei casi di avvisi che promuovono la cooperazione tra SPI ed operatori pubblici e privati, per l'erogazione dei servizi per il lavoro destinati ai giovani. Le misure maggiormente ricorrenti in questi avvisi sono l'accoglienza, la presa in carico, l'orientamento e l'accompagnamento al lavoro, ma anche la formazione mirata all'inserimento lavorativo e il tirocinio. I soggetti individuati per l'accreditamento prevalentemente sono gli organismi accreditati per la formazione e i soggetti autorizzati all'intermediazione.

La strutturazione dei rapporti tra MLPS e regioni all'interno di un Tavolo dedicato al governo del PON e della Garanzia Giovani rappresenta a tutti gli effetti una novità per i contenuti decisionali che lo caratterizzano e per i ruoli di coordinamento che i diversi soggetti esercitano. Questi stessi soggetti, per le caratteristiche che le politiche cofinanziate hanno nel nostro paese, in particolare il FSE (tutte le regioni e le province autonome sono titolari di un PO regionale) siedono da tempo intorno al Tavolo coordinato dal MLPS sul FSE, ma gli schemi di azione sono cambiati con il PON IOG. Lo dimostra il carattere work in progress e in evoluzione che segna l'andamento complessivo del confronto tra il livello regionale e quello centrale, desumibile dall'analisi dei verbali degli incontri. Riguardo il principio di contendibilità, uno degli elementi che doveva dare corpo alla nuova governance, l'attenzione al profilo tecnico della fattibilità del meccanismo di contendibilità risulta poco trattato negli stessi incontri, così come risulta poco trattato quello di sussidiarietà, che si è dispiegato più che altro in azioni a supporto della progettazione operativa. A metà percorso il confronto tra Ministero e regioni sulla Garanzia Giovani trova una sua veste formale e sono disciplinati, tramite il decreto di istituzione, finalità, composizione, modalità di funzionamento, consultazione e organizzazione. L'istituzione, infatti, del Comitato Politiche attive segna un passaggio che pone attenzione in maniera più strutturata alla relazione tra centro e regioni. L'altro elemento cruciale nel rapporto MLPS e regioni riguarda la costituzione di un sistema informativo unitario. Il Programma Garanzia Giovani ha di fatto rappresentato un primo banco di prova verso la costruzione del Sistema Informativo Unitario prospettato dal D.Lgs. 150/2015. Anche in questo caso, si rende necessario passare ad una fase di





consolidamento del processo, di raccolta sistematica delle SAP nei sistemi locali e di invio in tempo reale delle stesse al nodo di coordinamento nazionale. Allo stato attuale esistono delle situazioni localizzate di criticità nel flusso delle informazioni sul lato dell'erogazione di alcune misure: per le politiche di formazione (più evidente per la formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi) in particolare come anche per il tirocinio si riscontrano ancora significativi disallineamenti tra quanto presente nel sistema centrale e quanto risulta dalle ricognizioni regionali condotte nel corso del 2015.

Il programma Garanzia Giovani poggia per la sua attuazione alla rete dei SPI, cui si affiancano gli operatori accreditati ai servizi lavoro nei differenti sistemi regionali. L'innesto del Programma all'interno dei SPI è avvenuto, però, in una situazione che vede i diversi sistemi regionali, pur con tutte le differenze del caso, in uno stato di generale incertezza normativa e organizzativa. Da un lato, infatti, l'avvio del Programma si sovrapponeva al processo di riforma che interessava sia i confini e le competenze degli enti locali e la più generale riforma del sistema delle politiche attive prevista dal cd. Jobs Act (L. 183/2014). In secondo luogo, i SPI presentano forti elementi di disomogeneità, sia in termini di organizzazione, di implementazione ed efficienza del sistema informativo, di risorse disponibili, e, infine, di esperienza e implementazione di modelli di collaborazione con gli altri operatori del mercato del lavoro. Non da ultimo, la rete dei CPI italiani soffre di una cronica carenza di personale (aggravata dall'attuale fase riorganizzativa degli enti locali) che rende ulteriormente onerosa l'attuazione del programma. Va peraltro 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. Ciò si è tradotto, in primo luogo, in un ampliamento del numero di regioni che hanno esteso la platea degli operatori ad altri soggetti operanti nel mercato del lavoro, sia attraverso la disciplina dell'accreditamento, sia attraverso l'implementazione di quest'ultimo (normativamente previsto ma, in realtà, in alcuni casi mai reso operativo). In secondo luogo, l'attuazione del Programma ha comportato un potenziamento dei sistemi informativi nazionali e locali, sia in ragione dei nuovi standard informativi richiesti (uno fra tutti, l'implementazione della scheda relativa alle misure di politica attiva attuate), sia per elevato livello di interoperabilità tra i SIL regionali e nazionali, sia, infine, a causa del coinvolgimento dei nuovi soggetti accreditati al servizio lavoro regionale, nonché le procedure legate al principio della "contendibilità". Ciò ha determinato, in non pochi casi, ad una razionalizzazione dei sistemi informativi locali (spesso costituiti da più sistemi afferenti alle differenti province) e, comunque, ad un potenziamento del flusso informativo relativo all'utenza presa in carico dai servizi al lavoro locale. Va infine sottolineato che gli aspetti innovativi qui richiamati non esauriscono il loro effetto esclusivamente all'interno delle misure e del target coinvolti in Garanzia Giovani, ma sono estendibili (laddove non lo siano già) all'intera platea degli utenti dei SPI.



### 3 ANALISI DELL'ATTUAZIONE DEL PIANO ITALIANO DELLA GARANZIA PER I GIOVANI

#### 3.1 Introduzione

Il sistema di monitoraggio della Garanzia Giovani costituisce la fonte primaria delle informazioni utilizzate per l'analisi dell'attuazione del Piano italiano della Garanzia per i Giovani, la cui architettura è stata descritta nel paragrafo 2.3.2. L'analisi dell'attuazione del PON IOG si basa essenzialmente su due distinti sistemi informativi: SIGMA<sub>GIOVANI</sub> e BDPAPL.

Il sistema informativo SIGMA<sub>GIOVANI</sub> raccoglie i dati procedurali e finanziari provenienti dai sistemi locali per la rendicontazione delle spese sostenute dalle regioni che attuano le misure previste nell'ambito del Piano finanziate dal fondo IOG e li trasmette al Sistema Nazionale di Monitoraggio degli interventi cofinanziati dai fondi Strutturali e di Investimento Europei (SIE) del MEF-IGRUE. Al momento della stesura del presente Rapporto questo sistema non risultava ancora pienamente operativo<sup>67</sup> pertanto, per le analisi sull'attuazione finanziaria del PON IOG, si è fatto ricorso ad una ricognizione della situazione registrata nei sistemi informativi regionali al 30 settembre 2015 in relazione agli impegni, alle spese e al numero di partecipanti per misura.

Il sistema informativo BDPAPL poggia sui Sistemi Informativi del Lavoro (SIL) regionali che implementano la sezione 6 della Scheda Anagrafico-Professionale (SAP) del giovane NEET relativa alle misure di politica attiva attuate in Garanzia Giovani. Grazie all'aggiornamento sistematico delle informazioni presenti sulle SAP e all'invio in tempo reale delle stesse al nodo di coordinamento nazionale<sup>68</sup> si dispone di tutte le informazioni per le analisi dell'attuazione fisica del Piano in generale e del PON IOG in particolare<sup>69</sup>. I dati di monitoraggio disponibili sulla BDPAPL permettono infatti di seguire tutte le fasi del programma, dall'iscrizione dei giovani NEET 15-29enni, alla presa in carico, al momento dell'offerta di una misura di integrazione e supporto nel mercato del lavoro, fino alla fase di uscita dal programma. È possibile inoltre quantificare sia gli indicatori del Piano italiano della Garanzia per i Giovani sia gli indicatori comuni di output e di risultato immediato previsti dal PON IOG. Infine utilizzando l'elenco dei nominativi di tutti i soggetti iscritti alla Garanzia Giovani, con relativi indirizzi mail registrati nel database, sono state realizzate specifiche indagini campionarie sui destinatari intercettati, al fine di rilevarne il grado di soddisfazione e il giudizio rispetto ai servizi offerti dai centri per l'impiego o centri accreditati. Per la valorizzazione degli indicatori PON IOG, in questa sede, si farà uso dei dati estratti dalla BDPAPL ad ottobre e riferiti all'attuazione al 30 settembre 2015.

In ultimo c'è da ricordare che al momento in cui si redige il presente rapporto non sono ancora completamente acquisite nella base dati BDPAPL le informazioni relative alle misure gestite da

---

<sup>67</sup> Cfr. paragrafo 3.4.1 dove vengono riportate le azioni ancora da intraprendere sulla piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani.

<sup>68</sup> Il nodo di coordinamento nazionale (NCN) è il punto della rete di competenza del MLPS attraverso il quale transitano gli oggetti (es. SAP, DID, CO ecc.) da e verso le regioni, le P.A., INPS, INAIL, Ministero dell'Interno.

<sup>69</sup> Nella sezione 6 della SAP è infatti presente un campo che consente di indicare se si tratta di un intervento IOG o meno.



organismi intermedi nazionali diversi dalle regioni<sup>70</sup>. Per questo motivo per l'approfondimento sulla misura del servizio civile nazionale si sono utilizzati i dati di fonte Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale e per il bonus occupazionale i dati di fonte INPS. In entrambi i casi il dato utilizzato è riferito alla data del 16 novembre 2015.

### 3.2 L'attuazione finanziaria: impegni e pagamenti per misura

Il PON IOG dispone di risorse finanziarie pari a 1,5 miliardi di euro di cui circa 1,4 miliardi sono attribuiti alle regioni in qualità di OI.

In attesa della disponibilità del dato fornito dal sistema informativo SIGMA<sub>GIOVANI</sub> di gestione e rendicontazione degli interventi finanziati dal PON IOG, alla data del 30 settembre 2015 i sistemi regionali registrano impegni giuridicamente vincolanti per un totale di circa 769,1 milioni di euro e spese per 195,9 milioni di euro (vedi tabella 3.1).

**Tabella 3.1 - Totale IOG. Programmato, impegni e pagamenti per misura (dati in euro)**

Servizi e Misure	Risorse programmate IOG		Impegni giuridicamente vincolanti		Spesa	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1-A/1-B Accoglienza, presa in carico, orientamento	41.869.709,57	2,97	18.502.243,84	2,41	6.130.989,00	3,13
1-C Orientamento specialistico o di II livello	82.935.357,51	5,88	31.989.611,92	4,16	7.547.704,50	3,85
2-A Formazione mirata all'inserimento lavorativo	139.496.403,63	9,89	97.833.649,52	12,72	5.655.791,38	2,89
2-B Formazione per il reins. giovani 15-18enni in percorsi formativi	150.245.751,01	10,65	118.673.940,53	15,43	45.932.885,08	23,45
3 Accompagnamento al lavoro	174.601.761,24	12,38	84.249.592,36	10,95	21.020.968,20	10,73
4-A Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale	9.474.916,39	0,67	5.464.400,00	0,71	0,00	0,00
4-C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	12.740.000,00	0,90	1.770.000,00	0,23	18.000,00	0,01
5 Tirocinio extra curriculare, anche in mobilità geografica	413.713.213,19	29,34	266.650.296,08	34,67	80.071.834,96	40,87
6-A Servizio civile nazionale (DGSCN)	50.147.269,80	3,56	46.245.369,80	6,01	6.587.408,09	3,36
6-B Servizio civile regionale	35.636.770,31	2,53	27.217.927,49	3,54	8.167.332,98	4,17
7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	118.085.386,43	8,37	18.816.908,98	2,45	262.500,00	0,13
8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	30.948.167,65	2,19	11.586.212,07	1,51	0,00	0,00
9 Bonus*	150.296.589,01	10,66	40.102.874,83	5,21	14.500.000,00	7,40
<b>Totale</b>	<b>1.410.191.295,74</b>	<b>100,00</b>	<b>769.103.027,42</b>	<b>100,00</b>	<b>195.895.414,19</b>	<b>100,00</b>

\* Il dato di spesa della misura 9 è stato stimato

Fonte: dati regionali al 30/09/2015, Dipartimento Gioventù sul SCN al 06/10/2015 e INPS sul bonus al 28/09/2015

Al netto della quota gestita direttamente dall'AdG, il 29,3% delle risorse programmate è destinato al tirocinio extra curriculare, il 12,4% alla misura accompagnamento al lavoro e il 10,7% sia alla formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi sia al bonus occupazionale.

<sup>70</sup> Cfr. [Addendum al Vademecum sulla gestione degli stati nel programma Garanzia Giovani](#).



Percentuali che oscillano tra l'8% e il 10% riguardano le misure di formazione mirata all'inserimento lavorativo, all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità. Poco più del 6% delle risorse è destinato alla misura del servizio civile, sia nazionale che regionale.

Il tirocinio è la misura in cui si osserva la quota maggiore dell'impegnato complessivo (35%) e della spesa complessiva (41%). Per la misura di accompagnamento al lavoro sia impegni che spese sono l'11% del totale. La misura di formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi presenta il 15% dell'impegno totale e il 23% della spesa totale (vedi tabella 3.1).

**Tabella 3.2 - Totale IOG. Programmato, impegni e pagamenti per regione (dati in euro)**

Regioni	Risorse programmate IOG		Impegni giuridicamente vincolanti		Spesa*	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	97.433.240,00	6,91	50.806.710,20	6,61	29.872.731,33	15,25
Valle D'Aosta	2.325.376,00	0,16	2.075.376,00	0,27	69.832,93	0,04
Lombardia	173.356.313,00	12,29	126.137.326,43	16,40	58.523.285,00	29,87
P.A. di Trento	8.371.352,00	0,59	3.156.774,63	0,41	478.362,90	0,24
Veneto	83.248.449,00	5,90	62.855.840,37	8,17	9.480.246,28	4,84
Friuli Venezia Giulia	19.300.618,00	1,37	3.906.757,50	0,51	1.477.919,33	0,75
Liguria	27.206.895,00	1,93	20.394.520,95	2,65	1.018.176,71	0,52
Emilia Romagna	74.179.484,00	5,26	63.260.416,50	8,23	26.372.913,54	13,46
Toscana	65.874.081,70	4,67	43.670.923,40	5,68	2.915.968,50	1,49
Umbria	22.788.681,00	1,62	11.027.559,20	1,43	4.346.632,86	2,22
Marche	29.299.733,00	2,08	23.078.426,71	3,00	11.135.633,56	5,68
Lazio	137.197.164,00	9,73	23.014.605,85	2,99	7.135.684,34	3,64
Abruzzo	31.160.034,00	2,21	19.422.812,05	2,53	2.695.365,44	1,38
Molise	7.673.740,00	0,54	3.337.146,00	0,43	242.977,88	0,12
Campania	191.610.955,00	13,59	113.034.705,00	14,70	5.356.624,16	2,73
Puglia	120.454.459,00	8,54	46.071.985,95	5,99	1.313.598,63	0,67
Basilicata	17.207.780,00	1,22	14.283.675,00	1,86	5.583.757,45	2,85
Calabria	67.668.432,00	4,80	14.969.836,74	1,95	314.251,00	0,16
Sicilia	178.821.388,00	12,68	112.961.280,40	14,69	22.278.715,38	11,37
Sardegna	55.013.121,04	3,90	11.636.348,54	1,51	5.288.159,47	2,70
<b>Totale</b>	<b>1.410.191.295,74</b>	<b>100,00</b>	<b>769.103.027,42</b>	<b>100,00</b>	<b>195.900.836,69</b>	<b>100,00</b>

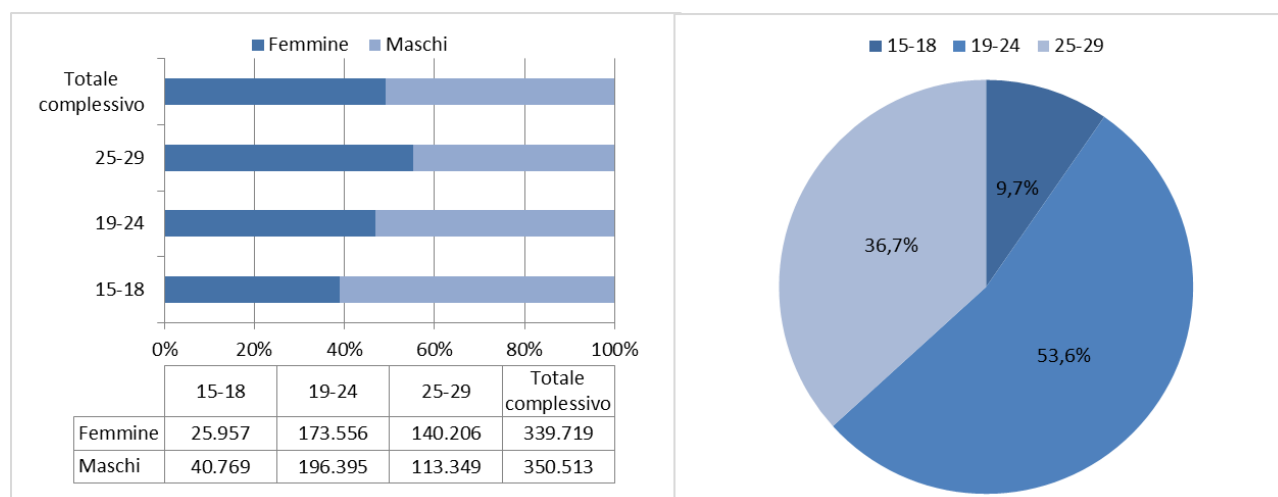
\* L'importo totale speso supera di 5.422,50 euro quello della tabella per misura. Si tratta dell'importo di bonifici stornati in quanto non andati a buon fine per il pagamento dei volontari del SCN. Tale importo non è disponibile con dettaglio di regione

Fonte: dati regionali al 30/09/2015, Dipartimento Gioventù sul SCN allo 06/10/2015 e INPS sul bonus al 28/09/2015

### 3.3 Garanzia Giovani: registrazione e presa in carico

Al 30 settembre 2015 il numero delle registrazioni alla Garanzia Giovani si attesta a 792.681 unità, con un aumento di circa 60 mila individui rispetto al mese precedente. Al netto delle cancellazioni di ufficio<sup>71</sup> il numero dei registrati raggiunge la quota di 690.232 individui. L'incremento medio mensile osservato nel periodo maggio 2014-settembre 2015 è di circa 41 mila unità. Il dato di flusso del mese di settembre supera di 20 mila unità il dato medio del periodo. La variazione percentuale osservata nel mese di settembre rispetto allo stesso mese dell'anno precedente è del 38,5%. Tra i registrati alla Garanzia Giovani c'è una leggera prevalenza della componente maschile (51%) rispetto a quella femminile (49%). Il 53% dei registrati ha un'età compresa nella fascia di 19-24 anni, il 10% è rappresentato da giovani con età fino a 18 anni e il restante 37% da over 25. Gli uomini hanno un'incidenza superiore tra gli under 25 mentre nelle fasce di età superiori, tra i 25-29 anni, prevale la componente femminile (vedi figura 3.1).

**Figura 3.1 - Partecipanti registrati per genere ed età**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Il numero dei presi in carico è pari a 474.363 giovani, con una variazione di oltre 41 mila e 600 unità in più rispetto al mese precedente. L'incremento medio mensile osservato nel periodo maggio 2014-settembre 2015 è di circa 28 mila unità. Il dato di flusso del mese di settembre supera di circa 29 mila unità il dato medio del periodo. La variazione percentuale osservata nel mese di settembre rispetto allo stesso mese dell'anno precedente è del 96,9%. La regione che presenta un maggiore impatto in termini di profilazione dei giovani è la Regione Siciliana con il 21,5% dei giovani presi in carico. Segue poi la Regione Campania (7,8%), le Regioni Lombardia e Lazio con il 7,7%, la Regione Emilia Romagna con il 7,6% (vedi tabella 3.3).

<sup>71</sup> 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.

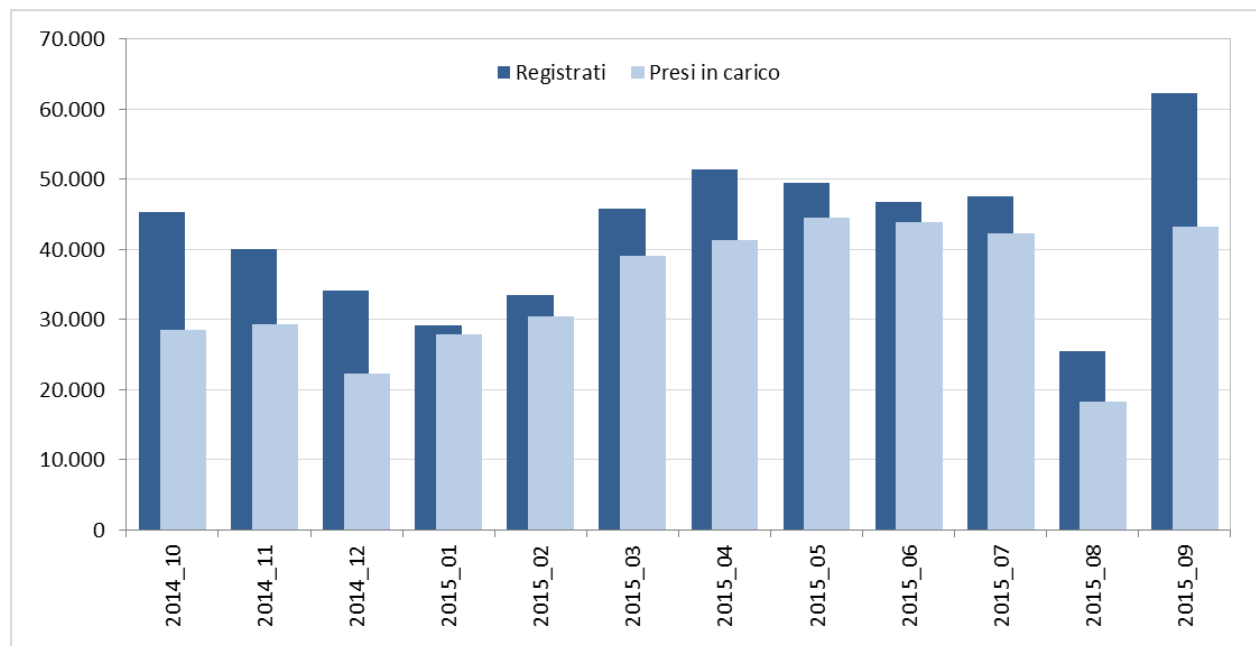
**Tabella 3.3 - Giovani registrati e presi in carico, per regione**

Regioni	Giovani registrati		Giovani presi in carico	
	v.a.	%	v.a.	%
Piemonte	44.912	6,51	20.324	4,28
Valle d'Aosta	1.817	0,26	1.251	0,26
Lombardia	58.964	8,54	36.516	7,70
P.A. di Trento	3.688	0,53	2.669	0,56
Veneto	33.372	4,83	29.369	6,19
Friuli Venezia Giulia	14.019	2,03	8.547	1,80
Liguria	10.273	1,49	6.141	1,29
Emilia Romagna	49.508	7,17	35.907	7,57
Toscana	36.908	5,35	29.472	6,21
Umbria	14.196	2,06	9.810	2,07
Marche	25.635	3,71	14.401	3,04
Lazio	53.242	7,71	36.492	7,69
Abruzzo	19.064	2,76	14.650	3,09
Molise	5.871	0,85	3.525	0,74
Campania	63.417	9,19	36.985	7,80
Puglia	44.728	6,48	30.191	6,36
Basilicata	13.034	1,89	10.115	2,13
Calabria	34.833	5,05	21.086	4,45
Sicilia	132.665	19,22	101.865	21,47
Sardegna	30.086	4,36	25.047	5,28
<b>Totale</b>	<b>690.232</b>	<b>100,00</b>	<b>474.363</b>	<b>100,00</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

I flussi delle registrazioni e delle prese in carico per singolo mese mostrano un andamento crescente influenzato dall'effetto stagionale nei mesi di dicembre e di agosto (vedi figura 3.2).

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. Attraverso la profilazione infatti si attribuisce al giovane iscritto alla Garanzia Giovani un indice "p" che rappresenta la probabilità di trovarsi nella condizione di NEET, in una scala crescente da 0 (zero) a 1 (uno). L'attribuzione dell'indice di profiling avviene al momento della presa in carico ed è determinato sulla base di alcune caratteristiche anagrafiche del giovane (tra cui genere, età, residenza, titolo di studio, la condizione occupazionale riferita all'anno precedente, la durata della disoccupazione). La distribuzione dei presi in carico per classe di profilazione mostra quote maggioritarie di ragazzi con livello di difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro medio-alto (38,4%) e alto (45,4%). Nella tabella 3.4 si riporta il dettaglio dei presi in carico per classe di profilazione e regione di presa in carico.

**Figura 3.2 - Registrati e presi in carico: flussi mensili**

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

**Tabella 3.4 - Partecipanti presi in carico per livello di profilazione e regione di presa in carico**

Regione	Livello di profilazione			
	Basso	Medio-basso	Medio-alto	Alto
Piemonte	11,4	8,3	53,5	26,8
Valle d'Aosta	14,6	11,9	49,1	24,4
Lombardia	19,8	14,7	52,7	12,8
P.A. di Trento	13,8	33,7	37,4	15,2
Veneto	15,2	17,8	51,2	15,8
Friuli Venezia Giulia	15,7	11,9	53,9	18,6
Liguria	12,9	10,2	51,0	25,9
Emilia Romagna	13,0	13,8	49,7	23,5
Toscana	12,9	12,6	53,9	20,7
Umbria	12,9	8,8	47,0	31,4
Marche	13,8	13,6	48,7	24,0
Lazio	11,0	3,8	49,1	36,2
Abruzzo	11,6	4,9	51,8	31,8
Molise	7,7	1,4	42,9	48,0
Campania	5,0	0,8	29,1	65,1
Puglia	8,1	1,1	36,5	54,3
Basilicata	3,4	0,6	25,6	70,4
Calabria	5,2	1,1	28,2	65,6
Sicilia	4,1	0,5	15,7	79,6
Sardegna	9,1	1,2	35,6	54,1
<b>Totale</b>	<b>9,8</b>	<b>6,4</b>	<b>38,4</b>	<b>45,4</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL



### 3.4 La mobilità interregionale dei giovani presi in carico

I motivi che spingono i giovani a spostarsi in una regione diversa da quella di residenza per usufruire del servizio della Garanzia Giovani possono essere molteplici, legati ad esempio alla vicinanza geografica a regioni più “polarizzanti” o all’essere presenti in altre regioni per motivi di studio o lavoro. Il fenomeno della mobilità è stato misurato mediante tre indici: l’indice di immigrazione (IN) definito come quota di giovani non residenti presi in carico (o registrati) nella regione sul totale dei giovani presi in carico (o registrati) nella regione; l’indice di emigrazione (OUT) definito come quota di giovani residenti presi in carico (o registrati) presso un’altra regione sul totale dei giovani presi in carico (o registrati) nella regione; il saldo migratorio (SM) dato dalla differenza tra l’indice di immigrazione e l’indice di emigrazione. L’indice di immigrazione e di emigrazione riferiti all’intero territorio nazionale determinano il tasso di mobilità interregionale che può essere definito come la somma dei giovani presi in carico (o registrati) in regioni diverse da quella di residenza sul totale dei giovani presi in carico (o registrati) nel Programma.

Alla data del 30 settembre 2015 sono oltre 16 mila i giovani presi in carico in una regione diversa da quella di residenza per un tasso di mobilità interregionale complessivo pari al 3,54%<sup>72</sup>. Il 55,1% dei presi in carico non residenti risulta domiciliato nella regione di presa in carico. Sebbene i numeri della mobilità interregionale dei giovani descrivano un fenomeno piuttosto marginale, tuttavia tale analisi mostra elementi di dinamicità se contestualizzata rispetto ai movimenti in entrata e uscita propri delle singole regioni di presa in carico e, se estesa a tutta la platea dei giovani registrati, alla mobilità “potenziale”. Tale analisi è oggetto di interesse anche in relazione alla clausola della contendibilità: infatti le regioni che presentano saldi migratori negativi sono quelle che devono prestare maggiore attenzione a non impegnare tutte le risorse dovendo poi rimborsare le regioni con saldo positivo<sup>73</sup>.

Per quanto riguarda le singole regioni, la mobilità osservata sui giovani presi in carico mette in evidenza l’esistenza di:

- regioni che presentano un forte saldo migratorio negativo: Molise, Calabria, Puglia, Campania, a cui si aggiungono le Regioni Liguria e Basilicata con saldi migratori negativi di minore intensità;
- regioni che presentano un forte saldo migratorio positivo: Lazio, Toscana, Umbria, Emilia Romagna e la Lombardia;
- regioni che presentano saldi migratori di modesta entità sia positivi che negativi.

Le due Isole presentano i valori più bassi nei flussi migratori sia in entrata che in uscita (vedi figura 3.3). Il Molise è la regione che presenta il più alto tasso di emigrazione (9,8%). Umbria, Lombardia ed

---

<sup>72</sup> Le analisi di questo capitolo si basano su un numero di giovani presi in carico pari a 456.196 unità, leggermente inferiore al dato complessivo per la presenza di registrazioni prive di informazioni o con valorizzazioni anomale nel sistema informativo che saranno via via regolarizzate.

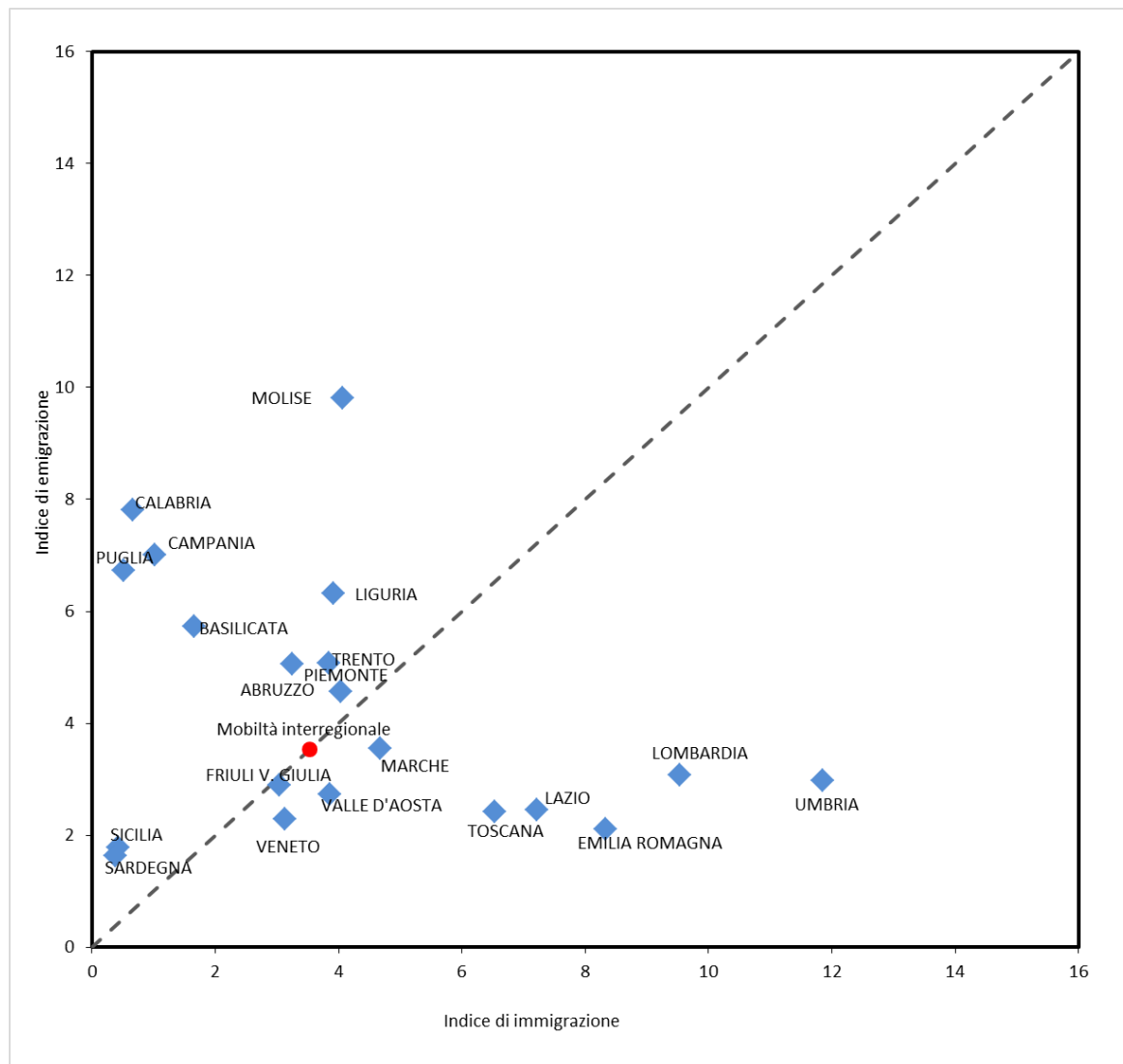
<sup>73</sup> Il principio della contendibilità rappresenta un elemento innovativo introdotto dalla Garanzia Giovani: la regione di residenza del giovane preso in carico in altra regione si impegna a sostenere le spese relative alla misura offerta: al fine di agevolare l’attuazione della procedura di compensazione, il MLPS aveva inizialmente dato indicazioni di non impegnare una quota pari al 30% delle risorse regionali disponibili.





Emilia Romagna sono le regioni con i valori più elevati del saldo migratorio con valori tra il 6,2% dell'Emilia Romagna e l'8,8% dell'Umbria (vedi tabelle 3.6 e 3.7).

**Figura 3.3 - Indici di immigrazione ed emigrazione dei giovani presi in carico per regione di presa in carico**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Guardando alle caratteristiche dei giovani presi in carico in regioni diverse da quella di residenza, si osserva come i tassi di mobilità siano più elevati (8,95%) per i giovani con livelli di istruzione terziaria, nella fascia di età più elevata 25-29 anni e nei livelli di rischio (misurato dall'indice di profilazione) basso o medio-basso (vedi tabella 3.5). È possibile ipotizzare che tale fenomeno sia dovuto a una pregressa mobilità per motivi di studio. Le donne presentano un tasso di mobilità superiore di circa un punto percentuale rispetto agli uomini. Tuttavia questo è dovuto principalmente alla diversa composizione per titolo di studio. Per le donne infatti è più forte l'incidenza di giovani laureate. Un modo per depurare l'effetto dovuto a una diversa composizione per titolo di studio tra uomini e donne è quello di considerare un tasso di mobilità per genere a parità di titolo di studio. I tassi di mobilità standardizzati



per genere sono stati calcolati come media ponderata dei tassi di mobilità specifici per genere e titolo di studio con pesi dati dalla distribuzione della popolazione complessiva per titolo di studio. Attribuendo una stessa composizione standard per titolo di studio agli uomini e alle donne, il tasso di mobilità risulta praticamente lo stesso per i due sessi: 3,55 per gli uomini e 3,51 per le donne.

**Tabella 3.5 - Tasso di mobilità specifico per alcune caratteristiche dei giovani presi in carico**

		Distribuzione Presi in carico nella regione di residenza	Distribuzione Presi in carico in regione diversa da quella di residenza	Tasso di mobilità
				0,00 5,00 10,00 15,00
Genere	Maschi	51,1	43,7	3,03
	Femmine	48,9	56,3	4,06
Livello Istruzione	Istruzione primaria	1,2	0,9	2,73
	Istruzione secondaria inferiore	21,5	12,6	2,12
	Istruzione secondaria superiore	57,9	36,2	2,23
	Istruzione terziaria	19,4	50,3	8,95
Livello Profiling	Alto	46,1	18,4	1,47
	Medio-Alto	38,2	45,2	4,18
	Medio-Basso	5,9	21,9	12,19
	Basso	9,8	14,5	5,22
Classe di età	15-18	8,3	2,8	1,29
	19-24	54,7	35,4	2,32
	25-29	37,0	61,8	5,89
Genere, popolazione standard per titolo di studio*			Maschi	3,55
			Femmine	3,51

\* I tassi di mobilità per genere standardizzati sono stati calcolati come media ponderata dei tassi di mobilità specifici per genere e titolo di studio con pesi dati dalla distribuzione della popolazione complessiva per titolo di studio

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Di seguito l'analisi della mobilità viene estesa dall'insieme dei giovani presi in carico al totale dei giovani che hanno aderito alla Garanzia Giovani. L'ipotesi di partenza è che per i giovani non ancora presi in carico, la "potenziale" regione di presa in carico coincida con quella di prima registrazione. Sotto questa ipotesi si definiscono gli indici di mobilità potenziali come media ponderata dei relativi indici calcolati sui giovani presi in carico e sui giovani non ancora presi in carico.

Considerando l'intera platea dei giovani registrati al netto delle cancellazioni d'ufficio l'indice di mobilità interregionale sale dal 3,54% al 5,82% (vedi tabella 3.6). Il confronto regionale rispetto ai saldi migratori potenziali (vedi tabella 3.7) consolida il raggruppamento delle regioni tra quelle con un forte saldo migratorio positivo (tipicamente le regioni centrali, l'Emilia Romagna, la Lombardia e la Valle d'Aosta); quelle con un forte saldo migratorio negativo (Molise, Campania Puglia e Calabria in particolare, ma anche Basilicata e Sicilia); e le regioni con saldi migratori contenuti (Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Abruzzo e Sardegna). Il Piemonte è la regione che mostra una netta inversione nel segno del saldo migratorio tra il dato osservato sui presi in carico (segno negativo) e quello potenziale sui giovani registrati (segno positivo).

**Tabella 3.6 - Indici di mobilità effettivi (sui presi in carico) e potenziali (sul totale dei registrati)**

	Presi in carico		Non presi in carico		Totale registrati	
	Immigrazione	Emigrazione	Immigrazione	Emigrazione	Immigrazione	Emigrazione
Piemonte	3,25	5,05	7,88	4,76	6,14	4,87
Valle d'Aosta	3,86	2,73	43,60	8,68	13,84	4,22
Lombardia	9,54	3,08	17,50	4,43	13,36	3,73
P.A. di Trento	3,83	5,08	25,46	11,21	11,73	7,31
Veneto	3,13	2,28	11,32	4,76	5,96	3,14
Friuli Venezia Giulia	3,04	2,89	7,25	4,50	5,04	3,65
Liguria	3,92	6,31	10,32	7,44	7,22	6,89
Emilia Romagna	8,33	2,11	23,75	6,21	13,06	3,37
Toscana	6,53	2,42	18,22	8,50	9,77	4,10
Umbria	11,86	2,98	21,28	3,91	16,02	3,39
Marche	4,68	3,56	8,92	5,65	6,55	4,48
Lazio	7,22	2,45	15,70	5,79	10,64	3,80
Abruzzo	4,03	4,57	13,20	12,91	7,40	7,63
Molise	4,07	9,81	15,79	22,09	8,96	14,93
Campania	1,01	7,00	1,71	12,39	1,41	10,03
Puglia	0,52	6,72	3,36	17,18	1,72	11,14
Basilicata	1,65	5,73	7,51	16,14	3,68	9,33
Calabria	0,66	7,81	2,40	20,43	1,45	13,56
Sicilia	0,42	1,78	2,08	10,30	0,88	4,14
Sardegna	0,38	1,63	3,24	7,18	1,04	2,90
<b>Totale mobilità interregionale</b>	<b>3,54</b>	<b>3,54</b>	<b>9,25</b>	<b>9,25</b>	<b>5,82</b>	<b>5,82</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

**Tabella 3.7 - Saldo migratorio effettivo (sui presi in carico) e potenziale (sui registrati)**

Regione	Saldo Migratorio Presi in Carico	Saldo Migratorio Potenziale sui registrati
Piemonte	-1,80	1,27
Valle d'Aosta	1,12	9,61
Lombardia	6,46	9,63
P.A. di Trento	-1,24	4,42
Veneto	0,85	2,82
Friuli Venezia Giulia	0,15	1,39
Liguria	-2,40	0,33
Emilia Romagna	6,21	9,69
Toscana	4,12	5,67
Umbria	8,88	12,63
Marche	1,12	2,07
Lazio	4,77	6,84
Abruzzo	-0,54	-0,23
Molise	-5,74	-5,97
Campania	-5,99	-8,63
Puglia	-6,20	-9,42
Basilicata	-4,07	-5,65
Calabria	-7,15	-12,11
Sicilia	-1,35	-3,26
Sardegna	-1,25	-1,87

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL



### 3.5 Destinatari avviati per misura

In attesa che si concluda l'iter previsto per allineare i sistemi informativi regionali del lavoro (SIL) e il nodo di coordinamento nazionale, si è proceduto a una ricognizione presso le regioni-OI del PON IOG sullo stato di avanzamento fisico per scheda misura IOG al 30 settembre 2015.

A fronte di 474 mila giovani presi in carico, dai sistemi regionali risulta che circa 153 mila giovani hanno ricevuto un servizio di orientamento specialistico (vedi tabella 3.8).

**Tabella 3.8 - PON IOG. Giovani presi in carico e giovani a cui è stato erogato un servizio di orientamento specialistico**

Regioni	Giovani presi in carico	Giovani a cui è stato erogato un servizio di orientamento specialistico (scheda 1-C)
Piemonte	20.324	15.101
Valle d'Aosta	1.251	112
Lombardia	36.516	27.024
P.A. di Trento	2.669	1.102
Veneto	29.369	5.429
Friuli Venezia Giulia	8.547	120
Liguria	6.141	2.283
Emilia Romagna	35.907	30.215
Toscana	29.472	11.071
Umbria	9.810	9.164
Marche	14.401	590
Lazio	36.492	8.455
Abruzzo	14.650	911
Molise	3.525	1.062
Campania	36.985	3.155
Puglia	30.191	6.831
Basilicata	10.115	1.653
Calabria	21.086	1.130
Sicilia	101.865	17.037
Sardegna	25.047	10.715
<b>Totale</b>	<b>474.363</b>	<b>153.160</b>

Fonte: dati regionali al 30/09/2015

Il numero delle misure di integrazione e supporto all'inserimento nel mercato del lavoro e al reinserimento in percorsi di studio e formazione erogate ai giovani è pari a 180.944 (vedi tabella 3.9). Questa quantità non rappresenta una grandezza del numero dei giovani coinvolti poiché lo stesso soggetto può aver preso parte a più misure all'interno di un percorso. Circa 101 mila giovani hanno avviato un tirocinio extra curriculare e circa 24 mila giovani hanno partecipato ad attività formative per l'inserimento lavorativo. In tema di reinserimento in istruzione e formazione, il Programma ha coinvolto poco meno di 13 mila giovani 15-18enni.

**Tabella 3.9 - PON IOG. Misure erogate ai giovani**

Regioni	2-A Formazione mirata all'inserimento lavorativo	2-B Formazione per il reinserimento dei giovani 15- 18enni in percorsi formativi	3 Accompagna- mento al lavoro	4 Apprendistato (di primo e di terzo livello)	5 Tirocinio extra curriculare, anche in mobilità geografica	6-A Servizio civile nazionale	6-B Servizio civile regionale	7 Sostegno all'autoimpiego e alla autoimprendito- rialità	8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	9 Bonus occupazione	Totale misure erogate*
Piemonte		2.868	210		9.867	282					13.227
Valle D'Aosta					99		29				128
Lombardia	3.390	190	13.704		14.086		1.095			3.598	36.063
P.A. Trento	1.166			8	515		154			75	1.918
Veneto	5.884	648	1.972		4.686					1.053	14.243
Friuli Venezia Giulia	9				751	50				174	984
Liguria	184		77		1.169		152	4	50	250	1.886
Emilia Romagna		4.309		42	8.760		262	278		1.289	14.940
Toscana		416	1.445		6.464					1.050	9.375
Umbria	4.018	708			3.993	265	254	39		93	9.370
Marche	361	489	8		3.371		443			1.030	5.702
Lazio	780		4.711		12.584	471				940	19.486
Abruzzo			20		1.693	160			5	134	2.012
Molise					747	132		59		63	1.001
Campania			366		6.620	1.633					8.619
Puglia	235		79		2.936	510				498	4.258
Basilicata					2.693	205				133	3.031
Calabria	2		247	1	3.302			3	242	263	4.060
Sicilia	3.459	2.760			14.618	1.088				525	22.450
Sardegna	4.418	463	102		2.318	100		70		720	8.191
<b>Totale giovani</b>	<b>23.906</b>	<b>12.851</b>	<b>22.941</b>	<b>51</b>	<b>101.272</b>	<b>4.896</b>	<b>2.389</b>	<b>453</b>	<b>297</b>	<b>11.888</b>	<b>180.944</b>

\*Il totale delle misure erogate ai giovani non coincide con il numero dei giovani a cui è stata erogata una misura poiché un giovane può aver ricevuto più di una misura all'interno di un percorso.

Fonte: dati regionali al 30/09/2015; per le misure a gestione nazionale: dati Dipartimento Gioventù sul servizio civile nazionale allo 06/10/2015 e dati INPS sul bonus al 28/09/2015



### 3.6 Lo stato di avanzamento degli indicatori comuni UE

Tutti gli indicatori del PON IOG<sup>74</sup> pongono la figura del partecipante come oggetto di rilevazione. Ai fini del calcolo degli indicatori PON IOG si definisce "partecipante" il giovane NEET eleggibile al Programma Garanzia Giovani che è stato avviato a una misura di integrazione e supporto nel mercato del lavoro finanziata dallo IOG, oppure che sia uscito dal Programma dopo la presa in carico usufruendo di un servizio di accompagnamento al lavoro finanziato dallo IOG<sup>75</sup>. Ciascun partecipante viene considerato un'unica volta all'interno di uno stesso ciclo/percorso del Programma.

Al 30 settembre 2015 sono 98.672 i giovani<sup>76</sup> che hanno partecipato ad un intervento finanziato all'interno del PON IOG (vedi tabella 3.10). L'obiettivo stimato da raggiungere entro il 2018 è quello di coinvolgere circa 560 mila individui. Rispetto al dato rilevato al 27 aprile 2015 si registra quindi un incremento di oltre 44 mila giovani (+81,2%) che porta il tasso di raggiungimento del target 2018 dal 9,7% al 17,6%. In particolare per i partecipanti disoccupati nei 5 mesi successivi alla rilevazione di aprile il dato è più che raddoppiato. Non si registrano invece andamenti differenti con riferimento alle classi di età esaminate (under 25 e 25-29). Rispetto agli indicatori CO09, CO10 e CO11, relativi ai partecipanti classificati per livello di istruzione ISCED, il confronto tra la rilevazione di aprile e quella di settembre mostra un netto incremento del numero dei giovani con livelli di istruzione secondaria superiore (indicatore CO10) che passano da 30 mila 337 unità a circa 58 mila unità (+90%). Meno marcato è l'aumento dei giovani con livelli di istruzione terziaria (+64%).

Ad aprile 2015 avevano completato un intervento finanziato dallo IOG circa 8 mila e 300 giovani, cioè il 15,3% dei partecipanti. A settembre il numero dei giovani che completa un intervento IOG sale a 33 mila 793 cioè il 34,2% del totale dei partecipanti (vedi tabella 3.11). Occorre precisare che il dato è di natura amministrativa e può sottostimare il dato reale almeno per quelle politiche gestite centralmente, solo di recente implementate nella sezione 6 della SAP: ad esempio questo si verifica nel caso dei giovani che completano l'intervento con il bonus occupazionale, che tecnicamente non risultano ancora usciti dal Programma.

---

<sup>74</sup> Cfr. Regolamento UE 1304/13, allegati I e II.

<sup>75</sup> Per quanto riguarda gli aspetti tecnici (doppio conteggio) e definitori (es. disoccupato di lunga durata) si rimanda a quanto riportato nelle linee guida del monitoraggio e della valutazione del FSE 2014-2020, che copre anche gli aspetti legati agli indicatori dello IOG.

<sup>76</sup> Il dato non è direttamente confrontabile con quanto riportato nella tavola 10 del precedente paragrafo, dove viene fornito il numero dei partecipanti in ciascuna misura. Ciò implica che nel totale una certa quota di giovani è presente più di una volta in base al numero di misure ad essi erogate all'interno di uno stesso percorso. Va inoltre evidenziata l'esistenza di disallineamenti localizzati (per territorio e misura) tra i sistemi locali e il sistema centrale BDPAPL che porta ad avere valori sottostimati del dato BDPAPL (in particolare per le misure di formazione e in parte per il tirocinio).

**Tabella 3.10 - Indicatori di Output**

Indicatore	Aprile 2015			Settembre 2015			Target 2018	% target	% target
	M	F	T	M	F	T		Apr. 2015	Sett. 2015
INDICATORI DI OUTPUT CON TARGET FISSATO									
CO01 - Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	14.479	15.546	30.025	30.785	31.827	62.612	325.000	9,2	19,3
CO02 - Disoccupati di lunga durata	8.391	8.947	17.338	18.672	19.552	38.224	222.000	7,8	17,2
CO04 - Inattivi, non in istruzione o formazione	12.846	11.590	24.436	18.267	17.793	36.060	235.000	10,4	15,3
CO06 - Persone di età inferiore a 25 anni	19.482	16.301	35.783	34.689	29.794	64.483	448.000	8	14,4
SO01 - Persone di età compresa tra 25 e 29 anni	7.843	10.835	18.678	14.363	19.826	34.189	112.000	16,7	30,5
TOTALE PARTECIPANTI 15-29 ANNI (CO01+CO04)	27.325	27.136	54.461	49.052	49.620	98.672	560.000	9,7	17,6
ALTRI INDICATORI DI OUTPUT									
CO09 - Partecipanti con livello di istruzione primaria (ISCED 1) o secondaria inferiore (ISCED 2)	7.229	4.159	11.388	12.459	7.450	19.909			
CO10 - Partecipanti con livello di istruzione secondaria superiore (ISCED 3) o post-secondaria non terziaria (ISCED 4)	16.193	14.144	30.337	30.026	27.672	57.698			
CO11 - Partecipanti con livello di istruzione terziaria (ISCED 5 to 8)	3.903	8.833	12.736	6.538	14.463	21.001			

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS- BDPAPL

**Tabella 3.11 - Indicatori di risultato immediato: partecipanti che completano un intervento, per condizione nel mercato del lavoro e per genere**

Indicatore	Aprile 2015			Settembre 2015			Target 2018	% target	% target
	M	F	T	M	F	T		Apr. 2015	Sett. 2015
CR01 - Partecipanti disoccupati che completano un intervento finanziato dallo IOG	2.581	2.626	5.207	9.442	9.583	19.025	88%	19,7	34,5
%CO01	17,8%	16,9%	17,3%	30,7%	30,1%	30,4%			
CR04 - Partecipanti disoccupati di lunga durata che completano un intervento finanziato dallo IOG	1.517	1.586	3.103	5.339	5.511	10.850	88%	20,3	32,3
%CO02	18,1%	17,7%	17,9%	28,6%	28,2%	28,4%			
CR07 - Partecipanti inattivi che completano un intervento finanziato dallo IOG	1.638	1.485	3.123	7.734	7.034	14.768	88%	14,5	46,5
%CO04	12,8%	12,8%	12,8%	42,3%	39,5%	41,0%			
<b>Totale Partecipanti che hanno completato un intervento finanziato dallo IOG</b>	<b>4.219</b>	<b>4.111</b>	<b>8.330</b>	<b>17.176</b>	<b>16.617</b>	<b>33.793</b>			
% (CO01+CO04)	15,4%	15,1%	15,3%	35,0%	33,5%	34,2%			

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS- BDPAPL

Il tasso di raggiungimento del target 2018, fissato per tutti e tre gli indicatori di risultato immediato (CR01, CR04 e CR07) all'88%, aumenta in misura diversa per i disoccupati (CR01 e CR04) e gli inattivi (CR07). L'incremento più elevato si ha per la componente inattiva dei partecipanti: la percentuale dei giovani inattivi che completa rispetto al totale di quelli che, nel periodo di riferimento, ha partecipato ad un intervento (indicatore di output CO04) raggiunge il 41%, vale a dire un tasso di raggiungimento del



target pari a 46,5%, circa tre volte più elevato rispetto alla situazione di aprile (14,5%). Questo risultato trova spiegazione per quanto detto a proposito degli indicatori di output: da aprile a settembre 2015 tra i partecipanti è aumentata soprattutto la quota dei giovani disoccupati e meno quella dei giovani inattivi.

Tra gli indicatori di risultato immediato ci sono anche quelli riferiti ai partecipanti che ricevono un'offerta (di lavoro, istruzione e formazione, apprendistato o tirocinio) al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento, ovvero a quattro settimane dalla data di fine attività. Questi indicatori, presentati nella successiva tavola 3.12, vengono calcolati per la prima volta in questo Rapporto in quanto ad aprile 2015, in occasione del primo esercizio di quantificazione degli indicatori del PON IOG richiesto dalla Commissione europea, non erano disponibili i dati dell'indagine sul grado di soddisfazione degli utenti. Occorre dunque precisare che questo dato, statisticamente significativo, è stato calcolato per la prima volta sui dati dell'indagine. Pertanto per una sua più significativa interpretazione è necessario disporre di una serie storica. Per questo sarà necessario attendere che il dato venga consolidato con le informazioni che deriveranno dalle successive wave dell'indagine previste nel corso del 2016.

Dei giovani disoccupati di lunga durata che hanno completato una misura il 24,5% dichiara di aver ricevuto un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento. Questa percentuale è pari al 35,5% tra i giovani disoccupati di breve periodo e è pari al 32,1% per gli inattivi. È solo nel sottoinsieme dei disoccupati di breve durata che le donne presentano una percentuale più alta degli uomini (43% contro il 26%).

**Tavola 3.12 - Indicatori di risultato immediato: partecipanti che ricevono un'offerta quattro settimane dopo la loro partecipazione all'intervento, per condizione nel mercato del lavoro e per genere**

	Indicatore	Maschi	Femmine	Totale
CR02	Partecipanti disoccupati che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	25,8	30,6	28,4
CR05	Partecipanti disoccupati di lunga durata che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	25,5	23,7	24,5
CR08	Partecipanti inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	33,7	30,1	32,1

Fonte: ISFOL –MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)





### 3.7 Indicatori di risultato immediato del PON IOG: caratteristiche dei partecipanti che hanno concluso la misura

Alla data del 30 settembre 2015 i giovani che hanno concluso una misura finanziata dallo IOG sono 33.793. Tra questi troviamo una lieve differenza di genere: 49,2% sono donne e 50,8% uomini. Più della metà dei partecipanti al momento della registrazione al programma ha un'età compresa tra 19 e i 24 anni e comunque il 67,5% rientra nella classe 15-24 anni, dato ancora distante dall'obiettivo dell'80% fissato dal PON IOG. La distribuzione per età varia in relazione al genere: la popolazione femminile ha un'età più avanzata rispetto a quella maschile. Il 37,8% delle donne ha un'età compresa tra i 25 e i 29 anni e solo il 7,7% ha al massimo 18 anni (vedi tabella 3.13).

**Tabella 3.13 - Caratteristiche dei partecipanti che concludono la misura**

	Valori assoluti			Valori %		
	Femmine	Maschi	Totale	Femmine	Maschi	Totale
<b>Totale</b>	<b>16.617</b>	<b>17.176</b>	<b>33.793</b>	<b>49,2</b>	<b>50,8</b>	<b>100,0</b>
<i>Età al momento della registrazione</i>						
15-18anni	1.283	2.449	3.732	7,7	14,3	11,0
19-24anni	9.051	10.011	19.062	54,5	58,3	56,4
15-24anni	10.334	12.460	22.794	62,2	72,5	67,5
25-29anni	6.283	4.716	10.999	37,8	27,5	32,5
<i>Titolo di studio</i>						
ISCED 1 - 2	2.477	4.384	6.861	14,9	25,5	20,3
ISCED 3 - 4	9.389	10.466	19.855	56,5	60,9	58,8
ISCED 5 - 8	4.721	2.305	7.026	28,4	13,4	20,8
<i>Area geografica del domicilio</i>						
MD:nord-ovest	4.995	6.048	11.043	30,1	35,2	32,7
MD:nord-est	2.890	2.903	5.793	17,4	16,9	17,1
MD:centro	5.484	5.317	10.801	33,0	31,0	32,0
TR	1.463	1.268	2.731	8,8	7,4	8,1
LD	1.784	1.639	3.423	10,7	9,5	10,1
<i>Cittadinanza</i>						
Estera	1.500	2.027	3.527	9,0	11,8	10,4
Italiana	15.117	15.149	30.266	91,0	88,2	89,6
<i>Condizione occupazionale al momento della registrazione</i>						
In cerca di occupazione (compresi disoccupati di lunga durata)	4.072	4.103	8.175	24,5	23,9	24,2
In cerca di occupazione di lunga durata	5.511	5.339	10.850	33,2	31,1	32,1
Totale In cerca di occupazione	9.583	9.442	19.025	57,7	55,0	56,3
Inattivi	7.034	7.734	14.768	42,3	45,0	43,7

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Per quanto riguarda il livello d'istruzione, il 20,3% ha un livello di istruzione primaria o secondaria inferiore (ISCED1-2), il 58,8% il livello di istruzione secondaria superiore o post secondaria non terziaria (Isced 3-4) e terziaria il 20,8% (ISCED 5-8). Hanno dunque avviato e concluso una politica soprattutto i



giovani in possesso di titoli di studio più elevati. Tra coloro che concludono la misura sono soprattutto le donne ad avere un'istruzione universitaria: 28,4% contro il 13,4% degli uomini.

Analizzando la distribuzione dei conclusi in base alla regione di domicilio<sup>77</sup> si riscontrano sostanziali differenze: i giovani che concludono la misura sono domiciliati soprattutto nelle regioni più sviluppate (81,8%), solo l'8,1% in quelle in transizione e il 10,1% nelle regioni meno sviluppate.

La quasi totalità dei giovani che hanno concluso la misura ha cittadinanza italiana. Gli stranieri che hanno concluso una misura rappresentano il 10,4% del totale senza una sostanziale differenza tra uomini e donne.

Guardando alla condizione occupazionale al momento della registrazione al programma, i giovani che hanno concluso la misura si distribuivano come segue: il 56,3% era in cerca di lavoro (32,1% disoccupati di lunga) e il 43,7% inattivi. La condizione occupazionale in ingresso non presenta sostanziali differenze di genere.

Con riferimento alle misure di cui hanno beneficiato i giovani c'è una prevalenza del tirocinio extra curriculare anche in mobilità geografica (58,8%). Segue con il 14,9% la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo e con il 10,3% l'accompagnamento al lavoro (vedi tabella 3.14 e figura 3.4).

I giovani che hanno portato a termine un tirocinio sono 19.856 con una leggera prevalenza delle donne (53%). La maggior parte di loro ha un'età compresa tra i 15 e i 24 anni (67%) e un titolo di istruzione secondaria superiore o post secondaria non terziaria (61,8%).

**Tabella 3.14 - Caratteristiche dei partecipanti per tipo di misura conclusa**

	Formazione finalizzata all'inserimento lavorativo		Formazione per il reinserimento 15-18 in percorsi formativi		Tirocinio extra curriculare		Servizio Civile		Autoimpiego e autoimprenditorialità		Mobilità professionale		Bonus (con eventuale accompagnamento)		Accompagnamento (senza ulteriore misure)		Totale
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	
<i>Genere</i>																	
Femmine	2.432	48,3	672	32,2	10.505	52,9	300	62,9	70	43,5	122	45,0	1.022	41,9	1.494	43,1	<b>16.617</b>
Maschi	2.598	51,7	1.417	67,8	9.351	47,1	177	37,1	91	56,5	149	55,0	1.419	58,1	1.974	56,9	<b>17.176</b>
<i>Età al momento della registrazione</i>																	
15-18anni	301	6,0	2065	98,9	1087	5,5	12	2,5	3	1,9	16	5,9	129	5,3	125	3,6	<b>3.762</b>
19-24anni	2.976	59,2	24	1,1	12.241	61,6	258	54,1	76	47,2	149	55,0	1.454	59,6	1.884	54,3	<b>19.038</b>
15-24anni	3.277	65,1			13.328	67,1	270	56,6	79	49,1	165	60,9	1.583	64,9	2.009	57,9	<b>20.711</b>
25-29anni	1.753	34,9			6.528	32,9	207	43,4	82	50,9	106	39,1	858	35,1	1.459	42,1	<b>10.993</b>
<i>Titolo di studio</i>																	
ISCED 1 - 2	1.191	23,7	1.808	86,5	14	0,1	59	12,4	29	18,0	33	12,2	423	17,3	546	15,7	<b>4.103</b>
ISCED 3 - 4	3.183	63,3	280	13,4	12.270	61,8	287	60,2	91	56,5	164	60,5	1.507	61,7	2.076	59,9	<b>19.858</b>
ISCED 5 - 8	649	12,9		0,0	4.776	24,1	131	27,5	41	25,5	73	26,9	510	20,9	843	24,3	<b>7.023</b>
<b>Totale</b>	<b>5.030</b>	<b>14,9</b>	<b>2.089</b>	<b>6,2</b>	<b>19.856</b>	<b>58,8</b>	<b>477</b>	<b>1,4</b>	<b>161</b>	<b>0,5</b>	<b>271</b>	<b>0,8</b>	<b>2.441</b>	<b>7,2</b>	<b>3.468</b>	<b>10,3</b>	<b>33.793</b>

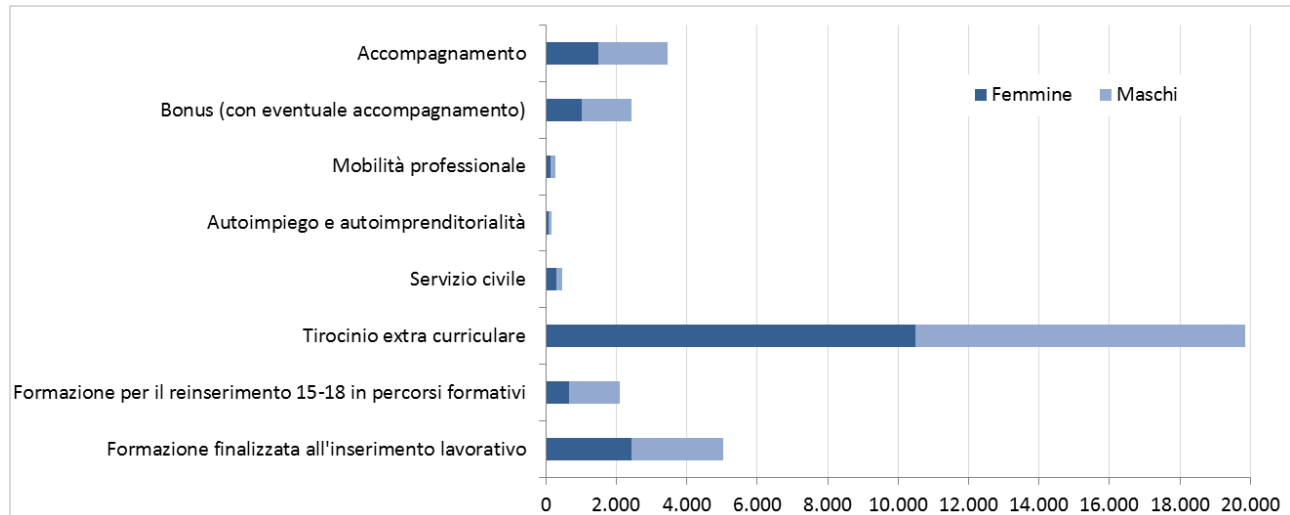
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

<sup>77</sup> Nella scheda SAP conta il domicilio dell'individuo. Solo in assenza di questa informazione viene registrata la residenza.



Tra quanti hanno concluso l'intervento, la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo ha coinvolto poco più di 5 mila giovani, in prevalenza maschi (51,7%), di età compresa tra i 15 e 24 anni (65%), in possesso di un titolo di studio di istruzione secondaria superiore o post secondaria non terziaria (63,3%).

**Figura 3.4 - Partecipanti che concludono, per tipo di misura e genere**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Si osserva che mediamente i giovani partecipanti che hanno completato un intervento IOG presentano un indice di profiling più basso (0,63) rispetto ai giovani presi in carico (0,67). Questo a dire cioè che i giovani che sono stati già serviti, indipendentemente dalla misura ricevuta, presentavano mediamente minori difficoltà di inserimento lavorativo (vedi tabella 3.15). La distanza tra i valori medi dell'indice di profiling dei giovani presi in carico e dei giovani che hanno concluso è tanto maggiore quando la misura ricevuta è l'accompagnamento (-0,15) o il bonus occupazionale (-0,13). Questo dato è influenzato dalle diverse dinamiche regionali di attuazione del Programma (velocità di erogazione delle misure). Per un maggiore approfondimento sull'analisi dell'indice di profiling dei giovani presi in carico e avviati alle misure si rinvia al paragrafo 4.3.2.

Confrontando il valore medio dell'indice di profiling dei partecipanti per le diverse misure, i partecipanti che hanno concluso la formazione per il reinserimento dei 15-18enni in percorsi formativi sono quelli che, come ci si attendeva, presentano mediamente un valore del profiling più alto rispetto al complesso dei giovani che hanno concluso una misura, confermando la loro maggiore difficoltà di inserimento lavorativo anche in ragione della loro più giovane età.

**Tabella 3.15 - Valore medio e mediano dell'indice di profiling dei partecipanti per misura**

	Media		Mediana	
	Valore	Differenza su valore medio presi in carico (0,67)	Valore	Differenza su valore mediano presi in carico (0,73)
Misura 2-A	0,5682	-0,1058	0,6049	-0,1288
Misura 2-B	0,7646	0,0906	0,7570	0,0232
Misura 3	0,5228	-0,1512	0,5633	-0,1704
Misura 5	0,6559	-0,0181	0,7041	-0,0296
Misura 6	0,6685	-0,0054	0,7140	-0,0198
Misura 7	0,5961	-0,0779	0,6712	-0,0625
Misura 8	0,6546	-0,0193	0,7232	-0,0105
Misura 9	0,5388	-0,1352	0,5967	-0,1370
<b>Totale partecipanti</b>	<b>0,6329</b>	<b>-0,1352</b>	<b>0,6889</b>	<b>-0,1370</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Al momento dell'uscita dal programma IOG, i giovani possono avere ricevuto e concluso più di una misura. La base dati consente di indagare non solo qual è l'ultima misura conclusa ma anche di individuare il "percorso tipo", ovvero combinazioni di più misure erogate che fanno capo ad una stessa presa in carico.

Con riferimento dunque alle sole misure di supporto e di integrazione nel mercato del lavoro, dei giovani che hanno concluso l'intervento il 17% è uscito dal Programma solo con una misura di accompagnamento al lavoro o usufruendo di un bonus. Più della metà dei giovani che hanno concluso un intervento hanno ricevuto solo una politica e sono usciti senza accompagnamento e senza bonus. Solo il 6,5% dei giovani che hanno concluso la misura ha beneficiato di due politiche ulteriormente affiancate dall'accompagnamento o dal bonus (vedi tabella 3.16).

**Tabella 3.16 - Giovani che hanno concluso una o più misure all'interno di "percorsi tipo"**

Percorso tipo	Accompagnamento: NO		Accompagnamento: SI		Totale	Valore medio dell'indice di profiling
	Bonus: NO	Bonus: SI	Bonus: NO	Bonus: SI		
Una politica (9 o 3)		23	3.402	2.336	5.761	0,46
Una politica (2-A,2-B,5,6,7,8)	18.320	912	6.168	408	25.808	0,62
Due politiche (2-A,2-B,5,6,7,8)	1.129	37	1.020	33	2.219	0,54
Altro	1		4		5	
<b>Totale</b>	<b>19.450</b>	<b>972</b>	<b>10.594</b>	<b>2.777</b>	<b>33.793</b>	<b>0,59</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Considerando il tipo di percorso seguito e l'indice di profiling del giovane, si osserva che mediamente i giovani che concludono il percorso più lineare, quello che prevede una sola misura tra accompagnamento o bonus, hanno un indice di profiling più basso (0,46) rispetto al totale dei giovani che concludono uscendo dal percorso di Garanzia Giovani avendo beneficiato di una o più misure (0,59).



### 3.8 Focus sull'andamento di alcune misure

#### 3.8.1 Il bonus occupazionale per le imprese (dati al 16 novembre 2015)

Nell'ambito della Garanzia Giovani il bonus occupazionale è la misura finalizzata a promuovere l'inserimento e la stabilizzazione occupazionale dei giovani attraverso la previsione di agevolazioni per le imprese che assumono in termini di diminuzioni del costo del lavoro.

I dati al 16 novembre 2015 mostrano che le domande di bonus ammesse al beneficio ammontano a 17.066 unità. Tale valore rappresenta il 62,3% delle istanze complessivamente presentate<sup>78</sup>. Gli importi delle istanze confermate ammontano a oltre 58 milioni di euro, pari al 38,81% delle risorse complessivamente programmate per la misura.

La capacità di impegno, ad esclusione di quattro regioni, supera o è in linea con il dato nazionale; nei casi dell'Emilia Romagna e del Molise gli importi corrispondenti alle istanze confermate hanno superato le risorse programmate a livello regionale (vedi tabella 3.17).

**Tabella 3.17 - Bonus occupazionale per le imprese: numero di istanze confermate, importi assegnati e programmati per regione**

Regioni	Istanze confermate	Importo Bonus ( a )	Importo programmato (SCHEDA 9) ( b )	Risorse delle istanze confermate sulle risorse programmate ( a/b ) %
Abruzzo	209	705.630,01	3.000.000,00	23,52
Basilicata	155	627.007,50	627.180,00	99,97
Calabria	469	1.930.643,10	5.654.360,54	34,14
Campania*	0	0,00	10.420.000,00	0,00
Emilia Romagna	1.818	6.178.146,01	5.420.794,47	113,97
Friuli Venezia Giulia	274	895.678,50	2.500.000,00	35,83
Lazio	1.497	5.058.199,55	19.715.164,00	25,66
Liguria	391	1.343.808,03	3.500.000,00	38,39
Lombardia	4.963	16.009.253,48	52.393.780,00	30,56
Marche	1.271	4.156.566,67	4.700.000,00	88,44
Molise	65	259.256,00	200.000,00	129,63
P.A. di Trento	105	279.164,01	548.450,00	50,90
Puglia	728	2.877.351,90	11.559.459,00	24,89
Sardegna	974	3.433.111,99	4.557.401,00	75,33
Sicilia	784	3.305.495,72	10.000.000,00	33,05
Toscana	1.749	5.776.517,79	9.000.000,00	64,18
Umbria	150	499.697,45	1.500.000,00	33,31
Veneto	1.464	4.994.131,20	5.000.000,00	99,88
<b>Totale</b>	<b>17.066</b>	<b>58.329.658,91</b>	<b>150.296.589,01</b>	<b>38,81</b>

\* La Regione Campania, che non aveva inizialmente programmato risorse sulla misura, lo ha fatto di recente allocando 10,4 milioni. La misura non è ancora partita. Le Regioni Piemonte e Valle d'Aosta non hanno attivato la misura.

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati INPS

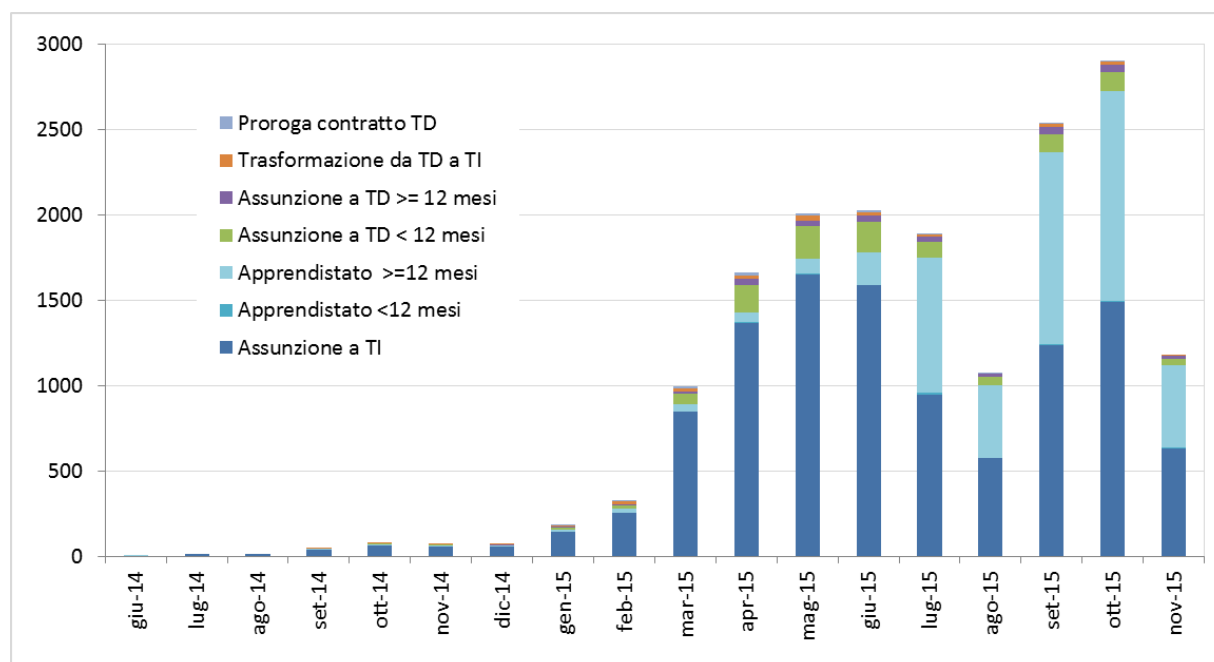
<sup>78</sup> La restante quota o è in attesa di conferma o non ha ricevuto conferma per annullamento da parte del giovane o dell'impresa, per cancellazione a motivo di mancanza di requisiti o di scadenza dei termini. Rispetto al totale delle domande di bonus presentate, da alcune settimane sono presenti alcune centinaia di posizioni "sospese per mancanza di fondi" (1,4%).



Le risorse accantonate dall'INPS in fase di autorizzazione alla fruizione del beneficio corrispondono alla cifra massima spendibile, tuttavia per la spesa effettiva maturata nei mesi successivi alla costituzione del rapporto di lavoro si registra solitamente una percentuale inferiore (ad esempio, per risoluzioni anticipate o altri eventi): questo potrebbe non consentire un pieno utilizzo delle risorse comunitarie stanziare. Pertanto il MLPS ha ritenuto di procedere all'applicazione dello strumento di overbooking tecnico<sup>79</sup> per gestire la possibile differenza tra l'impegnato e l'effettivamente erogato da INPS. Con il Decreto Direttoriale 30/CONT/II/2015 del 17 settembre 2015 sono state assegnate alle Regioni Emilia Romagna, Marche e Molise risorse finanziarie aggiuntive pari al 30% della dotazione finanziaria allocata originariamente sulla misura 9 bonus occupazionale dei rispettivi Piani Attuativi Regionali (PAR). L'applicazione di tale strumento giustifica valori superiori al 100% di capacità di attuazione, come riportato in tabella 3.18.

Nel complesso il 90% delle assunzioni incentivate sono a tempo indeterminato, con una tendenza crescente nell'utilizzo del bonus per l'apprendistato professionalizzante che riguarda il 26,3% delle istanze. Le assunzioni a tempo determinato con durata inferiore a 12 mesi rappresentano il 6,1%. Meno consistenti sono i casi relativi all'attivazione di rapporti di lavoro a tempo determinato con durata superiore all'anno e di stabilizzazione. La figura 3.5 riporta la distribuzione mensile delle istanze ammesse al beneficio del bonus per tipologia contrattuale.

**Figura 3.5 - Bonus occupazionale per le imprese: distribuzione mensile delle istanze confermate per tipologia contrattuale**

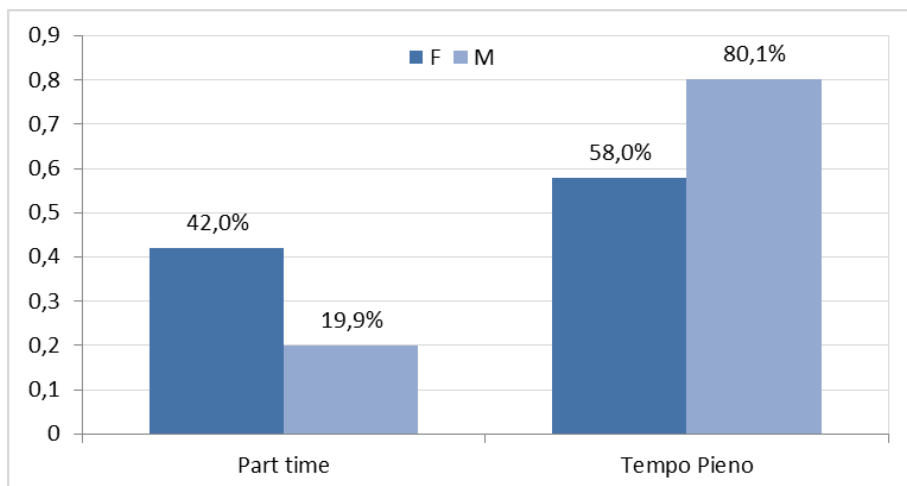


Fonte: elaborazioni ISFOL su dati INPS

<sup>79</sup> Cfr. "Nota orientativa al COCOP sul trattamento dell'assistenza retrospettiva dell'UE nel periodo 2007-2013", nella quale si incoraggia "a contemplare l'eventualità di un overbooking per massimizzare l'uso dei Fondi strutturali e dei Fondi di coesione").

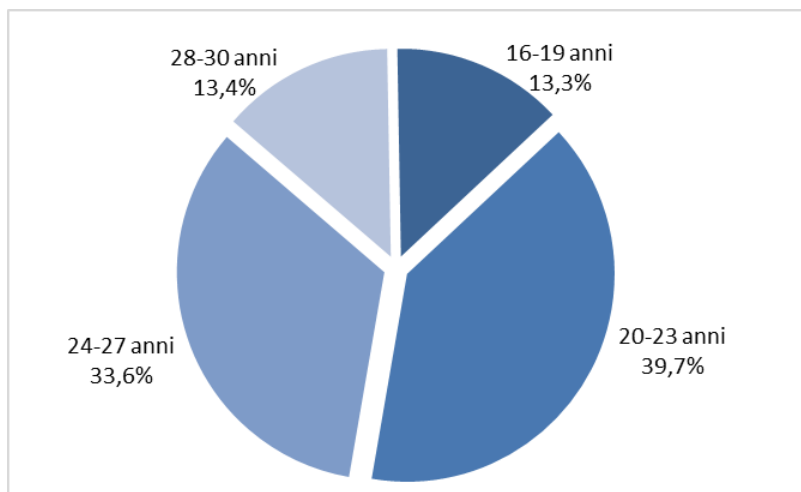
Con riferimento all'orario di lavoro, nell'insieme il 71% delle attivazioni associate alla fruizione del bonus è a tempo pieno, mentre il restante 29% avviene a tempo parziale; quest'ultimo è maggiormente utilizzato nel caso di fruizione del bonus per donne iscritte alla Garanzia Giovani, per una quota del 42%. La quota prevalente di bonus erogati riguarda i giovani nella fascia di età 20-23 anni (40%) e 24-27 anni (34%) (vedi figure 3.6 e 3.7).

**Figura 3.6 - Bonus occupazionale per le imprese: distribuzione delle istanze confermate per sesso e tipologia di orario di lavoro**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati INPS

**Figura 3.7 - Bonus occupazionale per le imprese: distribuzione delle istanze confermate per classi di età**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati INPS

Sono oltre 12 mila le imprese che assumono tramite bonus<sup>80</sup>. Il numero medio di bonus per impresa è di 1,37 e l'importo medio del bonus è di 4,7 mila euro (vedi tabella 3.18).

<sup>80</sup> In questa analisi si considerano le imprese "utilizzatrici" che nel caso di assunzione in somministrazione non coincidono con l'azienda che percepisce il bonus.

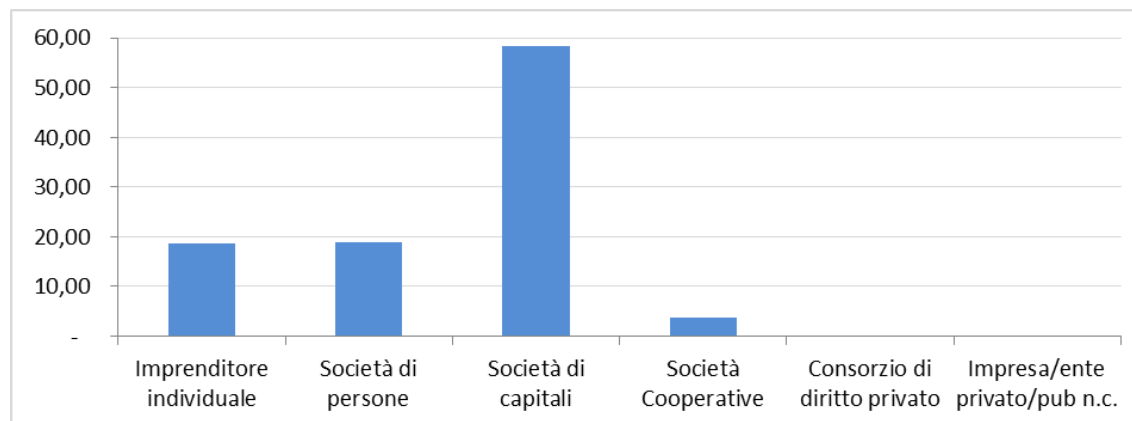
**Tabella 3.18 - Numero di imprese e di bonus per regione**

	Imprese	Media Bonus per impresa	Importo Bonus medio	Importo Bonus massimo	Importo Bonus minimo
Abruzzo	170	1,23	4.150,76	25.500,00	900,00
Basilicata	126	1,23	4.976,25	28.800,00	900,00
Calabria	343	1,37	5.628,70	28.500,00	900,00
Emilia Romagna	1.474	1,23	4.191,42	33.000,00	900,00
Friuli Venezia Giulia	213	1,29	4.205,06	24.000,00	900,00
Lazio	1.054	1,42	4.799,05	88.500,00	900,00
Liguria	320	1,22	4.199,40	28.350,00	900,00
Lombardia	3.400	1,46	4.708,60	145.050,00	900,00
Marche	1.006	1,26	4.131,78	25.500,00	900,00
Molise	53	1,23	4.891,62	18.000,00	900,00
P.A. di Trento	76	1,38	3.673,21	27.000,00	900,00
Puglia	575	1,27	5.004,09	43.500,00	900,00
Sardegna	716	1,36	4.794,85	45.450,00	900,00
Sicilia	530	1,48	6.236,78	132.000,00	753,96
Toscana	1.303	1,34	4.433,24	126.000,00	258,23
Umbria	115	1,30	4.345,20	34.200,00	900,00
Veneto	1.063	1,38	4.698,15	117.000,00	900,00
<b>Totale</b>	<b>12.465</b>	<b>1,37</b>	<b>4.679,48</b>	<b>209.550,00</b>	<b>258,23</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati INPS

I dati dell'archivio INPS delle istanze presentate con modulo GAGI (Garanzia Giovani) agganciati all'archivio ISTAT - ASIA (media 2013) restituiscono informazioni sulle caratteristiche delle imprese beneficiarie del bonus occupazionale. Tale associazione presenta una copertura dell'84% dei bonus confermati e delle corrispondenti imprese coinvolte.

La maggioranza dei bonus erogati ha riguardato le società di capitali, con una quota percentuale pari al 58%. Le società di persone, così come gli autonomi, seguono con una quota di circa 19%. Riguardo al settore economico, le aziende rientrano principalmente nel settore manifatturiero (28,3%) e del commercio all'ingrosso e al dettaglio (23%) (vedi figure 3.8 e 3.9).

**Figura 3.8 - Bonus occupazionale per forma giuridica**

Fonte: INPS e ISTAT - ASIA



**Figura 3.9 - Imprese utilizzatrici per settore di attività**

Fonte: INPS e ISTAT - ASIA

Circa il 52% dei giovani sono stati assunti in imprese con un numero di addetti inferiore a 10 unità. Oltre il 19% dei bonus confermati riguarda imprese con oltre 50 addetti. Il numero di bonus per impresa cresce con la dimensione, passando da 1,1 giovani assunti con incentivo per le imprese con meno di 10 addetti a 4,9 assunzioni incentivate per le imprese con oltre 250 addetti (vedi tabella 3.19).

**Tabella 3.19 - 11. Bonus occupazionale per le imprese: distribuzione percentuale delle istanze confermate e delle imprese beneficiarie per dimensione di impresa.**

Classe di addetti	Imprese	Bonus	Bonus per impresa
0-9	62,4	51,8	1,1
da 10 a 19	17,5	16,2	1,3
da 20 a 49	11,0	12,5	1,6
da 50 a 249	7,3	13,1	2,5
250 e oltre	1,8	6,4	4,9
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>1,4</b>

Fonte: INPS e ISTAT - ASIA



### *3.8.2 Il Servizio Civile Nazionale (dati al 16 novembre 2015)*

La misura di *servizio civile* a livello nazionale è gestita dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in qualità di organismo intermedio del PON IOG.

La misura si caratterizza per la sua componente di apprendimento di tipo non formale volto a favorire l'occupabilità dei giovani fino a 28 anni. I giovani interessati a questo tipo di esperienza hanno l'occasione di acquisire non solo una conoscenza di base sui settori d'intervento del servizio civile nazionale (assistenza alle persone, protezione civile, ambiente, beni culturali, educazione, promozione culturale, estero) ma anche competenze trasversali (lavoro in team, gestione delle dinamiche di gruppo, problem-solving, brainstorming) che potranno facilitare il loro ingresso nel mercato del lavoro. Al termine del servizio è prevista l'attestazione/validazione/certificazione delle competenze acquisite. La misura ha come principio fondamentale "l'attivazione" del giovane NEET e la possibilità dunque di ricevere attestazioni/validazioni/certificazioni è da considerarsi come requisito essenziale dell'intervento stesso, rappresentando tale riconoscimento un "successo" del giovane che, non essendo inserito né in un percorso di istruzione e formazione né all'interno del mercato del lavoro, può essere facilitato nell'inserimento lavorativo anche grazie a questa esperienza.

La dotazione finanziaria della misura del servizio civile nazionale è pari a 50,15 milioni di euro, che rappresentano poco più del 3% del totale PON IOG (vedi tabella 3.20). Tali risorse risultano quasi completamente impegnate (92,2%). Alla data del 16 novembre 2015 i volontari che hanno iniziato il servizio sono 5.206.

Gli enti presso i quali i giovani stanno svolgendo il servizio civile sono circa 480, di natura sia pubblica che privata. In particolare tra gli enti pubblici troviamo: le aziende sanitarie, le comunità montane, gli enti locali e i consorzi tra enti locali, le unioni di comuni, le università e le scuole. Per quanto riguarda il settore privato i volontari vengono inseriti principalmente nelle organizzazioni del terzo settore. Tra i volontari prevale il genere femminile (59,6%) mentre con riferimento al titolo di studio prevale il diploma di scuola superiore (58,9%) e circa il 30% ha un livello di istruzione terziaria.

**Tabella 3.20 - PON IOG. Misura 6 servizio civile nazionale (dati finanziari in euro)**

Regioni	Risorse programmate ( a )	Realizzazioni al 16.11.2015		
		Impegni giuridicamente vincolanti da avvisi enti e graduatorie ( b )	Capacità di impegno ( b/a )%	Destinatari
Piemonte	1.776.000,00	1.776.000,00	100,00	300
Valle d'Aosta				
Lombardia				
P.A. di Trento				
Veneto				
Friuli Venezia Giulia	310.000,00	310.000,00	100,00	54
Liguria				
Emilia Romagna				
Toscana				
Umbria	1.800.000,00	1.800.000,00	100,00	279
Marche				
Lazio	3.540.000,00	3.540.000,00	100,00	508
Abruzzo	1.000.000,00	1.000.000,00	100,00	174
Molise	900.340,00	900.340,00	100,00	132
Campania	15.000.000,00	15.000.000,00	100,00	1.773
Puglia	8.435.000,00	7.000.000,00	82,99	530
Basilicata	1.392.400,00	1.380.000,00	99,11	217
Calabria	4.850.429,80	2.450.429,80	50,52	
Sicilia	10.500.000,00	10.500.000,00	100,00	1.133
Sardegna	643.100,00	588.600,00	91,53	106
<b>Totale</b>	<b>50.147.269,80</b>	<b>46.245.369,80</b>	<b>92,22</b>	<b>5.206</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale

### 3.8.3 Autoimpiego e autoimprenditorialità (dati al 16 novembre 2015)

*SELFIEmployment* è un Fondo Rotativo Nazionale finalizzato a sostenere i giovani nell'avvio delle attività auto-imprenditoriali e di autoimpiego meritevoli e che non troverebbero finanziamento sui tradizionali canali di credito. Saranno finanziabili le iniziative di lavoro autonomo o attività di impresa o microimpresa o *franchising*, ivi comprese le associazioni e società di professionisti. Oltre all'avvio di nuova impresa, è ammissibile che il soggetto destinatario rilevi un'impresa già avviata o un ramo di essa, purché possieda i requisiti delle iniziative di lavoro autonomo e di impresa. Nel caso di avvio di Microimprese (Raccomandazione 2003/361/CE, Allegato - Articolo 2, comma 3) esse:

- possono essere costituite o costituenti con qualsiasi forma societaria, di persona e di capitali, anche in forma cooperativa (purché con meno di 10 persone occupate);
- possono anche avere la forma di associazioni tra professionisti.

I destinatari prioritari, nel primo periodo di vita del Fondo, saranno i giovani NEET che abbiano dimostrato di possedere particolari caratteristiche personali, quali la propensione al rischio, un buon



grado di autonomia, capacità di innovazione e cambiamento, capacità organizzative e di gestione, capacità di relazione (anche in un'ottica di cooperazione con altri operatori economici) e che abbiano completato i percorsi di accompagnamento all'autoimpiego e supporto allo *start-up* di impresa previsti dal Programma e gestiti a livello regionale. Inizialmente, infatti, le iniziative in forma societaria devono essere presentate da compagini composte totalmente o prevalentemente - di soci e di capitale - da NEET. In ogni caso, i soggetti NEET devono avere la maggioranza assoluta numerica e di quote di partecipazione. *SELFIEmployment* è uno strumento finanziario che erogherà piccoli prestiti – non supportati da garanzie – per l'avvio di nuove iniziative di impresa. Caratteristiche principali dei prestiti saranno: importo variabile da un minimo di 5 mila ad un massimo di 50 mila euro, tasso di interesse zero e piano di ammortamento massimo di 7 anni.

Sono ammissibili le iniziative riferibili a tutti i settori della produzione di beni, fornitura di servizi e commercio. Sono esclusi i settori della pesca e della sanità, nonché progetti che vedano la partecipazione come partner aziendale di organismi di formazione, o organismi di diritto pubblico e imprese a partecipazione maggioritaria pubblica. Non sono agevolabili, in generale, le attività che si riferiscono a settori esclusi dal CIPE o da disposizioni comunitarie.

Per l'attuazione dello strumento, il Ministero ha individuato quale Soggetto Gestore Invitalia SpA, con cui ha stipulato in data 18/11/2015 un apposito Accordo di Finanziamento.

Il Fondo Rotativo Nazionale 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. Nato inizialmente per attuare la misura di sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità del PON IOG, costituirà, in un'ottica di medio-lungo periodo, un vero e proprio strumento a servizio delle regioni.

Le risorse attualmente a disposizione del Fondo sono pari a circa 124 milioni di euro, di cui oltre 64,6 milioni (52%) di fonte IOG. La dotazione finanziaria IOG complessiva della misura 7 sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità è di 118 milioni di euro, con un indice di capacità di programmazione attuativa del 78,3%. Gli impegni giuridicamente vincolanti per la misura 7 al netto del Fondo Rotativo sono 18,8 milioni di euro: la capacità di impegno è pari al 15,94%. Con riferimento alla misura 7.1 la capacità di impegno risulta pari al 35,22% (vedi tabella 3.21)

**Tabella 3.21 - PON IOG. Misura 7 sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità (dati in euro)**

Regioni	Risorse programmate			Programmazione attuativa				Realizzazioni al 30.09.2015		
	misura 7	misura 7.1 Accompagnamento all'autoimpiego e alla auto- imprenditorialità	misura 7.2 Supporto per l'accesso al credito agevolato	misura 7	misura 7.1 Accompagnamento all'autoimpiego e alla auto- imprenditorialità	misura 7.2 Supporto per l'accesso al credito agevolato	Capacità di impegno	Impegni giuridicamente vincolanti (al netto del Fondo Rotativo)	Capacità di impegno	
	Totale			Totale			Totale		Totale	misura 7.1
	( a )	( a.1 )	( a.2 )	( b )			( b / a )%	( c )	( c / a )%	( c / a.1 )%
Piemonte										
Valle d'Aosta										
Lombardia	11.013.933,00	11.013.933,00		5.000.000,00	5.000.000,00		45,40	5.000.000,00	45,40	45,40
P.A. di Trento										
Veneto	6.915.182,55	3.415.182,55	3.500.000,00	6.915.182,55	3.415.182,55	3.500.000,00	100,00	1.685.364,00	24,37	49,35
Friuli Venezia Giulia										
Liguria	2.166.000,00	2.166.000,00		2.166.000,00	2.166.000,00		100,00	1.163.879,98	35,52	53,73
Emilia Romagna	4.235.085,58	2.235.085,58	2.000.000,00	3.557.769,16	1.557.769,16	2.000.000,00	84,01	1.220.500,00	18,89	54,61
Toscana	1.500.000,00	1.500.000,00		1.500.000,00	1.500.000,00		100,00	1.500.000,00	100,00	100,00
Umbria	2.000.000,00	2.000.000,00		900.000,00	900.000,00		45,00	0,00	0,00	0,00
Marche	45.000,00	45.000,00		45.000,00	45.000,00		100,00	36.540,00	81,20	81,20
Lazio	8.000.000,00	5.000.000,00	3.000.000,00	6.500.000,00	3.500.000,00	3.000.000,00	81,25	0,00	0,00	0,00
Abruzzo	3.100.000,00	3.100.000,00		3.100.000,00	3.100.000,00		100,00	0,00	0,00	0,00
Molise	650.000,00	400.000,00	250.000,00	310.000,00	60.000,00	250.000,00	47,69	0,00	0,00	0,00
Campania	7.680.000,00	7.680.000,00		630.000,00	630.000,00		8,20	2.250.000,00	29,30	29,30
Puglia	2.000.000,00	2.000.000,00		0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00
Basilicata	700.000,00	400.000,00	300.000,00	648.000,00	348.000,00	300.000,00	92,57	348.000,00	49,71	87,00
Calabria	15.610.172,30	5.000.000,00	10.610.172,30	10.610.172,30		10.610.172,30	67,97	0,00	0,00	0,00
Sicilia	51.086.388,00	6.086.388,00	45.000.000,00	50.000.000,00	5.000.000,00	45.000.000,00	97,87	5.000.000,00	9,79	82,15
Sardegna	1.383.625,00	1.383.625,00		612.625,00	612.625,00		44,28	612.625,00	44,28	44,28
<b>Totale</b>	<b>118.085.386,43</b>	<b>53.425.214,13</b>	<b>64.660.172,30</b>	<b>92.494.749,01</b>	<b>27.834.576,71</b>	<b>64.660.172,30</b>	<b>78,33</b>	<b>18.816.908,98</b>	<b>15,94</b>	<b>35,22</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati PAR e dati regionali al 30/09/2015



### 3.9 Il grado di soddisfazione degli utenti

In questa parte e nel successivo capitolo sono presentati i principali risultati della seconda “Rilevazione sul grado di soddisfazione della Garanzia Giovani”. Si tratta di un’indagine campionaria finalizzata a misurare il grado di soddisfazione dei giovani utenti rispetto ai servizi ricevuti nell’ambito del Programma, nonché a ricostruirne i comportamenti e le aspettative nel corso delle diverse fasi dell’esperienza nella quale sono stati coinvolti.

L’intera vicenda personale di ciascun giovane utente intervistato viene ricostruita e percorsa attraverso questionari, somministrati tramite web, nei quali sono osservate le modalità di conoscenza e di accesso al programma, le aspettative iniziali e la loro evoluzione, i giudizi sulla qualità dei servizi ricevuti e quelli relativi alla qualità delle esperienze di formazione o di lavoro svolte all’interno del Programma. Nei paragrafi che seguono sono illustrati il disegno complessivo della seconda tornata di indagine, il piano di campionamento e le principali evidenze.

Questa indagine ha una rappresentatività regionale ed una periodicità quadrimestrale e si inserisce nel più ampio quadro delle attività di monitoraggio e valutazione della Garanzia Giovani anche con lo scopo di concorrere alla quantificazione degli indicatori di risultato immediato, riportati nel precedente paragrafo 3.6.

#### 3.9.1 Disegno dell’indagine e campionamento

La seconda “Rilevazione sul grado di soddisfazione della Garanzia Giovani” è stata realizzata nel corso del mese di luglio 2015 con tecnica CAWI attraverso l’invio di un’apposita mail ad un campione di giovani, di età compresa tra i 18 e i 29 anni, che a fine maggio 2015 risultavano iscritti alla Garanzia Giovani. L’indagine esclude i giovani iscritti e non presi in carico da oltre 6 mesi. Complessivamente si tratta di un universo di 360 mila giovani, suddiviso in due distinte popolazioni di partenza (vedi tabella 3.22):

- giovani che alla data di estrazione delle liste avevano stipulato un patto di servizio (Presi in carico);
- giovani che alla data di estrazione delle liste non avevano ancora stipulato un patto di servizio (Non presi in carico).

Per le due popolazioni di riferimento è stata adottata una diversa strategia campionaria. Per la popolazione dei presi in carico si è proceduto ad un piano di campionamento casuale stratificato per regione di presa in carico e condizione nel mercato del lavoro in ingresso, con allocazione di compromesso tra gli strati e successiva post-stratificazione per classe di età. Si è inoltre proceduto ad un sovra campionamento di 4 mila unità per i giovani che, alla data di riferimento, avevano ricevuto un’offerta di una politica attiva.

Per la popolazione dei giovani non presi in carico si è proceduto ad estrarre un campione casuale stratificato per regione di residenza con allocazione proporzionale negli strati.

**Tabella 3.22 – Universo di riferimento**

A - Presi in carico al 31/05/2015		B - Non presi in carico al 31/05/2015	
Regione Presa in carico	n.	Regione residenza	n.
Piemonte	2.802	Piemonte	4.478
Valle d'Aosta	662	Valle d'Aosta	107
Lombardia	18.724	Lombardia	5.695
P.A. di Trento	1.942	P.A. di Trento	222
Veneto	20.133	Veneto	1.766
Friuli Venezia Giulia	6.377	Venezia Giulia	1.736
Liguria	2.857	Liguria	2.027
Emilia Romagna	18.830	Emilia Romagna	3.556
Toscana	18.421	Toscana	2.544
Umbria	6.948	Umbria	1.647
Marche	12.486	Marche	1.327
Lazio	22.356	Lazio	6.916
Abruzzo	10.508	Abruzzo	3.769
Molise	1.497	Molise	1.261
Campania	24.952	Campania	9.609
Puglia	19.610	Puglia	9.577
Basilicata	8.106	Basilicata	2.020
Calabria	10.911	Calabria	8.516
Sicilia	47.830	Sicilia	15.692
Sardegna	20.027	Sardegna	1.560
<b>275.979</b>		<b>84.025</b>	

Fonte: ISFOL - MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

### 3.9.2 I principali risultati

L'osservazione preliminare è rivolta ai canali attraverso i quali i giovani sono venuti a conoscenza della Garanzia Giovani (vedi figura 3.10). In linea generale, l'amplificatore principale della campagna di comunicazione si conferma il passa parola tra amici, parenti e conoscenti (41,5%), anche grazie al supporto del web/social network (14,8%) e dei media (radio, tv e altri mezzi pubblicitari: 9,5%).

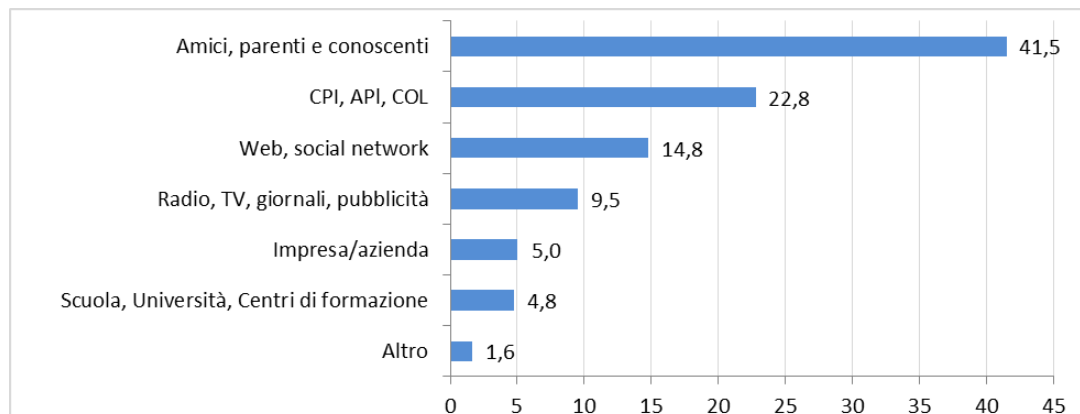
Di rilievo anche il ruolo esercitato da CPI, APL e COL (22,8%), soprattutto se confrontato con quello di altri soggetti istituzionali, come per esempio scuole, università e centri di formazione professionale (4,8%)<sup>81</sup>. Per quanto riguarda i CPI, in modo particolare, il contributo alla campagna informativa è risultato maggiore 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%).

I motivi principali che hanno spinto i giovani ad aderire alla Garanzia Giovani risultano essere di gran lunga legati alla ricerca di lavoro: il 76% dei giovani attraverso il programma spera di trovare una lavoro (e la maggior parte, un lavoro coerente con le proprie competenze), il 16% si accontenta di ricevere assistenza nella ricerca di lavoro (vedi figura 3.11). Una percentuale molto marginale di giovani

<sup>81</sup> Il dato relativo al contributo offerto da Scuola, Università e Centri di formazione risulta in questo rapporto 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.

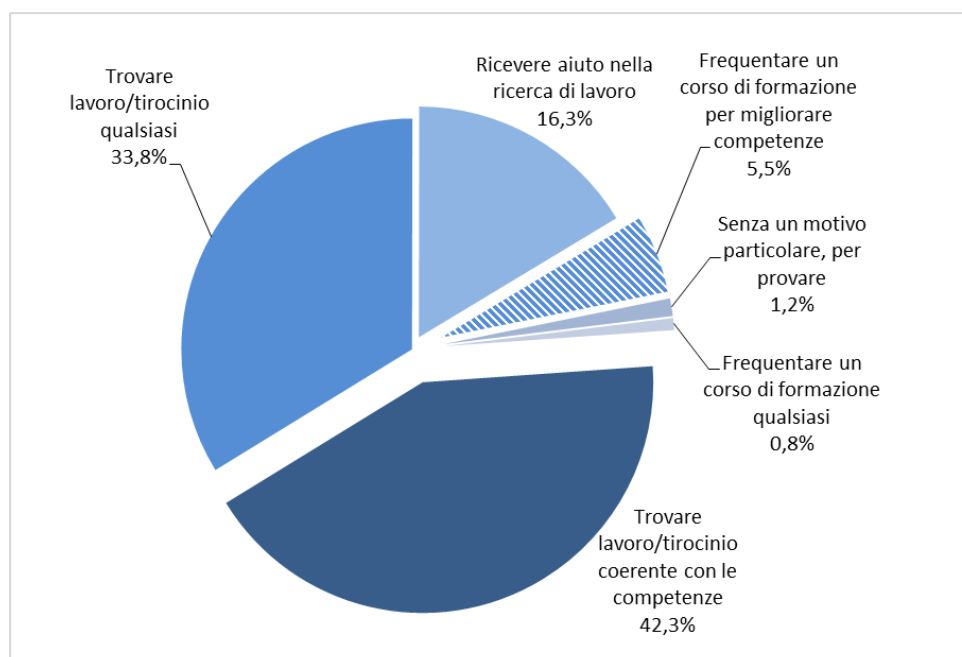
entra nel programma con l'obiettivo di accrescere le proprie competenze attraverso un corso di formazione.

**Figura 3.10 - Canale attraverso il quale si è venuti a conoscenza della Garanzia Giovani**



Fonte: ISFOL-MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

**Figura 3.11 - Motivo principale di adesione alla Garanzia Giovani**



Fonte: ISFOL-MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

Più in dettaglio, sono i giovani in età più avanzata e in possesso di un titolo di studio più elevato quelli meno disponibili a trovare un lavoro qualsiasi. All'opposto, hanno meno aspettative di trovare un lavoro coerente con le proprie competenze i soggetti più giovani e le persone con titoli di studio più basso (vedi tabella 3.23 e tabella 3.24).



**Tabella 3.23 - Motivo principale di adesione alla Garanzia Giovani per classi di età**

Motivo principale adesione a Garanzia Giovani	Classi di età				Totale
	18-20 anni	21-23 anni	24-26 anni	27-29 anni	
Trovare lavoro/tirocinio coerente con le competenze	34,58	37,82	47,57	49,47	42,34
Trovare lavoro/tirocinio qualsiasi	38,12	37,23	31,13	28,31	33,79
Ricevere aiuto nella ricerca di lavoro	17,46	17,24	14,72	16,11	16,34
Frequentare un corso di formazione per migliorare competenze	7,18	5,56	4,61	4,60	5,45
Senza un motivo particolare, per provare	1,22	1,36	1,25	1,07	1,23
Frequentare un corso di formazione qualsiasi	1,44	0,80	0,72	0,45	0,84
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ISFOL-MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

**Tabella 3.24 - Motivo principale di adesione alla Garanzia Giovani per titolo di studio**

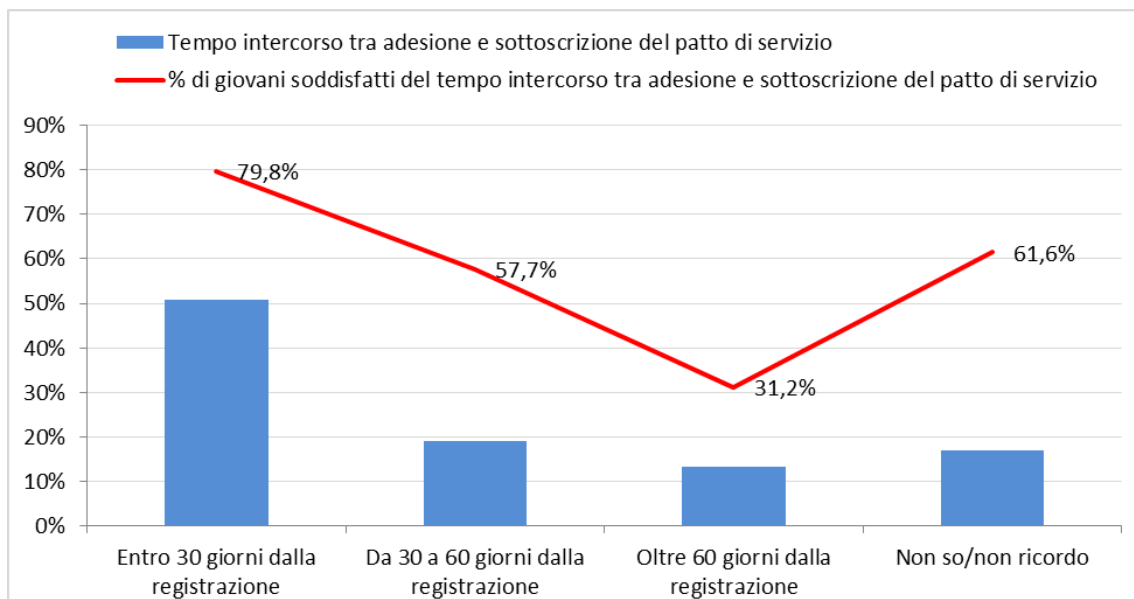
Motivo principale adesione a Garanzia Giovani	Titolo di studio				Totale
	Fino alla licenza media	Secondaria superiore	Terziaria	n.d.	
Trovare lavoro/tirocinio coerente con le competenze	24,75	38,33	67,67	44,05	42,34
Trovare lavoro/tirocinio qualsiasi	45,16	36,25	17,84	32,59	33,79
Ricevere aiuto nella ricerca di lavoro	21,91	17,11	9,31	16,33	16,34
Frequentare un corso di formazione per migliorare competenze	5,40	6,36	3,68	4,50	5,45
Senza un motivo particolare, per provare	1,00	1,35	1,26	1,06	1,23
Frequentare un corso di formazione qualsiasi	1,78	0,60	0,23	1,47	0,84
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ISFOL-MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

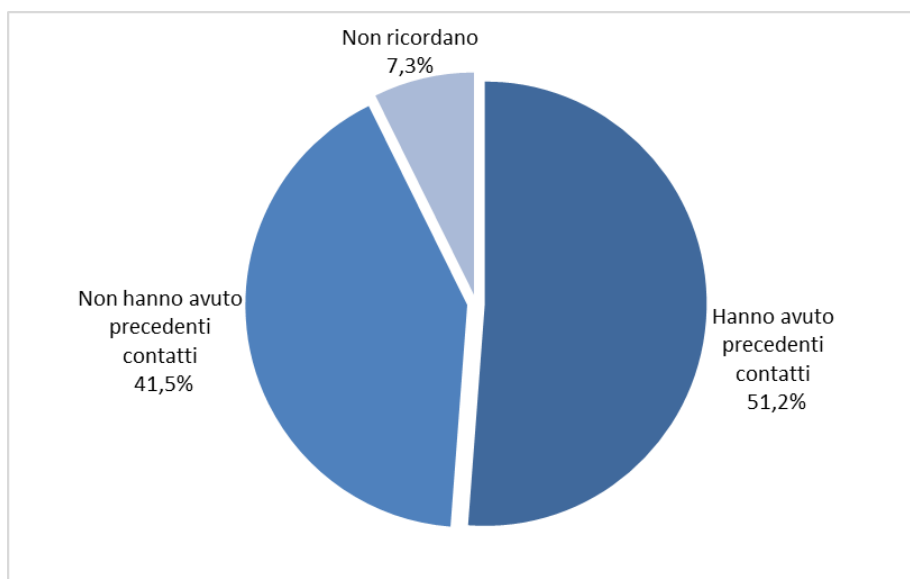
Una volta effettuata la registrazione, la sottoscrizione del patto è avvenuta entro il mese successivo per 50,9% di coloro che hanno aderito al programma avendo, in larga parte, effettuato le due azioni contestualmente presso un CPI (vedi figura 3.12). Complessivamente il 70% dei giovani viene preso in carico entro i 60 giorni dalla registrazione.

Prevedibilmente i più soddisfatti risultano coloro che hanno atteso tempi più ristretti; infatti la percentuale di giovani che si dichiarano soddisfatti del tempo trascorso tra l'adesione e la presa in carico passa dal 79,8%, per coloro che hanno sottoscritto il patto entro 30 giorni, al 57,7% per i giovani che hanno dovuto aspettare fino a 2 mesi e si riduce al 31,2% se hanno dovuto attendere oltre 60 giorni.

L'impatto della Garanzia Giovani sui servizi per il lavoro (CPI e APL) è stato senz'altro quello di determinare un avvicinamento ad essi di nuova utenza: almeno 4 utenti su 10 dichiarano di non aver avuto precedenti contatti con la struttura presso la quale hanno stipulato il patto di servizio (vedi figura 3.13).

**Figura 3.12 - Tempo intercorso tra registrazione e sottoscrizione del patto e grado di soddisfazione**

Fonte: ISFOL-MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

**Figura 3.13 - Precedenti contatti con la struttura presso la quale è stato sottoscritto il patto**

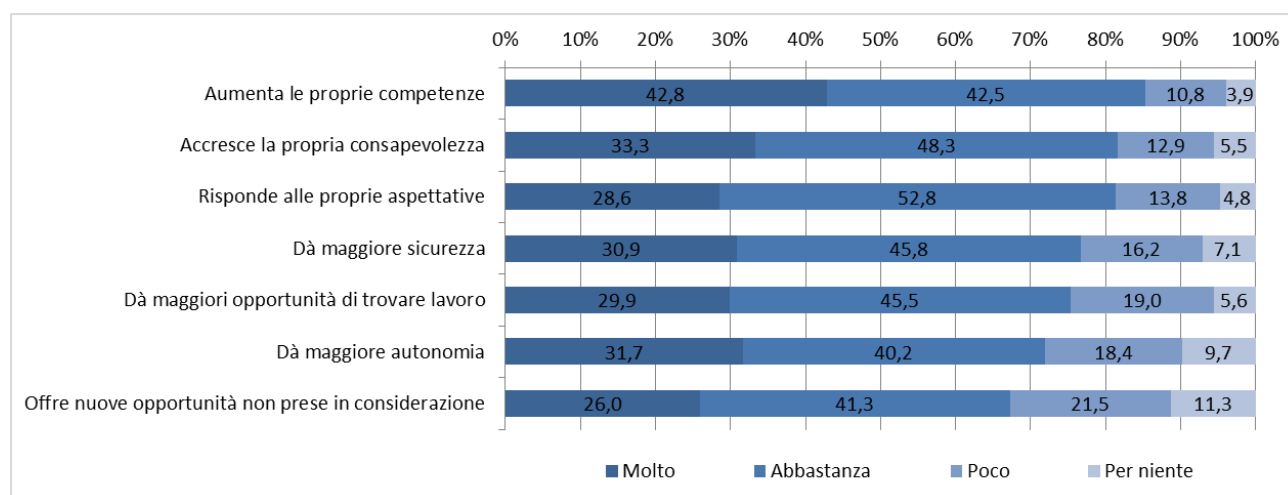
Fonte: ISFOL-MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

Soffermandosi ulteriormente su coloro che al momento dell'intervista stavano svolgendo o avevano concluso un'attività nell'ambito della Garanzia Giovani, si conferma un elevato grado di soddisfazione espresso dai giovani (vedi figura 3.14). In particolare, l'85% dei giovani ritiene tale esperienza molto o abbastanza utile per aumentare le proprie competenze, l'81,6% in grado di accrescere la propria consapevolezza e l'81,4% in linea con le proprie aspettative.

Gli aspetti legati alla sicurezza, alle maggiori opportunità di lavoro future e all'autonomia raccolgono livelli di soddisfazione abbastanza o molto elevati per una quota consistente di giovani che va dal 77% al 72%.

Più circoscritta, ma comunque di poco al di sotto del 70%, è la percentuale di giovani soddisfatti perché l'esperienza fatta offre nuove opportunità non prese in considerazione in precedenza.

**Figura 3.14 - Grado di soddisfazione sull'attività in corso di svolgimento o conclusa**

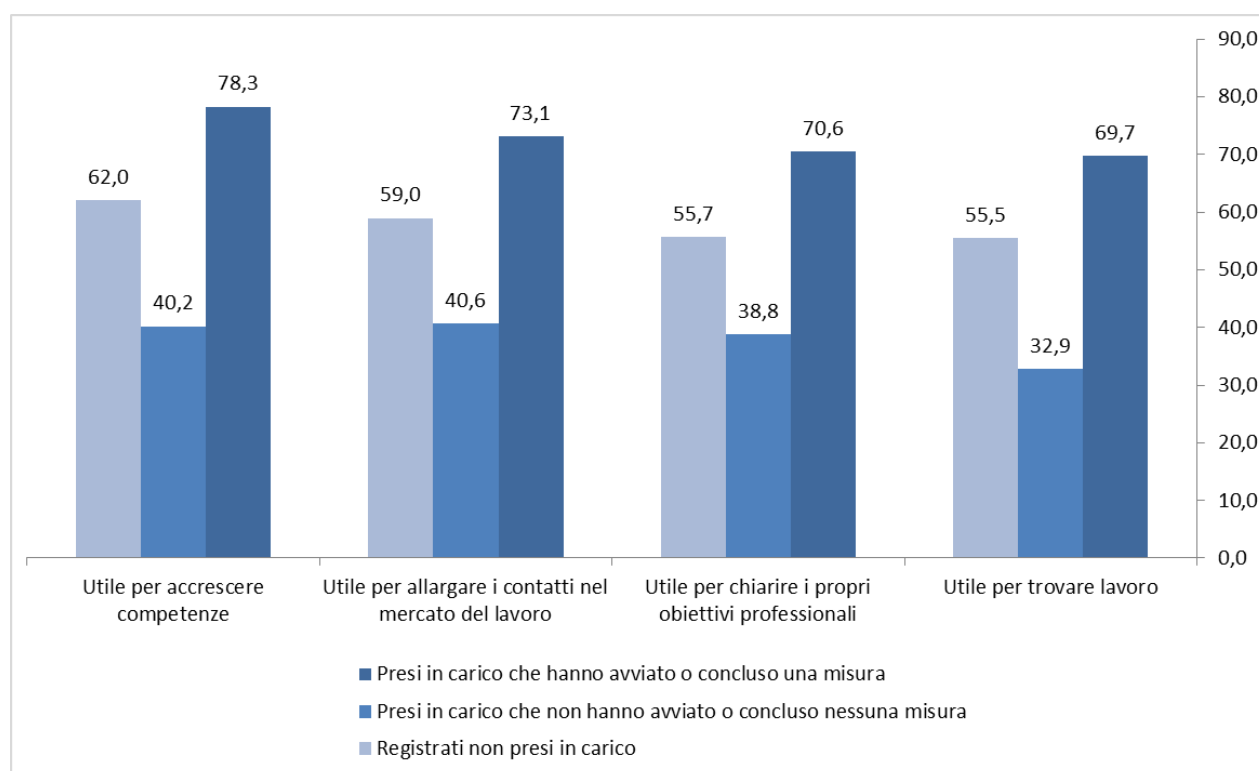


Fonte: ISFOL-MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

In occasione dell'ultima rilevazione sono stati raccolte informazioni che permettono di fornire uno spaccato interessante su come i giovani vedono e giudicano la Garanzia Giovani e come tali giudizi si modificano durante l'intero percorso che il giovane compie all'interno del programma (vedi figura 3.15). In generale la Garanzia Giovani viene vista principalmente come uno strumento per accrescere le proprie competenze, cui 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.

Se, per ciascuno di questi aspetti, si analizza come si modificano le aspettative dall'adesione all'uscita dal programma, si evidenzia, per i registrati non ancora presi in carico, un livello di aspettative elevato, che si abbassa drasticamente per coloro che, essendo stati presi in carico, sono in attesa che venga offerta loro un'attività. Ma sono i giovani che stanno svolgendo o hanno concluso l'esperienza Garanzia Giovani a valutare molto positivamente l'utilità del programma. A ben vedere questi ultimi sono anche coloro che hanno più elementi per dare una misura dell'utilità dell'attività svolta.

**Figura 3.15 - Percentuale di giovani che, pensando alla Garanzia Giovani dichiarano di essere abbastanza o molto d'accordo con le seguenti affermazioni**



Fonte: ISFOL-MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

### 3.10 Conclusioni

In termini di attuazione finanziaria al 30 settembre 2015 il PON IOG ha impegnato risorse pari a 769,1 milioni di euro ed ha speso circa 196 milioni di euro, a fronte di uno stanziamento di 1,5 miliardi di euro, di cui circa 1,4 di competenza regionale.

Il tirocinio è la misura in cui si osserva la quota maggiore dell'impegno e della spesa complessivi (rispettivamente 35% e 41%), seguito dalla formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi che presenta il 15% dell'impegno totale e il 23% della spesa totale.

In termini di partecipazione, nel periodo considerato le registrazioni totali sono 793 mila, che scendono a 690 mila al netto delle cancellazioni d'ufficio. Rispetto al bacino potenziale dei NEET disponibili a lavorare la percentuale dei giovani che si sono attivati è pari dunque al 44,6%. Di questi, i presi in carico da un servizio per il lavoro sono 474 mila, pari al 68,7% dei giovani registrati. Con riferimento alla "classe di rischio", che misura la difficoltà del giovane di inserirsi nel mercato del lavoro attribuita al momento della presa in carico attraverso la profilazione, si osserva una prevalenza di giovani con classe di rischio medio-alto (38,4%) e alto (45,4%).

In termini di attuazione fisica, dai dati presenti sui sistemi informativi locali emerge che le misure di integrazione e supporto al mercato del lavoro erogate ai giovani sono 181 mila. Il tirocinio e le misure di formazione sono quelle che hanno coinvolto il maggior numero di giovani: 101 giovani sono stati



avviati ad un tirocinio extracurricolare, 24 mila sono quelli a cui è stata erogata la formazione mirata all'inserimento lavorativo e 13 mila quelli a cui è stata offerta una misura di formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi. Infine, sono 23 mila i giovani a cui è stata erogata la misura di accompagnamento al lavoro.

Il tasso di mobilità interregionale dei presi in carico è pari al 3,5%. Se a livello complessivo il fenomeno risulta dunque marginale, tuttavia a livello regionale i saldi migratori sono più consistenti, con un gruppo di regioni del Mezzogiorno che presenta costantemente un saldo migratorio negativo e un secondo gruppo di regioni con saldi migratori positivi.

Complessivamente gli indicatori di realizzazione fisica del PON IOG evidenziano che i giovani che hanno beneficiato di una misura rappresentano il 17,6% del target stimato per il PON IOG (560 mila unità da raggiungere entro il 2018). Il totale dei giovani che hanno completato un intervento finanziato dalla IOG sono 33.793, con una lieve prevalenza di uomini (49,2% sono donne e 50,8% uomini). Il 67,5% ha un'età compresa tra i 15 e i 24 anni, un valore ancora distante dall'obiettivo dell'80% fissato dal PON IOG. Rispetto al titolo di studio i partecipanti che hanno concluso un intervento hanno prevalentemente un livello di istruzione secondaria superiore o post secondaria non terziaria (58,8% in ISCED 3 e 4) e sono domiciliati prevalentemente nelle regioni più sviluppate (81,8%). Mediamente i giovani partecipanti che hanno completato un intervento IOG presentano un indice di profiling più basso rispetto ai giovani presi in carico in attesa di ricevere un'offerta: cioè mediamente i giovani già "serviti", indipendentemente dalla misura ricevuta, presentavano in ingresso minori difficoltà di inserimento lavorativo. Più della metà dei giovani che hanno concluso un intervento hanno ricevuto solo una politica e sono usciti senza accompagnamento e senza bonus. Considerando il tipo di percorso seguito e l'indice di profiling del giovane, si osserva che mediamente i giovani che concludono il percorso che prevede una sola misura tra accompagnamento o bonus, hanno un indice medio di profiling più basso rispetto al totale dei giovani che concludono uscendo dal percorso di Garanzia Giovani avendo beneficiato di una o più misure. Con riferimento agli indicatori di risultato immediato, dei giovani partecipanti disoccupati di lunga durata che hanno terminato un intervento previsto in Garanzia Giovani, il 24,5% dichiara di aver ricevuto un'offerta al momento della conclusione dell'intervento.

In generale Garanzia Giovani è stata vista dai giovani principalmente come uno strumento per accrescere le proprie competenze, ma anche come un'opportunità per allargare i contatti nel mercato del lavoro e per chiarire i propri obiettivi professionali. Per ciascuno di questi aspetti, emerge come per i registrati non ancora presi in carico, il livello di aspettative sia elevato, mentre si abbassa per coloro che, essendo stati presi in carico, sono in attesa che venga offerta loro un'attività. Ma sono i giovani che stanno svolgendo o hanno concluso l'esperienza Garanzia Giovani a valutare molto positivamente l'utilità del programma.



## 4 VALUTAZIONE DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA

### 4.1 Introduzione metodologica

In via generale, la valutazione di efficacia di una politica o di un programma intende fornire un giudizio sulla produzione dei risultati attesi e quindi sul raggiungimento degli obiettivi prefissati.

La valutazione di efficacia risponde in primo luogo alle seguenti domande:

- si stanno raggiungendo gli obiettivi? in che misura sono stati raggiunti gli obiettivi?
- per quale motivo non si sono prodotti i risultati attesi?
- quanto del cambiamento osservato è attribuibile all'intervento?
- come varia il risultato tra individui, beneficiari, territori ecc.?
- si sono prodotti risultati non previsti?

La valutazione di efficienza ha a che fare con l'investimento finanziario messo in campo, ossia con la spesa sostenuta dal programma in relazione agli obiettivi individuati: questa valutazione si concentra sulla capacità del programma di ottenere i risultati al minor costo possibile, ovvero di raggiungere il maggior numero di risultati ad un determinato costo.

Nell'impostare la valutazione di efficacia del PON IOG si è proceduto inizialmente alla ricostruzione della logica di intervento o teoria del cambiamento sottostante il Programma e le singole misure<sup>82</sup>. Le politiche pubbliche, e gli interventi che vengono attuati nel loro ambito anche attraverso specifici programmi, contengono una teoria del cambiamento più o meno esplicita che spiega in che modo un programma intende intervenire per modificare una situazione nella direzione sperata e risolvere quindi un problema o rispondere ad un bisogno.

Ricostruire la logica dell'intervento implica mettere "in chiaro" come le attività poste in essere nell'ambito di un programma di investimento pubblico intendono produrre una serie di risultati che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi generali e specifici che il *policy makers* ha posto alla base dell'azione politica. Alla base della teoria di un programma c'è l'idea che esiste una concatenazione logica (e causale) tra le risorse messe a disposizione, le azioni poste in essere dal programma, i risultati che si producono e quindi il raggiungimento degli obiettivi. In particolare, attraverso la ricostruzione della logica dell'intervento è possibile isolare i risultati che si vogliono raggiungere ed associare ad essi una misurazione (indicatori). I nuovi Regolamenti comunitari attribuiscono peraltro un'importanza centrale alla quantificazione degli indicatori di risultato che possono fornire una "misura" degli effetti dell'investimento pubblico e quindi del suo successo, anche ai fini dell'allocazione delle risorse nel corso della programmazione<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> Rogers P., *Theory of change*, Unicef Methodological brief Impact Evaluation No. 2, 2014; BetterEvaluation, *Develop Programme Theory/Logic Model*, web page, BetterEvaluation

<sup>83</sup> Cfr. Art. 27(4) del Regolamento (EU) No 1303/2013 che disciplina l'intervento del Fesr, del Fse, del Fondi di coesione, del Fesr e del Fondo della pesca; European Commission, DG Regio, *The programming period 2014-2020. Guidance document on monitoring and evaluation*, March 2014.



D'altra parte ciò non è sufficiente a spiegare le ragioni dei risultati osservati (soprattutto se difforni da quelli inizialmente previsti), né tanto meno ad attribuire in maniera univoca alla politica quegli stessi effetti. L'analisi valutativa sull'implementazione del programma (cfr. cap. 2) supporta la valutazione di efficacia nel comprendere come e perché sono stati (o non sono stati) ottenuti i risultati<sup>84</sup>. L'utilizzo di metodi controfattuali consente di determinare il nesso di causalità tra l'esito osservato e il programma, fornendo una stima del contributo effettivo dell'investimento pubblico (impatto)<sup>85</sup>.

La ricostruzione della logica dell'intervento è stata condotta a partire dall'analisi dei documenti di programmazione e dei documenti preparatori della Garanzia Giovani e nello specifico del PON, nonché di studi e valutazioni disponibili su strumenti e/o policy analoghi. Attraverso tale ricostruzione sono stati individuati i risultati rilevanti rispetto all'intervento del PON IOG e sono stati associati ad essi degli indicatori, alcuni dei quali riconducibili agli indicatori comuni di risultato (immediato e di lungo termine) previsti dal Regolamento di FSE con riferimento specifico alla IOG<sup>86</sup>.

Appare opportuno sottolineare come in questo primo Rapporto, considerato lo stato di avanzamento del Programma e alcuni vincoli di natura informativa, la valutazione di efficacia ha potuto quantificare solo una parte degli indicatori individuati e considerare solo in misura limitata e parziale i risultati raggiunti, che potranno essere pienamente apprezzati solo nel medio e lungo periodo quando il Programma avrà dispiegato i suoi effetti. In particolare, in questo Rapporto non è stato possibile quantificare gli indicatori di risultato di lungo periodo, così come richiesto dai Regolamenti. Il percorso di ricostruzione della logica dell'intervento che è stato realizzato anche a livello di singola misura (cfr. allegato III) rappresenta il quadro di riferimento per le attività di valutazione di efficacia che verranno realizzate nel prosieguo del progetto ISFOL.

Per quanto riguarda infine la valutazione di efficienza, in questo primo Rapporto si è scelto di concentrare l'analisi sulla capacità del programma di utilizzare le risorse a disposizione (performance finanziaria), rinviando a successivi approfondimenti la relazione tra i costi e i risultati. L'efficienza è stata inoltre declinata all'interno della specifica valutazione dei servizi per il lavoro.

In questo primo rapporto di valutazione sono stati affrontati alcuni temi valutativi che saranno ulteriormente sviluppati in futuro, tra cui quello della qualità dell'offerta e dell'occupazione, anche attraverso la messa a punto di specifici strumenti di indagine.

---

<sup>84</sup> Olejniczak K., "Theory driven evaluation: tracing links between assumptions and effects" in Ministry of regional development, *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Warsaw, 2011; Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAPP Discussion paper series, giugno 2009.

<sup>85</sup> Martini, A. (2009) *Counterfactual impact evaluation: what it can (and cannot) do for cohesion policy*, paper presentato alla 6° European Conference on Evaluation of Cohesion Policy, Varsavia, 2011.

<sup>86</sup> Allegato II del Regolamento (UE) N. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.



## Ricostruzione della logica degli interventi

### 4.1.1 *La logica di intervento: Piano Garanzia giovani e PON Iniziativa Occupazione Giovani*

La Raccomandazione europea sull'istituzione della Garanzia Giovani nasce in un contesto economico e sociale sfavorevole in cui la persistente crisi finanziaria ha prodotto un innalzamento dei livelli di disoccupazione, in generale e in particolare giovanile, e di inattività che hanno spinto l'UE a mettere in campo, all'interno di un approccio di tipo "garanzia", una serie di strumenti che agiscono su alcune delle cause della disoccupazione giovanile.

Come evidenziato da diversi studi<sup>87</sup> gli effetti della crisi sull'occupazione e sull'occupabilità dei giovani possono essere ricondotti principalmente ai seguenti ambiti:

- un effetto scoraggiamento nella ricerca di lavoro e quindi un progressivo allontanamento dal mercato del lavoro;
- un peggioramento della qualità dell'occupazione, in termini di "precarizzazione" dei rapporti di lavoro;
- una transizione scuola-lavoro più lunga e più complicata con un deterioramento delle competenze acquisite.

D'altra parte le politiche e i programmi per i giovani messi in campo negli ultimi anni hanno dimostrato che esistono alcuni elementi che rendono gli interventi rivolti all'utenza giovanile più efficaci:

- la pronta attivazione del target
- la profilazione e la messa in campo di azioni personalizzate
- un'adeguata capacità amministrativa
- la collaborazione tra attori istituzionali, parti sociali e associazioni giovanili

Evidentemente il successo di politiche di contrasto alla disoccupazione non possono prescindere dal contesto in cui si collocano e quindi dal quadro macroeconomico generale più o meno favorevole, nonché dal contestuale intervento sui sistemi del lavoro, dell'istruzione e della formazione. Questi aspetti risultano rilevanti per interpretare correttamente i risultati della valutazione.

Come già evidenziato nel capitolo 1, la Garanzia Giovani, così come definita a livello europeo, ha trovato attuazione in Italia attraverso due strumenti diversi ma complementari: il Piano italiano per l'attuazione della Garanzia Giovani e il PON Iniziativa occupazione giovani.

I due documenti si ispirano entrambi alla logica comunitaria della Garanzia in termini di target (giovani sotto i 29 anni) e di "tempestività" dell'intervento, ma, mentre il Piano si basa su un approccio preventivo e di riforma strutturale di lungo periodo dei servizi per il lavoro, il PON IOG intende fornire una risposta immediata all'emergenza della disoccupazione giovanile, e soprattutto dell'inattività, con il finanziamento di sole azioni rivolte agli individui, in particolare i NEET. Questo giustifica la specificità

---

<sup>87</sup> Carcillo S. et al. (2015), "NEET Youth in the aftermath of the crisis: challenges and policies" OECD Employment and migration working paper, No 164 OECD Publs.; Eurofound (2014), *Mapping youth transitions in Europe*, Publications office of the European Union, Luxembourg.





della linea di finanziamento messa a disposizione dalla UE con l’Iniziativa occupazione giovani, che copre il biennio 2014-2015, con un vincolo di spesa al 2018.

Da questo punto di vista due sono gli elementi che connotano il Programma:

- la disponibilità finanziaria specifica e temporalmente limitata;
- l’aspetto “categoriale” del Programma in quanto rivolto ad un target con specifiche caratteristiche<sup>88</sup>.

Come si legge nel documento di programmazione “la IOG supporta pertanto solo alcuni aspetti dell’implementazione della Garanzia Giovani: si tratta di rispondere immediatamente all’emergenza occupazionale dei giovani concentrandosi sui NEET con l’obiettivo di un’integrazione sostenibile nel mercato del lavoro e un’attivazione sostenibile, offrendo percorsi personalizzati”.

Pertanto l’obiettivo generale dichiarato nel PON è quello di sostenere l’integrazione nel mercato del lavoro dei giovani NEET con azioni personalizzate, collegate ai bisogni delle imprese.

#### 4.1.2 Le misure messe in campo e la teoria del cambiamento

Sulla base di quanto previsto dalla Raccomandazione europea, il PON finanzia un set di misure di politica attiva del lavoro a cui si aggiungono azioni di orientamento a carattere universale, nonché il servizio civile. Le misure proposte appaiono eterogenee, ma riconducibili a tre strategie principali:

- misure che agiscono sul lato della domanda
- misure che agiscono sulla transizione
- misure che agiscono sul lato dell’offerta

Come evidenziato nella tabella 4.1, le misure possono essere riclassificate secondo la tassonomia.

**Tabella 4.1 - Tassonomia delle misure di politica attiva del lavoro**

Lato della domanda: creare opportunità di lavoro	Agevolare la transizione scuola-lavoro e la mobilità professionale	Lato dell’offerta: favorire lo sviluppo di skills rilevanti per il mercato del lavoro
Sostegno all’avvio di impresa (misura 7.2) Formazione imprenditoriale e in business management (misura 7.1) Incentivi all’occupazione (misura 9)	Orientamento, informazioni sulle vacancies e placement (misura 1-C) Accompagnamento al lavoro (misura 3) Programmi di mobilità transnazionale per giovani (misura 8)	Work-based learning (misura 5, misura 6) Apprendistato (misura 4) Formazione per l’inserimento lavorativo e formazione second chance (misure 2-A e 2-B)

Fonte: adattamento ISFOL del World Bank MILES Framework (Youth employment programs. An evaluation of World Bank and IFC Support, September 2012)

Se dunque all’obiettivo generale del PON è associato ad un esito di tipo “occupazione”, la tassonomia a cui sono state ricondotte le misure suggerisce di tenere distinti almeno tre obiettivi specifici del PON:

- un primo obiettivo specifico è quello di aumentare le opportunità di lavoro offrendo alle imprese un incentivo per l’assunzione del giovane o offrendo al giovane un incentivo per l’avvio di un lavoro autonomo. In questo caso il risultato coincide con lo stesso strumento;

<sup>88</sup> ILO, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell’occupazione giovanile?*, Employment policy brief, 2014.

- un secondo obiettivo specifico è quello di agevolare la transizione verso il mercato del lavoro e le scelte professionali attraverso strumenti che consentano un migliore *job skills match* o consentano al giovane NEET di effettuare un'esperienza di lavoro (anche all'estero). La logica sottostante è che occorre ridurre i tempi e i costi insiti nella ricerca di lavoro mettendo a disposizione dei servizi di sostegno alla transizione;
- un terzo obiettivo specifico è quello di migliorare l'occupabilità dei giovani NEET attraverso la formazione professionale o un'esperienza di lavoro con contenuto formativo, ossia attraverso un miglioramento/adeguamento delle competenze, che porti ad una certificazione finale. L'assunto è che una maggiore dotazione di *skills* aderenti ai bisogni delle imprese rappresenta una condizione necessaria per entrare nel mercato del lavoro.

Sulla base di questa impostazione, nella tabella 4.2 si propone la ricostruzione della logica dell'intervento complessiva del PON IOG all'interno del *logical framework*.

**Tabella 4.2 - Logica di intervento del PON IOG**

Obiettivo generale	Integrazione sostenibile dei giovani NEET nel mercato del lavoro / attivazione sostenibile dei giovani NEET nel mercato del lavoro		
Obiettivo specifico	Aumentare le opportunità di lavoro per i NEET	Agevolare la transizione verso il mdl e agevolare le scelte professionali dei NEET	Migliorare l'occupabilità dei NEET
Risultato	Il giovane NEET ha un'occupazione dipendente e/o ha avviato un'attività autonoma	Il giovane NEET ha ottenuto un'offerta di lavoro, ha fatto un'esperienza di lavoro, anche all'estero, ha ridotto i tempi della transizione	Il giovane NEET ha concluso l'esperienza formativa e/o professionale e ha ottenuto una certificazione/validazione delle competenze, e/o ha ricevuto un'offerta di lavoro coerente con le competenze possedute
Azioni	Bonus Incentivi all'autoimpiego Formazione per l'autoimprenditorialità	Orientamento specialistico Accompagnamento al lavoro Mobilità professionale	Apprendistato Formazione professionale Formazione per l'inserimento lavorativo Servizio civile Tirocini
	Orientamento		
Risorse	Euro 1.513 miliardi		

Nei documenti di programmazione non si evince una indicazione specifica sulla possibilità di costruire percorsi integrati, ovvero la possibilità che un giovane sia beneficiario di più di una misura, fatta eccezione per l'orientamento: se infatti il PON prevede che l'orientamento sia misura propedeutica ed universale che viene erogata a tutti i giovani che si registrano e si presentano presso il servizio, lo stesso non è esplicitamente dichiarato per le misure di politica attiva.

Tale scelta può rispondere ad un principio di equità e di efficienza nell'utilizzo delle risorse disponibili, fatta salva la possibilità che per specifici target "deboli" si possa rendere necessario l'utilizzo congiunto di più misure. Come emerso nel capitolo 3, nella prassi le regioni hanno talvolta finanziato "percorsi integrati", in particolare con le misure del bonus e del tirocinio, utilizzate spesso in complementarietà



con il percorso formativo. Ciò rappresenta un aspetto da tenere in considerazione per una corretta interpretazione dei risultati osservati, sia in termini di efficienza che di efficacia.

#### *4.1.3 Logica di intervento, presupposti e meccanismi di funzionamento (assumptions)*

Le misure finanziate dal PON IOG non presentano in via generale elementi di novità rispetto a quanto già implementato con altri programmi e linee di finanziamento; al contrario il PON ha operato un tentativo di forte standardizzazione degli interventi 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". Nel contesto della Garanzia Giovani, le misure sono inserite in una logica di intervento che assume i seguenti presupposti e meccanismi di funzionamento:

- l'attivazione del giovane, ossia la registrazione presso un servizio competente per poter accedere al Programma e la sottoscrizione di un patto di attivazione;
- la piena funzionalità dei servizi per il lavoro;
- la profilazione del giovane ossia l'attribuzione di un grado di lontananza dal mercato del lavoro del giovane a cui si collega la personalizzazione degli interventi proposti, nonché l'allocazione delle risorse.

Questi presupposti e meccanismi sono stati inseriti nell'analisi valutativa.

#### *4.1.4 Ambiti, criteri, domande di valutazione e fonti informative*

A partire dal quadro logico sopra esposto e tenuto conto delle specificità del PON la valutazione di efficienza e di efficacia è stata articolata secondo i seguenti ambiti di valutazione:

- la spesa: la valutazione di efficienza ha preso in esame la performance finanziaria del Programma attraverso la quantificazione di indicatori di capacità di impegno e di efficienza realizzativa;
- il target: la valutazione di efficacia si è concentrata sulla capacità del programma di raggiungere i target che erano stati individuati, anche attraverso uno specifico approfondimento sul profiling;
- i servizi per il lavoro: la valutazione di efficienza ha considerato la capacità dei servizi di rispondere tempestivamente e di offrire un servizio di qualità, tenuto conto dei diversi modelli regionali di erogazione;
- i risultati e l'impatto: la valutazione di efficacia si è concentrata inizialmente sulla quantificazione degli indicatori di risultato immediato (tassi di inserimento occupazionale), per poi stimare l'effetto netto del programma e di una specifica misura.

Nella tabella 4.3 che segue si sintetizzano per ciascun ambito le domande di valutazione, gli indicatori e le fonti informative.

**Tabella 4.3 - Sintesi riassuntiva degli ambiti, dei criteri, degli indicatori di valutazione e relative fonti**

Ambiti	Criteri	Domande di valutazione	Indicatori	Fonti
Spesa	Efficienza	Sono state spese le risorse messe a disposizione dal PON IOG? Sono state spese le risorse messe a disposizione nell'ambito della Garanzia, anche in maniera congiunta con la IOG? Quali misure si sono dimostrate più efficienti dal punto di vista dell'avanzamento finanziario? Esistono differenze tra Regioni?	Impegni/programmato per misura, per Regione Spesa/programmato per misura, per Regione Riprogrammazioni per misura e per Regione	Sistemi informativi regionali
		Il PON ha raggiunto i target che si era prefissati? Vi è una copertura adeguata del target potenzialmente eleggibile? Quali fattori spiegano un alto o basso accesso al programma (take-up)? Il PON ha raggiunto i target "più bisognosi" (più distanti dal mdl, valutazione del profiling)?	Cancellazioni non d'ufficio per tipologia giovane (sesso, età, titolo di studio, cond. occ.) Giovani presi in carico/registrati per genere, età, titolo di studio, cond. occ. Giovani destinatari di un'offerta/presi in carico per genere, età, titolo di studio, cond. occ. Differenze distributive dei livelli di profiling tra popolazione reale e quella osservata (mediana)	BDPAPL
Servizi	Efficienza	I SPI sono stati in grado di prendere in carico i giovani NEET entro 2 mesi dalla registrazione I SPI sono stati in grado di offrire una misura entro i 4 mesi dal patto di servizio/presa in carico? I SPI sono stati in grado di offrire un'offerta "di qualità"/personalizzata? Esistono differenze tra SPI pubblici e privati o altri organismi intermediari?	Tempi tra reg/presa in carico/offerta Rifiuti per tipologia giovane e tipologia di SPI "Qualità" dell'offerta per tipologia di SPI Qualità del servizio ricevuto per tipologia di SPI	BDPAPL Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani
Risultati	Efficacia	Quale è la condizione occupazionale dei NEET al termine della misura? Che tipo di occupazione hanno trovato? (qualità dell'offerta di lavoro e eventuali fenomeni di overeducation)	Giovani occupati a 4 settimane/ giovani che hanno concluso una misura ( <i>indicatori di risultato immediato IOG</i> ) Qualità del lavoro (tipologia e durata del contratto, retribuzione, inquadramento)	BDPAPL Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani
	Impatto	Quanto del risultato osservato è imputabile all'intervento IOG?	Effetto medio del trattamento sui trattati	



Rispetto alle fonti, oltre a rinviare al capitolo 2 per una disamina più approfondita dello stato di implementazione dei sistemi informativi, appare opportuno precisare che al momento in cui si redige il presente rapporto si è resa necessaria una ricognizione dello stato di avanzamento finanziario sulle risorse IOG effettivamente impegnate e spese così come rilevato dai sistemi informativi regionali. Per quanto riguarda la quantificazione degli indicatori di risultato, i dati amministrativi fanno riferimento al sistema informativo BDPAPL del MLPS<sup>89</sup> che presenta ancora un certo grado di disallineamento con i SIL regionali<sup>90</sup>.

Per la realizzazione della valutazione con metodi controfattuali, così come previsto dal Progetto ISFOL, si è fatto ricorso esclusivo a data set di tipo amministrativo, in particolare l'Archivio delle Comunicazioni Obbligatorie del MLPS.

## 4.2 Valutazione dell'efficienza e dell'efficacia del PON IOG

### 4.2.1 Efficienza realizzativa del PON: avanzamento finanziario in rapporto al programmato e ai target di spesa

La programmazione della IOG costituisce il principale canale finanziario di attuazione del Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani. Come già osservato si tratta di una linea di finanziamento specifica e temporalmente limitata proprio in virtù della natura dell'Iniziativa che vuole fornire una risposta immediata all'emergenza occupazionale dei NEET. L'analisi condotta in questo paragrafo approfondisce la capacità del Programma di utilizzare le risorse messe a disposizione dall'Unione attraverso gli indicatori di performance finanziaria (capacità di impegno e efficienza realizzativa).

Il PON IOG è stato adottato con decisione della Commissione Europea nel luglio 2014 con una disponibilità finanziaria pari a 1,5 miliardi di euro, di cui 567,5 milioni di euro provenienti dal fondo IOG, 567,5 milioni dal FSE e 378 milioni da cofinanziamento nazionale. In base alla regola comunitaria c.d. "n+3" queste risorse devono essere spese entro il 31/12/2018<sup>91</sup>.

L'ammontare delle risorse da utilizzare per gli interventi rivolti direttamente ai giovani NEET è pari a 1,513 miliardi di euro. Di questi 1,410 sono gestiti dalle regioni all'interno dei rispettivi PAR della

---

<sup>89</sup> Il nodo di coordinamento nazionale è il punto della rete di competenza del MLPS attraverso il quale transitano gli oggetti (es. SAP, DID, CO ecc.) da e verso le regioni, le P.A., INPS, INAIL, Ministero dell'Interno.

<sup>90</sup> L'implementazione della sezione della scheda anagrafico-professionale (SAP) relativa alle misure di politica attiva attuate e l'invio tempestivo della scheda aggiornata al nodo di coordinamento nazionale non sempre avvengono in tempo reale.

<sup>91</sup> In base all'articolo 116 del Regolamento (UE) n. 1303/2014, "la Commissione procede al disimpegno della parte dell'importo in un programma operativo che non sia stata utilizzata per il pagamento del prefinanziamento iniziale e annuale e per i pagamenti intermedi entro il 31 dicembre del terzo esercizio finanziario successivo a quello dell'impegno di bilancio nell'ambito del programma operativo, o per la quale non sia stata presentata, a norma dell'articolo 131, una domanda di pagamento redatta a norma dell'articolo 135".



Garanzia Giovani in qualità di organismi intermedi designati dal MLPS<sup>92</sup>. Come già osservato nel capitolo 2, le risorse a valere sulla Garanzia Giovani indicate nei PAR non esauriscono le disponibilità effettive delle regioni: anche se non sempre esplicitato nei PAR, gli organismi intermedi hanno a disposizione altre risorse finanziarie di origine diversa dallo IOG, quali ad esempio Piano Azione Coesione, Fondo Sociale Europeo 2007-2013, fondi regionali, fondi nazionali (D.L./2013 per il bonus e i tirocini, D.L. 144 per l'apprendistato).

Alla data del 30/09/2015 i sistemi informativi regionali registrano impegni giuridicamente vincolanti a valere sul Fondo IOG per un totale di circa 769 milioni di euro e spese per 196 milioni di euro (vedi tabella 4.4). La capacità di impegno, data dal rapporto tra l'impegnato e il programmato, è del 54,5%. A poco più di un anno dall'approvazione del PON risulta dunque impegnata la metà delle risorse disponibili<sup>93</sup>. Il dato presenta una certa variabilità tra regioni e tra le misure.

**Tabella 4.4 - Programmazione e avanzamento finanziario PON IOG per regione (dati in euro)**

Regioni	Risorse programmate IOG ( a )	Impegni giuridicamente vincolanti ( b )	Spesa* ( c )	Capacità di impegno ( b/a )%	Efficienza realizzativa ( c/a )%
Piemonte	97.433.240,00	50.806.710,20	29.872.731,33	52,15	30,66
Valle D'Aosta	2.325.376,00	2.075.376,00	69.832,93	89,25	3,00
Lombardia	173.356.313,00	126.137.326,43	58.523.285,00	72,76	33,76
P.A. di Trento	8.371.352,00	3.156.774,63	478.362,90	37,71	5,71
Veneto	83.248.449,00	62.855.840,37	9.480.246,28	75,50	11,39
Friuli Venezia Giulia	19.300.618,00	3.906.757,50	1.477.919,33	20,24	7,66
Liguria	27.206.895,00	20.394.520,95	1.018.176,71	74,96	3,74
Emilia Romagna	74.179.484,00	63.260.416,50	26.372.913,54	85,28	35,55
Toscana	65.874.081,70	43.670.923,40	2.915.968,50	66,29	4,43
Umbria	22.788.681,00	11.027.559,20	4.346.632,86	48,39	19,07
Marche	29.299.733,00	23.078.426,71	11.135.633,56	78,77	38,01
Lazio	137.197.164,00	23.014.605,85	7.135.684,34	16,77	5,20
Abruzzo	31.160.034,00	19.422.812,05	2.695.365,44	62,33	8,65
Molise	7.673.740,00	3.337.146,00	242.977,88	43,49	3,17
Campania	191.610.955,00	113.034.705,00	5.356.624,16	58,99	2,80
Puglia	120.454.459,00	46.071.985,95	1.313.598,63	38,25	1,09
Basilicata	17.207.780,00	14.283.675,00	5.583.757,45	83,01	32,45
Calabria	67.668.432,00	14.969.836,74	314.251,00	22,12	0,46
Sicilia	178.821.388,00	112.961.280,40	22.278.715,38	63,17	12,46
Sardegna	55.013.121,04	11.636.348,54	5.288.159,47	21,15	9,61
<b>Totale</b>	<b>1.410.191.295,74</b>	<b>769.103.027,42</b>	<b>195.900.836,69</b>	<b>54,54</b>	<b>13,89</b>

*\*In questa tabella l'importo totale speso supera di 5.422,50 euro quello "per misura". Si tratta dell'importo di bonifici stornati in quanto non andati a buon fine per il pagamento dei volontari del SCN. Tale importo non è disponibile con dettaglio di regione.*

*Fonte: dati regionali di programmazione al 23/11/2015; dati regionali di attuazione al 30/09/2015; per le misure a gestione nazionale dati Dipartimento Gioventù sul SCN al 06/10/2015 e dati INPS sul bonus al 28/09/2015*

<sup>92</sup> In particolare per lo svolgimento di funzioni proprie dell'Autorità di Gestione sono state individuate tutte le regioni italiane e la P.A. di Trento, restando esclusa la sola provincia Autonoma di Bolzano, il Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e il Ministero dell'Istruzione.

<sup>93</sup> Va precisato che la dotazione specifica dell'IOG prevede la rimborsabilità retroattiva dei costi sostenuti dagli Stati membri a partire dal 1 settembre 2013.



Le misure che presentano valori dell'indice superiori al dato complessivo sono quelle della formazione (79% nel caso di quella per il reinserimento lavorativo dei giovani 15-18enni in percorsi formativi e 70% nel caso di quella mirata all'inserimento lavorativo), del servizio civile (92% quello nazionale e 76% quello regionale) e del tirocinio extra curriculare, con il 64,5%.

Se si guarda al valore dell'efficienza realizzativa (rapporto tra spese e risorse programmate), a 18 mesi dall'avvio il PON IOG nel suo complesso è riuscito a spendere appena il 13,9% della dotazione finanziaria. Anche in questo caso il dato presenta una forte variabilità tra le diverse misure e tra regioni. In ogni caso per quelle stesse misure in cui la capacità di impegno è più elevata, anche l'efficienza realizzativa presenta valori al di sopra del dato medio, ad eccezione della misura 2-A (vedi tabella 4.5).

**Tabella 4.5 - Programmazione e avanzamento finanziario PON IOG per misura (dati in euro)**

	Risorse programmate IOG	Impegni giuridicamente vincolanti	Spesa	Capacità di impegno	Efficienza realizzativa
Servizi e Misure	( a )	( b )	( c )	( b/a )%	( c/a )%
1-A/1-B Accoglienza, presa in carico, orientamento	41.869.709,57	18.502.243,84	6.130.989,00	44,19	14,64
1-C Orientamento specialistico o di II livello	82.935.357,51	31.989.611,92	7.547.704,50	38,57	9,10
2-A Formazione mirata all'inserimento lavorativo	139.496.403,63	97.833.649,52	5.655.791,38	70,13	4,05
2-B Formazione reins. giovani 15-18enni in percorsi formativi	150.245.751,01	118.673.940,53	45.932.885,08	78,99	30,57
3 Accompagnamento al lavoro	174.601.761,24	84.249.592,36	21.020.968,20	48,25	12,04
4-A Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale	9.474.916,39	5.464.400,00	0,00	57,67	0,00
4-C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	12.740.000,00	1.770.000,00	18.000,00	13,89	0,14
5 Tirocinio extra curriculare, anche in mobilità geografica	413.713.213,19	266.650.296,08	80.071.834,96	64,45	19,35
6-A Servizio civile nazionale (DGSCN)	50.147.269,80	46.245.369,80	6.587.408,09	92,22	13,14
6-B Servizio civile regionale	35.636.770,31	27.217.927,49	8.167.332,98	76,38	22,92
7.1 Accompagnamento all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	53.425.214,13	18.816.908,98	262.500,00	35,22	0,49
7.2 Supporto all'accesso del credito agevolato	64.660.172,30	0,00	0,00	0,00	0,00
8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	30.948.167,65	11.586.212,07	0,00	37,44	0,00
9 Bonus*	150.296.589,01	40.102.874,83	14.500.000,00	26,68	9,65
<b>Totale</b>	<b>1.410.191.295,74</b>	<b>769.103.027,42</b>	<b>195.895.414,19</b>	<b>54,54</b>	<b>13,89</b>

\*Il dato di spesa della misura 9 è stato stimato

Fonte: dati regionali al 30/09/2015, Dipartimento Gioventù sul SCN allo 06/10/2015 e INPS sul bonus al 28/09/2015.

L'efficienza realizzativa delle misure letta all'interno dei diversi contesti territoriali fornisce un quadro delle diverse *performance* regionali che le caratterizzano rispetto a specifiche scelte (vedi tabella 4.6). Per facilità di lettura del dato di dettaglio, di seguito si fornisce un quadro di sintesi dell'efficienza realizzativa di misura per regione:

- misura 2-A: presenta un valore pari al 26,2% in Lombardia;
- misura 2-B: presenta valori particolarmente elevati nelle Regioni Emilia Romagna, Piemonte e Umbria (rispettivamente 73%, 54% e 49%);
- misura 3: spicca il valore elevato della Lombardia con il 50%;
- misura 5: presenta valori superiori al 60% nelle Regioni Marche, Lombardia e Basilicata. A distanza seguono le Regioni Sardegna con il 43%, Sicilia con il 22% e Piemonte con il 19%;
- misura 6-A: presenta un valore che varia tra il 25% e il 22% nelle Regioni Piemonte, Abruzzo, Umbria, Sardegna e Friuli Venezia Giulia;



- misura 6-B: presenta un picco dell'86% in Lombardia, segue a distanza il 31% della P.A. di Trento;
- misura 9: il valore più elevato è il 40% nella Regione Molise, poi seguono le Regioni Emilia Romagna e Marche (27% e 26%) e le Regioni Basilicata e Sardegna (23% e 20%).

**Tabella 4.6 - Efficienza realizzativa per misura e regione**

Regioni	1-A/1-B	1-C	2-A	2-B	3	4	5	6-A	6-B	7	8	9	Totale
Piemonte	24,0	18,0		53,8	3,4		19,3	24,8					30,7
Valle D'Aosta	34,5	0,0	0,0		0,0	0,0	1,9		0,0		0,0		3,0
Lombardia		28,3	26,2	5,6	50,4	0,0	63,3		86,1	0,0	0,0	9,1	33,8
P.A. di Trento	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,2		30,8			11,0	5,7
Veneto	1,4	3,9	8,8	13,5	40,6		10,2			0,0	0,0	22,1	11,4
Friuli Venezia Giulia		0,0	0,0		0,0		11,9	21,6			0,0	7,4	7,7
Liguria	15,0	0,0	0,0	0,0	0,0		6,4		14,4	0,0	0,0	7,4	3,7
Emilia Romagna	0,0	1,7		72,8		9,3	13,3		18,5	6,2		27,5	35,6
Toscana	9,8	3,8	0,0	6,1	1,7		0,0		0,0	0,0		12,7	4,4
Umbria	0,0	0,0	0,0	49,2	0,0		14,6	22,5		0,0	0,0	7,5	19,1
Marche	5,0	0,0	0,0	17,0	0,0	0,0	67,2		24,6	0,0	0,0	25,8	38,0
Lazio		0,7	0,0		0,3	0,0	10,4	18,5		0,0	0,0	5,6	5,2
Abruzzo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,2	24,6		0,0	0,0	5,5	8,7
Molise	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	4,5	0,6		0,0		40,0	0,0
Campania	0,0	0,0	0,0		0,0	0,0	8,0	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Puglia	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	8,0		0,0	0,0	5,5	0,0
Basilicata	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		62,4	18,3		0,0	0,0	23,2	32,4
Calabria	0,0	0,0	0,0		0,0		0,0	0,0		0,0	0,0	5,6	0,0
Sicilia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,4	14,9		0,0	0,0	8,1	12,5
Sardegna	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		42,7	21,3		0,0	0,0	19,9	0,0
<b>Totale</b>	<b>10,8</b>	<b>11,0</b>	<b>4,1</b>	<b>30,6</b>	<b>12,0</b>	<b>0,1</b>	<b>19,4</b>	<b>13,1</b>	<b>22,9</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>9,6</b>	<b>13,9</b>

Fonte: dati regionali al 30/09/2015, Dipartimento Gioventù sul SCN al 06/10/2015 e INPS sul bonus al 28/09/2015

Le cause che motivano la scarsa efficienza realizzativa del PON IOG sono riconducibili principalmente alla fase di avvio e gestione del Programma che di fatto ha impegnato tutto il 2014. Come già argomentato nel capitolo 1, se è vero che la scelta di un PON è stata dettata dall'urgenza di rendere immediatamente disponibili le risorse, essa ha scontato il complesso percorso di strutturazione della governance tra AdG e regioni che ha determinato un forte rallentamento proprio nella fase di avvio del Programma (si veda in particolare par. 2.4). È solo a partire da febbraio 2015, una volta completata la fase di definizione delle misure e di emissione di avvisi e bandi, che è iniziata di fatto l'attuazione vera e propria del PON.

Un altro aspetto che spiega i motivi del ritardo nell'avanzamento finanziario delle misure finanziate dalla IOG può spiegarsi con la necessità per gli organismi intermedi di spendere in via prioritaria risorse altrimenti destinate a essere restituite in base alla regola del disimpegno automatico, ossia quelle dei POR 2007-2013. D'altra parte il PON IOG si è inserito in una fase delicata di snodo tra la vecchia programmazione di FSE 2007-2013 e l'avvio della nuova, con la necessità di implementare contemporaneamente due diverse programmazioni.





### *Il contributo delle altre fonti finanziarie alla Garanzia Giovani*

Ad eccezione della Calabria, del Lazio e della P.A. di Trento, che hanno utilizzato esclusivamente fondi IOG per implementare la Garanzia Giovani, le altre regioni hanno fatto ricorso anche ad altri canali finanziari, come già detto non necessariamente previsti in sede di definizione dei PAR.

Oltre a seguire una logica di utilizzo prevalente di linee di finanziamento a rischio di disimpegno automatico, le risorse "non IOG" sono state utilizzate nei diversi contesti regionali sia in "continuità" (sulle stesse misure finanziate con il PON) che in "complementarietà" (su misure diverse da quelle finanziate IOG) con le risorse IOG allocate sulle misure di Garanzia Giovani. Alcune risorse tuttavia presentano il vincolo di "esclusività" rispetto all'utilizzo, come ad esempio nel caso delle risorse del D.L. 76/2013 (articolo 3, comma 1, lettera c) che le regioni del Mezzogiorno possono utilizzare solo per pagare l'indennità riconosciuta ai tirocinanti.

L'analisi delle fonti di finanziamento "non IOG" dedicate allo stesso target (giovani NEET) permette di evidenziare l'impulso prodotto dall'iniziativa comunitaria nei confronti delle programmazioni regionali. Queste ultime hanno contribuito ad ampliare del 64% la base finanziaria su cui ha poggato l'attuazione del Programma, aggiungendo nello stesso periodo ulteriori 492 milioni di euro di impegno giuridicamente vincolante ai 769 milioni di risorse IOG. In termini di spesa l'ampliamento della base finanziaria raggiunge il 124% in quanto ai 196 milioni di risorse IOG già spese al 30/09/2015 si aggiungono oltre 242,5 milioni di euro di fonte regionale (vedi tabella 4.7).

**Tabella 4.7 - Altre fonti di finanziamento regionali "non IOG" dedicate ai giovani NEET. Impegni e spese per misura (dati in euro)**

Servizi e Misure	Impegni giuridicamente vincolanti (euro)	Spesa (euro)	Descrizione fonte di finanziamento
1-A/1-B Accoglienza, presa in carico, orientamento	9.426.862,00	3.557.454,00	FSE 2007-2013 e FSE 2014-2020
1-C Orientamento specialistico o di II livello	3.808.530,50	308.530,50	FSE 2007-2013 e FSE 2014-2020
2-A Formazione mirata all'inserimento lavorativo	25.113.765,25	4.938.430,42	PAC FSE 2007-2013 e FSE 2014-2020
2-B Formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi	292.160.896,53	193.493.036,17	PAC FSE 2007-2013 Risorse regionali in anticipazione sul POR FSE 2014-2020 Fondi regionali e statali
3 Accompagnamento al lavoro	9.800.000,00	0,00	
4-A Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale	3.003.000,00	3.000,00	FSE 2007-2013 Statali (L.144/1999)
4-B Apprendistato professionalizzante	6.177.698,00	3.088.699,00	Statali (L. 144/1999)
4-C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	4.647.103,36	101.844,98	Statli (L.144/1999) FSE 2007-2013
5 Tirocinio extra curriculare, anche in mobilità geografica	87.144.622,22	5.588.299,00	DL76/2013 FSE 2007-2013 e FSE 2014-2020 Fondo regionale Disabili Risorse regionali in overbooking su FSE 2007-2013 Risorse regionali in anticipazione su FSE 2014-2020 Privato (aziende ospitanti) PAC FSC 2000-2006 Programma Leonardo da Vinci
6-B Servizio civile regionale	30.705.298,75	20.499.655,84	Risorse regionali Risorse di enti pubblici e privati finanziatori Fondi regionali sanitari FSE 2014-2020
7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	4.607.503,70	685.485,82	FSE 2007-2013 e FSE 2014-2020 Fondi regionali FSC 2000-2006
8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	2.800.000,00	0,00	
9 Bonus Occupazionale	12.815.700,00	10.279.775,00	FSE 2007-2013
<b>Totale misure (dalla 2-A alla 9)</b>	<b>478.975.587,81</b>	<b>238.678.226,23</b>	
<b>TOTALE</b>	<b>492.210.980,31</b>	<b>242.544.210,73</b>	

Fonte: dati regionali al 30/09/2015, Dipartimento Gioventù sul SCN allo 06/10/2015 e INPS sul bonus al 28/09/2015

Andando ad analizzare nel dettaglio come il contributo regionale si è distribuito tra le misure è possibile osservare come esso risulti concentrato su poche misure e in modo residuale sui servizi (vedi tabella 4.8). Gli impegni di risorse regionali si concentrano, infatti, per l'85% su tre misure: sulla misura 2-B formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi (61%) seguita a distanza dalla misura 5 del tirocinio extra curriculare (18%) e dalla misura 6-B del servizio civile regionale (6,4%). Le restanti otto misure assorbono appena il 14% degli impegni regionali.



Si nota la differenza di profilo con la distribuzione fondi IOG che appare leggermente più equilibrata, ripartendo l'85% degli impegni su cinque misure, con un picco (40% del totale) in corrispondenza della misura 5 tirocinio extra curriculare. Un ulteriore 45% di risorse risulta abbastanza equamente distribuito tra le misure 2-A formazione mirata all'inserimento lavorativo, 2-B formazione per il reinserimento dei giovani 15-18enni in percorsi formativi e 3 accompagnamento al lavoro, mentre un altro 4% è appannaggio della misura 6-B del servizio civile regionale. Le restanti misure assorbono poco meno del 12% degli impegni.

La distribuzione delle risorse regionali spese per l'attuazione delle misure si rivela estremamente polarizzata sulla misura 2-B dove si concentra l'81% dell'ammontare complessivamente speso. Un ulteriore 8,6% è stato speso per il finanziamento della misura 6-B del servizio civile regionale e appena il restante 10% risulta ripartito sulle altre nove misure. Diversamente, il profilo assunto dalla distribuzione della spesa per misura delle risorse IOG presenta una concentrazione in corrispondenza di tre misure: poco meno della metà della spesa riguarda la misura 5, un ulteriore 26% concerne la misura 2-B e un 12% la misura 3. Sebbene distanziato, vale la pena evidenziare il bonus occupazionale che assorbe l'8,2% delle spese IOG dedicate alle misure.

**Tabella 4.8 - Distribuzione degli impegni e delle spese delle misure erogate per tipologia di finanziamento**

	Risorse extra IOG		Risorse IOG	
	% impegni	% spesa	% impegni	% spesa
2-A Formazione mirata all'inserimento lavorativo	5,2	2,1	14,6	3,2
2-B Formazione reins. dei giovani 15-18enni in percorsi formativi	61,0	81,1	17,7	26,2
3 Accompagnamento al lavoro	2,0	0,0	12,5	12,0
4-A Apprendistato per la qualifica e il diploma professionale	0,6	0,0	0,8	0,0
4-B Apprendistato professionalizzante	1,3	1,3	0,0	0,0
4-C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	1,0	0,0	0,3	0,0
5 Tirocinio extra curriculare, anche in mobilità geografica	18,2	2,3	39,7	45,6
6-B Servizio civile regionale	6,4	8,6	4,0	4,7
7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità	1,0	0,3	2,8	0,1
8 Mobilità professionale transnazionale e territoriale	0,6	0,0	1,7	0,0
9 Bonus Occupazionale	2,7	4,3	6,0	8,3
<b>Totale misure (dalla 2-A alla 9)</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: dati regionali al 30/09/2015 Dipartimento Gioventù sul SCN allo 06/10/2015 e INPS sul bonus al 28/09/2015

### *Prospettive di spesa*

Anche se la Commissione ha confermato l'assenza dell'obbligo di impegnare le risorse a valere sul PON IOG entro il 31/12/2015<sup>94</sup>, vi è comunque un vincolo regolamentare sulla spesa. Il Regolamento 2015/779 (che ha modificato il Regolamento 1304/2013), oltre a prevedere un ulteriore pre-finanziamento pari al 29% della linea di finanziamento IOG<sup>95</sup>, ha stabilito uno specifico obiettivo di

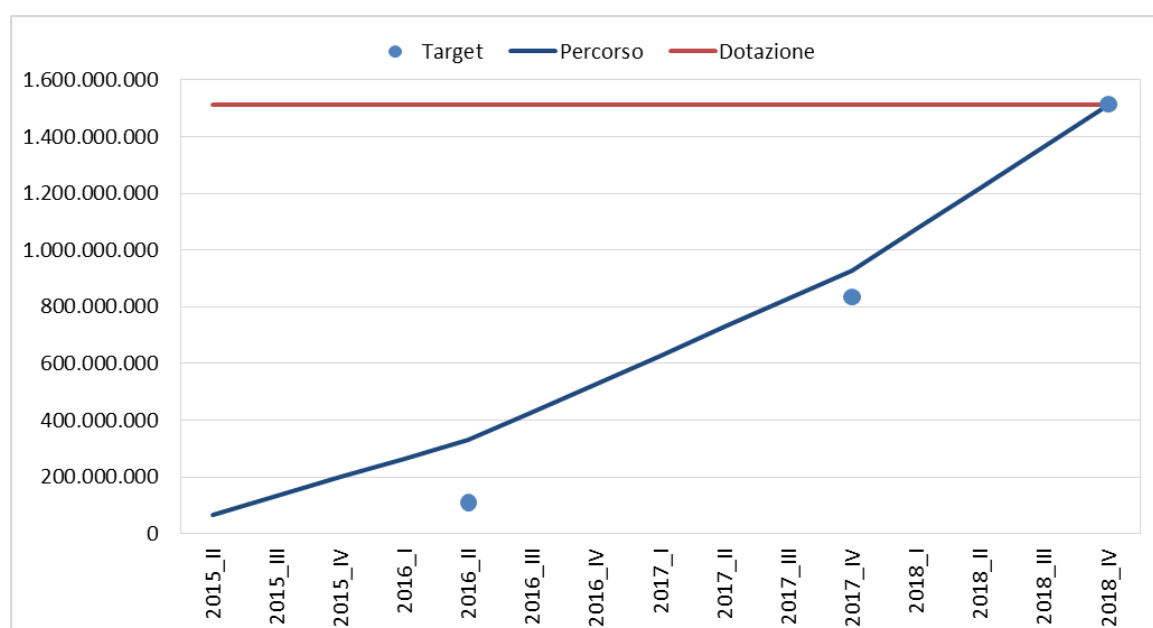
<sup>94</sup> Nota ARES(2015)1099064 del 12 marzo 2015.

<sup>95</sup> Tale quota si aggiunge al 1% già versato in base alle regole generali. La Commissione, ha pertanto versato all'Italia un prefinanziamento aggiuntivo pari a € 164.578.261,92

spesa entro il 23/05/2016, pari a € 109.718.841. Il suddetto target si aggiunge peraltro ai target di spesa generali imposti dai Regolamenti, in base ai quali si opera il disimpegno automatico delle somme non spese entro tre anni dall'impegno di bilancio effettuato dalla Commissione europea (n+3). Il mancato raggiungimento di tale obiettivo di spesa implica la restituzione del prefinanziamento aggiuntivo concesso dalla Commissione<sup>96</sup>.

Il Ministero del lavoro ha provveduto a prospettare il percorso e i target di spesa per ciascuna regione-OI<sup>97</sup>, delineando un progressivo avvicinamento verso il pieno utilizzo delle risorse messe a disposizione dal PON, così come evidenziato nella figura 4.1. Appare dunque evidente la necessità che le risorse messe a disposizione siano spese nei tempi stabiliti.

**Figura 4.1 Target di spesa e percorso di raggiungimento degli obiettivi**



Fonte: MLPS

#### 4.2.2 Efficacia del PON: attivazione del target (take up) e profiling

Come già argomentato in varie parti di questo rapporto, il PON IOG persegue l'obiettivo di sostenere l'integrazione nel mercato del lavoro dei NEET attraverso un percorso di attivazione del giovane che ha inizio con la registrazione/iscrizione presso un "servizio competente", secondo le diverse modalità previste dal Programma (sito nazionale, siti regionali, CPI, altri punti di accesso individuati a livello regionale).

<sup>96</sup> "Qualora entro il 23 maggio 2016 gli Stati membri non presentino domande di pagamento intermedio in cui il contributo dell'Unione dall'IOG sia pari ad almeno il 50% del prefinanziamento iniziale supplementare, essi rimborsano alla Commissione l'importo totale del prefinanziamento iniziale supplementare versato".

<sup>97</sup> Nota del 10/06/2015 avente ad oggetto "Impegni finanziari e previsioni di rendicontazione e di spesa". Sono inoltre allo studio meccanismi sanzionatori per il mancato raggiungimento dei target fissati.



Nel Piano Garanzia Giovani si stima in 1 milione e 723 mila NEET in età 15-29 anni disponibili a lavorare<sup>98</sup> il bacino potenziale di giovani eleggibili. Il PON IOG ha dichiarato, come target al 2018, di raggiungere circa 560.000 giovani NEET privilegiando i giovani appartenenti alla classe di età 15-24 anni (circa l'80% del target totale).

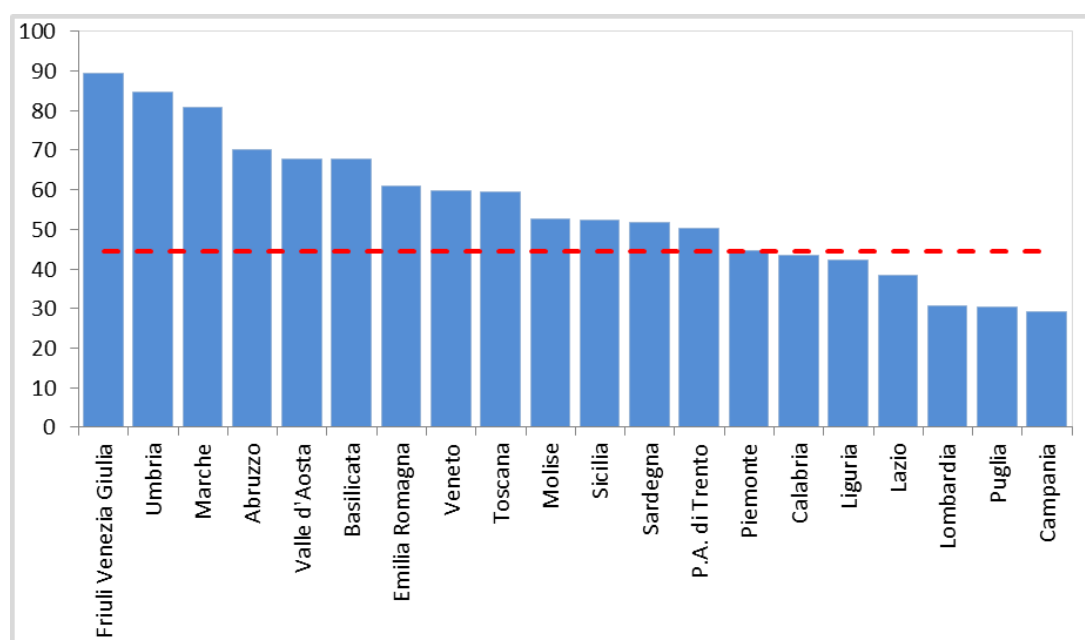
#### *La fase di attivazione: registrazione/iscrizione al programma*

Un primo aspetto da considerare nella valutazione di efficacia della Garanzia Giovani è rappresentato pertanto dalla capacità del programma di intercettare questa platea potenziale di beneficiari, ossia di avviare il percorso di attivazione da parte del giovane NEET.

I dati amministrativi aggiornati al 30 settembre 2015 evidenziano che il numero dei registrati, al netto delle sole cancellazioni di ufficio per annullamento da parte del giovane e per mancanza di requisiti, è pari a 768.170 NEET, valore che rappresenta il 44,6% del bacino potenziale (vedi figura 4.2).

Il quadro regionale evidenzia una notevole eterogeneità nell'indice di copertura del target potenzialmente raggiungibile, per cui si osservano alcune regioni decisamente al di sopra del valore nazionale e prossime ad una copertura del 90% e regioni che invece si collocano al di sotto di tale valore.

**Figura 4.2 Partecipanti registrati per regione di residenza\* sul totale dei NEET (disponibili a lavorare)**



\*Dati al netto delle cancellazioni

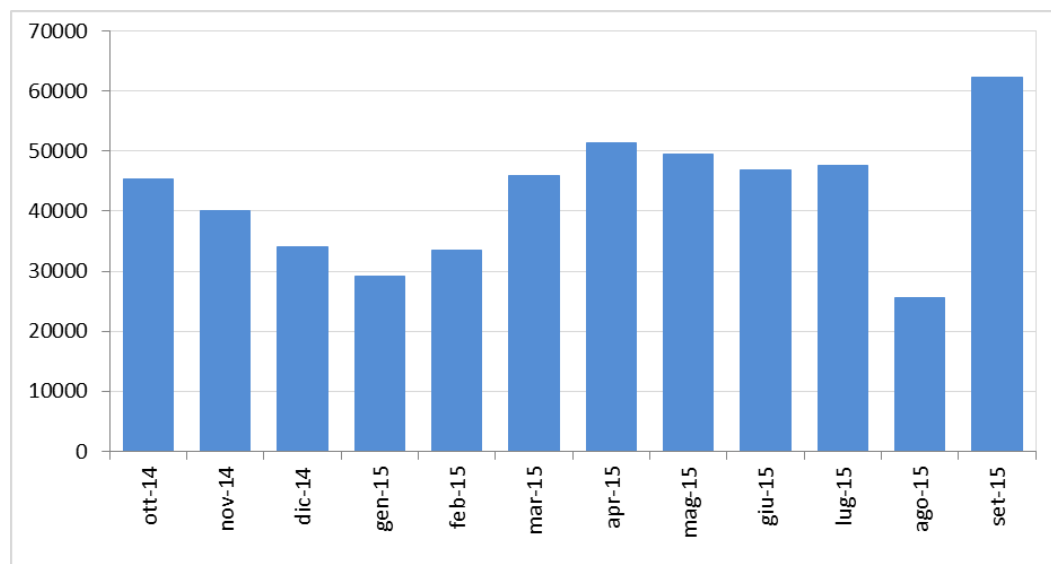
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL al 30/09/2015 e dati Istat RCFL, media 2013

Se si guarda all'evoluzione dei tassi di registrazione nel corso dei mesi, emerge un effetto "stagionalità" nell'accesso alla Garanzia con flessioni forti in corrispondenza dei periodi di "vacanza". In ogni caso è

<sup>98</sup> Il calcolo è stato effettuato sui dati della Rilevazione Continua sulle Forze di Lavoro (media 2013).

interessante notare la ripresa delle registrazioni a partire dal settembre 2015, in gran parte attribuibile alla ripresa del nuovo anno scolastico/formativo (vedi figura 4.3).

**Figura 4.3- Flussi mensili di registrazione alla Garanzia Giovani**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL al 30/09/2015

I dati disaggregati per genere e titolo di studio mostrano come nella fase iniziale di attivazione da parte del giovane, le donne siano rappresentate in misura maggiore rispetto agli uomini; si rileva inoltre un peso decisamente maggiore dei giovani qualificati rispetto a quelli in possesso al più della licenza media (vedi tabella 4.9).

**Tabella 4.9 - Tassi di copertura dei registrati per classi di età, genere e titolo di studio**

NEET per classi di età genere e titolo di studio	Registrati		
	Totale	Femmine	Maschi
<b>L0 - Tasso di copertura sul totale della popolazione NEET 15-29anni</b>	<b>44,6</b>	<b>47,1</b>	<b>42,5</b>
L01 - Tasso di copertura della popolazione NEET 15-29 anni con al più una licenza media	30,4	28,7	31,5
L02 - Tasso di copertura della pop. NEET 15-29 anni con almeno una qualifica/diploma professionale	53,4	56,3	50,6
<b>L1 - Tasso di copertura sul totale della popolazione NEET 15-24anni</b>	<b>49,7</b>	<b>51,9</b>	<b>48,1</b>
L11 - Tasso di copertura della popolazione NEET 15-24 anni con al più una licenza media	38,8	37,9	39,4
L12 - Tasso di copertura della pop. NEET 15-24 anni con almeno una qualifica/diploma professionale	57,0	59,6	54,7
<b>L2 - Tasso di copertura sul totale della popolazione NEET 25-29anni</b>	<b>38,0</b>	<b>41,6</b>	<b>34,3</b>
L21 - Tasso di copertura della popolazione NEET 25-29 anni con al più una licenza media	18,4	17,1	19,5
L22 - Tasso di copertura della pop. NEET 25-29 anni con almeno una qualifica/diploma professionale	49,1	52,8	44,8

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL al 30/09/2015

Se si guarda nello specifico alle due classi che compongono il bacino dei NEET 15-29enni, si evidenzia che i giovani 15-24enni, dimostrano una capacità di attivazione maggiore rispetto ai giovani NEET più "adulti" (25-29): i tassi di copertura sono rispettivamente del 49,7% e del 38%. In entrambe le classi il divario di genere a favore delle donne viene confermato e si accentua ulteriormente arrivando a quasi 7 punti percentuali tra i giovani 25-29enni.



Indipendentemente dalla classe di età e dal genere, si osserva come i comportamenti dei giovani NEET appaiano simili con riferimento al titolo di studio posseduto: al crescere del titolo di studio cresce anche la propensione del giovane a partecipare alla Garanzia Giovani.

Complessivamente, i dati mostrano come i percorsi di attivazione da parte dei giovani NEET siano caratterizzati da profonde differenze legate sia al genere che al titolo di studio, nonché alla dimensione territoriale.

Rispetto agli obiettivi che il PON si era posto, una prima riflessione può essere fatta in merito alla tipologia di target che si è attivato. Su questo aspetto appare opportuno richiamare l'attenzione sulla natura del programma: in presenza di interventi "categoriali" con un focus specifico su target più "deboli", la fase di take up costituisce uno step cruciale. Questa fase implica la messa in campo di strumenti di informazione circa l'esistenza del Programma e una opportuna strategia di outreach per favorire l'accesso al Programma proprio di quei target più difficilmente raggiungibili<sup>99</sup>.

La stessa Raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani ha attribuito un rilievo importante alle strategie di coinvolgimento dei NEET sostenendo la necessità di «development of effective outreach strategies towards young people, including information and awareness campaigns with a view to catchment and registration with employment services, focusing on young vulnerable people facing multiple barriers (such as social exclusion, poverty or discrimination) and NEETs, and taking into consideration their diverse backgrounds (due in particular to poverty, disability, low educational attainment or ethnic minority/ migrant background)».

Secondo quanto previsto dal Piano italiano di attuazione della Garanzia Giovani il Ministero del lavoro si è assunto il compito di definire e attuare le attività di comunicazione e informazione a livello nazionale. Il Ministero del lavoro ha messo in campo una campagna di informazione circa le opportunità legate alla Garanzia Giovani sia con materiale informativo che con una campagna di comunicazione su radio, tv e web; l'intervento nazionale si è concentrato soprattutto nella fase iniziale dell'avvio del programma. Anche se non si hanno a disposizione valutazioni specifiche sulla campagna di informazione messa in campo dal Ministero, né su quanto attuato dalle regioni nei territori, i dati della rilevazione sulla *customer satisfaction* ci forniscono alcune evidenze sui canali attraverso i quali i giovani sono venuti a conoscenza del Programma (vedi figura 4.4). Dall'indagine emerge come il canale più diffuso risulta essere il "passaparola" tra amici, parenti e conoscenti (41,5%); meno rilevanti i canali legati alla rete e ai social network (14,8%) e ai tradizionali media (9,5%).

Di rilievo invece il ruolo esercitato da CPI, APL e COL (22,8%), soprattutto se confrontato con quello di altri soggetti istituzionali, come per esempio scuole, università e centri di formazione professionale (4,8%)<sup>100</sup>. Per quanto riguarda i CPI, in modo particolare, il contributo alla campagna informativa è

---

<sup>99</sup> Su questo aspetto si può approfondire l'esperienza svedese, cfr. Italia lavoro, *Politiche attive del lavoro per i giovani: il caso della Svezia*, 2013.

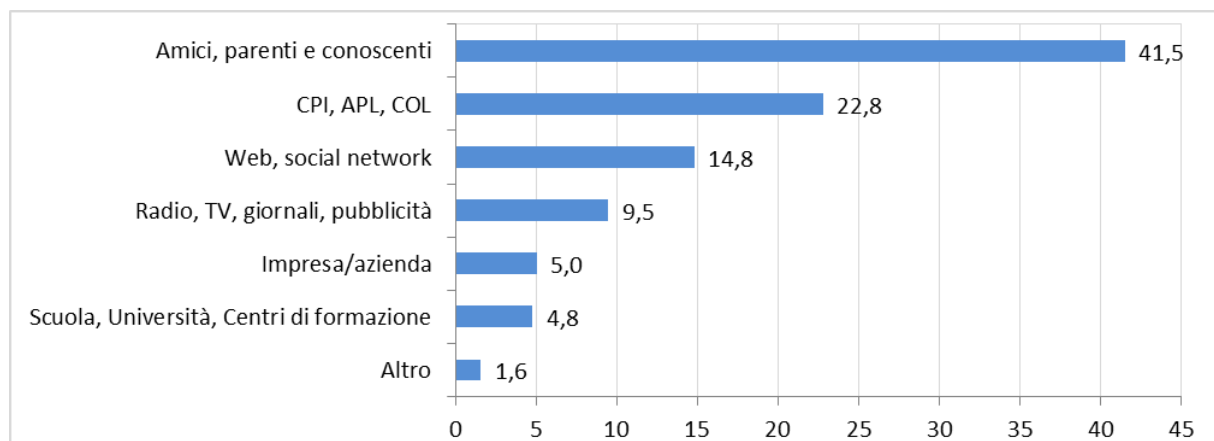
<sup>100</sup> Il dato relativo al contributo offerto da Scuola, Università e Centri di formazione risulta in questo rapporto estremamente contenuto in tutte le fasi dell'osservazione realizzata. Ciò è in parte da ascrivere al fatto che il campione selezionato ha un'età minima di 18 anni e pertanto esclude la fascia di giovani più direttamente coinvolta nei percorsi di istruzione e formazione professionale.



risultato maggiore 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%).

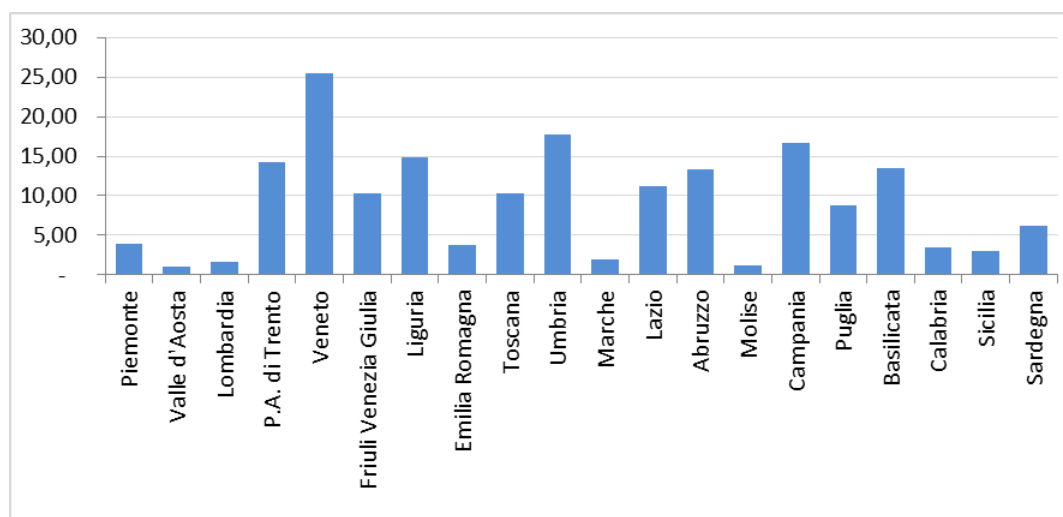
Lo step successivo alla registrazione è rappresentato dall'incontro con l'operatore del servizio, solitamente fissato per appuntamento, per la presa in carico, la profilazione e la sottoscrizione del patto. In questo passaggio i dati mostrano come solo l'8,6% dei giovani che si è iscritto alla Garanzia Giovani non si è presentato all'appuntamento presso il servizio (vedi figura 4.5). Non si rilevano differenze significative tra maschi e femmine, mentre si notano profonde differenze territoriali.

**Figura 4.4 - Canale attraverso il quale si è venuti a conoscenza della Garanzia Giovani**



Fonte: ISFOL -MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

**Figura 4.5 Tassi di mancata presentazione al servizio per regione**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL al 30/09/2015

#### *Analisi dell'indice di profilazione dei giovani presi in carico e avviati nelle misure*

Come già detto nel capitolo 1, il Piano ha introdotto il sistema di profilazione con il duplice obiettivo di favorire una maggiore personalizzazione degli interventi e, indirettamente, il coinvolgimento dell'utenza più "debole" prevedendo una remunerazione maggiore al servizio di intermediazione. Attraverso la





profilazione al giovane iscritto alla Garanzia Giovani si attribuisce un indice, in una scala crescente da 0 a 1, che rappresenta la probabilità di trovarsi nella condizione di NEET. L'indice di profiling è dunque una misura di intensità della difficoltà del giovane di trovare un'occupazione o di trovarsi inserito in un percorso di studio o di formazione.

L'attribuzione dell'indice di profiling avviene al momento della presa in carico ed è determinato sulla base di alcune caratteristiche anagrafiche del giovane (tra cui genere, età, residenza, titolo di studio, condizione occupazionale riferita all'anno precedente, durata della disoccupazione). Tali caratteristiche rappresentano le variabili che vengono inserite nell'equazione stimata su dati ISTAT Forze lavoro.

Una misura sulla capacità della Garanzia di intercettare le fasce dei giovani NEET più problematiche, ovvero con indici del profiling più elevati, è data dal confronto tra la distribuzione teorica dell'indice del profiling riferito all'intera platea dei giovani NEET e le distribuzioni dell'indice stesso osservate sui giovani presi in carico e sui destinatari di misura.

Definito l'indice di profiling "p", la distribuzione di "p" nella popolazione di riferimento dei giovani NEET 15-29enni mostra un valore medio di 0,72 e un valore mediano di 0,81 (vedi tabella 4.10). La distribuzione si presenta quindi asimmetrica negativa con frequenze maggiori nei livelli più elevati di "p".

Come già emerso in un precedente studio del dicembre 2014<sup>101</sup>, la distribuzione dell'indice di profiling osservata sui giovani presi in carico mostra l'esistenza di (auto)selezione dei giovani che si iscrivono alla Garanzia rispetto alla popolazione NEET teorica: mediamente i giovani iscritti e presi in carico hanno un indice di profiling più basso (0,67) rispetto alla popolazione NEET di riferimento (0,72), con una differenza percentuale di -6,7%.

**Tabella 4.10 - Statistiche delle distribuzioni di "p" per alcune popolazioni di riferimento**

	Pop. Neet	Presi in carico	Destinatari misura	Destinatari misura (standardizzato)
Valore di p medio	0,72	0,67	0,62	0,65
Valore di p mediano	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: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL

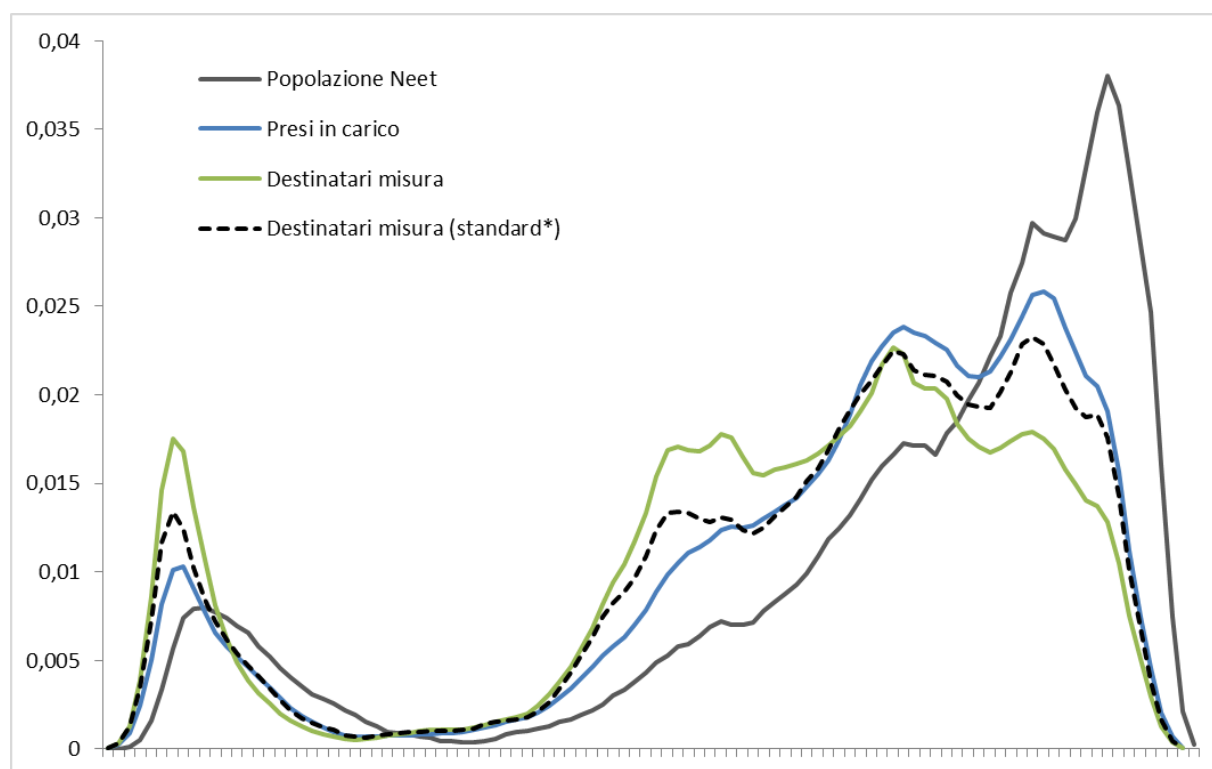
Detto in altri termini, i giovani che incontrano maggiori difficoltà di inserimento lavorativo mostrano una minore propensione a partecipare ed iscriversi alla Garanzia. Quest'ultimo aspetto viene catturato meglio dal confronto del valore mediano dei presi in carico (0,73) con quello della popolazione NEET (0,81), che presenta una differenza percentuale che arriva a -8,9%.

Per quanto riguarda l'analisi della distribuzione dell'indice "p" per i destinatari di una misura si ha un ulteriore spostamento, rispetto alla distribuzione teorica, verso giovani mediamente più forti sul mercato del lavoro, misurato da valori più bassi sia del livello medio di "p" (0,62, per una differenza percentuale di -14,4%) sia della mediana di "p" (0,67, per una differenza percentuale di -16,4%).

<sup>101</sup> Centra M., Gualtieri V., Ricci A., *Prime analisi sui giovani presi in carico e sul sistema di profilazione degli utenti*, ISFOL

Tuttavia nel caso dei destinatari di misura il comportamento osservato è in gran parte dovuto alle diverse dinamiche (“velocità”) regionali di attuazione e di erogazione delle misure. Considerando infatti una popolazione standard, la distribuzione di “p” per i destinatari di misura si avvicina molto a quella dei presi in carico, attenuando l’evidenza di possibili effetti di selezione nell’erogazione delle misure (creaming) sui giovani con caratteristiche più forti (vedi figura 4.6).

**Figura 4.6 - Distribuzioni dell’indice di profilazione per diverse popolazioni di riferimento**



*\*La standardizzazione avviene attribuendo un’analoga composizione per regione di residenza dei giovani nelle popolazioni due popolazioni messe a confronto. In questo lavoro si è attribuita ai giovani destinatari di misura la stessa struttura per regione di residenza della popolazione teorica NEET.*

*Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL e Istat-RCFL*

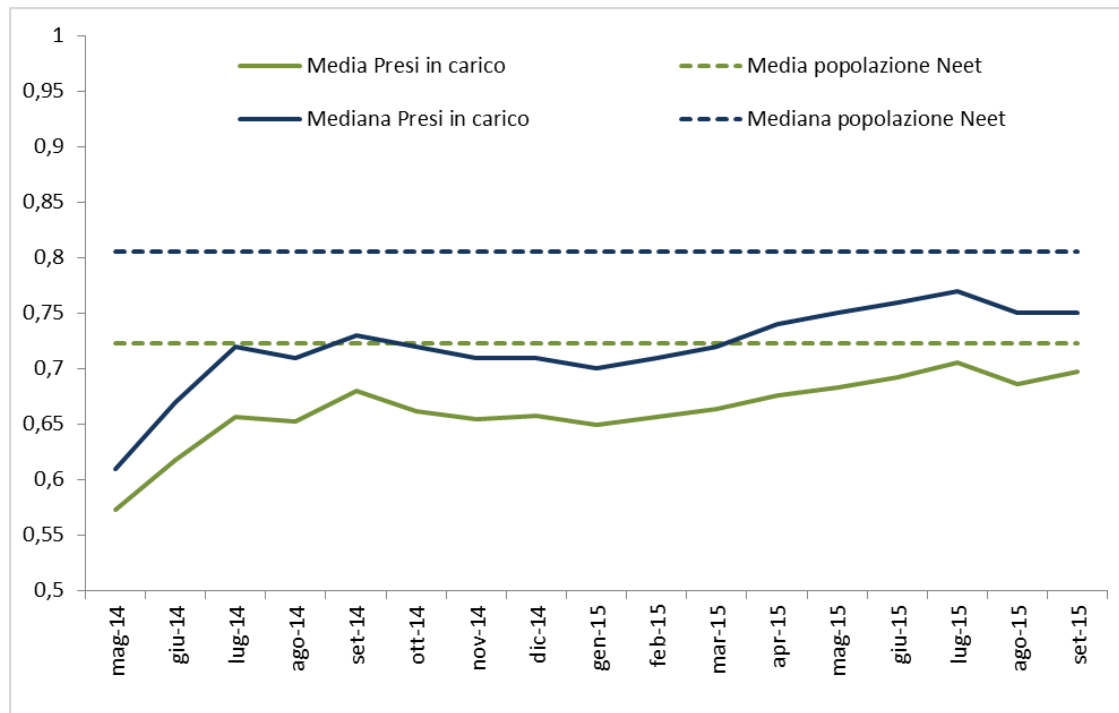
Altre statistiche descrittive sono utili ad interpretare le differenze distributive osservate. Ad esempio, ricade nel primo quartile della distribuzione teorica (giovani più forti sul mercato del lavoro) circa il 34% dei giovani presi in carico (+9 punti percentuali rispetto al dato atteso/teorico), mentre nell’ultimo quartile della distribuzione teorica (giovani con maggiori difficoltà di inserimento) cade appena l’11,8% dei giovani presi in carico (-13,2 punti percentuali rispetto al dato atteso/teorico). Inoltre, una misura della diversità tra due distribuzioni può essere definita dell’area di non sovrapposizione tra la distribuzione osservata di “p” e quella teorica. Circa il 18% dell’area della distribuzione del livello di profilazione dei presi in carico non si sovrappone con la distribuzione della popolazione teorica dei NEET. Per i destinatari di misura tale quota raggiunge il 28,9% e si riduce al 21,4% con riferimento ad una popolazione standardizzata.

L’analisi in serie storica del valore medio e mediano di “p” osservato sui presi in carico per mese di presa in carico, mette in evidenza un progressivo avvicinamento verso il valore medio teorico a partire



da gennaio 2015, passando da un valore di 0,64 per i presi in carico di gennaio, ad un valore prossimo a 0,70 per i presi in carico di settembre 2015 (vedi figura 4.7). Anche per il valore mediano si assiste ad un progressivo aumento verso valori vicini al dato teorico NEET. Questo mette in luce il fatto che con il passare del tempo si stanno prendendo in carico sempre più giovani che presentano, rispetto al passato, maggiori difficoltà di inserimento (indice di profiling più elevato).

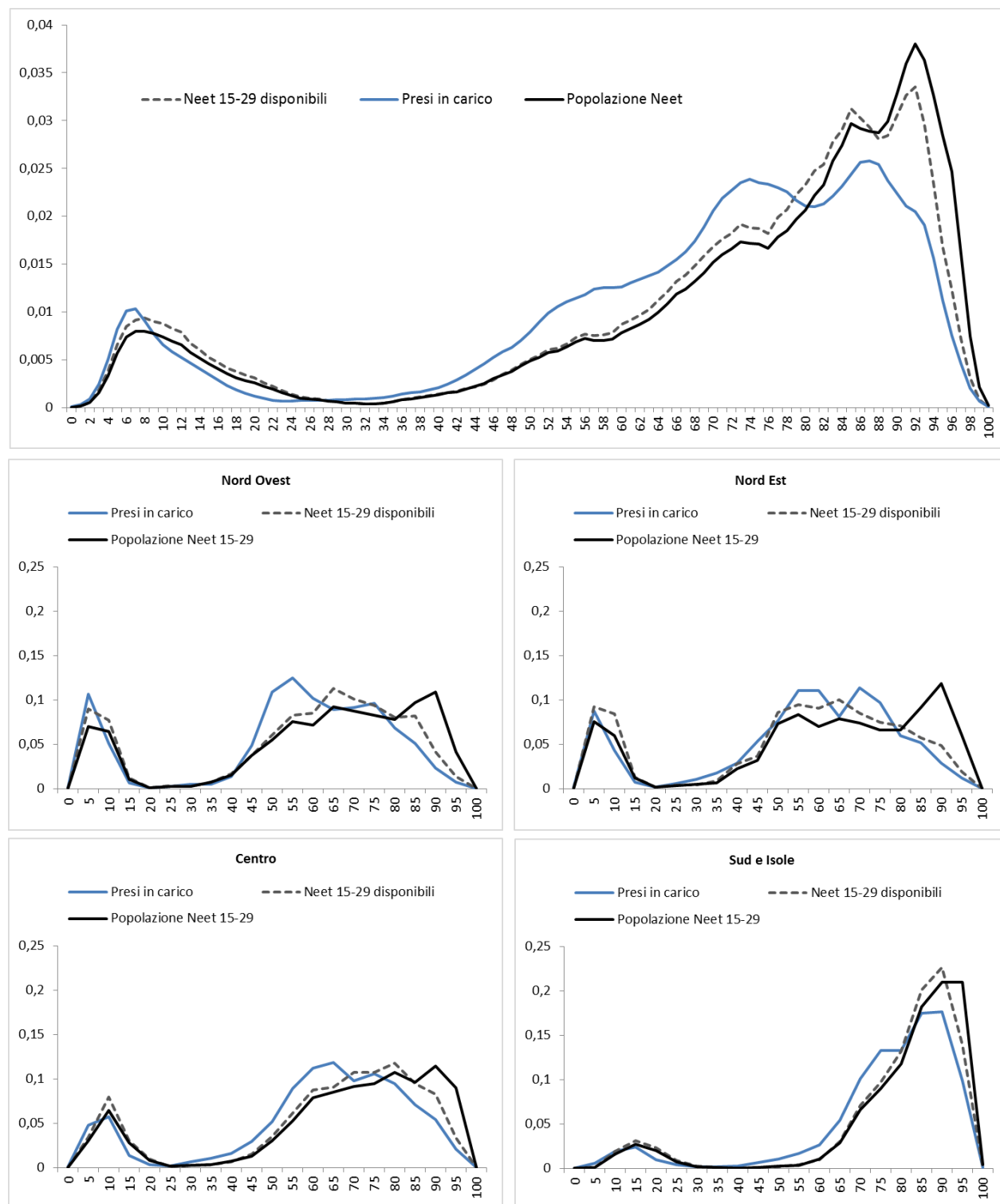
**Figura 4.7 - Valore medio dell'indice di profiling dei presi in carico per mese di presa in carico**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL

È interessante il confronto tra le distribuzioni dell'indice di profilazione dei giovani presi in carico e la popolazione ISTAT dei giovani NEET limitati agli attivi e agli inattivi in cerca di occupazione o disponibili a lavorare, cioè escludendo dalla complessiva popolazione dei NEET la componente inattiva che non cerca lavoro e non è disponibile a lavorare (vedi figura 4.8).

In questo caso le due distribuzioni si avvicinano sia nei valori medi (0,697; 0,674) che nei valori mediani (0,77; 0,73), con ciò mettendo in luce l'esistenza di un gruppo di giovani che non intendono inserirsi nel mercato del lavoro e non manifestano alcun interesse a beneficiare di politiche all'interno della Garanzia Giovani. Questi giovani "inattivi non disponibili" hanno indici di profilazione mediamente più elevati rispetto alle altre componenti della popolazione NEET, soprattutto nelle aree del nord e del centro del Paese: nel nord-est, se si escludesse questa componente inattiva, si ridurrebbe del 14% la quota di giovani con livelli di profilazione superiori allo 0,775, mentre nell'area del Mezzogiorno la riduzione sarebbe appena del 2,5% (vedi tabella 4.11).

**Figura 4.8 – Distribuzione dell'indice di profiling "p" per sottopopolazioni e area geografica**

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL



**Tabella 4.11 - Variazioni (%) rispetto al totale della popolazione NEET delle frequenze dell'indice di profilazione calcolato sulla popolazione NEET che è alla ricerca di un lavoro o è disponibile a lavorare.**

Classi dell'indice p	Nord ovest	Nord est	Centro	Sud e Isole	Totale
0 - 0,325	3,5%	4,3%	2,2%	1,1%	1,8%
0,325 - 0,625	2,9%	5,7%	2,2%	0,0%	0,8%
0,625 - 0,775	4,1%	4,0%	3,4%	1,5%	2,3%
0,775 - 0,875	-2,3%	-3,7%	0,2%	3,1%	1,4%
0,875 - 1,00	-8,2%	-10,3%	-8,0%	-5,6%	-6,2%

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL

È bene evidenziare che il bacino potenziale dei giovani NEET individuato nel Piano coincide con la definizione di giovane che non studia né lavora che cerca lavoro o è disponibile a lavorare. Si tratta di capire, se e in che misura, il Piano in questi primi diciotto mesi di attuazione abbia coinvolto la categoria degli "inattivi non disponibili" e se il risultato raggiunto è da considerarsi piuttosto un fattore esogeno.

*Un esercizio di simulazione sulla popolazione ISTAT dei giovani NEET. Indici di profilazione e tassi specifici di incidenza dei giovani presi in carico<sup>102</sup>*

L'esercizio di simulazione consiste nel proiettare i giovani che hanno partecipato alla Garanzia all'interno della popolazione NEET 15-29enni rappresentata dal database ISTAT delle Forze Lavoro. Questo esercizio ha il duplice obiettivo di individuare:

- le principali determinanti alla base del meccanismo di (auto)selezione alla partecipazione;
- una misura dell'effetto differenziale sugli esiti occupazionali tra partecipanti e non partecipanti, rilevati a 3 e a 12 mesi, non dipendenti dalla misura di politica attiva ricevuta quanto da dinamiche (spontanee) dovute a differenze di partenza.

L'esercizio di simulazione condotto ha nell'indice di profilazione dei presi in carico l'elemento centrale. La proiezione è condotta sulla base delle caratteristiche del giovane preso in carico in termini di genere, età, titolo di studio, area geografica di residenza e indice di profilazione. Se si tiene conto del fatto che, al netto dei giovani cancellati d'ufficio per mancanza di requisiti, per ripensamento del giovane o per mancato appuntamento presso il servizio competente per la presa in carico, i giovani presi in carico rappresentano quasi il 70% dei giovani registrati, e che non c'è evidenza - né motivo per ritenere che ci sia - di un effetto di selezione dei Servizi per il lavoro sulla presa in carico del giovane, l'esercizio di simulazione può mettere in luce l'esistenza di variabili, osservate attraverso la rilevazione sulle Forze Lavoro dell'ISTAT e non altrimenti osservabili attraverso la BDPAPL, che incidono sulla decisione di partecipare o meno alla Garanzia.

La simulazione ha prodotto un campione di 319 mila giovani partecipanti alla Garanzia Giovani e 1,4 milioni di giovani non partecipanti in Garanzia. Il campione simulato dei partecipanti alla Garanzia presenta un indice di profilazione medio di 0,6746 contro il valore osservato di 0,6739 con un errore

<sup>102</sup> Si rimanda all'allegato IV per la nota metodologica.



relativo complessivo dello 0,08%. La distribuzione simulata si presenta vicina a quella osservata anche attraverso l'ispezione grafica (vedi figura 4.9). L'area di non sovrapposizione è infatti inferiore al 5% dell'area complessiva, anche se la gran parte di questo scostamento è concentrata sul picco dei livelli di profilazione alti, soprattutto nell'area del Mezzogiorno. L'ispezione grafica e il confronto delle principali statistiche mostrano un buon adattamento della simulazione nel replicare la distribuzione dei giovani partecipanti in Garanzia Giovani per livello di profiling.

**Figura 4.9 - Confronto tra la distribuzione dell'indice di profilazione sulla osservata e quella simulata dei giovani presi in carico**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL



L'incidenza media dei giovani partecipanti rispetto alla popolazione complessiva dei NEET <sup>103</sup> è pari a 18,45%<sup>104</sup>. Tale percentuale è, per costruzione, replicata dalla simulazione per il campione dei giovani partecipanti e non partecipanti all'iniziativa. Come già anticipato, è il titolo di studio a rappresentare una delle dimensioni rilevanti che influenzano la partecipazione o meno alla Garanzia: il tasso di incidenza è infatti di poco inferiore al 10% per i giovani NEET che possiedono al più la licenza media, e sale fino al 38% per i giovani in possesso di un titolo di istruzione terziaria (vedi tabella 4.12).

**Tabella 4.12 - Incidenza (%) della popolazione NEET in Garanzia Giovani sul totale della popolazione NEET per alcune caratteristiche. Valore medio del profiling. Dati simulati**

	Tasso di Incidenza partecipazione al Programma				Media Indice Profiling			Mediana Indice Profiling		
	Valore	Std. Err.	[95% Conf. Interval]		Partecip. (a)	Non partecip. (b)	Diff (b-a)	Partecip. (c)	Non partecip. (d)	Diff (d-c)
Totale	0,1845	0,0008	0,1829	0,1862	67,46	72,98	5,52	73,76	81,49	7,73
Femmine	0,1718	0,0012	0,1693	0,1742	68,81	76,93	8,12	75,24	85,82	10,58
Maschi	0,1989	0,0011	0,1968	0,2010	66,14	68,39	2,24	72,14	76,71	4,57
Fino alla licenza media	0,0993	0,0009	0,0976	0,1011	77,36	80,31	2,94	83,36	88,77	5,40
Qualifica prof.le	0,2060	0,0026	0,2008	0,2112	67,02	69,79	2,77	74,71	78,10	3,39
Diploma scuola secondaria superiore	0,2202	0,0009	0,2185	0,2220	66,94	67,78	0,85	73,54	74,78	1,24
Laurea/Istruzione terziaria	0,3799	0,0036	0,3728	0,3870	57,87	58,45	0,57	61,56	62,37	0,81
15-19 anni	0,2045	0,0022	0,2002	0,2087	76,56	81,29	4,73	77,87	84,77	6,90
20-24 anni	0,2079	0,0012	0,2056	0,2101	69,61	74,01	4,40	76,66	82,39	5,74
Totale 15-24 anni	0,2070	0,0010	0,2049	0,2090	71,41	75,92	4,51	77,10	83,19	6,09
25-29 anni	0,1557	0,0013	0,1531	0,1582	60,69	69,41	8,72	68,23	79,29	11,06
Occupato (12 mesi prima)	0,1899	0,0021	0,1858	0,1940	11,02	12,19	1,16	10,12	11,13	1,01
In cerca di nuova occupazione (12 mesi prima)	0,1812	0,0014	0,1785	0,1839	66,70	69,62	2,91	68,70	71,13	2,43
In cerca di prima occupazione (12 mesi prima)	0,1947	0,0013	0,1922	0,1972	83,86	85,70	1,84	85,49	87,31	1,82
Studente (12 mesi prima)	0,2852	0,0022	0,2810	0,2895	64,72	68,10	3,39	66,90	70,08	3,18
Altro inattivo (12 mesi prima)	0,0690	0,0016	0,0659	0,0720	91,45	92,14	0,69	92,59	93,19	0,60
In cerca di nuova (ex-occ)	0,1846	0,0019	0,1809	0,1883	45,99	49,04	3,06	55,79	59,93	4,14
In cerca di nuova (ex-inattivi)	0,2096	0,0030	0,2037	0,2154	59,74	63,84	4,10	65,48	70,05	4,57
In cerca di prima	0,2210	0,0019	0,2174	0,2247	75,28	79,52	4,23	79,20	83,52	4,32
Inattivi in cerca	0,1865	0,0015	0,1836	0,1895	70,90	74,32	3,42	78,15	82,50	4,35
Inattivi disponibili	0,1737	0,0025	0,1687	0,1787	69,92	75,57	5,65	75,65	83,78	8,13
Inattivi non disponibili	0,1528	0,0018	0,1492	0,1563	70,13	80,13	10,00	74,30	88,30	14,01
Famiglia autonoma (totale)	0,1061	0,0014	0,1033	0,1090	63,60	75,96	12,36	73,45	87,82	14,37
di cui (per composizione nucleo):										
Coppia con figli	0,0740	0,0016	0,0709	0,0771	67,29	81,26	13,97	78,97	90,83	11,86
Single con figli	0,1254	0,0056	0,1143	0,1364	71,48	78,65	7,17	80,90	86,34	5,44
Famiglia origini (totale)	0,2128	0,0009	0,2110	0,2146	68,15	71,76	3,61	73,80	79,04	5,24
di cui (posizione prof. massima nella famiglia):										
Impiegato	0,2550	0,0024	0,2502	0,2598	64,89	66,99	2,10	69,73	72,45	2,72
Operaio	0,2021	0,0015	0,1991	0,2051	69,09	72,12	3,03	75,21	79,61	4,40
Non occupati, in cerca di lavoro	0,1805	0,0032	0,1742	0,1868	74,54	77,37	2,82	80,92	83,98	3,06

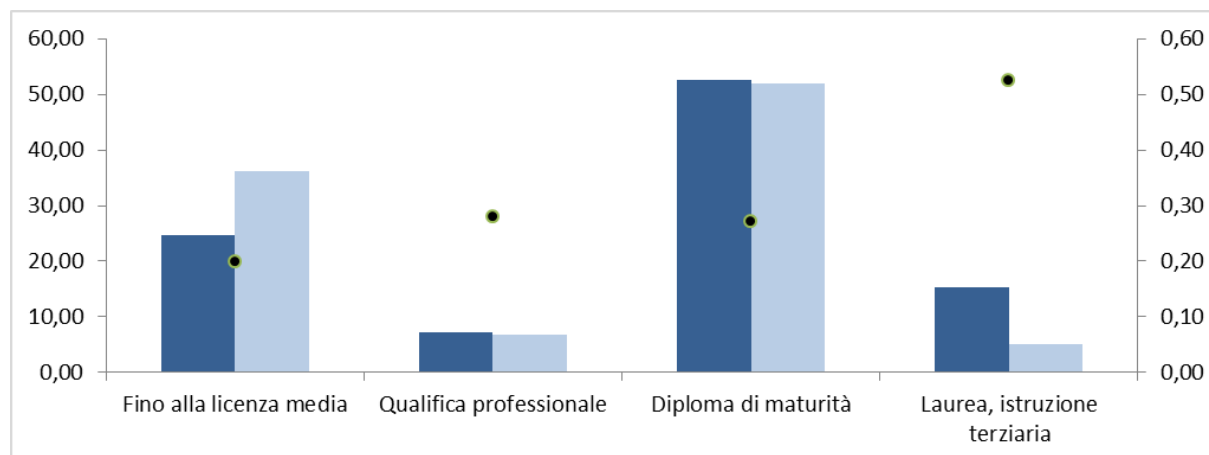
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL

<sup>103</sup> Si fa qui riferimento alla popolazione complessiva dei NEET pari a 2,3 milioni di giovani e non a quella dei giovani NEET disponibili.

<sup>104</sup> Si preferisce in questa analisi parlare di tassi di incidenza piuttosto che di probabilità perché si tratta in ogni caso di un rapporto tra due stock "eterogenei" sia per costruzione che per periodo di riferimento: a numeratore figura infatti lo stock come somma di flussi per tutto il periodo maggio2014-settembre2015, mentre a denominatore lo stock è una media annua che arriva al terzo trimestre 2013. In effetti non è possibile associare una probabilità di partecipazione al singolo individuo, ma è lecito parlare di minore o maggiore probabilità di partecipazione al Programma che una determinata tipologia di NEET ha rispetto ad altre tipologie sulla base del confronto tra i tassi di incidenza osservati.

Un primo elemento di interesse è la forte incidenza, ben 10 punti superiore al valore medio, di NEET usciti dal percorso scolastico (studenti un anno prima). In particolare, prendendo in considerazione i partecipanti under 25 per titolo di studio che un anno prima si trovano nella condizione di studente, per i laureati il tasso di incidenza arriva al 52% (vedi figura 4.10).

**Figura 4.10 - Popolazione NEET 15-24enni studente un anno prima. Dati simulati**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL

Un altro dato di rilievo è il confronto tra i giovani che hanno costituito un nucleo familiare autonomo e i giovani che vivono nella famiglia di origine: per i primi il tasso di incidenza dei giovani è pari al 10,6% pari a circa la metà del tasso di incidenza riscontrato per i giovani che vivono nel nucleo familiare di origine (21,3%). Tra i primi inoltre ha un forte peso sul tasso di partecipazione la presenza o meno di un figlio, soprattutto per le donne: il tasso di partecipazione scende al di sotto del 7% (vedi tabella 4.13).

Un aspetto importante ai fini della spiegazione del meccanismo di autoselezione è rappresentato dal confronto tra l'indice di profilazione per i giovani partecipanti e quelli non partecipanti. Complessivamente i giovani partecipanti mostrano un indice di proling medio inferiore di circa di 5,5 punti percentuali rispetto ai non partecipanti. Tale differenza è più evidente per le donne (8,1 punti percentuali) che per gli uomini (2,2 punti percentuali). Questo vuol dire che la Garanzia Giovani non è riuscita a coinvolgere le situazioni più difficili in termini di inserimento lavorativo soprattutto per la componente femminile e in particolare, come appena detto, le donne che hanno formato un nucleo familiare autonomo rispetto a quello di origine e vivono in coppia con figli: accanto ad un basso tasso di incidenza si rileva una differenza elevata tra gli indici medi e mediani di profilazione tra partecipanti e non partecipanti (14 punti percentuali).

Da questo punto di vista la simulazione conferma quanto già visto a conclusione del precedente paragrafo: i NEET inattivi e non disponibili presentano nel complesso elevati indici medi di profilazione, nettamente superiori rispetto a quelli che, pur sempre inattivi non disponibili, risultano comunque coinvolti all'interno della Garanzia Giovani.



**Tabella 4.13 - Giovani donne che vivono in un nuovo nucleo familiare rispetto a quello di origine. Tassi di incidenza e indici di profilazione. Dati simulati**

	Tasso di incidenza	Media Indice Profiling		
		Partecip. (a)	Non partecip. (b)	Diff (b-a)
Single	0,1853	61,90	66,70	4,80
Coppia con figli	0,0683	69,39	83,76	14,38
Coppia senza figli	0,1369	63,47	74,18	10,71
Single con figli	0,1259	73,02	79,69	6,67
<b>Totale donne famiglia autonoma</b>	<b>0,0961</b>	<b>66,76</b>	<b>80,33</b>	<b>13,57</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL

Con riferimento alle giovani donne con figli, c'è un diverso comportamento, sia in termini di attivazione che di livello di profilazione, tra single e non single. Nella popolazione le prime presentano complessivamente livelli di profilazione più bassi e tassi di partecipazione più elevati rispetto alle giovani che vivono in coppia, con ciò rilevando una possibile anomalia nel meccanismo di attribuzione del profiling. Questa situazione si ribalta considerando il dato sui partecipanti: le donne in coppia con figli presentano un livello di profiling più basso rispetto alle donne single con figli. Appare quindi auspicabile introdurre variabili sulla condizione familiare nel calcolo del profiling e, in aggiunta, si potrebbe pensare di stimare il modello sulla popolazione NEET attiva, o che cerca lavoro o che sia disponibile a lavorare, escludendo quindi la componente non disponibile (al netto di chi era studente un anno prima). Peraltro introdurre le variabili familiari nel calcolo del profiling consentirebbe anche di registrare nel sistema di monitoraggio le informazioni necessarie alla quantificazione di alcuni degli indicatori di output comuni UE del PON IOG e dei POR FSE 2014-2020 relativi alla famiglia (vedi allegato I del Regolamento UE 1304/13) che allo stato attuale non possono essere quantificati.

Data la forte influenza del titolo di studio sul tasso di partecipazione – si va dal 9,9% nei titoli di istruzione bassi a circa il 38% nei giovani con livello di istruzione terziaria –, appare interessante analizzare i tassi di partecipazione (incidenza) alla Garanzia Giovani secondo altre caratteristiche del giovane a parità di titolo di studio. Così, la simulazione mostra che tra i NEET neo-laureati (con età inferiore a 25 anni) il tasso di partecipazione arriva al 52,4% (vedi tabella 4.14).

**Tabella 4.14 - Incidenza (%) della popolazione NEET in Garanzia Giovani sul totale della popolazione NEET per età e titolo di studio. Dati simulati**

	Fino alla licenza media	Qualifica prof.	Diploma scuola secondaria superiore	Laurea Istruzione terziaria
15-19 anni	0,1672	0,2588	0,2735	
20-24 anni	0,1027	0,2330	0,2540	0,5239
Totale 15-24 anni	0,1274	0,2402	0,2571	0,5239
25-29 anni	0,0587	0,1323	0,1643	0,3497

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL



D'altra parte ciò che rileva è il titolo di studio in sé e non anche il contesto socio-culturale della famiglia. Analizzando infatti i tassi di partecipazione per titolo di studio e posizione professionale più elevata all'interno della famiglia, limitatamente ai giovani che vivono all'interno della famiglia di origine, non sembrano esserci differenze di rilievo. Detto in altri termini, giovani che provengono da contesti familiari dotati di elevato capitale socio-culturale, presentano livelli di istruzione più elevati (alta percentuale di laureati) rispetto a giovani che provengono da contesti familiari dotati di un più basso capitale culturale-sociale, e questo spiega perché i tassi di partecipazione sono più elevati tra nuclei familiari ad elevato capitale culturale: l'incidenza è pari al 27,8% nei nuclei familiari in cui la posizione professionale più elevata è quella di dirigente (imprenditore e libero professionista), laddove è del 20% per famiglie di operai. Tuttavia, ed è questo il punto che si vuole rilevare, presi 100 laureati per ciascun contesto familiare (ma lo stesso vale per gli altri livelli di istruzione) si osserva per questi lo stesso tasso di partecipazione, attorno al 40% (vedi tabella 4.15). Questo aspetto sarà ripreso e sviluppato nel prossimo punto, quando si utilizzerà l'esercizio della simulazione per l'analisi degli inserimenti occupazionali.

**Tabella 4.15 - Tassi di incidenza della popolazione NEET in Garanzia Giovani sul totale della popolazione NEET per posizione professionale più elevata nella famiglia e titolo di studio. Dati simulati per giovani che vivono nel nucleo familiare di origine.**

	Fino alla licenza media	Qualifica prof.le	Diploma maturità	Laurea Istruzione terziaria	Totale
Dirigenti/imprenditori/libero prof.	0,1444	0,2039	0,2405	0,4154	<b>0,2781</b>
Impiegati	0,1400	0,2358	0,2416	0,4094	<b>0,2550</b>
Lavoratori autonomi	0,1299	0,2198	0,2433	0,4128	<b>0,2212</b>
Operai	0,1320	0,2372	0,2406	0,4020	<b>0,2021</b>
Non occupati e un genitore attivo	0,1239	0,2214	0,2448	0,3882	<b>0,1805</b>
Genitori non attivi (ritirati o inabili)	0,1014	0,2208	0,2296	0,3933	<b>0,1916</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL

*Simulazione: gli inserimenti occupazionali a 3 e a 12 mesi in assenza della Garanzia Giovani*

Nel precedente paragrafo è stato analizzato il processo di (auto)selezione alla partecipazione all'IQG attraverso l'utilizzo di alcune statistiche descrittive, basate sul tasso di incidenza. L'analisi congiunta dell'indice di profilazione e dei tassi di incidenza per alcune caratteristiche non direttamente osservabili nelle anagrafiche dei giovani partecipanti, ha evidenziato alcune differenze significative tra partecipanti e non partecipanti in quelle "sacche" di giovani NEET meno propensi alla ricerca di un lavoro e che si dichiarano non disponibili a lavorare. D'altra parte, anche se in alcuni di questi contesti (single con figli, o inattivi non disponibili) il tasso di partecipazione alla Garanzia Giovani è comunque positivo, l'analisi dell'indice di profilazione mostra che a partecipare in questi casi sono giovani con un livello di profilazione decisamente più basso e quindi più forti sul mercato del lavoro.

Replicando la simulazione sui dati panel a 3 e a 12 mesi delle Forze Lavoro ISTAT si può analizzare come queste differenze di "partenza" si traducano in differenze nei tassi di inserimento a 3 e a 12 mesi.



Quest'analisi mira a fornire una misura della "dinamica" spontanea nell'inserimento lavorativo tra chi partecipa o non partecipa all'iniziativa, ovvero l'analisi dà una misura di quale sarebbe stata la condizione occupazionale dei due gruppi in assenza della Garanzia Giovani.

Per il campione simulato dei partecipanti il tasso di inserimento occupazionale a 3 mesi, in assenza della policy, è pari al 13,94% superiore di circa 2,72 punti percentuali rispetto a quello osservato per il campione simulato dei non partecipanti (vedi tabella 4.16). A 12 mesi la differenza sale a 4,95 punti percentuali con tassi di inserimento pari al 20,84% per i partecipanti e al 15,89% per i non partecipanti. I dati sugli inserimenti mettono in luce che è tra le donne che si registra la differenza maggiore: +3,5 punti percentuali a 3 mesi e addirittura +6,6 punti percentuali a 12 mesi. In particolare a 12 mesi per i partecipanti la differenza tra il tasso di inserimento occupazionale degli uomini e delle donne diventa non significativa (vedi tabella 4.17). Questo conferma quanto detto a proposito della partecipazione: le donne che partecipano sono sensibilmente più forti nel mercato del lavoro rispetto alle donne che non partecipano.

**Tabella 4.16 - Inserimenti a 3 mesi. Dati simulati**

	Tasso inserimento Partecip. (a)	Tasso inserimento Non Partecip. (b)	Diff (a-b)	Std. Error	T	p>T	[95% Conf. Interval]	
Totale	0,1394	0,1122	0,0272	0,0037	7,3100	0,0000	0,0199	0,0345
Nord-Ovest	0,1823	0,1460	0,0363	0,0076	4,7600	0,0000	0,0213	0,0512
Nord-Est	0,2148	0,1748	0,0399	0,0111	3,6100	0,0000	0,0182	0,0616
Centro	0,1518	0,1337	0,0181	0,0084	2,1500	0,0310	0,0016	0,0345
Sud e Isole	0,1043	0,0820	0,0223	0,0049	4,6100	0,0000	0,0128	0,0318
Maschi	0,1563	0,1412	0,0151	0,0047	3,1900	0,0010	0,0058	0,0244
Femmine	0,1220	0,0866	0,0353	0,0058	6,1200	0,0000	0,0240	0,0467
Fino alla licenza media	0,0854	0,0793	0,0061	0,0033	1,8200	0,0690	-0,0005	0,0126
Qualifica prof.le	0,1120	0,1069	0,0051	0,0053	0,9500	0,3430	-0,0054	0,0156
Diploma scuola secondaria superiore	0,1363	0,1328	0,0035	0,0025	1,3700	0,1700	-0,0015	0,0085
Laurea/Istruzione terziaria	0,2194	0,2133	0,0061	0,0149	0,4100	0,6820	-0,0231	0,0354
15-19 anni	0,0914	0,0841	0,0073	0,0053	1,3700	0,1710	-0,0031	0,0178
20-24 anni	0,1578	0,1323	0,0255	0,0051	4,9900	0,0000	0,0155	0,0355
Totale 15-24 anni	0,1414	0,1214	0,0201	0,0041	4,8900	0,0000	0,0120	0,0281
25-29 anni	0,1360	0,0984	0,0376	0,0072	5,1900	0,0000	0,0234	0,0518
Occupato (12 mesi prima)	0,2277	0,2137	0,0140	0,0099	1,4100	0,1590	-0,0055	0,0335
In cerca di occupazione (12 mesi prima)	0,1182	0,1061	0,0121	0,0037	3,2600	0,0010	0,0048	0,0194
Studente (12 mesi prima)	0,1681	0,1519	0,0162	0,0093	1,7400	0,0810	-0,0020	0,0344
Altro inattivo (12 mesi prima)	0,0646	0,0447	0,0199	0,0135	1,4800	0,1400	-0,0065	0,0463
Attivi	0,1617	0,1455	0,0162	0,0055	2,9700	0,0030	0,0055	0,0269
Inattivi in cerca o disponibili	0,1193	0,0964	0,0229	0,0062	3,6700	0,0000	0,0106	0,0351
Inattivi non disponibili	0,1224	0,0828	0,0396	0,0086	4,5900	0,0000	0,0227	0,0566

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL

Un'altra importante conferma rispetto a quanto emerso nella precedente analisi viene dall'osservazione degli inserimenti specifici per titolo di studio: a 3 mesi non ci sono differenze significative sui tassi di inserimento specifici per titolo di studio tra partecipanti e non partecipanti. Questo significa che tra chi



partecipa alla Garanzia Giovani è soltanto l'elevata incidenza dei giovani laureati a contribuire alla migliore "posizione di partenza" di questi rispetto ai non partecipanti, e non anche altri aspetti dovuti a differenze non osservabili legate all'abilità o alla "forza della famiglia" in termini economici, sociali e culturali: almeno per i titoli di studio medio-alti, si può dire che un giovane laureato partecipante non è più forte sul mercato del lavoro rispetto ad un giovane laureato non partecipante, entrambi mostrano le stesse possibilità occupazionali sia nel breve (3 mesi) che nel lungo periodo (12 mesi). Nel caso di titolo di studio basso (fino alla licenza media) invece si rileva una differenza positiva tra partecipanti e non partecipanti in termini di inserimenti occupazionali, più netta nel lungo periodo. Infine, il dato relativo agli inserimenti occupazionali rilevati tra gli "inattivi non disponibili" rimarca come in questa componente dei NEET sia più netta e decisa la differenza tra chi partecipa e chi non partecipa: è in questa componente dei NEET che la misura dell'autoselezione risulta maggiore.

**Tabella 4.17 - Inserimenti a 12 mesi. Dati simulati**

	Tasso inserimento Partecip. (a)	Tasso inserimento Non Partecip. (b)	Diff (a-b)	Std. Error	T	p>T	[95% Conf. Interval]	
Totale	0,2084	0,1589	0,0495	0,0038	12,8700	0,0000	0,0420	0,0571
Nord-Ovest	0,3127	0,2267	0,0861	0,0113	7,6500	0,0000	0,0640	0,1081
Nord-Est	0,3031	0,2304	0,0727	0,0129	5,6500	0,0000	0,0475	0,0980
Centro	0,2441	0,1936	0,0504	0,0092	5,4500	0,0000	0,0323	0,0685
Sud e Isole	0,1470	0,1157	0,0313	0,0041	7,7000	0,0000	0,0233	0,0392
Femmine	0,2019	0,1359	0,0660	0,0058	11,4800	0,0000	0,0548	0,0773
Maschi	0,2147	0,1851	0,0296	0,0051	5,7800	0,0000	0,0196	0,0397
Fino alla licenza media	0,1326	0,1066	0,0260	0,0068	3,8100	0,0000	0,0127	0,0394
Qualifica prof.le	0,1976	0,1845	0,0131	0,0103	1,2700	0,2040	-0,0071	0,0333
Diploma scuola secondaria superiore	0,2036	0,1874	0,0162	0,0032	5,1000	0,0000	0,0099	0,0224
Laurea/Istruzione terziaria	0,3095	0,2931	0,0164	0,0133	1,2400	0,2160	-0,0096	0,0424
15-19 anni	0,1637	0,1311	0,0326	0,0088	3,6900	0,0000	0,0153	0,0498
20-24 anni	0,2058	0,1663	0,0394	0,0048	8,1900	0,0000	0,0300	0,0489
Totale 15-24 anni	0,1942	0,1567	0,0375	0,0042	8,8200	0,0000	0,0292	0,0458
25-29 anni	0,2328	0,1616	0,0711	0,0073	9,7600	0,0000	0,0568	0,0854
Occupato (12 mesi prima)	0,3608	0,3294	0,0314	0,0111	2,8300	0,0050	0,0097	0,0531
In cerca di occupazione (12 mesi prima)	0,1786	0,1546	0,0240	0,0042	5,6800	0,0000	0,0157	0,0323
Studente (12 mesi prima)	0,2388	0,2098	0,0289	0,0080	3,6300	0,0000	0,0133	0,0445
Altro inattivo (12 mesi prima)	0,0950	0,0634	0,0315	0,0130	2,4400	0,0150	0,0062	0,0569
Attivi	0,2416	0,2033	0,0383	0,0056	6,8100	0,0000	0,0272	0,0493
Inattivi in cerca o disponibili	0,1809	0,1443	0,0366	0,0061	6,0100	0,0000	0,0247	0,0485
Inattivi non disponibili	0,1773	0,1116	0,0657	0,0093	7,0600	0,0000	0,0475	0,0840

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati Istat RCFL e MLPS-BDPAPL



#### 4.2.3 Efficienza dei servizi per il lavoro

##### *Capacità dei servizi per il lavoro di intervenire in maniera tempestiva*

Nella logica di intervento della Garanzia Giovani, in particolare del PON IOG, uno degli aspetti centrali è la tempestività nell'intercettare l'utenza, con la presa in carico e la profilazione, e nel proporre una misura.

La Raccomandazione europea del 2013 stabilisce che i giovani NEET siano introdotti nel sistema della Garanzia "entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale", e stabilisce che i quattro mesi decorrano da tale registrazione.

Il PON ha previsto che entro due mesi dalla registrazione, i servizi competenti pubblici e i servizi privati accreditati convochino il giovane per la presa in carico e la stipula del cosiddetto patto di servizio. Da quella data decorrono i quattro mesi prescritti dalla Raccomandazione per l'erogazione di una misura.

In questo step diventa pertanto cruciale il ruolo svolto dai servizi per il lavoro nel dare attuazione alla Garanzia attraverso la presa in carico, la profilazione e l'avvio del giovane ad una misura. Nel paragrafo 2.5 si è ampiamente argomentato in quale contesto i SPI si sono trovati a dover gestire l'avvio delle Garanzia Giovani e allo stesso tempo il ruolo centrale assegnato loro dalla programmazione in assenza di specifiche risorse assegnate da dedicare ai "sistemi" (come già detto il PON finanzia solo misure rivolte agli individui). Nell'analisi che segue, attraverso i dati amministrativi sui tempi della presa in carico e dell'offerta di misura, si vuole dare evidenza alla capacità dei SPI di intervenire in maniera tempestiva sul giovane registrato.

Un primo dato da considerare riguarda gli indici di copertura dei giovani che si sono registrati e che sono stati presi in carico. I dati amministrativi al 30/09/2015 mostrano come il tasso di copertura a livello nazionale abbia quasi raggiunto il 70%, come si evince dalla tabella 4.18.

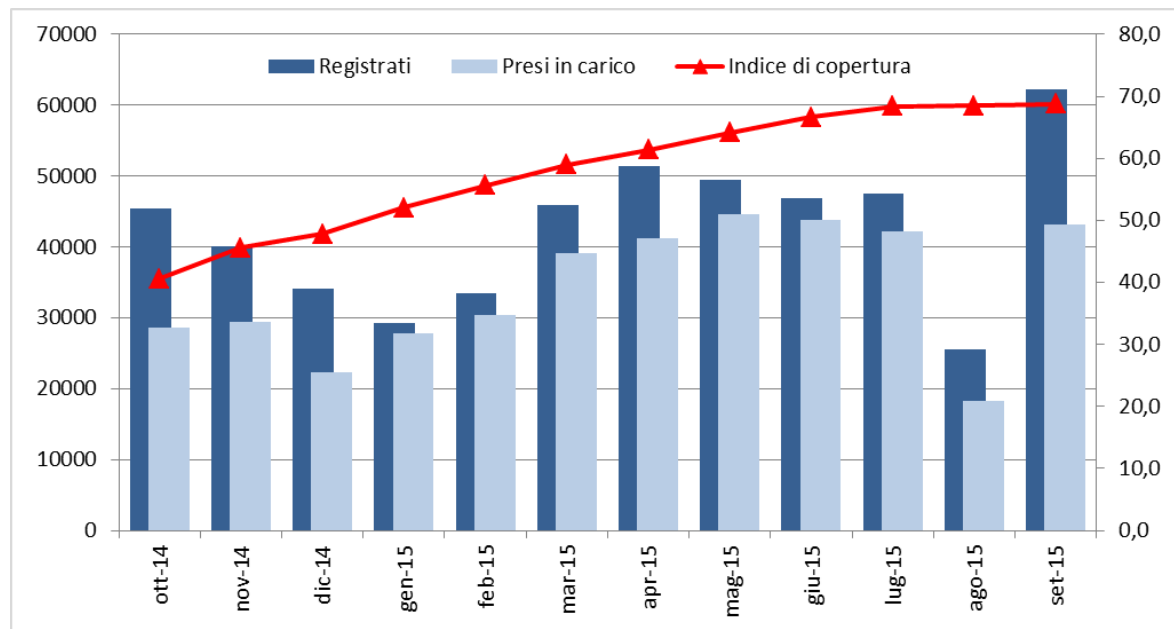
Permangono tuttavia forti differenze territoriali: gli indici di copertura risultano sopra la media nazionale solo in Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Abruzzo, Basilicata e Sardegna. In altri contesti regionali sia del centro-nord che del Mezzogiorno si rilevano situazioni più critiche. Queste differenze possono essere in parte messe in relazione ai diversi stadi di avanzamento dei sistemi di accreditamento e di integrazione tra operatori pubblici e privati e al ruolo assegnato ai primi nella fase di registrazione (cfr. par. 2.5).

Nel complesso i dati amministrativi mostrano un'evoluzione crescente della capacità dei servizi di prendere in carico gli utenti registrati: si è passati infatti da un indice di copertura di circa il 40% nel mese di ottobre 2014, al 68,7 nell'ultimo mese osservato (vedi figura 4.11).

**Tabella 4.18 - Giovani registrati e presi in carico per regione. Indice di copertura**

Regione	Giovani registrati ( a )	Giovani presi in carico ( b )	Indice di copertura ( b/a )%
Piemonte	44.912	20.324	45,3
Valle D'Aosta	1.817	1.251	68,8
Lombardia	58.964	36.516	61,9
P.A. di Trento	3.688	2.669	72,4
Veneto	33.372	29.369	88,0
Friuli Venezia Giulia	14.019	8.547	61,0
Liguria	10.273	6.141	59,8
Emilia Romagna	49.508	35.907	72,5
Toscana	36.908	29.472	79,9
Umbria	14.196	9.810	69,1
Marche	25.635	14.401	56,2
Lazio	53.242	36.492	68,5
Abruzzo	19.064	14.650	76,8
Molise	5.871	3.525	60,0
Campania	63.417	36.985	58,3
Puglia	44.728	30.191	67,5
Basilicata	13.034	10.115	77,6
Calabria	34.833	21.086	60,5
Sicilia	132.665	101.865	76,8
Sardegna	30.086	25.047	83,3
<b>Totale</b>	<b>690.232</b>	<b>474.363</b>	<b>68,7</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

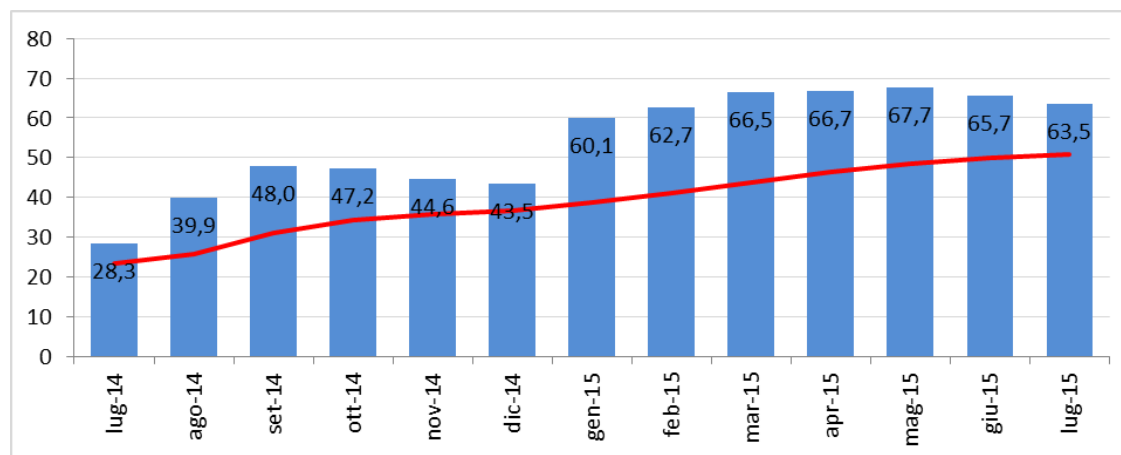
**Figura 4.11 - Flussi mensili dei registrati e dei presi in carico e indice di copertura**

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL



Per quanto attiene all'analisi dei tempi di risposta dei servizi per il lavoro, la quota dei giovani presi in carico e profilati entro i due mesi dalla registrazione mostra un trend crescente (vedi figura 4.12, linea di colore rosso). A partire dal mese di gennaio 2015, tale quota si è attestata stabilmente al di sopra del 60% ed ha raggiunto, negli ultimi mesi osservabili, il valore di 63,5%.

**Figura 4.12 - Quota di registrati presi in carico entro 2 mesi dalla registrazione - per mese di registrazione**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

Guardando ora al tempo intercorso tra la presa in carico e l'offerta di una misura<sup>105</sup>, i dati mostrano come nel 92,2% dei casi i giovani abbiano ricevuto un'offerta entro i 4 mesi, in linea con quanto previsto dal Programma (vedi tabella 4.19).

A partire da giugno 2015 si può affermare comunque che tutti i giovani che hanno avuto un'offerta di politica l'hanno ricevuta entro i 4 mesi dalla presa in carico (vedi figura 4.13).

Il rapporto tra giovani che hanno ricevuto un'offerta nei 4 mesi e il totale dei giovani presi in carico mostra un trend crescente arrivando a sfiorare valori prossimi al 30% tra aprile e giugno 2015 (linea verde in figura 4.13). Su questo appare opportuno richiamare l'attenzione sul fatto che progressivamente 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 una misura.

Il superamento del termine dei 4 mesi è più marcato nel caso dei giovani 15-18enni: tale situazione è riconducibile alla tipologia di misura più frequentemente proposta a questo target (vedi tabella 4.19). Si tratta infatti di percorsi di reinserimento nel sistema dell'IeFP che hanno date di avvio corrispondenti all'inizio dell'anno scolastico.

Titolo di studio e profiling sembrano avere una maggior peso nel prolungamento dei tempi di attesa: in particolare la quota di giovani che attendono oltre i 4 mesi è più consistente tra i giovani molto qualificati e quelli meno qualificati. In più la quota cresce al crescere dell'indice di profiling. Sembra dunque che i servizi incontrino maggiore difficoltà nel mettere a punto un percorso di inserimento in

<sup>105</sup> L'uscita del giovane dal servizio a seguito dell'erogazione di una misura è oggetto di interesse e di analisi dell'EMCO (Employment Committee), che ha definito una batteria di indicatori tra cui quelli relativi ai tempi di erogazione della misura. L'Italia ha quantificato questi indicatori a settembre 2015 con riferimento all'annualità 2014.



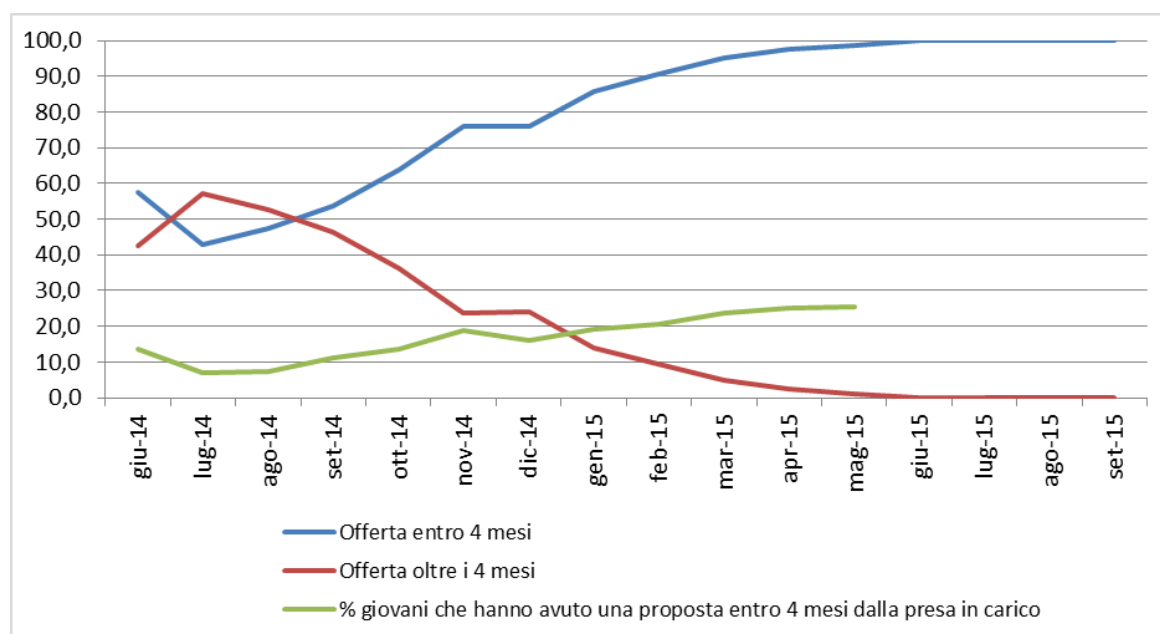
una misura con l'utenza più qualificata e probabilmente più selettiva nella scelta della misura, ma anche con quella più "difficile" e con più difficoltà di collocazione nel mercato del lavoro.

**Tabella 4.19 - Quota di giovani con offerta che hanno ricevuto l'offerta oltre quattro mesi dopo la presa in carico per età, titolo di studio e profiling**

	Totale	Femmine	Maschi
Totale	7,75	7,61	7,89
<i>Classe di età</i>			
15-18	12,10	13,75	11,12
19-21	6,65	6,70	6,62
22-24	7,04	6,41	7,74
25-29	7,81	7,76	7,89
<i>Titolo di studio</i>			
Fino alla licenza media	8,74	8,97	8,60
Qualifica/diploma professionale	3,59	2,94	3,99
Diploma istruzione secondaria superiore	8,19	7,84	8,55
Laurea	7,45	7,56	7,23
Titolo post laurea	9,59	9,88	8,77
<i>Indice di profiling</i>			
Basso	4,40	4,48	4,32
Medio-basso	5,49	6,32	4,98
Medio-alto	7,19	6,02	8,31
Alto	10,02	10,44	9,49

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

**Figura 4.13 - Quota di giovani che hanno ricevuto una proposta entro 4 mesi per mese**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL





### *Efficienza dei servizi e modelli di erogazione regionali*

Il PON IOG è stato attuato dalla rete dei servizi per l'impiego regionali che, come evidenziato nel paragrafo 2.5, presentano "forti elementi di disomogeneità" in termini organizzativi, che impattano inevitabilmente sui risultati ottenuti.

Un primo elemento di disomogeneità riguarda il volume di "forze" messe in campo dalle regioni nella prima fase del percorso previsto dal PON IOG, ovvero la presa in carico dell'utenza. È chiaro che, laddove il sistema pubblico si appoggia a operatori accreditati, potenziando così la rete territoriale dei servizi, i punti di erogazione dei servizi possono aumentare considerevolmente.

Peraltro, non tutti i modelli di erogazione predisposti dalle regioni, anche laddove interessavano soggetti esterni al sistema pubblico dei servizi per l'impiego, prevedevano il coinvolgimento degli operatori accreditati sin dalla "presa in carico" dei soggetti coinvolti. È quindi naturale che, nel complesso, siano i centri per l'impiego a rappresentare, per la gran maggioranza dei territori, la prima porta di accesso dei giovani al Programma.

Ciò che, almeno ad una prima analisi, sorprende, è che nelle regioni in cui sono presenti i soggetti accreditati, il carico di lavoro risulta essere generalmente sbilanciato a sfavore dei CPI. In altre parole, nella gran parte dei casi il numero di utenti che sono stati presi in carico dai centri per l'impiego è nettamente più elevato rispetto a quanto registrato per le strutture accreditate, sia in termini assoluti che come numero medio di individui per struttura. Nelle Marche, ad esempio, nonostante il numero di sportelli accreditati fosse nettamente più elevato di quello relativo ai CPI (con un rapporto di quasi 6 a 1), la quota di giovani presi in carico da strutture accreditate non raggiunge il 17% del totale. Ciò si traduce in un numero di utenti medio per gli sportelli degli operatori accreditati pari a 39, contro gli oltre 900 giovani cui ha dovuto far fronte mediamente ciascun CPI (AFOL), cifra molto lontana dai 195 utenti, ovvero quella che si sarebbe potuta registrare se l'utenza si fosse equamente distribuita tra tutte le 73 strutture complessivamente operanti sul territorio (vedi tabella 4.20).

Tale esempio è, tendenzialmente, estendibile a tutti i sistemi qui considerati, con la sola evidente eccezione della Lombardia, il cui modello di servizi per l'impiego regionali ha permesso di abbattere considerevolmente il carico di lavoro sulle singole strutture, sia pubbliche che accreditate, con valori medi molto vicini a quelli teorici dell'equi-distribuzione dell'utenza. Del resto, in tale regione il ricorso ad un sistema "aperto" di compresenza di operatori pubblici e privati esiste da tempo e, inoltre, opera attraverso il meccanismo della c.d. "dote", con modalità molto simile a quelle introdotte a livello nazionale dalla Garanzia Giovani.

**Tabella 4.20 – Distribuzione delle strutture e dei giovani presi in carico per regione e numero medio di presi in carico per struttura**

Regione di presa in carico	APL e altri enti accreditati			CPI			Totale		
	Numero strutture	Giovani presi in carico	Numero medio di Giovani presi in carico per struttura	Numero strutture	Giovani presi in carico	Numero medio di Giovani presi in carico per struttura	Numero strutture	Giovani presi in carico	Numero medio di Giovani presi in carico per struttura
Piemonte	219	10.475	48	30	6.262	209	249	16.737	67
Valle d'Aosta				2	1.243	622	2	1.243	622
Lombardia	603	26.625	44	50	3.123	62	653	29.748	46
P.A. di Trento				12	2.664	222	12	2.664	222
Veneto	109	4.352	40	44	24.554	558	153	28.906	189
Friuli Venezia Giulia				18	8.042	447	18	8.042	447
Liguria				14	5.843	417	14	5.843	417
Emilia Romagna				40	34.836	871	40	34.836	871
Toscana				40	28.699	717	40	28.699	717
Umbria				5	9.702	1.940	5	9.702	1.940
Marche	60	2.333	39	13	11.877	914	73	14.210	195
Lazio				38	35.189	926	38	35.189	926
Abruzzo				15	14.575	972	15	14.575	972
Molise	1	48	48	3	3.417	1.139	4	3.465	866
Campania	53	8.138	154	46	26.793	582	99	34.931	353
Puglia				44	30.083	684	44	30.083	684
Basilicata				8	10.006	1.251	8	10.006	1.251
Calabria	56	2.780	50	16	17.826	1.114	72	20.606	286
Sicilia	1	72	72	65	101.896	1.568	66	101.968	1.545
Sardegna				28	24.833	887	28	24.833	887
<b>Totale</b>	<b>1.102</b>	<b>54.823</b>	<b>50</b>	<b>531</b>	<b>401.463</b>	<b>756</b>	<b>1.633</b>	<b>456.286</b>	<b>279</b>

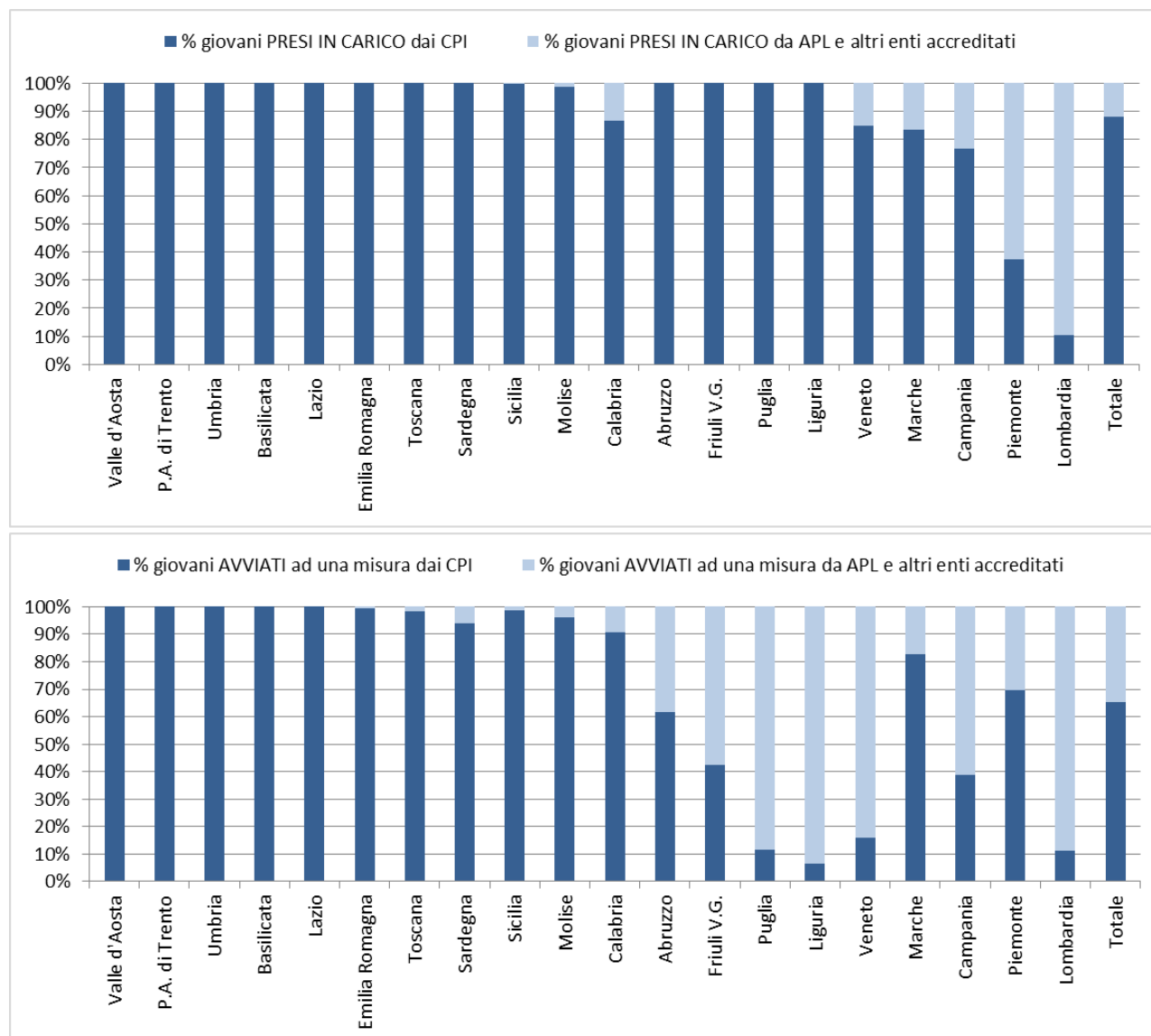
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

Al di là dei diversi modelli individuati nei differenti sistemi regionali, è comunque indubbio che il Piano Garanzia Giovani abbia rappresentato, per i centri per l'impiego un forte elemento di sfida (cfr. paragrafo 2.5), ma non ovunque tale sfida ha avuto la stessa intensità. Il volume medio di utenza per CPI, infatti, presenta forti disomogeneità territoriali: sia passa dai 62 giovani presi in carico in media dai CPI lombardi, agli oltre 1.900 dell'Umbria. Va evidenziato che, con la sola eccezione di quest'ultima, tutte le regioni che superano la soglia dei 1.000 utenti per CPI sono regioni meridionali (Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia).

Il contributo all'alleggerimento del carico di lavoro dei CPI da parte delle APL si evidenzia maggiormente nella fase di proposta e avvio di una politica. Si rilevano, infatti, diversi modelli regionali di erogazione dei servizi: un primo gruppo di regioni, assai corposo in verità, nel quale sia la presa in carico che l'erogazione delle misure sono quasi totalmente esclusiva dei CPI (vedi figura 4.14). Un secondo gruppo, composto da Abruzzo, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Liguria e Veneto, nel quale a fronte della presa in carico a titolarità dei CPI, la fase di erogazione della misura vede un ruolo importante (in termini di utenza servita) delle APL e degli operatori accreditati. A questi due gruppi se ne aggiunge un

terzo in cui tali strutture sono molto coinvolte già nella fase di presa in carico (Campania, Piemonte e Lombardia).

**Figura 4.14 – Percentuale di giovani presi in carico e avviati ad una misura per struttura e regione**



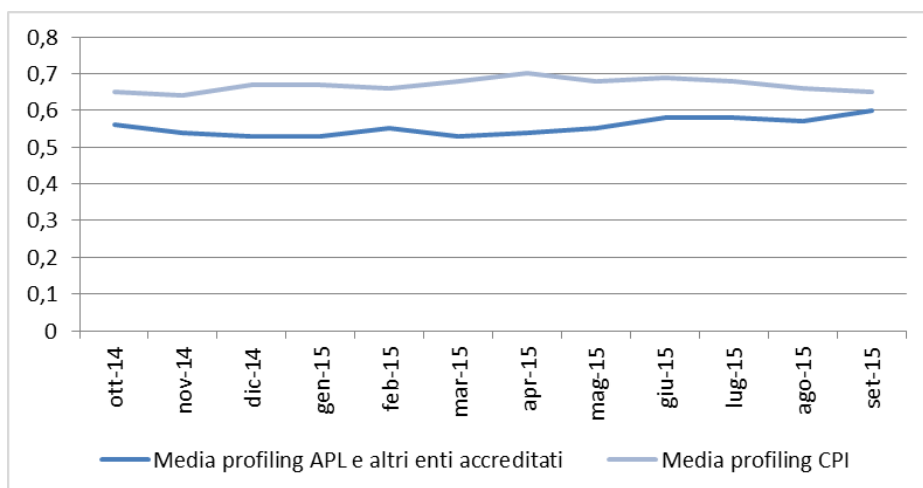
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

È interessante indagare le caratteristiche dei giovani che sia nella fase di presa in carico che nella fase di erogazione delle misure si rivolgono ad un CPI o ad un APL o ente accreditato. Tali informazioni in maniera sintetica possono essere tratte dai confronti tra le distribuzioni dell'indice di profiling per i presi in carico e per i giovani che hanno avviato una misura all'interno della Garanzia Giovani a seconda della struttura che ha erogato il servizio.

Le analisi condotte evidenziano come i giovani che si rivolgono agli enti accreditati hanno caratteristiche molto diverse da coloro che hanno usufruito dei servizi offerti dal 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

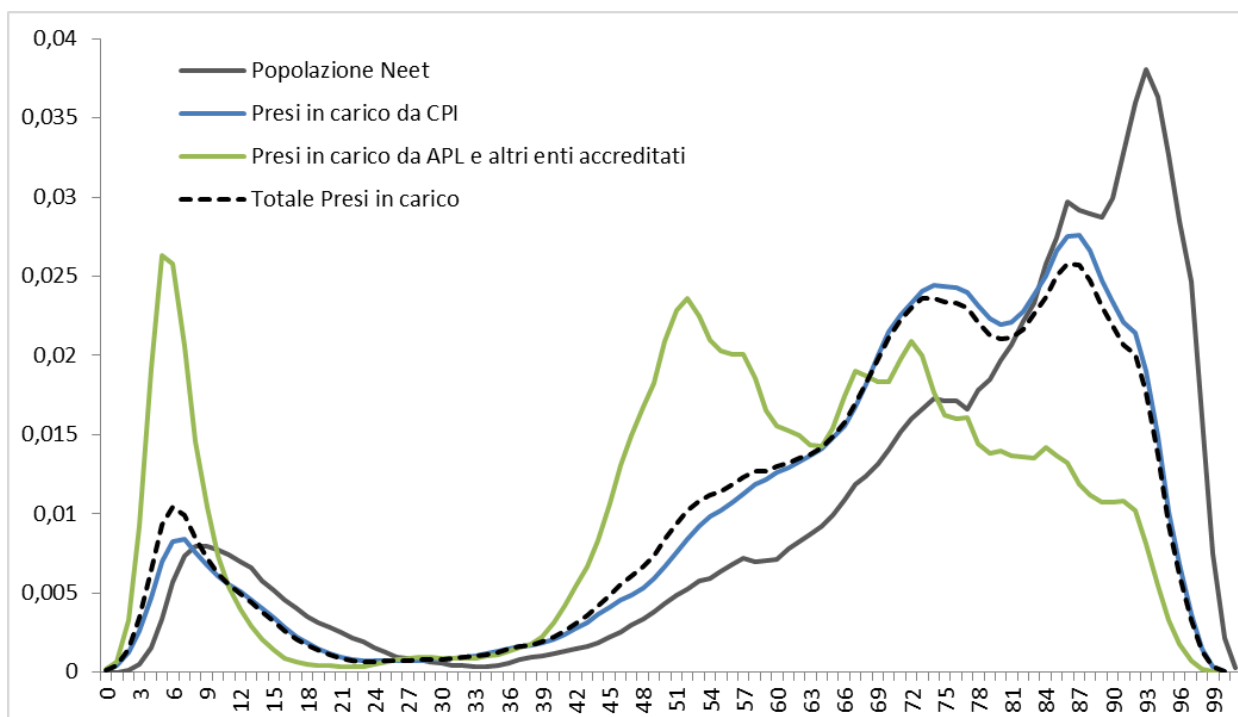
offerti dagli operatori privati presentano un indice di profiling medio molto più basso di quanto rilevato per coloro che si sono rivolti ai centri per l'impiego (vedi figure 4.15 4.16 e 4.17).

**Figura 4.15 - Valore dell'indice di profiling dei giovani avviati ad una misura per mese di presa in carico e struttura di erogazione**



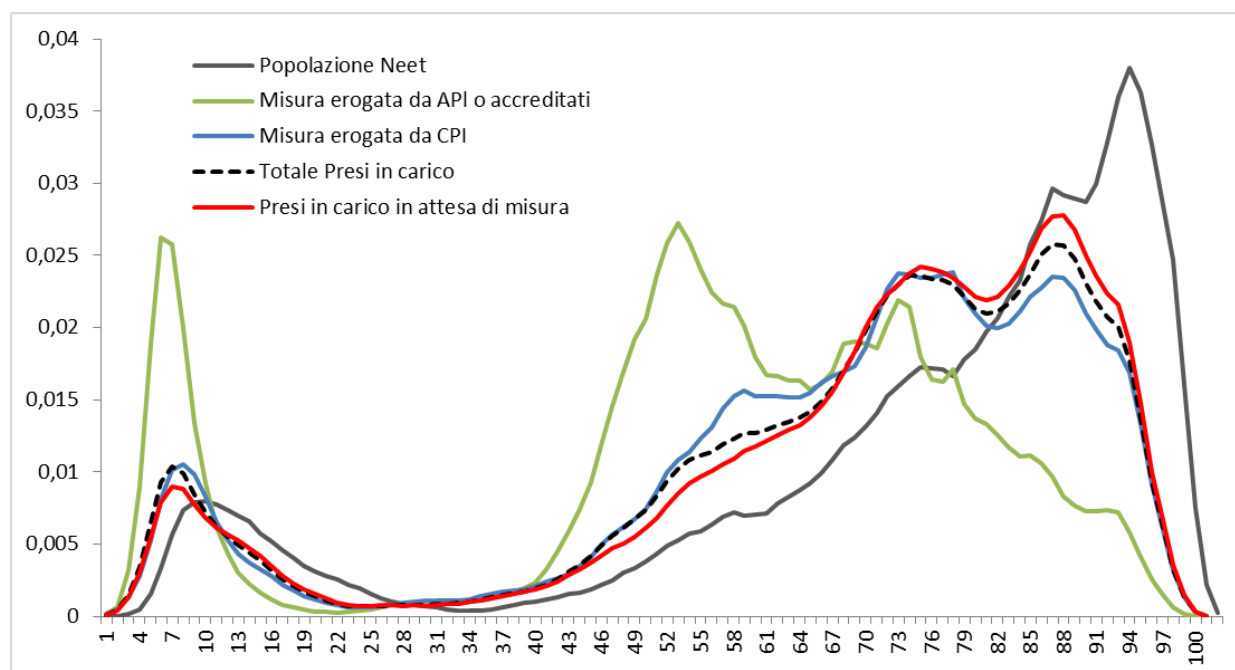
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

**Figura 4.16- Distribuzioni dell'indice di profilazione per i giovani che sono stati presi in carico per struttura di erogazione del servizio**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

**Figura 4.17 - Distribuzioni dell'indice di profilazione per i giovani che hanno avviato una misura per struttura di erogazione del servizio**



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

In altre parole, i CPI, oltre a trattare, come già evidenziato, numeri di utenti decisamente più elevati di quelli delle APL e gli 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 hanno più difficoltà ad entrare nel mercato del 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 formative-occupazionali proprio al target prioritario del programma.

*La qualità dei servizi erogati e dell'offerta ricevuta nella percezione dei giovani NEET: evidenze dall'indagine sulla soddisfazione dell'utenza*

In questo paragrafo si propone un'analisi della capacità dei SPI di rispondere alle attese iniziali dei giovani e di contribuire al conseguimento degli obiettivi previsti dalla Garanzia Giovani, attraverso le informazioni raccolte nella seconda rilevazione dell'indagine sulla soddisfazione dell'utenza, realizzata nel mese di luglio 2015<sup>106</sup>.

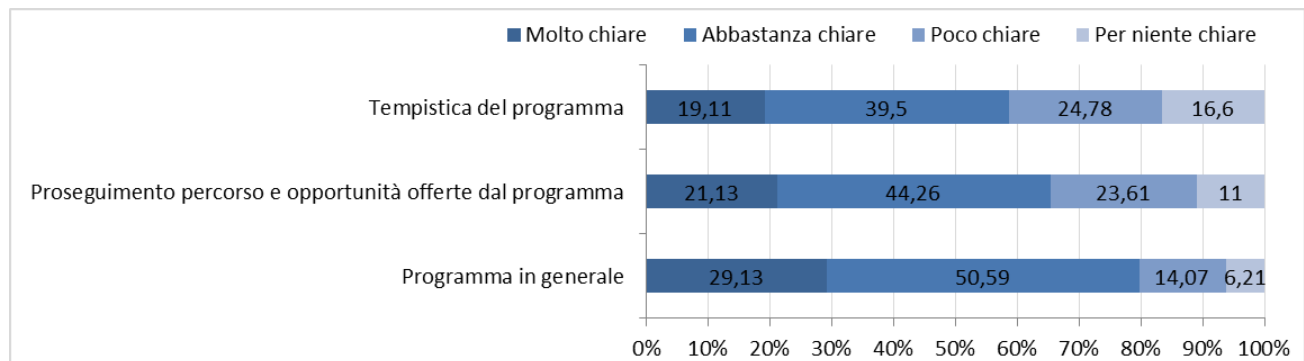
Con la sottoscrizione del patto, il percorso individuale del giovane inizia a prendere concretamente forma, tanto nelle sue linee generali, quanto nel dettaglio relativo al prosieguo delle attività connesse alla presa in carico e all'accesso alle misure, nonché alla tempistica ad esse relative.

<sup>106</sup> Si veda il cap. 3 per una descrizione dell'indagine.



Il giudizio espresso dai presi in carico sulla qualità delle informazioni ricevute si colloca prevalentemente nell'area "molto/abbastanza chiare"; tale giudizio positivo decresce man mano che dalle informazioni di carattere più generale si passa alle informazioni sul prosieguo dei percorsi e alla tempistica (vedi figura 4.18). A complemento, tende ad incrementarsi fin quasi a triplicare (dal 6,2% al 16,6%) l'area dei giudizi molto negativi (informazioni "per niente chiare") e ad irrobustirsi fino a interessare quasi un giovane su quattro l'area dei giudizi negativi (informazioni "poco chiare").

**Figura 4.18 - Giudizi sulle informazioni ricevute**

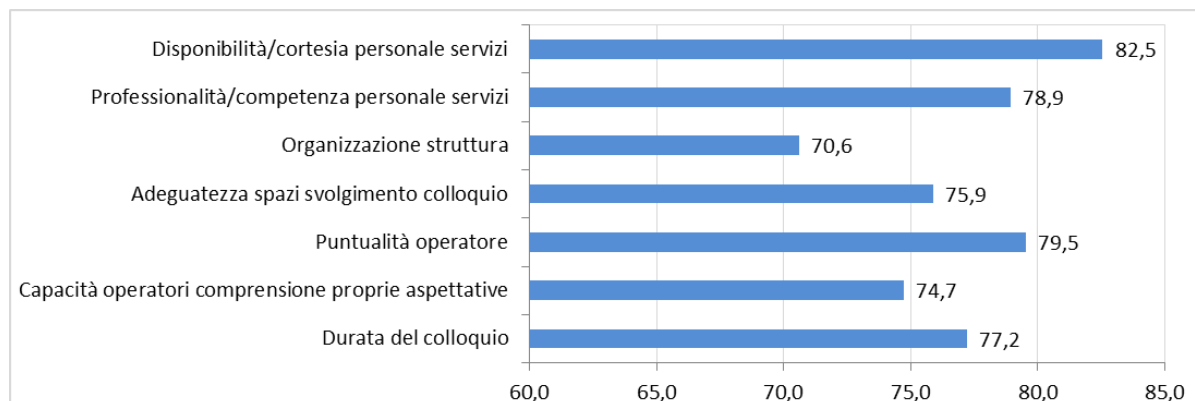


Fonte: ISFOL –MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

I dati confermano quanto già evidenziato nella prima indagine, condotta a marzo, i giudizi sulla chiarezza delle informazioni ricevute peggiorano man mano che il loro dettaglio (modi e tempi dei percorsi) si fa più stringente. Persiste, quindi, una difficoltà per servizi per il lavoro nel fornire indicazioni precise e puntuali sulla tempistica e le modalità di svolgimento delle politiche, nonostante il Programma nel suo complesso sia uscito dalla fase di "messa a regime" e sia entrato in una fase più "matura" di implementazione.

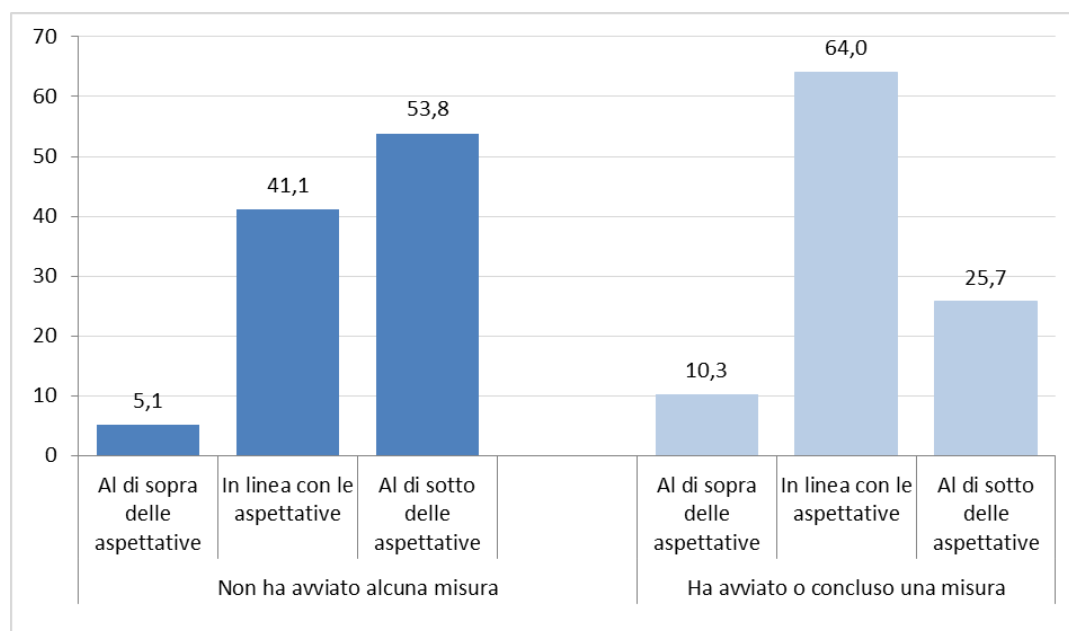
Quando i giovani escono dalla fase puramente amministrativa (registrazione e adempimenti vari) ed iniziano la fase di definizione del proprio percorso individuale il giudizio espresso sui servizi ricevuti e sul funzionamento delle strutture nel loro complesso è orientato in senso positivo.

Mano a mano che la Garanzia Giovani, e quindi anche il PON IOG, entra nella fase più avanzata di attuazione, si evidenzia, presso i giovani, un incremento delle attese verso il suo svolgimento ed i suoi esiti (in termini di opportunità). Ciò si traduce in una valutazione certo positiva ma anche esigente: verso le dimensioni organizzative e logistiche che presiedono l'erogazione dei servizi, in corrispondenza delle quali i giudizi sono più contenuti rispetto alle altre dimensioni (organizzazione: 70,6% di giudizi positivi, adeguatezza degli spazi, 75,9%), capacità di comprendere le proprie aspettative (74,7%); verso le componenti legate alla professionalità, alla puntualità e alla capacità di "efficace lettura" delle aspettative dell'utente da parte degli operatori (vedi figura 4.19). In questi casi, i giudizi positivi sono senz'altro più marcati (tra il 75% e l'80%), ma si fanno un po' più mitigati rispetto alla prima tornata d'indagine, svolta più a ridosso dell'avvio del programma.

**Figura 4.19 - Grado di soddisfazione espresso sul servizio ricevuto**

Fonte: ISFOL –MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

Per quanto riguarda il giudizio complessivo sui servizi ricevuti rispetto alle aspettative iniziali dei giovani, è possibile osservare una prevedibile differenza di valutazione tra coloro che hanno o meno ricevuto una misura. In particolare ciò si evidenzia nel dimezzamento della percentuale di coloro che esprimono un giudizio “al di sotto delle aspettative” iniziali, una volta ricevuta una misura, e parallelamente nell’irrobustimento della quota di giudizi “in linea” con le attese (vedi figura 4.20).

**Figura 4.20 - Giudizio complessivo sui servizi ricevuti in relazione alle aspettative dei giovani utenti.**

Fonte: ISFOL –MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

Partendo dal giudizio complessivo espresso dal giovane sull’esperienza realizzata nell’ambito della Garanzia Giovani si è stimato, in modo indiretto, quanto la domanda di servizi da parte dell’utenza abbia presentato un profilo “tipizzato” a cui sia corrisposta un’offerta coerente da parte dei Servizi per il lavoro.



Nella tabella 4.21 sono riportate le percentuali di giudizi positivi (“abbastanza” e “molto d’accordo”) rispetto agli esiti del servizio di orientamento/accompagnamento erogato dai SPI nella fase di presa in carico e di avvio ad una specifica misura.

**Tabella 4.21 - Giudizio sull’esperienza da parte degli avviati a misura (per Struttura presso cui sottoscritto patto)**

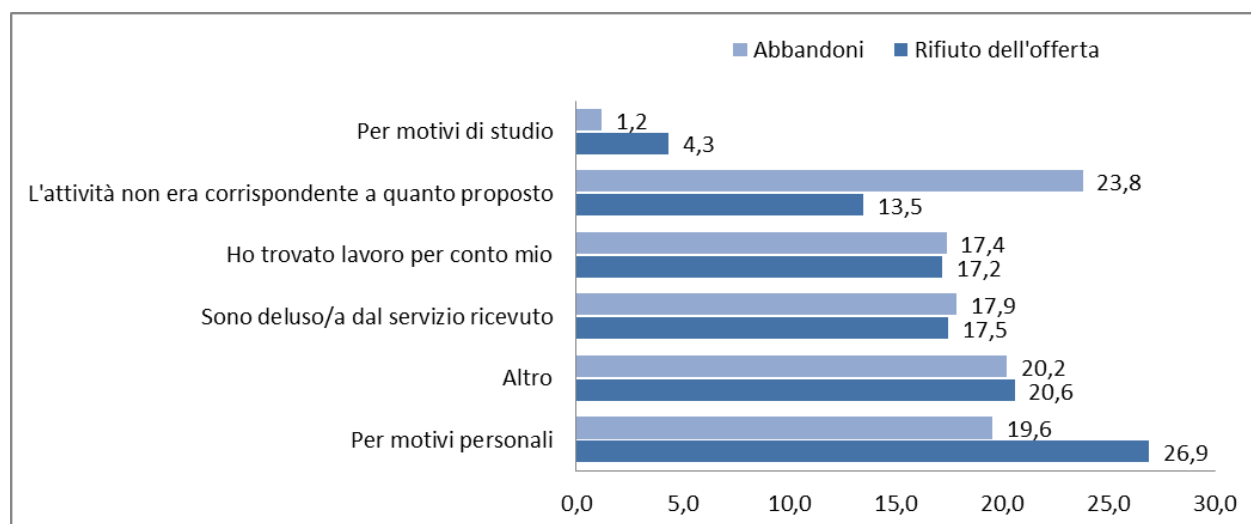
Avviati ad una misura per Struttura presso cui sottoscritto patto			
Giudizio sull'esperienza	CPI	APL	Totale
Utile per trovare lavoro	68,3	74,0	69,5
Utile per allargare i contatti nel mercato del lavoro	72,3	75,1	73,0
Utile per chiarire i propri obiettivi professionali	69,6	73,5	70,4
Utile per accrescere competenze	77,5	79,5	78,1

Fonte: ISFOL –MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

In almeno il 70% degli utenti avviati si ritiene utile aver beneficiato della misura erogata in prospettiva di un incremento delle possibilità di trovare lavoro (69,5%), ed ancor più per ampliare i propri contatti nel mercato del lavoro (73%) e per accrescere le proprie competenze (78,1%). In ogni caso, la partecipazione alla misura ha contribuito a chiarire gli obiettivi professionali dei partecipanti (70,4%).

A completamento di quanto sopra osservato, appare utile concentrare l’attenzione sulle cause alla base dei rifiuti o dell’interruzione delle attività offerte da parte dei giovani. Nel complesso il 12,4% degli utenti che sono stati avviati ad una misura hanno interrotto o rifiutato l’attività loro offerta. Tra questi, l’83,2% dei casi è costituito da rifiuti dell’offerta ricevuta, mentre il 16,8% è rappresentato da abbandoni dell’attività iniziata a seguito della proposta ricevuta. A tal proposito, il questionario di *customer* indaga le motivazioni alla base del rifiuto ovvero dell’abbandono, fornendo così una *proxy* della qualità dell’offerta ricevuta (vedi figura 4.21).

**Figura 4.21 - Motivi del rifiuto dell’offerta**



Fonte: ISFOL –MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

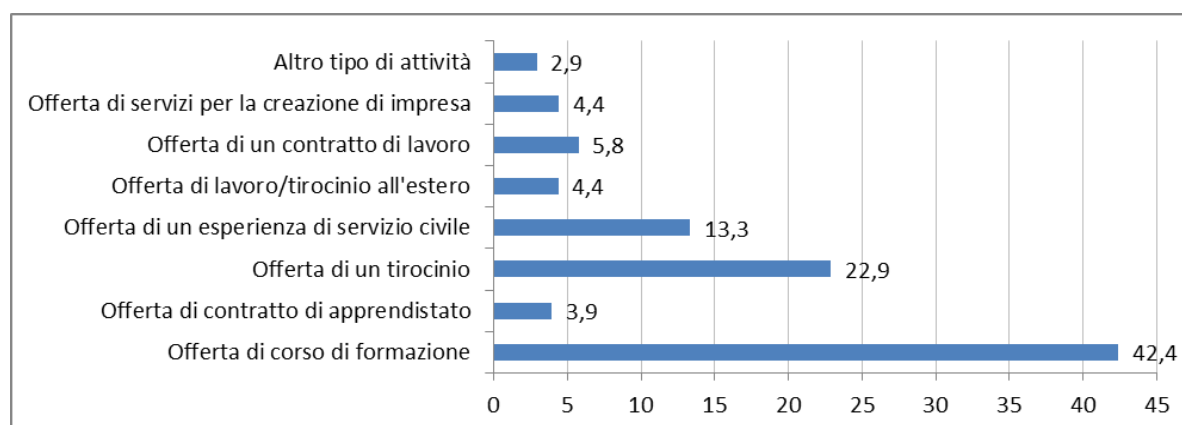
Come si evince dalla figura, tra coloro che hanno rifiutato l’offerta si può osservare la prevalenza delle “motivazioni personali” (26,9%), vale a dire quelle più nettamente ascrivibili al concorso di fattori



indipendenti dalla volontà e dalla motivazione delle persone a proseguire le attività intraprese. Per contro, tra coloro che hanno abbandonato le attività, la motivazione prevalente è costituita – com'è lecito aspettarsi – dall'incongruenza della proposta ricevuta rispetto alle proprie aspettative (23,8%). In entrambe le tipologie di rifiuto o interruzione dell'offerta, un ulteriore 17% circa è motivato dal conseguimento dell'obiettivo occupazionale non per effetto del programma, ma come risultato dell'autonoma attività di ricerca del giovane.

Tra quanti hanno rifiutato un'offerta, circa il 42% non ha accettato il corso di formazione proposto, il 22,9% un tirocinio extra curriculare e circa il 13,3% un'esperienza di servizio civile (vedi figura 4.22).

**Figura 4.22 - Rifiuti per tipologia di offerta ricevuta**



Fonte: ISFOL –MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

Volendo infine fare un raffronto tra le performances dei CPI e delle APL è possibile osservare come in entrambe le serie di dati prese a riferimento i profili dei giudizi espressi dagli utenti suddivisi per tipo di struttura presso cui hanno sottoscritto il patto di attivazione siano sostanzialmente sovrapponibili (vedi tabella 4.22).

**Tabella 4.22 - Motivo rifiuto o interruzione attività offerta per Struttura presso cui sottoscritto patto**

Motivo rifiuto o interruzione attività offerta	Struttura presso cui sottoscritto patto			
	CPI	APL	Altro	Totale
Sono deluso/a dal servizio ricevuto	17,7	18,5	10,5	17,5
L'attività non era corrispondente a quanto proposto	12,5	22,8	19,4	13,5
Ho trovato lavoro per conto mio	16,8	19,0	23,8	17,2
Per motivi di studio	4,2	4,8	5,4	4,3
Per motivi personali	28,3	14,8	18,1	26,9
Altro	20,5	20,1	22,8	20,6
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: ISFOL –MLPS Rilevazione sul grado di soddisfazione degli utenti del Piano Garanzia Giovani (luglio 2015)

Appare evidente come gli elementi in grado di incidere sul giudizio dei giovani utenti non siano, almeno in questa fase, ascrivibili alla natura del provider, quanto piuttosto alle caratteristiche della misura in sé, al concorso di soggetti ulteriori e diversi dai servizi per il lavoro, il cui ruolo – essenziale – rimane



circoscritto alla fase di profilazione, orientamento e rinvio, tempestivo e puntuale, dei giovani alle misure più appropriate.

### 4.3 Valutazione dei risultati

#### 4.3.1 *Gli esiti occupazionali dei beneficiari delle misure del PON IOG*

Come già detto nell'introduzione, tra gli indicatori previsti dall'IOG figurano quelli di risultato immediato che danno conto degli esiti occupazionali dei partecipanti ad una misura finanziata dalla IOG, osservati entro le 4 settimane dalla conclusione della misura. Poiché i dati sono aggiornati al 30 settembre 2015, per poter garantire l'osservazione della condizione occupazionale a 4 settimane dalla chiusura/uscita dal Programma, sono stati presi in considerazione gli interventi (IOG e non IOG) conclusi entro il 31 agosto 2015. Rispetto al numero complessivo di giovani che hanno completato una misura IOG al 30 settembre 2015 (33.793, vedi capitolo 3), i giovani che hanno completato una misura IOG al 31 agosto 2015 sono 27.572.

Il quadro che emerge dall'analisi degli esiti occupazionali quattro settimane dopo la fine della partecipazione alla misura è nel complesso positivo. I giovani che completano un intervento IOG e che risultano occupati quattro settimane dopo sono il 34,8% (vedi tabella 4.23).

Gli uomini hanno un tasso di inserimento più elevato delle donne: 35,5% contro il 34,1%.

Le classi di età in cui si registrano i tassi di occupazione più elevati sono 25-29 anni (38,7%). In generale sia per gli uomini che per le donne i tassi di occupazione crescono al crescere dell'età. Una correlazione positiva del tasso di inserimento si osserva anche per il titolo di studio, sia per gli uomini che per le donne: 23,3% per livello ISCED 1-2, 37,0% per livello ISCED 3-4 e 41,1% per livello ISCED 5-8.

L'occupabilità degli individui è ovviamente correlata anche alla regione di domicilio; le regioni che registrano i tassi sensibilmente più elevati della media sono quelle che appartengono all'area geografica *more developed* del nord-ovest (47,2%).

Rispetto alla probabilità di trovarsi nella condizione di NEET, i tassi di inserimento più elevati si registrano per gli individui con minore difficoltà ad inserirsi in un percorso di studio o a trovare lavoro: il tasso di inserimento dei giovani con indice di profiling basso raggiunge il 53% mentre è circa il 21% per i giovani con livelli di profilazione elevato.

Si osserva che coloro che erano inattivi al momento della registrazione al Programma presentano tassi occupazionali più alti rispetto a chi si dichiarava in cerca di un'occupazione.

A quattro settimane dalla conclusione della misura emerge quindi che le maggiori chance occupazionali sono appannaggio degli individui non giovanissimi e fortemente scolarizzati, soggetti forti che hanno maggiori probabilità di trovare un lavoro anche in assenza della misura.

**Tabella 4.23 - Tassi di inserimento occupazionali a 4 settimane dalla conclusione della misura**

	Giovani che hanno completato intervento IOG		
	Femmine	Maschi	Totale
Totale	34,1	35,5	34,8
<i>Età al momento della registrazione</i>			
15-18anni	12,2	14,7	13,9
19-24anni	35,5	38,8	37,2
25-29anni	37,1	40,7	38,7
<i>Titolo di studio</i>			
ISCED 1-2	20,7	24,7	23,3
ISCED 3- 4	35,0	38,8	37,0
ISCED 5-8	40,2	42,9	41,1
<i>Area geografica del domicilio</i>			
MD:nord-ovest	47,8	46,8	47,2
MD:nord-est	29,3	25,4	27,4
MD:centro	33,0	35,1	34,1
TR	16,5	16,3	16,4
LD	17,9	24,5	21,1
<i>Indice di profiling</i>			
Basso	52,3	53,7	53,0
Medio-basso	39,4	44,4	42,5
Medio-alto	36,5	33,7	35,0
Alto	19,8	22,2	20,9
<i>Condizione occupazionale al momento della registrazione</i>			
In cerca di occupazione di breve durata	33,2	35,6	34,4
In cerca di occupazione di lunga durata	26,9	29,6	28,2
Inattivi	40,1	39,4	39,7
<i>Servizio di base</i>			
Senza servizio di base	24,6	22,8	23,7
Con servizio di base	41,2	43,8	42,6

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

I tassi di inserimento più elevati, a 4 settimane dalla conclusione dell'intervento, si registrano nelle misure del tirocinio (30,0%) e della formazione 2-A per l'inserimento lavorativo (22,3%) (vedi tabella 4.24). In entrambi i casi, se le misure vengono affiancate dall'accompagnamento al lavoro, i tassi di inserimento occupazionali aumentano sensibilmente: 38,7% di occupati per chi ha concluso la misura del tirocinio e 24,4 % per chi ha concluso un corso di formazione per l'inserimento lavorativo.

Tali valori sono comunque inferiori rispetto al dato medio complessivo, pari al 34,8%, poiché quest'ultimo dato comprende gli elevati tassi di inserimento di quanti hanno usufruito del solo servizio di accompagnamento al lavoro con eventuale bonus occupazionale per l'impresa, che sono individui mediamente più forti sul mercato del lavoro (basso livello del profiling).

**Tabella 4.24 - Tassi di inserimento occupazionali per misura PON IOG conclusa**

	Femmine	Maschi	Totale	Senza accompagnamento	Con accompagnamento
misura 2-A	24,0	20,7	22,3	17,7	24,4
misura 2-B	1,5	3,4	2,8	2,6	0,0
misura 5	28,9	31,2	30,0	27,9	38,7
misura 6	9,3	4,8	7,7	7,5	9,4
misura 7	3,0	6,1	4,7	5,2	3,8
misura 8	5,6	5,3	5,4	5,2	6,9

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

Di seguito vengono descritte le principali caratteristiche del lavoro trovato.

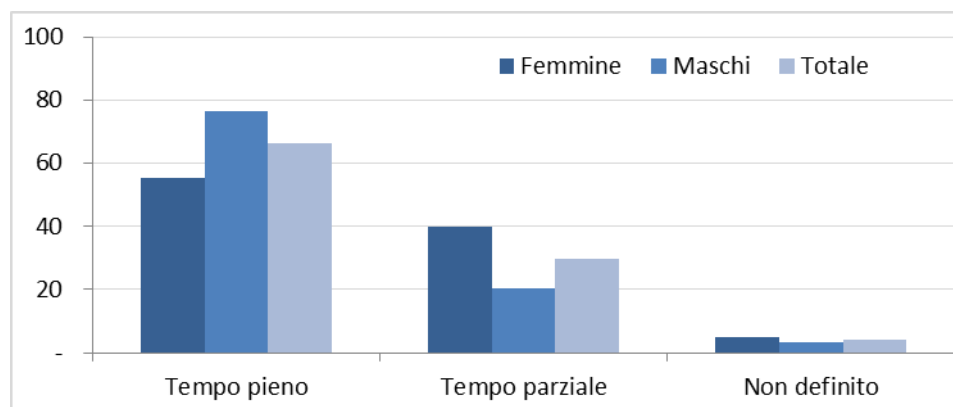
Il 35% dei giovani occupati ha trovato un lavoro a tempo determinato (36,5% per le donne e 34% per gli uomini), ma consistente è anche la quota di coloro che sono occupati a tempo indeterminato (26,4%) (vedi tabella 4.25). Spicca inoltre l'alta percentuale degli occupati con contratti di apprendistato (31,9%).

**Tabella 4.25 - Tipo di contratto di lavoro per genere**

	Femmine	Maschi	Totale
Indeterminato	24,0	28,6	26,4
Determinato	36,5	34,0	35,2
Apprendistato	31,3	32,5	31,9
Intermittente	4,9	3,3	4,1
Contratti di collaborazione	2,6	1,4	1,9
Altro	0,7	0,2	0,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

Due terzi degli occupati hanno trovato un lavoro a tempo pieno (vedi figura 4.23). Circa il 40% delle donne occupate ha un lavoro a tempo parziale mentre per gli uomini la percentuale si dimezza.

**Figura 4.23 - Tipo di orario di lavoro per genere**

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL



Poco meno di un terzo degli occupati svolge una professione qualificata nelle attività commerciali e nei servizi, ma emerge una specializzazione nelle professioni in base al genere (vedi tabella 4.26). Infatti le donne appaiono concentrate sia in questa categoria che nelle professioni esecutive nel lavoro d'ufficio, che rappresentano oltre il 70% delle occupate. Gli uomini invece si distribuiscono in maniera più omogenea tra le diverse professioni.

**Tabella 4.26 -Tipo di professione per genere**

	Femmine	Maschi	Totale
Legislatori, imprenditori e alta dirigenza	0,2	0,1	0,1
Professioni intellettuali, scientifiche e di elevata specializzazione	4,5	4,2	4,4
Professioni tecniche	12,7	12,0	12,3
Professioni esecutive nel lavoro d'ufficio	29,6	14,4	21,6
Professioni qualificate nelle attività commerciali e nei servizi	40,8	24,0	32,0
Artigiani, operai specializzati e agricoltori	4,2	22,1	13,6
Conduttori di impianti, operai di macchinari fissi e mobili e conducenti di veicoli	2,1	10,0	6,3
Professioni non qualificate	5,9	13,2	9,7
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS – BDPAPL

#### 4.3.2 Valutazione di impatto

##### Premessa

In questo paragrafo si propongono i risultati della valutazione di impatto realizzata con approccio controfattuale. Essa intende stimare gli effetti netti della IOG, ossia la differenza tra l'esito (outcome) osservato sulla popolazione dei trattati e quello che si sarebbe osservato sulla stessa popolazione in assenza di trattamento. La variabile di outcome ( $y$ ) è dicotomica e rappresenta la condizione di occupato ( $y=1$ ) e non occupato ( $y=0$ ) alla data di riferimento del 30 settembre 2015. L'ambito nel quale ci si muove è quello non sperimentale tipico di un disegno di valutazione ex-post, implementato successivamente all'attuazione della politica/programma oggetto di valutazione.

Come si è visto nell'esercizio di simulazione condotto nel paragrafo 4.3.2 l'adesione alla Garanzia Giovani da parte del giovane è soggetta ad un processo di (auto)selezione, dal momento che la partecipazione alla Garanzia Giovani avviene su base volontaria. La teoria spinge a ritenere che un tale processo di (auto)selezione sia indotto non soltanto da un insieme ( $X$ ) di caratteristiche dell'individuo osservabili (selection on observables), ma anche da un insieme di altre caratteristiche dell'individuo intrinseche e non osservabili (selection on unobservables) che rendono il trattamento ( $D$ ) un fattore endogeno del sistema/modello di riferimento.

In questo rapporto non si terrà conto di quest'ultimo aspetto ma ci si muoverà all'interno dell'ipotesi che la selezione (ossia il trattamento) sia spiegata da un insieme di caratteristiche osservate ( $X$ ). In altre parole l'assunzione di partenza è che il *bias* dovuto alla selezione sulle inosservabili è nullo, o quantomeno trascurabile (assunzione di indipendenza delle medie condizionate – *Conditional Mean Independence assumption*). È difficile stabilire quanto sia forte questa assunzione, sia perché mancano



delle procedure statistiche standard in grado di testarne la validità, sia perché la sua validità è in parte legata anche alle caratteristiche del gruppo di controllo utilizzato e al tipo di effetto che si intende stimare. Nell'approccio controfattuale si distinguono infatti tre tipologie di effetti:

1. ATE (*average treatment effect*): rappresenta l'effetto del trattamento sull'intera popolazione. Nel caso del Programma IOG, l'ATE dovrebbe corrispondere all'effetto che il trattamento avrebbe sulla generica popolazione NEET ammissibile al programma. Da un punto di vista computazionale l'ATE è sempre calcolabile ma la sua validità teorica è vincolata al fatto che il set dei trattati e dei controlli rappresentino l'intera popolazione e non un sottoinsieme;
2. ATET (*average treatment effect on treated*): rappresenta l'effetto del trattamento sull'insieme della popolazione dei trattati. L'effetto è sempre misurato come differenza tra la media dell'*outcome* osservato  $E(y_1 | D=1)$  e valore medio dell'*outcome* che si sarebbe osservato sulla stessa popolazione dei trattati in assenza di trattamento  $E(y_0 | D=1)$
3. ATENT (*average treatment effect on non treated*): rappresenta l'effetto del trattamento sull'insieme della popolazione dei non trattati. Anche in questo caso vale quanto detto a proposito dell'ATET con la differenza che la situazione fattuale e controfattuale è riferita alla popolazione dei non trattati:  $E(y_1 | D=0) - E(y_0 | D=0)$ .

I tre effetti coincidono quando le corrispondenti popolazioni sono "statisticamente" equivalenti nelle caratteristiche sia osservabili che non osservabili, cioè si è in assenza di *selection bias* (è il caso ad esempio degli esperimenti randomizzati).

Le stime degli effetti netti condotta in questo rapporto si limiterà all'ATET e per l'approssimazione della situazione controfattuale si farà ricorso ad un gruppo di confronto composito:

- giovani che si sono iscritti in Garanzia Giovani da oltre 120 giorni non ancora presi in carico con stato di adesione "attivo", cioè non usciti dalla Garanzia per ripensamento o per cancellazione di ufficio;
- giovani che si sono iscritti in Garanzia Giovani e sono stati presi in carico presso un Servizio competente da oltre 120 giorni, ma al 30 settembre non hanno ricevuto una proposta di policy;
- giovani con età in anni compiuti al 30 settembre non superiore a 30 anni, non sono iscritti in Garanzia Giovani e registrati presso un centro per l'impiego.

La scelta di limitare la stima all'effetto netto sui soli trattati, unita alle caratteristiche intrinseche del gruppo di controllo (soggetti interni al Programma o in cerca di occupazione tramite iscrizione presso un centro per l'impiego), può proteggere le stime dalla distorsione da selezione sulle non osservabili rendendo in qualche modo più robusta l'ipotesi di validità della CMI e dunque ammettere l'assenza, o la trascurabilità, della distorsione dovuta alla presenza di selezione sulle non osservabili.

Nel paragrafo riferito alla descrizione della banca dati vengono forniti i dettagli delle diverse popolazioni che compongono da un lato i trattati e dall'altro i non trattati (gruppo di confronto o di controllo).



### Aspetti definitivi

Benché in questo rapporto non si danno elementi di teoria sui modelli applicati (sia parametrici che non parametrici), è utile riassumere alcuni aspetti definitivi e terminologici.

Definiamo tre insiemi di variabili:

$y$  -> è l'*outcome* (risultato) della politica, assume il valore 0 "zero" per la condizione di "non occupato" e 1 "uno" per la condizione di "occupato"

$D$  -> è la variabile del trattamento, assume il valore 0 "zero" se l'individuo non è destinatario della politica (diremo che appartiene al gruppo di confronto) e il valore 1 "uno" se l'individuo è destinatario della policy (diremo che appartiene al gruppo dei trattati)

$X$  -> è l'insieme delle variabili osservabili (covariate) utilizzate nei modelli per controllare la *selection bias*. Tali variabili hanno la duplice caratteristica di influenzare sia la variabile trattamento (spiegano cioè il meccanismo di selezione) sia l'*outcome* (agiscono sulla probabilità di essere occupato indipendentemente dal trattamento)

In accordo con le definizioni appena date, con  $y_0$  e  $y_1$  si farà riferimento al valore della variabile *outcome* in assenza ( $D=0$ ) o in presenza ( $D=1$ ) del trattamento.

Con tale terminologia, l'effetto medio del trattamento sui trattati (ATET) può essere quindi definito come:

$$ATET = \frac{1}{n} \sum_{D=1}^n (y_{i1} - y_{i0}), \quad \text{per } D = 1$$

Il problema è che  $y_{i0}$  per  $D=1$  non è osservato, esso rappresenta infatti il valore dell'*outcome* che si sarebbe osservato in assenza di trattamento per l' $i$ -esimo individuo trattato. Quindi la generica stima dell'ATET è:

$$\widehat{ATET} = \frac{1}{n} \sum_{D=1}^n (y_{i1} - \widehat{y}_{i0}) \quad \text{per } D = 1$$

Analogamente si definisce l'ATENT e l'ATE, quest'ultimo potrebbe essere visto come una media ponderata dei due effetti ATE e ATENT. Tutti i modelli che affrontano questa materia, siano essi parametrici o non parametrici, possono essere ricondotti a metodi di imputazione dell'*outcome* non osservato (*missing value*). In generale per l'imputazione del valore dell'*outcome* non osservato ci si avvarrà delle informazioni contenute nell'insieme delle variabili  $X$ .

Si è detto che la validità dei modelli di selezione sulle osservabili poggia sulla validità dell'assunto della CMI, che con parole diverse può essere semplificato in questo modo: controllando (o condizionando) per tutte variabili osservabili  $X$ , allora il valore medio dell'*outcome* (in assenza o presenza di trattamento) è indipendente dal trattamento stesso:

$$E(y_0 | X, D = 0) = E(y_0 | X, D = 1) = E(y_0 | X)$$

$$E(y_1 | X, D = 0) = E(y_1 | X, D = 1) = E(y_1 | X)$$



Sotto la validità della CMI, si può sostituire al termine non osservato  $E(y_0 | X, D = 1)$  il valore osservato  $E(y_0 | X, D = 0)$  a parità di  $X$ .

Come sarà chiarito oltre, data la forte eterogeneità a livello regionale sia in termini delle caratteristiche  $X$  dei giovani trattati, che delle politiche erogate, l'effetto medio complessivo stimato sarà il risultato di una aggregazione di  $N$  (numero delle regioni coinvolte) stime indipendenti degli ATET.

### *Descrizione dei dati*

Le analisi di valutazione del PON IOG del presente rapporto si basano sul contenuto informativo della BDPAPL. La banca dati unisce, per ciascun individuo, l'informazione della Scheda Anagrafica Professionale (SAP), gestita localmente dal CPI, con le informazioni dell'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie nel quale vengono registrati i rapporti di lavoro di natura dipendente (inclusi i tirocini extra curriculari 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. Dagli archivi delle SAP sono stati estratti tutti gli individui che al 30 settembre 2015 avevano un'età non superiore ai 30 anni, disoccupati alla data di avvio del piano (01 maggio 2014) e tenendo in considerazione la data di adesione alla Garanzia Giovani. Sulla base di queste considerazioni l'insieme degli individui della banca dati è stato ripartito in:

- A. giovani che, alla data di riferimento, hanno concluso un'attività/misura di politica attiva nell'ambito della Garanzia Giovani
- B. giovani che, alla data di riferimento, hanno avviato una politica in Garanzia Giovani (in trattamento)
- C. giovani che, alla data di riferimento, hanno ricevuto un'offerta di politica in Garanzia Giovani
- D. giovani presi in carico in Garanzia Giovani che, alla data di riferimento, sono in attesa di ricevere un trattamento da meno di 120 giorni
- E. giovani presi in carico in Garanzia Giovani, che, alla data di riferimento, sono in attesa di ricevere un trattamento da oltre 120 giorni
- F. giovani registrati alla Garanzia Giovani che, alla data di riferimento, sono in attesa di essere presi in carico da oltre 120 giorni
- G. giovani non iscritti alla Garanzia Giovani.

Ai fini della valutazione dell'efficacia, il gruppo identificato nell'elenco precedente con la lettera A) identifica i giovani NEET trattati, mentre quelli identificati con le lettere E), F) e G) sono stati identificati come validi gruppi di controllo, almeno potenzialmente.

La tabella 4.27 presenta i tassi di inserimento occupazionali al 30 settembre 2015 separatamente per i gruppi considerati<sup>107</sup>.

<sup>107</sup> Le analisi del presente paragrafo escludono le Regioni Puglia e Molise perché la struttura dei dati nella BDPAPL non è idonea per identificare validi gruppi di trattati e controlli.



**Tabella 4.27– Inserimenti nell'occupazione al 30 settembre 2015 per gruppi<sup>108</sup>**

	Totale Osservazioni	Inserimenti (%) al 30 settembre 2015		
		Femmine	Maschi	Totale
A) GG - concluso politica al 30 settembre	42.580	30,8	33,7	32,3
B) GG - avviata una politica al 30 settembre	51.849	4,5	4,9	4,7
C) GG - presi in carico con proposta politica	3.728	19,8	22,9	21,3
D) GG - presi in carico da non più di 120 giorni	236.866	10,7	11,9	11,3
E) GG - presi in carico da oltre 120 giorni	26.285	13,1	13,4	13,3
F) GG - non presi in carico da oltre 120 giorni	53.610	20,6	21,4	21,0
G) Non GG	143.052	19,3	21,7	20,5

Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

I dati mostrano dei tassi di inserimento sensibilmente superiori per il gruppo dei giovani che hanno completato un intervento rispetto agli altri gruppi, e tra questi una certa omogeneità tra i gruppi F e G. Scopo del presente paragrafo è quello di misurare quanta parte di queste differenze siano causate dal Programma, ovvero dalle misure erogate, e non da altre cause che sono alla base del *selection bias* che rendono i diversi gruppi non omogenei tra di loro (rientra in questo contesto anche l'elemento territoriale per cui, come si è già accennato al paragrafo 4.3.2, l'erogazione delle misure è fortemente dipendente dalla diversa efficienza/velocità con cui le regioni e gli altri OI hanno implementato il Programma).

Per arricchire l'insieme delle variabili di controllo X, sul fronte delle Comunicazioni obbligatorie il dataset è stato popolato con le informazioni relative alle attivazioni, cessazioni, trasformazioni e proroghe intervenute dal 2010 per tutti i soggetti e quindi, in particolare, per i gruppi dei trattati e dei controlli selezionati per l'analisi di impatto.

In tre punti temporali le informazioni raccolte sul rapporto di lavoro sono analitiche (sede lavoro, tipo contratto, inizio, fine, tipologia di orario, settore ATECO, professione ecc.). I tre istanti temporali sono:

- prima attivazione a partire dal 01/01/2010;
- prima attivazione a partire dal 01/05/2014 (avvio ufficiale del Programma);
- ultima attivazione.

Le altre informazioni raccolte rappresentano dei contatori per singolo individuo relative al numero complessivo di attivazioni/cessazioni/trasformazioni/proroghe nell'intero periodo; numero di attivazioni (totali, di cui tirocinio, di cui tramite incentivo)/cessazioni/trasformazioni/proroghe per singolo mese a partire da maggio 2014 fino a settembre 2015. Tramite queste informazioni è stato possibile, prima di tutto eliminare dai gruppi A, E, F e G quanti avevano un'occupazione al 01/05/2014, in secondo luogo costruire delle variabili legate alle precedenti esperienze lavorative (prima dell'avvio della politica).

<sup>108</sup> La composizione per regione - in tutte le analisi regionali si prende come riferimento la regione di domicilio - dei quattro gruppi identificati (A, E, F e G) appare non omogenea: alcune regioni mancano del gruppo di confronto E (Lombardia), altre mancano della componente non Garanzia Giovani (Lazio e Molise). Per quanto riguarda il gruppo Non GG, infatti, non tutte le regioni hanno operato il trasferimento al Nodo di coordinamento nazionale (NCN) delle SAP extra-Garanzia Giovani.



### *Strategia dell'analisi*

Verranno condotte due diverse tipologie di analisi:

- valutazione di impatto generale del Programma;
- valutazione di impatto del tirocinio.

L'impatto è misurato tramite la stima dell'ATET sulla variabile *outcome* relativa alla condizione di occupato alla data di riferimento. Qual è stato il reale effetto della politica rispetto al risultato osservato sui partecipanti? Il risultato osservato è dato dalla differenza tra i valori medi dell'*outcome* dei trattati nella situazione fattuale e in quella controfattuale stimata attraverso il gruppo di confronto. Nel caso in cui il gruppo dei controlli fosse "equivalente" (statisticamente) al gruppo dei trattati, come avviene negli esperimenti randomizzati, allora la differenza nelle medie dell'*outcome* (DIM) tra trattati e controlli rappresenterebbe di fatto la stima dell'effetto netto della politica cercato, sia in termini di ATE, che di ATET, che di ATENT. Le tre stime verrebbero a coincidere. Nel caso di disegni non sperimentali questa condizione viene meno e la semplice differenza nelle medie del risultato tra trattati e controlli non può rappresentare la misura dell'effetto (causazione) del Programma poiché soggetta alla distorsione da selezione. L'obiettivo dunque è quello di pervenire ad una misura che dia l'effetto netto attribuibile esclusivamente alla policy.

Nella prima parte viene stimato l'ATET nel caso in cui il trattamento sia rappresentato dalla Garanzia Giovani nel suo complesso. Il gruppo dei trattati è definito dai giovani che hanno ricevuto un intervento/una politica all'interno della Garanzia Giovani e coincide dunque interamente con il gruppo indicato con la lettera A) nell'elenco del paragrafo precedente. Il gruppo di confronto è dato da tutti gli individui che non hanno ricevuto nessun intervento/politica all'interno del programma, sia nel caso in cui questi siano iscritti alla Garanzia Giovani (gruppi E ed F), sia nel caso in cui gli individui non siano iscritti alla Garanzia Giovani (gruppo G). Questi ultimi possono ricomprendere individui che hanno ricevuto un trattamento simile a quello dei trattati (ad esempio un tirocinio) nel periodo di riferimento. Si procede con la stima di modelli parametrici (metodi di matching e Inverse Probability weighting) muovendoci nell'ambito della sola selezione sulle osservabili e assumendo dunque, per quanto detto, la validità dalla CMI.

Nella seconda parte cambia l'insieme dei trattati. Questi sono definiti con riferimento alla politica oggetto di valutazione: il tirocinio extra curriculare. Gli individui trattati sono sia in ambito Garanzia Giovani (una parte di individui all'interno del gruppo A) che al di fuori della Garanzia Giovani (una parte di individui all'interno del gruppo G). L'informazione del tirocinio è infatti disponibile a partire dall'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie per tutti gli individui del dataset. Per quanto riguarda il tirocinio sono condotte due analisi di efficacia:

- analisi comparata dell'efficacia in termini occupazionali del tirocinio finanziato dal PON IOG e non finanziato dal PON IOG;
- analisi dell'efficacia del tirocinio PON IOG rispetto alla situazione controfattuale di assenza della policy.



Nella nota metodologica contenuta in allegato IV sono presentati i risultati delle stime e dei test statistici specifici per verificarne la bontà in termini di bilanciamento, copertura e *selection bias*. Tutte le elaborazioni sono condotte attraverso il software STATA<sup>109</sup>.

### *Valutazione dell'impatto della Garanzia Giovani*

Nell'analisi qui condotta si assume l'ipotesi semplificata in cui la Garanzia Giovani sia un intervento iniziato il primo maggio 2014 e concluso il 30 settembre 2015. All'avvio trattati e controlli condividono lo stato di non occupato alla ricerca di lavoro.

Nella tabella 4.27 si è visto come al 30 settembre 2015 i trattati presentano mediamente un tasso di inserimento superiore di oltre 12 punti percentuali rispetto a quello dei controlli. Obiettivo di questo capitolo è stimare l'effetto dovuto alla Garanzia Giovani e non anche alle differenze di "partenza" tra il gruppo dei trattati e il gruppo di confronto. In particolare ciò che si stima è il tasso di inserimento occupazionale potenziale che gli stessi individui trattati avrebbero realizzato in assenza della politica.

Per la stima si utilizzano modelli di *matching* (con o senza *propensity score*). Per facilitare gli algoritmi di calcolo è stato estratto un campione semplice casuale stratificato per regione di domicilio e "gruppo" di appartenenza (A, E, F e G), fissando una quota di campionamento pari al 20%. Questo comporta un aumento della varianza delle stime nelle regioni più piccole ma in questa prima parte dell'analisi non c'è l'obiettivo di arrivare ad una stima regionale dell'effetto.

Confronti tra le distribuzioni di alcune variabili nel campione e nella popolazione di riferimento mostrano un sostanziale bilanciamento del campione sia per il gruppo di confronto che per quello dei trattati (vedi tabella 4.28).

**Tabella 4.28 - Confronto tra le distribuzioni di alcune covariate tra il campione e la popolazione**

	Gruppo di confronto		Trattati	
	Popolazione	Campione	Popolazione	Campione
Femmine	48,26	48,00	48,77	49,21
Maschi	51,74	52,00	51,23	50,79
15-22 anni	40,28	40,31	44,13	44,76
23-24 anni	16,58	16,44	16,93	16,74
25-27 anni	23,43	23,25	23,57	22,75
28-30 anni	19,71	20,00	15,37	15,75
Fino alla licenza media	32,77	32,47	19,35	19,63
Diploma scuola secondaria superiore	53,31	53,67	58,15	58,21
Laurea	13,92	13,86	22,50	22,16
Inoccupato	58,17	58,17	59,89	59,66
Disoccupato con 1 esperienza lavoro	15,45	15,73	16,86	17,06
Disoccupato con più esperienze di lavoro	26,38	26,10	23,24	23,28

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

<sup>109</sup> Un testo utilizzato a riferimento delle analisi è G. Cerulli, *Econometric Evaluation of Socio-Economic Programs*, 2015 Springer.



Spostando il confronto tra trattati e controlli, la stessa tabella 4.28 mette in evidenza una differenza nelle code distributive dell'età: nel gruppo di confronto la percentuale di under 23 è del 40,3% contro il 44,7% osservato tra i trattati. Discorso opposto per la classe di età 28-30anni<sup>110</sup> con rispettive percentuali del 20% e del 15,8%. Il discorso sull'età si ribalta con ancora più evidenza sui titoli di studio per i quali la percentuale di trattati che possiedono un titolo di studio non superiore alla licenza media è al di sotto del 20% contro una percentuale del 32,5% nel gruppo di confronto, e lo stesso discorso al contrario vale per livelli di istruzione terziaria.

La differenza nell'età media tra trattati e controlli è di circa 0,5 anni, ma in alcune regioni (soprattutto nel Nord del Paese) i trattati sono mediamente più giovani del gruppo di confronto di oltre 1 anno, si arriva fino a quasi 3 anni per il Piemonte che presenta un'età media dei trattati inferiore ai 21 anni (vedi tabella 4.29). Secondo il livello di istruzione la differenza di età media più elevata tra trattati e controlli si registra per i giovani in possesso di titoli di studio bassi (fino alla licenza media) dove i trattati sono mediamente più giovani di 1,5 anni rispetto ai controlli.

Da queste prime considerazioni emerge quindi una variabilità a livello regionale per quel che riguarda la sovrapposibilità (*overlap*) tra i gruppi dei trattati e quello dei controlli, soprattutto con riferimento ai più giovani (under 20).

---

<sup>110</sup> L'età è riferita al 30 settembre 2015.

**Tabella 4.29 - Confronto tra le distribuzioni per età di alcune covariate tra il campione e la popolazione**

	Gruppo di confronto		Trattati		DIM (b-a)	St. Error	t	P>t
	mean (a)	cv	mean (b)	cv				
Totale	23,839	0,150	23,368	0,150	-0,471	0,042	-11,180	0,000
Femmine	24,097	0,148	23,873	0,143	-0,224	0,060	-3,750	0,000
Maschi	23,600	0,151	22,878	0,154	-0,722	0,059	-12,260	0,000
Fino alla licenza media	22,969	0,170	21,432	0,182	-1,537	0,101	-15,220	0,000
Diploma scuola secondaria superiore	23,596	0,137	22,822	0,131	-0,773	0,050	-15,580	0,000
Laurea	26,816	0,085	26,514	0,081	-0,301	0,059	-5,110	0,000
Inoccupato	22,611	0,155	22,263	0,154	-0,349	0,053	-6,520	0,000
Disoccupato con 1 esperienza di lavoro	24,994	0,123	24,322	0,127	-0,673	0,089	-7,580	0,000
Disoccupato con più esperienze di lavoro	25,877	0,107	25,500	0,106	-0,377	0,067	-5,610	0,000
Piemonte	23,570	0,154	20,739	0,183	-2,831	0,162	-17,450	0,000
Valle d'Aosta	22,104	0,133	22,120	0,158	0,016	0,775	0,020	0,984
Lombardia	24,806	0,129	22,991	0,139	-1,815	0,100	-18,070	0,000
Trento	23,964	0,159	23,258	0,150	-0,706	0,436	-1,620	0,106
Veneto	24,829	0,129	23,410	0,141	-1,419	0,124	-11,480	0,000
Friuli Venezia Giulia	23,879	0,149	24,165	0,128	0,286	0,332	0,860	0,389
Liguria	23,578	0,151	23,884	0,131	0,306	0,328	0,930	0,351
Emilia Romagna	23,933	0,149	22,293	0,181	-1,640	0,207	-7,940	0,000
Toscana	23,142	0,151	22,926	0,153	-0,217	0,124	-1,750	0,080
Umbria	23,496	0,147	24,939	0,138	1,443	0,444	3,250	0,001
Marche	23,910	0,141	24,026	0,144	0,115	0,164	0,700	0,483
Lazio	25,211	0,126	24,165	0,135	-1,045	0,153	-6,820	0,000
Abruzzo	24,870	0,133	25,197	0,124	0,326	0,444	0,730	0,463
Campania	24,310	0,140	24,939	0,140	0,629	0,258	2,440	0,015
Basilicata	24,672	0,134	24,034	0,139	-0,638	0,197	-3,230	0,001
Calabria	24,040	0,147	24,733	0,135	0,693	0,334	2,080	0,038
Sicilia	24,715	0,132	23,814	0,142	-0,901	0,187	-4,810	0,000
Sardegna	22,164	0,170	24,455	0,136	2,291	0,171	13,420	0,000

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

L'applicazione dei metodi di matching<sup>111</sup> ha considerato cinque dimensioni: il genere, il territorio/domicilio<sup>112</sup>, l'età, il titolo di studio, la carriera lavorativa.

La stima dell'effetto medio del trattamento sui trattati (ATET) è pari a 0,0784<sup>113</sup> (vedi tabella 4.30). Questo valore è dato dalla differenza tra il valore medio dell'*outcome* (tasso di occupazione) osservato nel campione dei trattati (0,3193) e la stima (controfattuale) del valore medio dell'*outcome* che lo

<sup>111</sup> Sono state utilizzate le procedure "teffects psmatch" e "teffects mmatch" disponibile sul pacchetto software Stata.

<sup>112</sup> Nelle procedure di matching le regioni come insiemi di variabili dummy nel set delle variabili di controllo. È stato comunque effettuato un confronto anche con la stima ottenuta stimando separatamente il modello PSM per ciascuna regione, e i valori dell'ATET stimati per l'intero Programma sono sostanzialmente equivalenti.

<sup>113</sup> Nell'allegato IV al Rapporto sono rappresentati nel dettaglio i risultati dell'analisi del propensity score matching (bilanciamento e overlap).



stesso insieme dei trattati avrebbe realizzato in assenza del trattamento (0,2409)<sup>114</sup>. Possiamo dunque dire che la Garanzia Giovani ha incrementato le chance occupazionali dei trattati di 7,8 punti percentuali, che rispetto alla probabilità media stimata in assenza di trattamento (0,2409) rappresenta un incremento del 32,5%. È bene ricordare che la stima si riferisce al valore medio della distribuzione dell'outcome, questo vuol dire che l'effetto stimato non può applicarsi per giovani che presentano probabilità di essere occupati distanti dal valore medio osservato (0,32).

**Tabella 4.30 - Stima dell'ATET per la valutazione di efficacia del Programma**

	Stime probabilità Occupato=1		ATET c=a-b	Std. Err	Z - value	P>Z	Interv. confid. 95%	
	Treated (a)	Counterfactual (b)						
Totale	0,3193	0,2409	0,0784	0,0081299	9,65	0,000	0,0624845	0,0943532
Totale pop. Standard	0,2402	0,2001	0,0401					

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Concludiamo questa analisi con un ulteriore sviluppo. L'ATET stimato è quello osservato considerando l'attuazione della Garanzia Giovani dal primo maggio 2014 al 30 settembre 2015. Tuttavia, come abbiamo già visto in premessa e in altra parte del presente rapporto, l'attuazione ha visto una differente implementazione sul territorio: accanto a regioni nelle quali le politiche sono partite immediatamente (Toscana, Marche, Piemonte e Lombardia) ce ne sono altre la cui attuazione è stata più lenta. Le prime presenteranno tassi di inserimento sensibilmente più elevati rispetto alle seconde e, in generale, anche un peso nell'insieme dei trattati diverso da quello che si sarebbe presentato nel caso in cui l'implementazione della Garanzia Giovani fosse stata uniforme sul territorio. Ci possiamo quindi chiedere quale sarebbe stato l'ATET in presenza di un unico centro di attuazione del programma. Benché tale formulazione richiami una situazione controfattuale, la tecnica di stima è in questo caso molto più semplice. Partendo dalle stime ATET regionali<sup>115</sup>, l'ATET standardizzato<sup>116</sup> è stato ottenuto come media ponderata osservata sull'intera popolazione teorica dei NEET. L'effetto netto si riduce a 0,04 come differenza tra i due valori attesi, a questo punto entrambi stimati, dell'outcome dei trattati al termine del trattamento (0,24) e quello atteso dei trattati in assenza del trattamento (0,20). Si può dire quindi che nella situazione ipotetica di uniforme implementazione sul territorio la politica produce, nella situazione media lo ricordiamo, un incremento delle chance occupazionali dei trattati di 4 punti percentuali che corrisponde ad un aumento della probabilità di occupazione di circa il 20%. Infine è interessante osservare che l'ATET risulta più elevato per la popolazione under 25<sup>117</sup> di circa 1,5 punti percentuali (vedi tabella 4.31).

<sup>114</sup> Con la terminologia utilizzata in questo paragrafo, l'ATET è pari alla differenza tra  $E(y_1|X, D=1)$  e  $E(y_0|X, D=1)$ , rappresentando il primo termine il valore medio dell'outcome osservato sui trattati ( $D=1$ ) e il secondo il valore non osservabile, controfattuale, stimato e imputato dal modello.

<sup>115</sup> Per ogni regione si è proceduto ad una stima indipendente del propensity score utilizzando lo stesso set di variabili X.

<sup>116</sup> Non si deve confondere il concetto ora dato di ATET standardizzato con quello dell'ATE (Average Treatment Effect).

<sup>117</sup> L'età è in questo caso riferita al 30 settembre 2015 e non all'inizio della politica.

**Tabella 4.31- Stima dell'ATET per la valutazione di efficacia della Garanzia Giovani per i NEET under 25**

	Stime probabilità Occupato=1		ATET c=a-b	Std. Err	Z - value	P>Z	Interv. confid. 95%
	Treated (a)	Counterfactual (b)					
Pop. < 25 anni	0,3065458	0,2134409	0,0931049	0,0094539	9,85	0,000	0,0745755 0,1116343

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

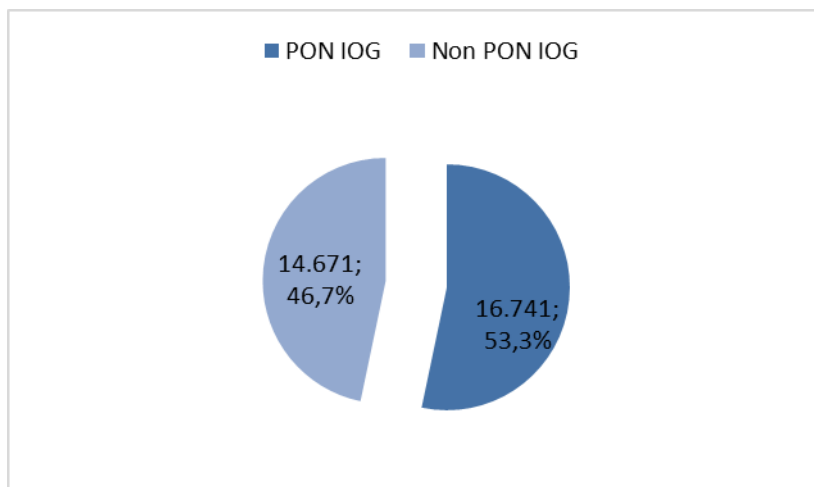
### *Valutazione dell'impatto del tirocinio extra curricolare*

In questo paragrafo la valutazione dell'efficacia si è concentrata su una specifica misura del PON IOG, il tirocinio extra curricolare. Tale misura è quella che presenta il maggior numero di partecipanti ed è quella su cui si è concentrato l'investimento finanziario più consistente dell'intero programma.

Prima di entrare nel merito dell'analisi appare opportuno richiamare brevemente le caratteristiche di questa misura. Il tirocinio extra curricolare (anche in mobilità geografica) consiste in un'esperienza di formazione on the job, che prevede la valorizzazione del percorso formativo e lavorativo svolto attraverso la validazione/certificazione delle competenze acquisite dal tirocinante al termine dell'esperienza. La misura si compone anche di una serie di misure propedeutiche e di accompagnamento, così come previsto dalle *Linee Guida in materia di tirocini sottoscritte dalla Conferenza Stato-Regioni* nel gennaio 2013. Nell'ambito del PON IOG ad esse è stata aggiunta un'ulteriore azione specificamente finalizzata alla promozione, entro 60 giorni dalla fine (con successo) del tirocinio, dell'inserimento occupazionale dei giovani tirocinanti, corredata dalla previsione di un bonus in caso di trasformazione del tirocinio in contratto subordinato (misura 9 del Piano). Questa attività conferisce al profilo della misura un marcato orientamento all'inserimento occupazionale. Se in linea teorica l'esito positivo di questa fase rimanda alle capacità di intermediazione espresse dai soggetti competenti, di fatto esso è fortemente legato alla previsione di un meccanismo di premialità in caso di assunzione di un giovane preso in carico in Garanzia Giovani o di trasformazione di un tirocinio Garanzia Giovani in contratto di lavoro.

Una prima analisi riguarda una valutazione comparata tra l'efficacia, sempre misurata in termini di inserimenti lavorativi, tra tirocini finanziati dal PON IOG e tirocini finanziati con altre fonti (nella maggior parte dei casi al di fuori della Garanzia Giovani).

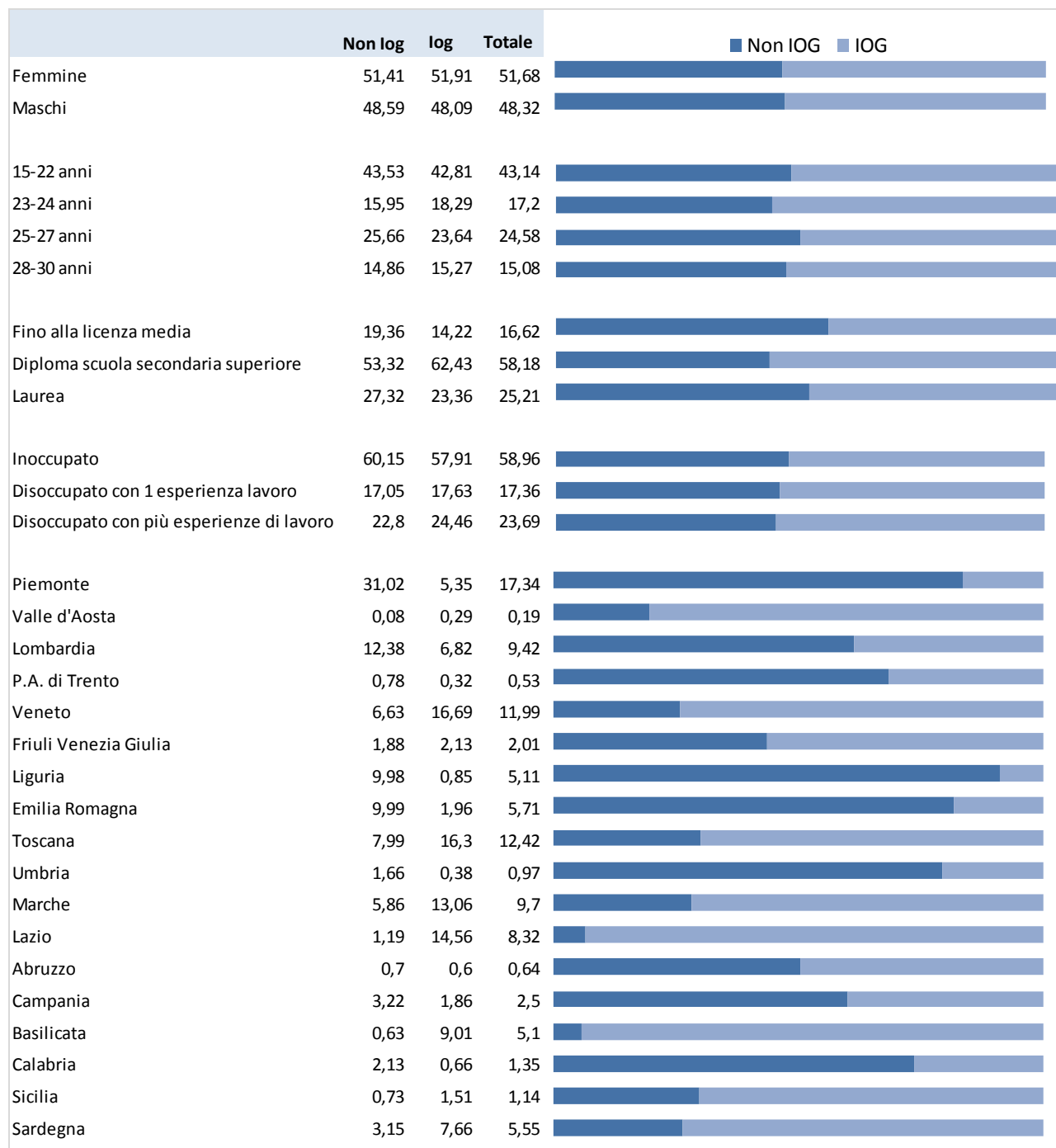
La variabile trattamento è in questo caso data da tutti i giovani che hanno concluso un *tirocinio extra curricolare* tra il primo maggio 2014 e il 30 settembre 2015 all'interno del PON IOG, mentre il gruppo di confronto è dato dall'insieme degli individui che hanno completato un tirocinio extra curricolare non IOG. Dal momento che questa forma di tirocinio è soggetta all'adempimento della comunicazione da parte dell'impresa ospitante, è stato possibile dall'archivio delle CO estrarre i dati sui tirocinanti per tutti gli individui. Complessivamente il 53,3% dei tirocinanti riguarda il PON IOG mentre il restante 46,7% è al di fuori del Programma (vedi figura 4.24).

**Figura 4.24 - Giovani che hanno concluso un'attività di tirocinio**

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Un primo elemento che emerge è l'esistenza di una polarizzazione della caratterizzazione del tirocinio IOG e Non IOG per regione/P.A. di domicilio del giovane: una larga maggioranza di giovani con domicilio in Piemonte, Lombardia, P.A. di Trento, Liguria, Emilia Romagna, Umbria e Calabria ha svolto un tirocinio non IOG; una larga maggioranza di giovani con domicilio in Sicilia, Sardegna, Basilicata, Lazio, Marche, Toscana, Friuli Venezia Giulia, Veneto e Valle d'Aosta ha svolto un tirocinio in ambito PON IOG; giovani domiciliati in Abruzzo e Campania appaiono equamente ripartiti tra PON IOG e non PON IOG (vedi figura 4.25). Oltre al territorio, anche la composizione per titolo di studio appare diversa per i due gruppi: tra i tirocini non IOG la componente dei giovani con un livello di istruzione terziaria raggiunge il 27,3% mentre in ambito IOG si arriva al 23,4%. Questa differenza negli alti livelli di istruzione non è compensata da un comportamento opposto nei livelli di studio più bassi: i giovani con al più la licenza media sono il 19,4% nella parte non IOG e 14,2% nella parte IOG. I tirocini avviati in ambito IOG hanno intercettato prevalentemente giovani con un diploma di scuola secondaria superiore o una qualifica/diploma professionale (62,4%).



**Figura 4.25 - Giovani che hanno concluso un'attività di tirocinio**

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

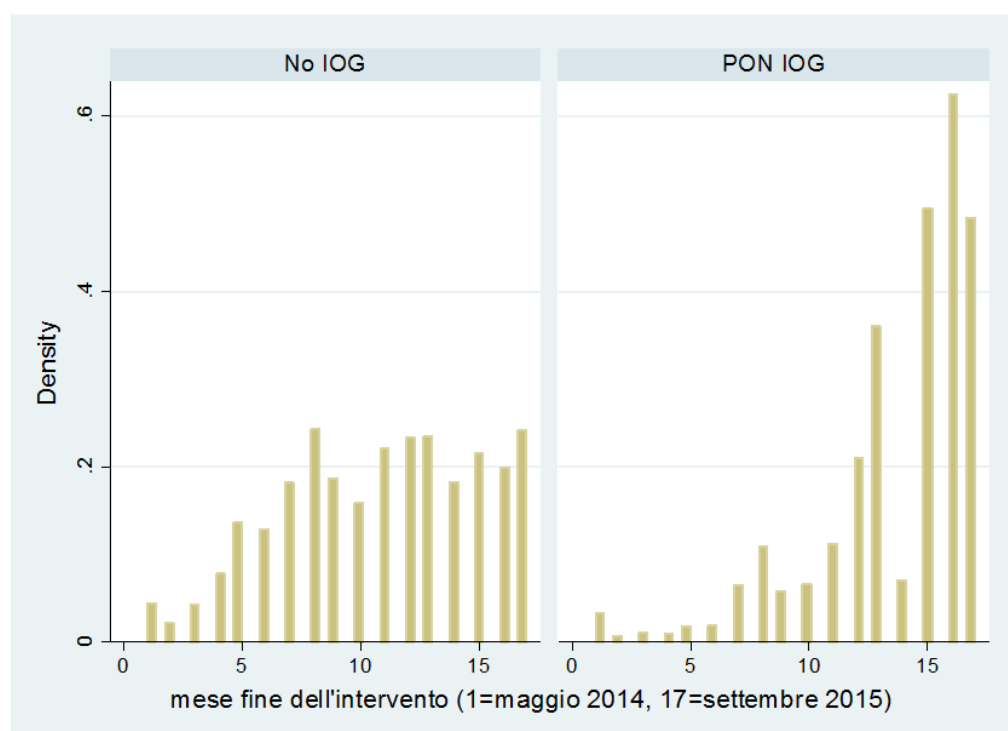
Considerando la semplice differenza tra il tasso di occupazione medio al 30 settembre 2015 per i tirocinanti non IOG e quelli IOG si registra uno scarto positivo di quasi 10 punti percentuali a favore dei primi (vedi tabella 4.32)

**Tabella 4.32 - Differenze nella media dei tassi di occupazione (tirocini IOG e non IOG)**

	Stime probabilità Occupato=1		DIM $c=b-a$	Std. Err	t - value	P>T	Interv. confid. 95%	
	Non log (a)	log (b)						
Totale	0,421989	0,3180814	-0,1039076	0,0054182	-19,18	0,000	-0,1145274	-0,0932878

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

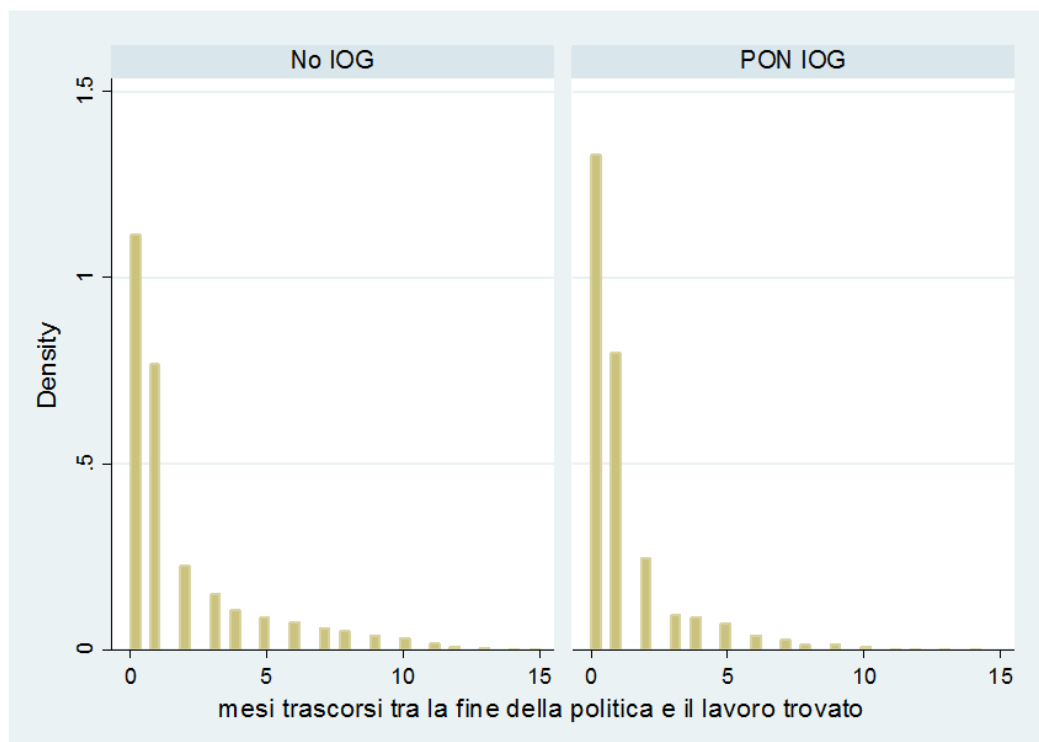
Tuttavia nel caso dell'analisi comparata entra in gioco anche l'elemento temporale. Considerando infatti la distribuzione dei tirocini per anno e mese di fine dell'intervento, in una scala del tempo che va da 1 (maggio 2014) a 17 (settembre 2015), per il caso non IOG si ha una media di 10,9 (che corrisponde a febbraio 2015) contro una media di 13,8 per quelli IOG (giugno 2015). Inoltre, la metà dei partecipanti ai tirocini non IOG ha completato l'intervento nel corso di febbraio 2015, mentre nel caso IOG il valore mediano si sposta a luglio 2015 (vedi figura 4.26).

**Figura 4.26 - Distribuzione per mese di conclusione dei tirocini**

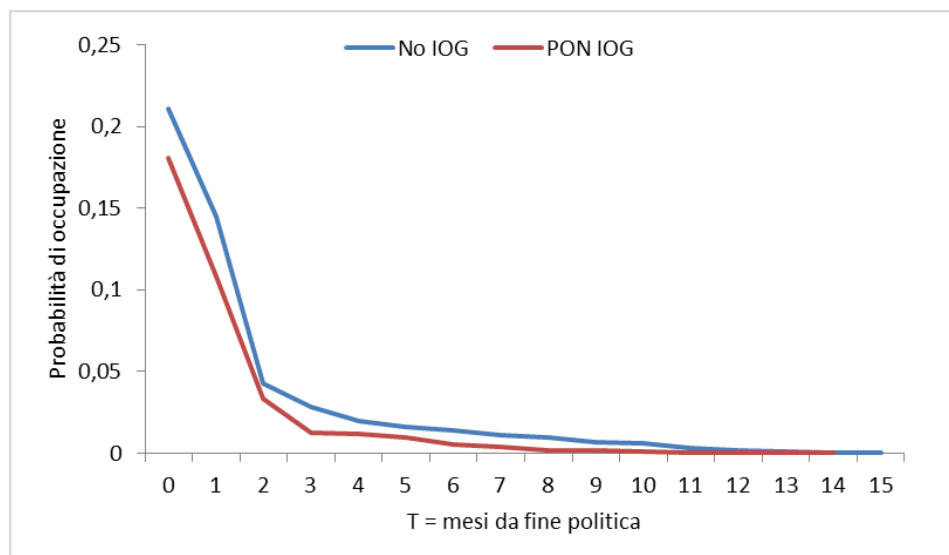
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Già soltanto dall'ispezione grafica della densità distributiva degli inserimenti occupazionali a t-mesi dalla conclusione dell'intervento si ha un'idea di come l'elemento "tempo" agisce in merito ad una valutazione di efficacia dell'intervento (vedi figura 4.27).

È pari al 21% il tasso di inserimento immediato al termine di un tirocinio nel caso non IOG, e al 18% nel caso dello IOG. Dunque, controllando per il solo effetto temporale, negli inserimenti immediati quello scarto registrato di circa 10 punti percentuali si riduce a poco più di 3 (vedi figura 4.28).

**Figura 4.27 - Distribuzione del numero di occupati per numero di mesi trascorsi dalla chiusura del tirocinio**

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

**Figura 4.28- Tassi di inserimento occupazionale (osservati) per numero di mesi trascorsi dalla fine dell'intervento**

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

Per tenere dunque conto dell'elemento temporale, si è proceduto ad estrarre un campione dalle due popolazioni (IOG e Non IOG) per tirocini conclusi nel corso del 2015 (da gennaio a luglio 2015), considerando uno stesso numero di tirocinanti per mese di conclusione e regione di domicilio, al fine di eliminare a monte possibili effetti dovuti alla stagionalità.



Dal campione così estratto sono stati stimati separatamente tre modelli logistici<sup>118</sup> per tre diverse variabili dipendenti (outcome): occupato alla conclusione del tirocinio ( $t=0$ ); occupato entro il mese successivo a quello di conclusione del tirocinio ( $t=1$ ); occupato entro i due mesi successivi a quello di conclusione del tirocinio ( $t=2$ ).

La variabile trattamento (0/1) è indicata nella tabella 4.33 con TIOG che assume il valore "1" per tirocini IOG e "0" per tirocini non IOG.

**Tabella 4.33 - Stima del coefficiente relativo ai tirocini (IOG=1, NON IOG=0) nel modello logit con variabile di *outcome* data dall'occupazione al termine del tirocinio**

	Diff	Std. Err	Z - value	P>Z	Interv. confid. 95%	
TIOG ( $t=0$ )	0,1549317	0,0673002	2,3	0,021	0,0230257	0,2868377
TIOG ( $t=1$ )	-0,1730517	0,0608285	-2,84	0,004	-0,2922733	-0,0538301
TIOG ( $t=2$ )	-0,1801557	0,0599357	-3,01	0,003	-0,2976276	-0,0626839

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

La stima del coefficiente della variabile trattamento TIOG nei modelli mostra che (vedi tabella 4.33):

- per  $t=0$  non c'è una differenza significativa tra IOG e non IOG, anzi il coefficiente positivo sta ad indicare che nell'immediato la probabilità di occupazione è superiore per i tirocini IOG rispetto a quelli non IOG;
- per  $t>0$  invece, i tirocini nell'ambito IOG confermano una minore efficacia (di circa 4 punti percentuali) negli inserimenti occupazionali rispetto ai tirocini in ambito Non IOG.

Una seconda analisi valutativa concerne più propriamente l'efficacia della politica rispetto alla situazione controfattuale di assenza della stessa. Si torna dunque al problema di stimare l'*outcome* medio potenziale che gli individui trattati avrebbero realizzato in assenza del trattamento.

La variabile trattamento è in questo caso data dall'aver concluso un tirocinio IOG. Per il gruppo di confronto sono stati considerati tutti i soggetti appartenenti ai gruppi indicati con le lettere E, F e G al netto di quanti, all'interno del gruppo G, abbiano svolto e concluso un'attività di tirocinio (extra Garanzia Giovani) durante il periodo di riferimento.

Per la stima dell'ATET si è applicata la stessa metodologia descritta nel paragrafo precedente. I risultati confermano l'efficacia del tirocinio IOG, inteso come politica in senso stretto, rispetto alla situazione controfattuale di assenza della politica con un valore stimato di 0,089, cioè 8,9 punti percentuali (vedi tabella 4.34). Tale valore è superiore di 1 punto percentuale rispetto a quello ottenuto considerando l'intera Garanzia Giovani come policy, pari a 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.

<sup>118</sup> Si rimanda all'allegato IV per i dettagli dei modelli. Tra le variabili di controllo sono state inserite: genere, età, titolo di studio, regione di domicilio, precedenti esperienze lavorative, tempo trascorso in mesi dalla fine del tirocinio.

**Tabella 4.34 - Stima dell'ATET per la valutazione di efficacia del tirocinio**

	Stime probabilità Occupato=1		ATET c=a-b	Std. Err	Z - value	P>Z	Interv. confid. 95%	
	Treated (a)	Counterfactual (b)						
Totale	0,3170295	0,227998	0,0890315	0,0109284	8,15	0,000	0,0676122	0,1104508

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL

## 4.4 Conclusioni

A quasi un anno e mezzo dall'avvio del PON, la capacità di utilizzo delle risorse disponibili a valere sullo IOG presenta qualche elemento di preoccupazione. Le cause che motivano la scarsa efficienza realizzativa sono riconducibili, in primo luogo, alla fase di avvio del programma che, di fatto, ha impegnato tutto il 2014 e ha scontato le diverse velocità con cui gli Organismi Intermedi hanno proceduto nell'attuazione. Se è vero che la scelta di un PON nasce dalla necessità di rendere immediatamente disponibili le risorse dell'iniziativa europea, essa si è scontrata con il percorso di strutturazione della governance tra Autorità di Gestione e regioni e con i ritardi nella definizione del funzionamento di alcune misure. È solo a partire da gennaio 2015, una volta completata la fase di definizione delle misure e di emissione di avvisi e bandi, che è iniziata di fatto la fase vera e propria di attuazione. In secondo luogo il ritardo nell'utilizzo delle risorse IOG può spiegarsi con la necessità di spendere in via prioritaria risorse altrimenti destinate a essere restituite in base alla regola del disimpegno automatico, ossia quelle dei POR 2007-2013. D'altra parte il PON IOG si è inserito in una fase delicata di snodo tra la vecchia programmazione di FSE 2014-2020 e l'avvio della nuova, con la difficoltà di implementare contemporaneamente due programmi. Poiché il PON sottostà ai vincoli dei Fondi strutturali sui target di spesa (anche se poi la Commissione ha "derogato" sui termini utili per gli impegni) appare evidente la necessità che le risorse messe a disposizione siano spese nei tempi stabiliti. Il MLPS ha provveduto a prospettare il percorso e i target di spesa, delineando un progressivo avvicinamento verso il pieno utilizzo delle risorse messe a disposizione dal PON che dovrà essere attentamente monitorato.

Considerando il targeting, la sfida principale connessa al Piano e al PON era quella di attivare i NEET e di intercettare i NEET più lontani dal mercato del lavoro. Il sistema di profiling doveva agire come sistema di correzione di una dinamica che spontaneamente coinvolge i giovani più "forti": ha funzionato? Una prima riflessione può essere fatta in merito al mancato accesso al programma, in termini di registrazioni, da parte di una quota consistente di giovani più lontani dal mercato del lavoro. Su questo aspetto appare opportuno richiamare l'attenzione sulla natura del programma: in presenza di interventi "categoriali" con un focus specifico su target più "deboli", la fase di take up costituisce uno step cruciale. Questa fase implica la messa in campo di strumenti di informazione circa l'esistenza del programma e una opportuna strategia di outreach per favorire l'accesso al programma proprio di quei target più difficilmente raggiungibili. I giovani che incontrano maggiori difficoltà di inserimento lavorativo mostrano una minore propensione a partecipare ed 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 di istruzione terziaria in particolare, ma anche secondaria superiore. Inoltre è soprattutto tra le donne che la maggiore propensione alla partecipazione della componente NEET più forte, con livelli di profilazione più bassi, risulta più evidente. In un esercizio di simulazione i giovani NEET che partecipano alla Garanzia Giovani mostrano in media un vantaggio iniziale, che si sarebbe quindi osservato in assenza della Garanzia Giovani, nella probabilità di occupazione del 25% a 3 mesi, e del 31% a 12 mesi rispetto ai non partecipanti. Questi risultati dipendono in gran parte dalle differenze per titolo di studio ed età, di cui si è detto, ma anche dal diverso peso della componente "inattiva non disponibile" tra i partecipanti e i non partecipanti.

Il PON ha dovuto lavorare in un contesto di forti criticità nell'operatività dei SPI pubblici che rappresentavano invece lo snodo della Garanzia (legge Del Rio e soppressione province, risorse scarse, incertezza nelle prospettive occupazionali dei dipendenti ecc.). Nonostante questo i SPI hanno dimostrato di poter gestire la Garanzia soprattutto di rispondere tempestivamente e di offrire una misura al giovane e in questo i SPI pubblici hanno svolto un ruolo centrale. Al di là dei diversi modelli individuati nei differenti sistemi regionali, è indubbio che il Piano Garanzia Giovani abbia rappresentato, per i CPI un forte elemento di sfida. Nella gran parte dei casi il numero di utenti che sono stati presi in carico dai CPI è nettamente più elevato rispetto a quanto registrato per le strutture accreditate, sia in termini assoluti che come numero medio di individui per struttura. I CPI, oltre a trattare 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 hanno più difficoltà ad entrare nel mercato de lavoro.

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. Tenuto conto della tipologia di azioni prevalente, ossia il tirocinio, e del lasso temporale preso in considerazione, l'efficacia misurata in termini di inserimenti occupazionali mostra dei risultati nel complesso positivi. Occorre tuttavia considerare che il limitato orizzonte temporale comporta che il risultato in termini di impatto complessivo del programma sia fortemente influenzato dalla diversa "velocità" con cui le singole regioni hanno attuato le diverse politiche. Un'analisi comparativa dello strumento del tirocinio attivato rispettivamente in ambito IOG e non IOG ha mostrato, infatti, che al crescere della distanza temporale dalla conclusione della politica il tirocinio attivato nell'ambito del PON IOG risulta meno efficace, sempre in termini di inserimenti occupazionali, rispetto a tirocini attivati fuori dallo IOG. Nell'immediato invece, cioè a conclusione dell'intervento, non ci sono differenze significative negli inserimenti dei due strumenti.

Tali risultati potranno essere approfonditi solo nel momento in cui il PON entrerà pienamente a regime anche per la parte di misure connesse all'occupabilità e alla transizione.



## CONSIDERAZIONI DI SINTESI E PROSPETTIVE

In Italia la richiesta europea di istituzione di una Garanzia per i Giovani è stata recepita dal Governo sul finire del 2013 con l'adozione del Piano italiano per l'attuazione della Garanzia Giovani e successivamente attuata attraverso il PON IOG, a titolarità del MLPS, approvato dalla Commissione europea nel luglio del 2014.

Rispetto agli interventi precedenti con finalità analoghe, la Garanzia Giovani in Italia si connota per un insieme di misure di breve e medio periodo destinate ai giovani e di riforme strutturali di lungo periodo riguardanti i servizi pubblici per l'impiego e il diritto del lavoro. Sotto questo profilo il Piano e il PON contengono elementi di innovazione e di discontinuità rilevanti per il nostro paese, un esempio per tutti l'introduzione di un sistema di profilazione, ponendo le basi per un forte rinnovamento delle politiche attive del lavoro finalizzate a contrastare l'inattività e la disoccupazione giovanili.

Alla luce di ciò, l'approccio complessivo alla valutazione ha associato alla quantificazione dei risultati, così come richiesto dalla Commissione, approfondimenti riguardanti il processo, fondamentali in questa prima fase di attuazione del programma, sempre in un quadro di ricostruzione della logica di intervento sottesa alla Garanzia in cui il Piano e il PON, se pur distinti e distinguibili, concorrono congiuntamente al raggiungimento dei risultati.

Va comunque richiamata l'attenzione sul fatto che il lavoro svolto rappresenta una valutazione in itinere di un programma che non si è ancora concluso e i cui effetti si dispiegheranno più in là nel corso del tempo. Pertanto in questa sede, a partire dalle risultanze delle analisi valutative condotte, si propone una prima riflessione sulle potenzialità e sulle criticità incontrate nell'implementazione del programma, nonché si delineano delle prospettive di miglioramento per il prosieguo dell'attuazione del PON.

Considerate le scelte di valutazione effettuate nell'ambito di questo primo Rapporto, che copre temporalmente il periodo maggio 2014 - settembre 2015, le risultanze e le questioni da porre all'attenzione dell'Autorità di Gestione in quanto soggetto responsabile dell'attuazione, ma anche alla più ampia collettività che interagisce, beneficia e costruisce i dispositivi messi a punto con il programma nazionale, sono riconducibili ai seguenti ambiti:

- la governance multilivello
- i modelli di intervento
- i sistemi di erogazione
- le realizzazioni e i risultati



## Governance multilivello

Ambiti	Potenzialità	Criticità	Prospettive
Coordinamento	Costruzione di un percorso di coordinamento nazionale	Non sempre fluido, con carattere di <i>work in progress</i>	Nuovo sistema di governance delle PAL nell'ambito del Jobs Act
Risorse finanziarie	Disponibilità finanziaria rilevante, temporalmente limitata e posta al di fuori dei vincoli del Patto di stabilità	Utilizzo delle risorse non pienamente efficiente	Definizione di un percorso di raggiungimento dei target di spesa Sussidiarietà

Il PON ha dato avvio alla definizione di un nuovo modello di governance delle politiche del lavoro, assumendo il MLPS il ruolo di Autorità di Gestione e le regioni quello di Organismi Intermedi. Oltre al percorso di negoziazione che ha preceduto l'approvazione del PON ed ha portato alle convenzioni e all'approvazione dei PAR, la strutturazione dei rapporti tra il MLPS e le regioni è avvenuta all'interno di uno specifico Tavolo dedicato al governo del PON, e più in generale della Garanzia, che rappresenta a tutti gli effetti una novità per i contenuti decisionali che lo caratterizzano e per i ruoli di coordinamento che i diversi soggetti esercitano. Questi stessi soggetti, per le caratteristiche che le politiche cofinanziate hanno nel nostro paese - in particolare nell'ambito del FSE ove tutte le regioni e le province autonome sono titolari di un PO regionale - siedono da tempo intorno al tavolo coordinato dal MLPS sul FSE, ma con il PON IOG gli schemi di azione sono cambiati. Lo dimostra il carattere *work in progress* e in evoluzione che segna l'andamento complessivo del confronto tra il livello regionale e quello centrale, che rappresenta al contempo sia un punto di forza, che di debolezza.

A metà percorso il confronto tra MLPS e regioni sulla Garanzia Giovani ha trovato una sua veste formale con l'istituzione, tramite decreto (che disciplina finalità, composizione, modalità di funzionamento, consultazione e organizzazione), del Comitato Politiche attive che segna un passaggio e che pone attenzione in maniera più strutturata alla relazione tra MLPS e regioni. Questo coordinamento rappresenta una sorta di "prova generale" di quello che il Jobs Act ha definito in prospettiva nell'ambito della governance delle politiche attive del lavoro.

In questo contesto l'utilizzo delle risorse finanziarie rese disponibili dal MLPS alle regioni, ingenti e poste al di fuori dei vincoli del Patto di stabilità, ha registrato un avvio lento. Tenuto conto che l'Italia, in ragione dell'elevato tasso di disoccupazione giovanile, è seconda solo alla Spagna per dotazione finanziaria, la scarsa efficienza realizzativa del PON IOG, osservata ad un anno e mezzo dall'avvio del programma, è un dato che desta qualche preoccupazione. D'altra parte una delle ragioni che spiega questa situazione è riconducibile proprio alla fase di avvio del programma che, di fatto, ha impegnato tutto il 2014 ed ha scontato le diverse velocità con cui gli Organismi Intermedi hanno proceduto nell'attuazione. Se è vero che la scelta di un PON è stata dettata dall'urgenza di rendere immediatamente disponibili le risorse, essa si è scontrata con il percorso di strutturazione della governance tra MLPS e regioni. E' solo a partire da gennaio 2015, una volta completata la fase di definizione delle misure e di emissione di avvisi e bandi, che è iniziata, di fatto, la fase vera e propria di attuazione.





Un altro aspetto da considerare è la complessa “triangolazione” tra la conclusione della programmazione 2007-2013, l’avvio del PON IOG e l’avvio del nuovo ciclo di FSE 2014-2020. Il PON IOG si è inserito in una fase delicata di snodo tra la vecchia e la nuova programmazione, con la difficoltà di implementare contestualmente due programmi e la necessità di spendere in via prioritaria risorse altrimenti destinate a essere restituite in base alla regola del disimpegno automatico, ossia quelle dei POR 2007-2013. Come noto il PON sottostà ai vincoli dei Fondi strutturali sui target di spesa che determinano il vincolo che le risorse messe a disposizione siano spese nei tempi stabiliti. Recentemente, il MLPS ha provveduto a prospettare il percorso e i target di spesa, delineando un progressivo avvicinamento verso il pieno utilizzo dei finanziamenti messi a disposizione dal PON, percorso che dovrà essere attentamente monitorato. In questo ambito l’applicazione del principio di sussidiarietà, definito all’interno del PON, potrà contribuire ad un più efficiente utilizzo delle risorse per il raggiungimento dei risultati.

### Modelli di intervento

Ambiti	Potenzialità	Criticità	Prospettive
Percorso di attivazione e definizione delle misure	Favorire una maggiore omogeneità sul territorio nazionale	Incertezze e ritardi nella definizione del funzionamento di alcune misure	Progressiva messa a regime delle misure
Target e profiling	Personalizzazione degli interventi e correzione di una tendenza a favorire i più forti	Una parte del target più “debole” non è stato raggiunto	Avviare strategie di outreach
		Il modello di profiling ha dimostrato in specifici casi un limitato potere esplicativo	Possibile miglioramento del modello tenendo conto di ulteriori variabili

Il PON ha inteso operare una standardizzazione nei modelli di intervento rivolti ai NEET al fine di assicurare una maggiore “omogeneità” su tutto il territorio nazionale dei percorsi di attivazione del giovane. In questa direzione andava la definizione del modello di intervento, la messa a punto di schede di misura, la definizione dei costi standard, nonché l’introduzione di un sistema di profilazione dell’utenza.

L’analisi delle strategie regionali ha mostrato il progressivo strutturarsi di uno spazio di adattamento delle policy regionali in uno schema di intervento nazionale che, seppur rigido, ha permesso delle flessibilità significative (schemi e misure aggiuntive, riprogrammazioni, ecc.) tali da rispettare e valorizzare le tappe regionali. Naturalmente la definizione del funzionamento di alcune misure ha richiesto del tempo, che, come già osservato, ha impattato sulla capacità di attuazione del programma. D’altra parte il PON si è inserito, integrandosi, necessariamente nei preesistenti schemi regionali di policy sul target giovani, ma l’ingresso dei NEET nelle policy regionali, ancora titolari a tutti gli effetti delle politiche attive del lavoro nel nostro Paese, con risorse ed interventi mirati alle problematiche che questo target presenta, sembra essere imputabile propriamente alla IOG e allo schema Garanzia. Ciò è ancor più evidente nell’integrazione e nella complementarietà con la programmazione FSE 2014-2020,



che mantiene, talvolta con un notevole rilievo, la priorità di intervento sui giovani ad un livello molto significativo, soprattutto per un gruppo di regioni.

Criticità si sono riscontrate sul targeting del programma: la sfida principale del PON è quella di intercettare e attivare i NEET più lontani dal mercato del lavoro. Il sistema di profiling doveva funzionare come correttivo di una dinamica spontanea che vede il coinvolgimento dei giovani più forti, attraverso il riconoscimento di un premio a risultato commisurato con l'appartenenza a profili di rischio più o meno elevati. Sull'attivazione, una prima riflessione può essere fatta in merito al 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, mostrano una minore propensione a partecipare ed ad iscriversi al Programma. La Garanzia Giovani ha rappresentato quindi per molti lo sbocco immediato successivo al completamento del percorso di istruzione terziaria in particolare, ma anche secondaria superiore. Inoltre è soprattutto tra le donne che la maggiore propensione alla partecipazione della componente NEET più forte (ossia con livelli di profilazione più bassi), risulta più evidente. Questi risultati dipendono in gran parte dalle differenze per titolo di studio ed età, di cui si è detto, ma anche dal diverso peso della componente "inattiva non disponibile" tra i partecipanti e i non partecipanti.

In merito al targeting del programma appare opportuno richiamare l'attenzione sulla natura del programma: in presenza di interventi "categoriali" con un focus specifico su target più "deboli", la fase di take up costituisce uno step cruciale. Questa fase implica la messa in campo di strumenti di informazione circa l'esistenza del programma e una opportuna strategia di outreach per favorire l'accesso al programma proprio di quei target più difficilmente raggiungibili. In prospettiva appare opportuno lavorare su una migliore definizione del modello di profiling al fine di catturare alcune delle dimensioni che hanno una forte incidenza sulla probabilità di occupazione (background familiare, condizione socio-economica), nonché su un sistema di outreach che favorisca una diffusione più ampia delle opportunità connesse con la Garanzia.

### Sistemi di erogazione

Ambiti	Potenzialità	Criticità	Prospettive
Servizi per il lavoro	Ruolo centrale assegnato agli SPI Avvio dei processi di accreditamento di nuovi soggetti	Contesto non favorevole a causa del quadro incerto sulle province e sulle risorse destinate agli SPI	Investimento finanziario aggiuntivo Nuovo soggetto con ruolo di coordinamento degli SPI: l'ANPAL
Piattaforma tecnologica	Banco di prova verso la costruzione del Sistema Informativo Unitario prospettato dal D.Lgs. 150/2015	Ancora non completamente operativo	Consolidamento del processo di raccolta sistematica dai sistemi locali verso il nodo di coordinamento nazionale

Il Piano Garanzia Giovani e il PON poggiano sulla rete dei Servizi Pubblici per l'Impiego, cui si affiancano gli operatori accreditati ai servizi per il lavoro nei differenti sistemi regionali.

L'attuazione della Garanzia Giovani ha scontato i ben noti elementi di criticità che caratterizzano l'assetto e la gestione dei servizi per il lavoro in Italia, con forti elementi di disomogeneità tra territori:



un 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 di 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.

L'innesto del Programma all'interno dei SPI è avvenuto, inoltre, in una situazione che vede i diversi sistemi regionali, pur con tutte le differenze del caso, in uno stato di generale incertezza normativa e organizzativa. Da un lato, infatti, l'avvio del Programma si è sovrapposto al processo di riforma che interessa sia i confini che le competenze degli enti locali, dall'altro Piano e PON si sono collocati nella più generale riforma del sistema delle politiche attive prevista dal Jobs Act (L. 183/2014).

Va peraltro 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 primo luogo, in un ampliamento del numero di regioni che hanno esteso la platea degli operatori ad altri soggetti operanti nel mercato del lavoro, sia attraverso la disciplina dell'accreditamento, sia attraverso l'implementazione di quest'ultimo (normativamente previsto ma, in realtà, in alcuni casi mai reso operativo). Molte regioni hanno avviato, attraverso i bandi, il percorso di individuazione dei soggetti chiamati a concorrere alla realizzazione degli interventi di Garanzia Giovani (nella maggior parte dei casi riconducibili a tre tipologie di beneficiari: enti di formazione, istituti scolastici, università e ricerca e APL accreditate). In questa direzione particolarmente interessante si rivela l'analisi dei beneficiari chiamati a partecipare agli avvisi di accreditamento: si tratta nella maggior parte dei casi di avvisi che promuovono la cooperazione tra servizi pubblici per l'impiego ed operatori pubblici e privati, per l'erogazione dei servizi per il lavoro destinati ai giovani.

Al di là dei diversi modelli individuati nei differenti sistemi regionali, è indubbio che la Garanzia Giovani ha rappresentato per i CPI un forte elemento di sfida, sfida che sembra essere stata raccolta, se si considerano i numeri di utenti che i servizi hanno dovuto prendere in carico, rimanendo, peraltro, un punto di riferimento per la platea di giovani che hanno più difficoltà ad entrare nel mercato de lavoro.

Un altro aspetto da considerare riguarda il tema dei sistemi informativi: prima il Piano e poi il PON IOG hanno dato l'avvio al processo di armonizzazione e integrazione degli archivi regionali delle politiche per l'implementazione della Garanzia Giovani (da estendere in prospettiva a tutte le politiche attive per il lavoro). Il Piano e il PON hanno previsto l'implementazione di una piattaforma tecnologica per la gestione della Garanzia Giovani con l'obbligatorietà di conferimento dei dati dai sistemi informativi locali ad un unico sistema centrale. La piattaforma tecnologica rappresenta il luogo di scambio delle informazioni tra tutti gli attori, MLPS e regioni con la finalità di superare i limiti territoriali e aumentare le opportunità di incontro tra domanda e offerta di lavoro. L'attuazione del Programma ha comportato dunque un potenziamento dei sistemi informativi nazionali e locali, sia in ragione dei nuovi standard informativi richiesti (uno fra tutti, l'implementazione della scheda relativa alle misure di politica attiva attuate), sia per l'elevato livello di interoperabilità tra i SIL regionali e nazionali, sia, infine, a causa del coinvolgimento dei nuovi soggetti accreditati al servizio lavoro regionale, nonché per le procedure



legate al principio della “contendibilità”. Ciò ha determinato, in non pochi casi, una razionalizzazione dei sistemi informativi locali (spesso costituiti da più sistemi afferenti alle differenti provincie) e, comunque, ad un potenziamento del flusso informativo relativo all’utenza presa in carico dai servizi al lavoro locale. Allo stato attuale si può dire che esistono delle situazioni localizzate di criticità nel flusso delle informazioni sul lato dell’erogazione di alcune misure, che dovranno in prospettiva essere risolte. Nel complesso si può affermare che il Programma ha di fatto rappresentato un primo banco di prova verso la costruzione del Sistema Informativo Unitario prospettato dal D.Lgs. 150/2015. Anche in questo caso, si rende necessario passare ad una fase di consolidamento del processo, di raccolta sistematica delle SAP nei sistemi locali e di invio in tempo reale delle stesse al nodo di coordinamento nazionale.

Più in generale, sul tema dei servizi per il lavoro, i recenti provvedimenti legislativi approvati nell’ambito del Jobs Act, in particolare il D.Lgs. 150 del 14 settembre 2015, dispongono un riordino della normativa in materia servizi per il lavoro e di politiche attive, orientato, attraverso la creazione di una Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro e l’istituzione di una Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), a coordinare, potenziare e uniformare l’efficienza dei Servizi per il Lavoro, rafforzare il principio di condizionalità tra politiche passive e attive, introducendo nuovi diritti e più stringenti doveri da parte dei soggetti in cerca di occupazione.

## Realizzazioni e risultati

Ambiti	Potenzialità	Criticità	Prospettive
Occupazione, occupabilità	Concentrazione sulle misure fortemente orientate all’occupazione	Limitata valorizzazione di alcuni percorsi di attivazione	Attenzione specifica ai processi di attivazione

Un primo aspetto da considerare riguarda la tipologia di azioni che sono state finanziate: rispetto al set di misure messe in campo dal Piano e dal PON, sia in fase di programmazione attuativa che di attuazione (nonché di riprogrammazione), l’analisi ha evidenziato 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 programmazione attuativa 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 (es. IeFP), ma anche di complementarità con le risorse disponibili (es. servizio civile). Inoltre appare opportuno evidenziare come i cambiamenti di contesto normativo che sono intervenuti a disciplinare le modalità di funzionamento di alcuni istituti (es. apprendistato), le revisioni in corso d’opera di alcune misure, nonché le difficoltà incontrate nella definizione di altre (es. autoimpiego), hanno in parte determinato la “specializzazione” verso alcune tipologie di azione a scapito di altre. In ogni caso la maggior parte delle regioni, anche in seguito alle aspettative che si sono ingenerate con la Garanzia Giovani, ha 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.



Alla luce di ciò, e tenuto conto dello stato di avanzamento del Programma, non appare opportuno trarre conclusioni definitive sull'efficacia e sull'impatto del PON, valutazione che potrà essere effettuata solo più in là nel tempo, quando le misure messe in campo avranno raggiunto un adeguato livello di avanzamento. In ogni caso considerato il limitato periodo di osservazione, i primi risultati evidenziano un impatto positivo del Programma in termini di occupabilità dei giovani NEET beneficiari di una misura del PON. Tuttavia il limitato orizzonte temporale di attuazione delle misure IOG, comporta che il risultato in termini di impatto complessivo del programma sia fortemente influenzato dalla diversa "velocità" con cui le singole regioni hanno attuato le diverse politiche. Tale risultato appare in parte mitigato se si considera nello specifico la misura messa sotto osservazione: nel caso del tirocinio, infatti, le caratteristiche della misura sembrano avere effetti sui risultati osservati che suggeriscono di approfondire le modalità di progettazione ed erogazione delle misure. Un'analisi comparativa dello strumento del tirocinio attivato rispettivamente in ambito IOG e non IOG ha mostrato, infatti, che al crescere della distanza temporale dalla conclusione della politica il tirocinio attivato nell'ambito del PON IOG risulta meno efficace, sempre in termini di inserimenti occupazionali, rispetto a tirocini attivati fuori dall'IOG. Nell'immediato invece, cioè a conclusione dell'intervento, non ci sono differenze significative negli inserimenti dei due strumenti.

Nel complesso va evidenziato come, soprattutto nella prima fase di implementazione del PON, è stata attribuita particolare enfasi all'obiettivo dell'occupazione, ossia all'inserimento occupazionale come esito principale della partecipazione ad un percorso finanziato nell'ambito della Garanzia. Ciò ha determinato aspettative forti nei confronti della Garanzia come strumento diretto di inserimento lavorativo, lasciando in secondo piano gli aspetti più propriamente legati alla logica attivazione/riattivazione dei giovani NEET e di sostegno alla transizione, insita nella Garanzia, nel quadro di un rinnovato modello di presa in carico e personalizzazione degli interventi in cui i servizi per il lavoro debbono giocare un ruolo decisivo. In prospettiva appare importante lavorare ad una maggiore valorizzazione dei diversi percorsi, la cui valutazione, in termini di risultati, dovrà essere opportunamente finalizzata alla specificità degli obiettivi ad essi connessi.



## 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)
- Bergamante F., Marocco M., *Lo stato dei Servizi pubblici per l'impiego in Europa: tendenze, conferme e sorprese*, ISFOL Occasional Paper 13, 2014.
- BetterEvaluation, *Develop Programme Theory/Logic Model*, web page, BetterEvaluation
- 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 Pubs., 2015
- Centra M., Gualtieri V., Ricci A., *Prime analisi sui giovani presi in carico e sul sistema di profilazione degli utenti*, 23 gennaio 2015
- Cerulli G., *Econometric Evaluation of Socio-Economic Programs*, Springer, Berlin, 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
- Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Accordo tra il Governo, le Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, sul documento recante "Linee guida in materia di tirocini"*, 24 gennaio 2013
- 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, *EVALSED. The resource for the evaluation of Socio-Economic Development*, September 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

European Commission, *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance document*, June 2015

European Commission, *Programming period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance document*, June 2015

European Commission, *Guidance on evaluation of the Youth Employment Initiative*, September 2015

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

HM Treasury, *The Magenta Book. Guidance for evaluation*, April 2011

IEG, *World Bank and IFC support for Youth Employment programs*, Washington D.C., World Bank, 2013

ILO, *La garanzia giovani: una risposta alla crisi dell'occupazione giovanile?*, Employment policy brief, 2014

IRIS, *Rapporto di Valutazione del Programma Master & Back (esiti occupazionali 2012)*, maggio 2014

IRIS, *Secondo Rapporto di Valutazione del Programma Master & Back, (esiti occupazionali 2013)*, maggio 2015

ISFOL, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Istruzione e formazione Professionale. Una filiera professionalizzante a.f. 2012-13. Rapporto di monitoraggio dei percorsi IeFP*, dicembre 2013

ISFOL, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Post-secondary vocational training courses: are they effective for Italian unemployed youth with a high school diploma? Final Report*, January 2015

Italialavoro, *Politiche attive del lavoro per i giovani: il caso della Svezia*, 2014

Martini A., *Counterfactual impact evaluation: what it can (and cannot) do for cohesion policy*, paper presentato alla 6° European Conference on Evaluation of Cohesion Policy, Varsavia, 2011

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, *Valutazione ex-ante degli strumenti finanziari da attivare nell'ambito del PON Iniziativa Occupazione Giovani 2014- 2015 e PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione 2014-2020. Rapporto Finale*, versione del 14.12.2015

Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Indagine sui Servizi per l'Impiego*, 2014

Olejniczak K., *Theory driven evaluation: tracing links between assumptions and effects* in Olejniczak K. et al. (edited by), *Evaluating the effects of regional interventions. A look beyond current Structural Funds' practice*, Ministry of regional development, Warsaw, 2011





Regolamento (EU) No 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo Fesr, del Fse, del Fondi di coesione, del Feasr e del Fondo della pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio

Regolamento (UE) N. 1304/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio

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

Trivellato U., *La valutazione degli effetti di politiche pubbliche: paradigma e pratiche*, IRVAPP Discussion paper series , giugno 2009

Trivellato U., *Analisi e proposte in tema di valutazione degli effetti di politiche del lavoro*, in *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e raccomandazioni*, Rapporto della Commissione di Indagine sul Lavoro in tema di monitoraggio e valutazione degli effetti di politiche del lavoro, 2008