

SECONDO RAPPORTO
DI VALUTAZIONE
DELLA GARANZIA
GIOVANI E DEL
PROGRAMMA OPERATIVO
NAZIONALE INIZIATIVA
OCCUPAZIONE GIOVANI

EXECUTIVE SUMMARY

GARANZIA GIOVANI



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



L'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL) – è stata istituita dal D.Lgs. 150/2015 con lo scopo di coordinare la rete dei servizi per le politiche del lavoro, la gestione delle politiche attive del lavoro, di promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, mediante interventi e servizi che migliorino l'efficienza del mercato.

Tramite le proprie strutture di ricerca l'Agenzia svolge anche analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.

Presidente: Domenico Parisi

Direttore generale: Salvatore Pirrone

ANPAL

Via Fornovo, 8

00192 Roma

Il lavoro rientra nelle attività previste dal Piano triennale ANPAL realizzate dalla Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica I - Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali (responsabile Paola Stocco).

Gruppo di lavoro: Alessandro Airò, Giuseppe Di Battista, Roberto Landi, Cristina Lion, Vanessa Lupo, Federico Orfei, Simona Pizzuti, Katia Santomieri, Veronica Sciatta, Anna Maria Senatore, Paola Stocco, Enrico Toti.

Coordinamento: Paola Stocco.

Autori del testo: Giuseppe Di Battista, Roberto Landi, Cristina Lion, Vanessa Lupo, Simona Pizzuti, Katia Santomieri, Veronica Sciatta, Anna Maria Senatore, Paola Stocco, Enrico Toti.

Elaborazioni statistiche: Roberto Landi, Vanessa Lupo, Federico Orfei, Katia Santomieri, Enrico Toti.

I dati sono aggiornati al 30 settembre 2018, salvo diversa indicazione. Le composizioni percentuali sono arrotondate automaticamente alla prima cifra decimale. Il totale dei valori percentuali così calcolati può risultare non uguale a 100.

Il rapporto è stato chiuso il 31 gennaio 2019.

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

Alcuni diritti riservati [2019] [Anpal].

INDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUZIONE | 6 |
| Finalità, metodi e strumenti | 6 |
| 1. L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO | |
| 1.1 I NEET nel contesto europeo e italiano..... | 7 |
| 1.2 La riprogrammazione del PON IOG..... | 7 |
| 1.3 Il nuovo ruolo dei Servizi per l'impiego | 8 |
| 2. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA | |
| 2.1 L'attuazione fisica..... | 8 |
| 2.2 L'attuazione finanziaria del PON IOG | 11 |
| 2.3 Gli indicatori comuni di risultato FSE e PON IOG | 11 |
| 2.4 La complementarietà con il FSE..... | 12 |
| 3. LA PARTECIPAZIONE AL PROGRAMMA E LA QUALITÀ DELL'OFFERTA | |
| 3.1 Le caratteristiche dei giovani NEET | 12 |
| 3.2 Le politiche offerte in Garanzia Giovani..... | 13 |
| 3.3 La valutazione della qualità dell'offerta | 15 |
| 4. LA VALUTAZIONE DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO | |
| 4.1 Le aspettative dei giovani e i canali di conoscenza delle politiche attive..... | 18 |
| 4.2 L'efficienza dei Servizi | 19 |
| 4.3 La soddisfazione dell'utenza | 19 |
| 5. LA VALUTAZIONE DI EFFICACIA E DI IMPATTO DEGLI INTERVENTI DI POLITICA ATTIVA IN AMBITO GARANZIA GIOVANI | |
| 5.1 La qualità del lavoro | 20 |
| 5.2 Gli inserimenti occupazionali..... | 20 |
| 6. SINTESI E PROSPETTIVE | 25 |

INTRODUZIONE

Il *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani*, previsto dal Regolamento UE 1304/2013 all'articolo 19(6), presenta i risultati dell'attività di ricerca condotta dall'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (ANPAL), come previsto dal Piano di valutazione del Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (PON IOG)¹

Il rapporto si colloca a tre anni di distanza dal precedente esercizio di valutazione² e propone un'analisi aggiornata dell'implementazione del Programma e dei progressi compiuti verso gli obiettivi di policy.

Il rapporto è articolato in cinque capitoli, preceduti da una breve presentazione delle finalità, dei metodi e degli strumenti utilizzati nella ricerca valutativa.

Finalità, metodi e strumenti

A partire dalle Linee guida comunitarie sulla valutazione dell'Iniziativa per l'occupazione giovanile (IOG)³, la strategia di analisi si è sviluppata intorno ai criteri di qualità, efficienza, efficacia e impatto. In particolare sono stati analizzati i risultati del Programma con riferimento ai seguenti ambiti

- coinvolgimento del target
- qualità dell'offerta
- efficienza dei servizi
- efficacia e impatto
- qualità del lavoro

Si è fatto ricorso a diversi metodi e strumenti, nonché a fonti di dati sia di natura amministrativa che derivanti da specifiche indagini campionarie.

1 L'EVOLUZIONE DEL CONTESTO DI RIFERIMENTO

Il problema della disoccupazione giovanile viene analizzato attraverso il confronto tra i principali indicatori del mercato del lavoro in alcuni Paesi europei, da cui emerge il persistere di una situazione critica che ha portato al rifinanziamento dell'Iniziativa per l'occupazione giovanile (IOG). La riprogrammazione del PON IOG e la nuova fase della Garanzia Giovani in Italia sono analizzate anche in relazione al contesto attuativo della rete dei servizi per l'impiego che, alla luce delle recenti riforme, necessita di un rafforzamento per migliorare la capacità di presa in carico personalizzata dell'utenza.

¹ L'Autorità di gestione del PON IOG ha dato mandato alla Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica I di condurre la valutazione del Programma.

² Cfr. il *Primo rapporto di valutazione del PON IOG* <http://isfoloa.isfol.it/xmlui/handle/123456789/1303>.

³ L'Iniziativa per l'occupazione giovanile è la linea di bilancio dell'Unione europea volta a sostenere politiche di contrasto alla disoccupazione giovanile. Finanzia il PON IOG.

1.1 I NEET nel contesto europeo e italiano

In Europa i giovani continuano a rappresentare un target vulnerabile a causa degli effetti negativi della crisi economica e finanziaria che si riflettono sulla dinamica della disoccupazione, in particolare quella giovanile. Infatti resta ancora alta nei Paesi dell'Unione europea la percentuale di giovani non occupati e non inseriti in percorsi di istruzione o formazione (NEET - *Not in education, employment or training*).

Nei Paesi europei la quota dei NEET tra i giovani 15-29 anni si riduce in modo graduale, assestandosi nel 2017 al 13,4%. Per questa fascia di età in Italia l'incidenza dei NEET registra nel periodo considerato valori sempre al di sopra della media dei Paesi UE28, portandosi nel 2017 al 24,1%. La percentuale dei NEET è più alta nella popolazione femminile rispetto a quella maschile (nel 2017 è pari al 26% contro il 22,4%). Il Mezzogiorno registra una maggiore incidenza del fenomeno rispetto alle altre aree del Paese (nel 2017 è pari al 34,4% contro il 16,7% nel Nord).

Il tasso di disoccupazione nei Paesi UE28 aumenta dal 7% del 2008 al 10,9% del 2013, successivamente la tendenza si inverte fino a registrare nel 2017 il livello più basso degli ultimi quattro anni pari al 7,6%. Il tasso di disoccupazione giovanile, pur seguendo la stessa dinamica, presenta valori sistematicamente più alti passando dal 12% nel 2008 al 18,9% nel 2013, per poi diminuire fino al 13,2% nel 2017. In Italia il tasso di disoccupazione scende nel 2017 all'11,2% nel complesso della popolazione e al 26,7% tra i giovani fino a 29 anni.

1.2 La riprogrammazione del PON IOG

In presenza di elevati tassi di disoccupazione giovanile e di positivi risultati raggiunti con l'Iniziativa per l'occupazione giovanile e la Garanzia Giovani, l'Unione europea ha deciso nel 2017 di procedere ad un rifinanziamento. Il PON IOG, approvato nel 2014 con un budget iniziale di circa 1,5 miliardi di euro, ha nel complesso ottenuto nel 2017 finanziamenti comunitari addizionali per circa 903 milioni di euro.

A fronte di queste risorse aggiuntive l'ANPAL, Autorità di gestione (AdG) del PON IOG, ha esteso l'orizzonte temporale di intervento a tutto il 2020 e ha aggiunto accanto all'Asse 1, rivolto esclusivamente ai giovani NEET, un nuovo asse che finanzierà progetti volti a favorire l'occupazione di giovani disoccupati, non necessariamente NEET, residenti nelle Regioni in ritardo di sviluppo e in transizione. Tra risorse della IOG, del Fondo sociale europeo (FSE) e del cofinanziamento nazionale, la nuova dotazione finanziaria del PON IOG, comprensiva delle risorse della prima e della seconda fase, ammonta a circa 2,8 miliardi di euro.

La riprogrammazione è stata l'occasione per rivedere alcune misure e introdurre di nuove per: intercettare i giovani NEET presenti all'interno dei nuclei familiari beneficiari del Reddito di inclusione (REI) (misura 1-D); formare i giovani neo-assunti (misura 2-C); partecipare a progetti di servizio civile nazionale in un altro Paese dell'Unione europea (misura 6-bis).

1.3 Il nuovo ruolo dei Servizi per l'impiego

La recente riforma dei Servizi per l'impiego (SPI), delineata con il D. Lgs. 150/2015, ha ridisegnato e rivitalizzato la funzione dei Centri per l'impiego (CPI), attribuendo loro un ruolo centrale nella gestione delle politiche del lavoro, attraverso il rafforzamento della condizionalità, la stipula del Patto di servizio personalizzato, la profilazione qualitativa dell'utenza, l'offerta di servizi e misure standard, gli output misurabili e rendicontabili. L'esigenza di riformare il sistema italiano dei SPI si inquadra in un più ampio processo di rafforzamento della cooperazione tra i diversi attori a livello europeo, attraverso la costruzione di una rete (*PES network*).

L'esperienza di Garanzia Giovani ha rappresentato la sperimentazione di una nuova forma di *governance* territoriale dei servizi: il Programma ha infatti anticipato alcuni protocolli organizzativi e funzionali del nuovo assetto complessivo della Rete dei servizi per il lavoro che il D. Lgs. 150/2015 è andato poi definendo.

Uno dei tasselli sui quali poggia il riassetto dei SPI è la realizzazione del Sistema informativo unitario (SIU) delle politiche del lavoro, che si compone di un nodo di coordinamento nazionale e dei nodi di coordinamento regionali, nonché del portale unico per la registrazione alla Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro. Le innovazioni introdotte in questo ambito sono volte a realizzare attività *online* che coinvolgono il cittadino, l'operatore del CPI, l'INPS e le altre amministrazioni interessate nelle attività di dichiarazione e gestione della registrazione. Il portale costituisce l'accesso ai servizi per il lavoro, nonché la sede per la fruizione d'informazioni e servizi di base a distanza (orientamento e formazione di base): si tratta di uno strumento che può avvantaggiare sia il cittadino che gli operatori dei servizi per l'impiego, riducendo il carico di lavoro a sportello.

2 LO STATO DI ATTUAZIONE DEL PROGRAMMA

Lo stato di attuazione del Programma al 30 settembre 2018 viene analizzato in termini di: partecipazione alle diverse fasi del percorso in Garanzia Giovani e condizione occupazionale dei giovani; attuazione finanziaria del PON IOG attraverso gli indicatori di capacità di utilizzo e di efficienza realizzativa; tasso di conseguimento del valore target 2018 fissato per gli indicatori fisici di realizzazione e di risultato. Infine, si analizza la complementarità e l'integrazione tra diverse fonti di finanziamento a livello regionale in tema di politiche attive rivolte ai giovani.

2.1 L'attuazione fisica

Al 30 settembre 2018 risultano registrati in Garanzia Giovani oltre 1 milione e 390 mila **giovani NEET**, al netto delle cancellazioni d'ufficio. Rispetto a questo bacino, sono oltre 1 milione e 76 mila gli individui presi in carico: l'indice di presa in carico è pari al 77,5%. L'andamento nel tempo dell'indice di presa in

carico mostra una dinamica positiva a testimonianza di un percorso di progressivo consolidamento e strutturazione del Programma, dopo una prima fase di assestamento: a regime i valori dell'indice di presa in carico si attestano intorno all'80%.

Il 55,2% dei presi in carico sono giovani tra i 19 e i 24 anni, il 34,7% è rappresentato dagli over 25 e il restante 10,1% sono giovani fino a 18 anni. Il 57,5% dei presi in carico ha conseguito un titolo di scuola secondaria superiore, il 23,7% è in possesso del titolo di scuola secondaria inferiore e il 18,8% ha un livello di istruzione terziaria (tavola 2.1).

Tavola 2.1 – Giovani presi in carico per alcune caratteristiche del target e area geografica (v.%)

| | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud e Isole | Totale | | Nord-Ovest | Nord-Est | Centro | Sud e Isole |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--|------------|----------|--------|-------------|
| Totale | 17,7 | 18,0 | 20,4 | 43,9 | 100,0 | | 17,7 | 18,0 | 20,4 | 43,9 |
| <i>Genere</i> | | | | | | | | | | |
| Maschi | 55,2 | 51,0 | 51,3 | 51,4 | 52,0 | | 18,8 | 17,6 | 20,1 | 43,5 |
| Femmine | 44,9 | 49,0 | 48,7 | 48,6 | 48,0 | | 16,6 | 18,3 | 20,7 | 44,5 |
| <i>Classe di età</i> | | | | | | | | | | |
| 15-18 anni | 13,5 | 15,4 | 8,2 | 7,5 | 10,1 | | 23,6 | 27,3 | 16,6 | 32,5 |
| 19-24 anni | 56,4 | 54,7 | 55,3 | 54,9 | 55,2 | | 18,1 | 17,8 | 20,4 | 43,7 |
| 25-29 anni | 30,2 | 29,9 | 36,5 | 37,7 | 34,7 | | 15,4 | 15,5 | 21,4 | 47,7 |
| <i>Titolo di studio</i> | | | | | | | | | | |
| Istruzione sec. inferiore | 23,4 | 25,9 | 22,8 | 23,3 | 23,7 | | 17,3 | 19,7 | 19,7 | 43,3 |
| Istruzione sec. superiore | 58,3 | 53,5 | 56,2 | 59,4 | 57,5 | | 17,8 | 16,7 | 19,9 | 45,5 |
| Istruzione terziaria | 18,3 | 20,6 | 21,0 | 17,3 | 18,8 | | 17,1 | 19,7 | 22,8 | 40,4 |
| <i>Servizi per il lavoro</i> | | | | | | | | | | |
| CPI | 21,7 | 95,6 | 97,9 | 85,7 | 78,8 | | 4,8 | 21,9 | 25,4 | 47,9 |
| APL | 78,3 | 4,5 | 2,2 | 14,3 | 21,2 | | | 64,5 | 3,8 | 2,1 |
| | | | | | | | | | | 29,9 |

Fonte: ANPAL (dati al 30 settembre 2018)

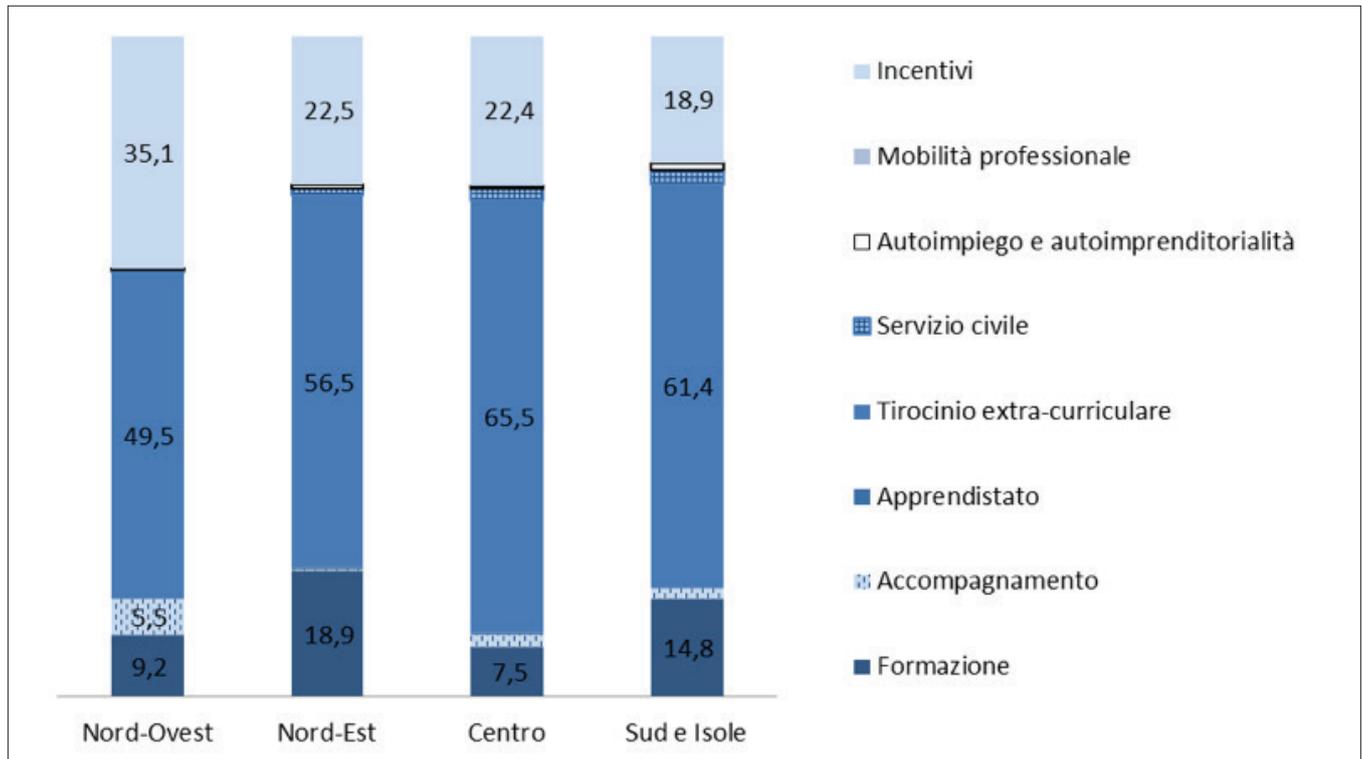
Il numero di utenti preso in carico dai CPI è nettamente più elevato in confronto a quanto registrato per le Agenzie per il lavoro (APL), rispettivamente 78,8% e 21,2%. Nelle Regioni del Nord-Ovest questa distribuzione si inverte, il 21,7% dei CPI contro il 78,3% delle APL, probabilmente in ragione del maggiore apporto degli enti privati accreditati che contraddistingue le Regioni Lombardia e Piemonte.

Il valore medio dell'indice di *profiling* dei giovani presi in carico è pari a 0,64: in media i CPI hanno preso in carico un'utenza più difficile da collocare nel mercato del lavoro (0,66) rispetto alla platea di giovani intercettati dalle strutture accreditate (0,60).

Per quanto riguarda **l'attuazione delle misure di politica attiva**, rispetto alla platea dei presi in carico, sono 583.619 i giovani avviati agli interventi, con un indice di copertura del 56,1%. Gli interventi complessivamente erogati sono 720.032, di cui il tirocinio extra-curricolare rappresenta il 58,3%. Seguono gli incentivi occupazionali con il 24,4%, la formazione con il 12,7% e l'accompagnamento al lavoro con il 2,3%. Residuali gli interventi per il servizio civile e per

l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità. L'analisi delle misure avviate per area geografica mette in evidenza alcune differenze: se nelle Regioni centrali e meridionali il tirocinio extra-curricolare assorbe più del 60% delle politiche attive, questa percentuale diminuisce nelle Regioni settentrionali lasciando più spazio agli incentivi e all'accompagnamento al lavoro nel Nord-Ovest e alla formazione nel Nord-Est (figura 2.9).

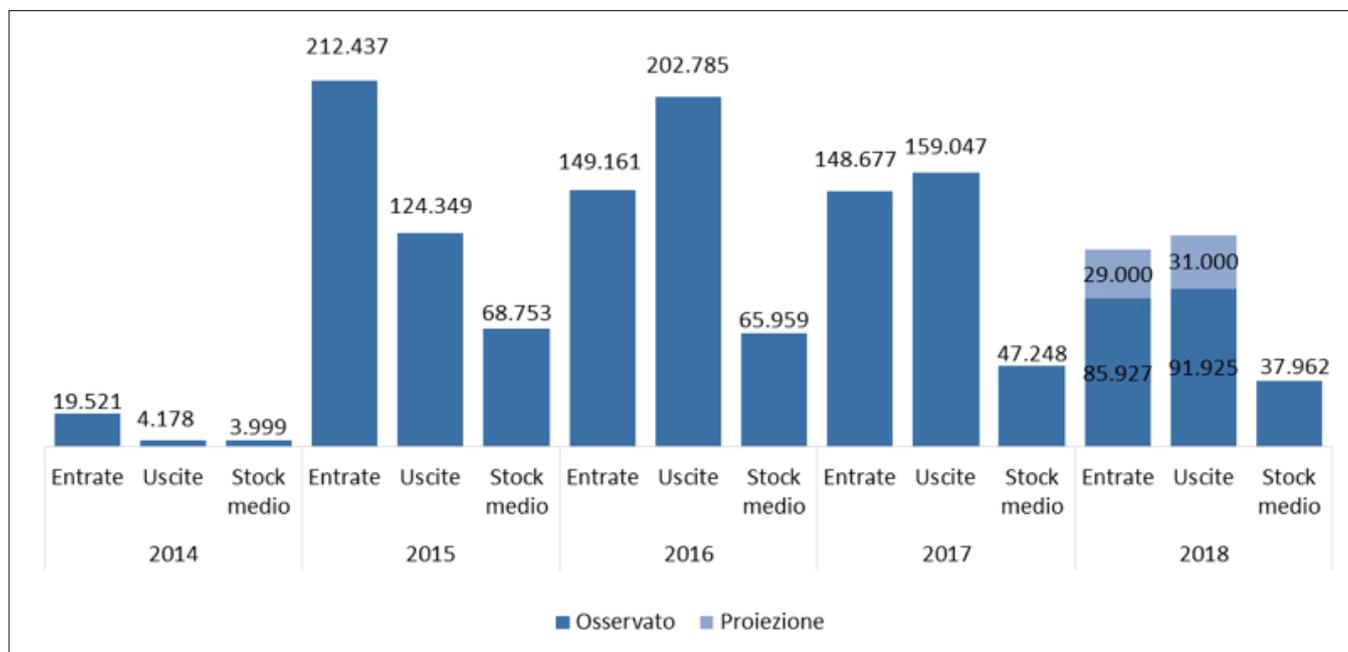
Figura 2.9 – Misure di politica attiva per area geografica (v.%)



Fonte: ANPAL (dati al 30 settembre 2018)

Guardando ai quattro anni di attuazione della Garanzia Giovani, è possibile evidenziare come il 2015 rappresenti l'anno in cui il Programma entra a regime, con un numero di avviati che supera le 212 mila unità; negli anni successivi **il flusso degli avviati** è andato via via riducendosi mentre è aumentato il numero di giovani in uscita dal Programma per aver completato la misura. Lo **stock medio**, inteso come sintesi delle dinamiche di ingressi e uscite dalle politiche attive, si è ridotto da circa 69 mila unità del 2015 a circa 38 mila unità del 2018 (figura 2.10).

Figura 2.10 – Partecipanti ad interventi di politica attiva. Stock medio e flussi in entrata e in uscita per anno



Fonte: ANPAL (dati al 30 settembre 2018)

Rispetto ai giovani che hanno concluso un intervento, il 51,4% risulta occupato alla data di riferimento e il 74,5% ha comunque avuto un'esperienza lavorativa. Il **tasso di inserimento occupazionale** cresce al crescere del titolo di studio: si passa dal 42,9% di chi ha la sola licenza media, al 56,8% di chi è in possesso di una laurea. Dal punto di vista contrattuale, il 38,6% dei giovani risulta occupato con un contratto di apprendistato, seguito dal 34,5% di giovani con contratto a tempo indeterminato. Il 42,9% dei giovani ha trovato la prima occupazione entro il mese successivo alla conclusione dell'intervento, percentuale che sale al 59,6% entro i sei mesi.

2.2 L'attuazione finanziaria del PON IOG

La dotazione finanziaria della prima fase del PON IOG è pari a circa 1,5 miliardi di euro, di cui 1.129 milioni attribuiti alle Regioni in qualità di Organismi intermedi. Al 30 settembre 2018 i sistemi regionali registrano impegni giuridicamente vincolanti per un totale di circa 1.100 milioni di euro (pari al 97,3% dell'importo programmato) e spese per 936 milioni di euro (pari all'82,9% dell'importo programmato). Alcune misure presentano indicatori di performance con valori superiori al dato medio: la formazione mirata all'inserimento lavorativo (capacità di utilizzo oltre il 100% ed efficienza realizzativa pari a 79,6%) e il tirocinio extra-curricolare (capacità di utilizzo intorno al 100% ed efficienza realizzativa pari all'85,9%).

2.3 Gli indicatori comuni di risultato FSE e PON IOG

Il numero dei partecipanti a interventi del PON IOG è pari a 480.639 unità, che rappresenta l'85,8% (tasso di conseguimento) del target intermedio del Programma fissato al 31 dicembre 2018 a 560 mila unità.

Rispetto ai target riferiti all'età dei partecipanti, pari a 380.000 per i giovani in età 15-24enni e a 180.000 per i giovani 25-29enni, si osserva un tasso di conseguimento superiore per la classe più adulta.

Per gli indicatori sui giovani che completano un intervento IOG e per quello sui giovani che hanno un'occupazione a 6 mesi dalla conclusione dell'intervento, i tassi di conseguimento sono in linea con i target fissati per il 2018.

2.4 La complementarità con il FSE

Le Regioni hanno utilizzato in maniera complementare le risorse del FSE rispetto a quelle stanziato dal PON IOG con l'obiettivo prevalente di rafforzare l'intervento sul target attraverso azioni di tipo personalizzato e innovativo: la maggior parte degli interventi di FSE si configura complementare alle misure previste dalla Garanzia Giovani (31,2%), in parte si specializza su una platea diversa (24%). Rimangono consistenti le azioni di potenziamento (26,4%) rispetto a quelle già programmate con risorse IOG. Infine, il 18,4% degli interventi FSE va nella direzione dell'integrazione, rivolgendosi ad una platea differente in termini di fasce di età, titolo di studio posseduto o specifiche categorie coinvolte.

3

LA PARTECIPAZIONE AL PROGRAMMA E LA QUALITÀ DELL'OFFERTA

L'indagine campionaria condotta sui giovani NEET che si sono iscritti alla Garanzia Giovani e su quanti hanno rilasciato una Dichiarazione di immediata disponibilità (DID) presso un CPI, ha permesso di sviluppare un'analisi dell'implementazione del Programma a partire da informazioni non altrimenti desumibili dai dati di fonte amministrativa. Su questa base è stato possibile tracciare il profilo dei partecipanti alla Garanzia Giovani, descrivere le caratteristiche delle misure implementate e approfondire la qualità delle politiche offerte, con un focus specifico sul tirocinio.

3.1 Le caratteristiche dei giovani NEET

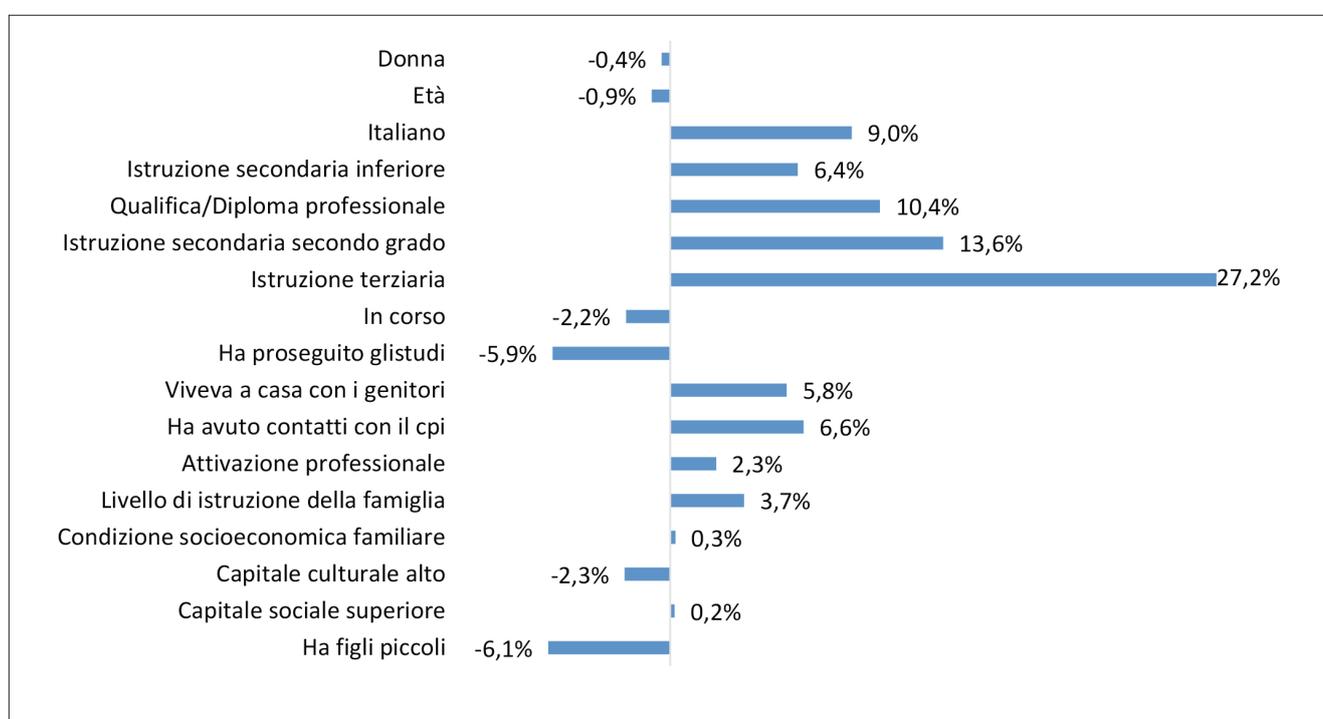
Il confronto tra i due gruppi di NEET (iscritti/non iscritti alla Garanzia Giovani) non evidenzia differenze di genere: uomini e donne sono equamente rappresentati in entrambi. Rispetto all'età, tra gli iscritti al Programma si riscontra una percentuale leggermente superiore di individui under 25 (49,2% contro il 44,1%). I giovani iscritti possiedono inoltre un più elevato livello di istruzione: il 59,8% ha ottenuto un diploma di scuola secondaria superiore e il 23,5% è laureato, contro il 53% e il 13% dei non iscritti. Oltre la metà degli intervistati risiede nelle Regioni del Mezzogiorno (53,3%) e quasi il 90% è cittadino italiano, con una più alta percentuale di giovani stranieri tra i non iscritti (17,2% contro il 7,3%). Il 73,2% vive ancora con la famiglia di origine, percentuale che scende al 61,7% tra i non iscritti.

I NEET della Garanzia Giovani appaiono più attivi rispetto agli altri: hanno terminato gli studi (38,1% contro il 27%), svolto un corso di formazione/tirocinio/stage (20,7% contro l'11,9%), si sono impegnati

nella ricerca di lavoro (55,8% contro il 42,4%) e in attività di volontariato (11,6% contro il 7,5%); anche nella partecipazione ad attività socio-culturali sono più dinamici. Rispetto al background familiare, le famiglie d'origine dei giovani in Garanzia Giovani sono maggiormente caratterizzate da livelli di istruzione medio-alti (57,5% contro il 51%) e da una condizione socio-economica migliore (59,4% contro il 52,2%).

Attraverso un'analisi multivariata condotta con un modello *logit* sono stati individuati i fattori determinanti che influenzano positivamente la scelta di iscriversi al Programma: il livello di istruzione, in particolare quella terziaria; avere avuto precedenti contatti con il CPI; vivere ancora nella famiglia di origine. L'età del giovane incide negativamente: al suo aumentare diminuisce la propensione ad iscriversi alla Garanzia Giovani (figura 3.2).

Figura 3.2 – Modello di regressione multilevel. Effetti marginali medi (v.%)



Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

3.2 Le politiche offerte in Garanzia Giovani

Rispetto al ventaglio delle politiche offerte dalla Garanzia Giovani sono state prese in esame il tirocinio extra-curricolare, la formazione, il servizio civile e i percorsi per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità.

Il **tirocinio extra-curricolare** è la misura più diffusa del Programma. I tirocini hanno avuto in prevalenza una durata di 6 mesi (73,4%) e si sono svolti nella provincia di residenza (74,8%). Ad accogliere i giovani sono state soprattutto aziende private (90%): si tratta in particolare di microimprese (54,1%) e imprese di piccole dimensioni (31,2%). Oltre la metà dei tirocinanti ha ricoperto funzioni mediamente qualificate (55%) e circa un quarto di loro funzioni più qualificate nelle professioni tecniche (16,7%), e in quelle in-

telleturnali, scientifiche e di elevata specializzazione (7,7%). Il 73,8% dei giovani ha partecipato ad attività formative (elemento costitutivo del tirocinio), in prevalenza in affiancamento al personale dell'azienda (96%). Il rilascio di una certificazione delle competenze ha riguardato il 6,6% dei partecipanti.

La **formazione** rappresenta la terza misura del Programma per numero di partecipanti. Per il 50,4% di loro la durata del corso è stata superiore alle 150 ore e ha riguardato in prevalenza l'ambito dei servizi (27,3%) e quello delle scienze sociali, attività imprenditoriali e commerciali, diritto (23%). La formazione si è svolta prevalentemente in aula (80,3%), nel 35,7% dei casi in affiancamento al personale dell'azienda. Il 45,2% dei giovani ha svolto uno stage. Il rilascio di una certificazione delle competenze ha riguardato il 17% di loro.

Il **servizio civile** ha un'incidenza limitata nel Programma. Chi lo ha scelto lo ha fatto principalmente per accrescere le proprie competenze e avvicinarsi al mondo del lavoro (38%), spinto dal desiderio di un guadagno (29,6%) o di aiutare persone bisognose (16,2%). La maggior parte dei volontari ha svolto un'esperienza di 12 mesi (79,1%), solo nel 52,4% dei casi comprensiva di una formazione specifica, erogata in prevalenza in affiancamento ai formatori dell'ente (67,4%) e con una durata media di 40,7 ore. Tra i settori d'intervento, l'assistenza alle persone è quello che ha impegnato oltre la metà dei volontari (61,1%). Il 18,2% di loro ha ottenuto una certificazione delle competenze.

Il sostegno all'**autoimpiego e all'autoimprenditorialità** copre una quota residuale delle politiche di Garanzia Giovani. La partecipazione alla misura non sembra associata a un'esperienza pregressa: solo il 18,7% dei giovani ha avuto precedenti esperienze di lavoro autonomo e il motivo prevalente della partecipazione è il riconoscersi un'attitudine personale (52,2%). Per chi ha avuto accesso alla formazione (29%), i corsi, prevalentemente d'aula, hanno avuto nel 58,3% dei casi una durata pari o superiore alle 100 ore e hanno fornito il supporto nella definizione del business plan (59,6%), la consulenza specialistica (52,1%) e l'assistenza personalizzata per la stesura del business plan (43,6%). Le competenze acquisite sono state certificate nel 10,6% dei casi.

Il **confronto tra le misure e il relativo target** vede una più alta percentuale di donne nel servizio civile (62,7%); una presenza più significativa di giovani under 25 nel tirocinio e una maggiore concentrazione di individui con più di 25 anni nell'autoimpiego (66,4%), a conferma del fatto che generalmente sono i giovani "più adulti" ad orientarsi verso un'attività imprenditoriale. La misura della formazione registra una percentuale più elevata di soggetti con titoli di studio medio-bassi, laddove il tirocinio e il servizio civile coinvolgono giovani con titoli di studio medio-alti; l'autoimpiego intercetta trasversalmente tutti i giovani, indipendentemente dal titolo di studio. Se in tutte le misure si osserva una maggiore concentrazione di residenti nel Mezzogiorno, ciò è più evidente nel servizio civile (56,9%) e nell'autoimpiego (52,2%), anche in ragione del diverso contributo finanziario che le Regioni del Nord e del Mezzogiorno hanno conferito a queste due misure.

Infine, dal **confronto tra le misure implementate in Garanzia Giovani e quelle finanziate da altri canali** non sembrano emergere differenze significative. Nel caso del tirocinio si osserva che gli iscritti al

Programma si concentrano in prevalenza nelle microimprese, mentre i non iscritti sono maggiormente presenti nelle aziende di medie e grandi dimensioni (14,9% e 8,9% contro 10,2% e 4,5%). Nel caso del servizio civile, i dati mostrano come la formazione specifica caratterizza soprattutto i percorsi al di fuori del Programma (75% contro 52,4%), sebbene obbligatoria in quelli della Garanzia Giovani; questi ultimi tuttavia si distinguono per un numero di ore di formazione nettamente superiore (40,7 contro 23,3). Il rilascio di un attestato che certifichi le competenze acquisite risulta poco diffuso in tutti i percorsi (soprattutto nel tirocinio), indipendentemente dal canale di finanziamento; tuttavia sono i percorsi non finanziati dalla Garanzia Giovani a presentare una maggior percentuale di certificazioni.

3.3 La valutazione della qualità dell'offerta

La qualità delle misure di politica attiva offerte nella Garanzia Giovani è stata valutata sia rispetto ad elementi di natura soggettiva, riferibili al giudizio espresso dal giovane, che ad elementi di natura oggettiva, riferibili alle modalità attuative della misura. Fanno parte del primo gruppo i tassi di rifiuto e di abbandono dell'offerta motivati dall'insoddisfazione/delusione del giovane rispetto all'attività. Un'altra dimensione della qualità guarda alla capacità dei servizi per l'impiego di "personalizzare" l'offerta e dare al giovane più di un'alternativa. Con riferimento al secondo gruppo, sono stati considerati gli indicatori relativi alla certificazione del percorso svolto, nonché quelli sugli esiti occupazionali, sia alla conclusione del percorso, sia al momento dell'intervista. Uno specifico indicatore sintetico è stato elaborato per valutare la qualità del tirocinio extra-curricolare.

I motivi che spingono un giovane a rifiutare o ad abbandonare una misura di politica attiva offerta in Garanzia Giovani sono più spesso di carattere lavorativo o personale che ascrivibili ad un giudizio negativo rispetto al Programma. L'insoddisfazione pesa per il 26,2% nel caso dei **rifiuti** e per il 24,8% nel caso degli **abbandoni**.

I giovani si dimostrano più insoddisfatti rispetto a quelle misure, come la proposta di lavoro all'estero (Eures) e l'autoimpiego, che possono essere meno "attraenti" per un NEET: la prima richiede infatti la disponibilità a spostarsi verso un altro Paese, la seconda è strettamente connessa alla propensione a intraprendere un lavoro autonomo (tavola 3.48).

Tavola 3.48 – Motivi dell'abbandono e/o del rifiuto per misura (v.%)

| | Formazione | Tirocinio | Servizio civile | Eures | Autoimpiego |
|--|--------------|--------------|-----------------|--------------|--------------|
| Per esigenze dell'azienda/datore di lavoro | 8,9 | 10,5 | 10,3 | 14,7 | 15,4 |
| Non ero soddisfatto della misura | 26,1 | 25,4 | 25,8 | 36,7 | 37,9 |
| Ho trovato un lavoro per conto mio | 27,2 | 29,6 | 26,8 | 20,1 | 18,9 |
| Motivi personali | 28,6 | 18,1 | 27,6 | 24,6 | 24,1 |
| Altro | 9,4 | 16,4 | 9,5 | 3,8 | 3,8 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Nella scelta della misura il giovane ha spesso avuto un ruolo proattivo: se nel 41,9% dei casi è stato il CPI/APL a proporgli una misura di politica attiva nell'ambito del Patto di servizio, nel 41,7% ha invece trovato autonomamente un'occasione di formazione o di impiego e nel 16,4% lo ha indicato lui stesso all'operatore del servizio. Complessivamente il giovane non ha avuto però la possibilità di scegliere tra più alternative ed ha ricevuto un'unica proposta.

Riguardo all'**attestazione del percorso**, poco più della metà dei partecipanti ha ricevuto un documento che ne dimostra la partecipazione (54,5%). È più diffuso tra i giovani che hanno frequentato un corso di formazione (79,2%) o hanno svolto il servizio civile (74,7%); all'opposto i giovani tirocinanti sono coloro che presentano percentuali più basse di attestazione/certificazione dell'esperienza fatta presso le imprese.

Rispetto al tipo di documento, i due terzi dei giovani dichiara di aver ricevuto un attestato di frequenza (69,4%), il 20,2% una certificazione delle competenze e l'8,3% una qualifica o un diploma professionale. Si rileva dunque che la certificazione delle competenze, pur se espressamente prevista dal Programma come strumento privilegiato per mettere in trasparenza l'esperienza e rendere più facilmente spendibili le competenze acquisite, ha riguardato solo un giovane su cinque e risulta in particolare meno diffusa tra i partecipanti ad un tirocinio (18,2%).

Il tema della **qualità dei tirocini** ha assunto un rilievo crescente negli ultimi anni, in ragione della rapida diffusione tra le imprese e del coinvolgimento di un grande numero di giovani. L'indicatore sintetico multidimensionale⁴ evidenzia che più della metà dei tirocini finanziati dalla Garanzia Giovani si colloca in una fascia di qualità medio-alta (56,9%), con alcune punte di eccellenza (tavola 3.54). Sono soprattutto i giovani under 25 e quelli con un'istruzione secondaria superiore ad aver svolto un tirocinio di buona qualità. Possedere un'istruzione terziaria non sembra essere determinante, anche se ciò è verosimilmente legato al fenomeno di sotto-inquadramento che penalizza i giovani più istruiti. L'indicatore per area geografica segnala un livello di qualità decisamente inferiore per i tirocini che si sono svolti nel Sud e Isole (41,2%) e, viceversa, una punta di eccellenza per quelli delle Regioni del Nord (9,6%).

⁴ Le quattro dimensioni considerate nell'indicatore sono: l'affiancamento del tirocinante al personale dell'azienda; la corrispondenza tra il titolo di studio e la mansione svolta; il rilascio di un'attestazione del tirocinio; gli esiti occupazionali al termine del percorso.

Tavola 3.54 – Indicatore sintetico della qualità del tirocinio per caratteristiche del target (v.%)

| | Scarsa | Bassa | Media | Alta | Eccellente | Totale |
|---------------------------------|------------|-------------|-------------|-------------|------------|--------------|
| Totale | 9,0 | 27,6 | 26,3 | 30,6 | 6,5 | 100,0 |
| <i>Genere</i> | | | | | | |
| Maschi | 9,3 | 26,7 | 28,0 | 29,9 | 6,1 | 100,0 |
| Femmine | 8,7 | 28,4 | 24,4 | 31,5 | 7,0 | 100,0 |
| <i>Classi di età</i> | | | | | | |
| Meno di 25 anni | 6,2 | 25,8 | 26,6 | 34,2 | 7,2 | 100,0 |
| Più di 25 anni | 11,7 | 29,2 | 25,9 | 27,2 | 5,9 | 100,0 |
| <i>Titolo di studio</i> | | | | | | |
| Istruzione secondaria inferiore | 8,4 | 31,7 | 25,1 | 29,4 | 5,4 | 100,0 |
| Istruzione secondaria superiore | 6,3 | 25,8 | 27,6 | 33,3 | 7,0 | 100,0 |
| Istruzione terziaria | 15,0 | 29,7 | 23,8 | 25,5 | 6,0 | 100,0 |
| <i>Area geografica</i> | | | | | | |
| Nord | 8,9 | 21,5 | 25,9 | 34,1 | 9,6 | 100,0 |
| Centro | 7,5 | 35,8 | 29,5 | 22,7 | 4,4 | 100,0 |
| Sud e Isole | 10,2 | 31,0 | 26,3 | 28,1 | 4,4 | 100,0 |

Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Con riferimento agli **esiti dei percorsi**, il 43,7% dei partecipanti dichiara di aver ricevuto una proposta di lavoro o di tirocinio da parte di aziende/enti al termine del percorso: i tirocinanti sono coloro che più frequentemente hanno ricevuto un'offerta di lavoro dall'azienda presso cui hanno svolto l'esperienza (48,9%), mentre i volontari del servizio civile hanno avuto questa possibilità solo nel 7,9% dei casi.

Il 63,7% dei giovani che ha concluso un intervento si dichiara occupato al momento dell'intervista (tavola 3.56). Esiti migliori si osservano per i maschi, per chi ha un titolo di studio di livello terziario e per chi vive al Nord. Il confronto tra politiche mette in luce tassi di occupazione più alti per i giovani che hanno partecipato ad un tirocinio (67,7%) rispetto a coloro che hanno seguito un corso di formazione (58,8%). Meno brillante la performance occupazionale dei giovani che hanno fatto un'esperienza di servizio civile (36,1%).

Tavola 3.56 – Tasso di occupazione al momento dell'intervista per politica completata e caratteristiche del target (v.%)

| | Totale | Politica completata in Garanzia Giovani | | |
|---------------------------------|-------------|---|-------------|-----------------|
| | | Formazione | Tirocinio | Servizio Civile |
| Totale | 63,7 | 58,8 | 67,7 | 36,1 |
| <i>Genere</i> | | | | |
| Maschi | 67,0 | 62,4 | 70,3 | 41,4 |
| Femmine | 60,6 | 55,5 | 65,3 | 32,4 |
| <i>Classi di età</i> | | | | |
| Meno di 25 anni | 62,9 | 55,2 | 67,4 | 35,7 |
| Più di 25 anni | 64,4 | 61,7 | 68,0 | 36,3 |
| <i>Titolo di studio</i> | | | | |
| Istruzione secondaria inferiore | 53,6 | 55,6 | 55,0 | 28,6 |
| Istruzione secondaria superiore | 62,7 | 55,2 | 67,2 | 36,0 |
| Istruzione terziaria | 70,5 | 70,7 | 73,6 | 38,9 |
| <i>Area geografica</i> | | | | |
| Nord | 75,8 | 68,3 | 79,9 | 36,9 |
| Centro | 55,7 | 58,2 | 56,9 | 23,9 |
| Sud e Isole | 52,9 | 48,5 | 56,7 | 35,4 |
| <i>Cittadinanza</i> | | | | |
| Italiana | 63,5 | 58,8 | 67,4 | 36,5 |
| Altra | 67,4 | 59,1 | 75,2 | 25,3 |

Fonte: ANPAL, Indagine campionaria sugli esiti occupazionali dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, 2017

Nel complesso essere inseriti nella Garanzia Giovani sembra offrire performance occupazionali migliori: il tasso di occupazione degli iscritti è infatti del 56,5%, rispetto al 44,5% dei non iscritti.

4 LA VALUTAZIONE DEI SERVIZI PER L'IMPIEGO

Al fine di approfondire il rapporto tra i partecipanti al Programma Garanzia Giovani e il sistema dei servizi per il lavoro, con un'indagine ad hoc sono stati analizzati alcuni aspetti relativi alle motivazioni, alle attese e alle modalità utilizzate dai giovani nel contattare i servizi e nell'accedere al Programma.

4.1 Le aspettative dei giovani e i canali di conoscenza delle politiche attive

I giovani si recano al CPI principalmente per cercare lavoro (82%) più che per aggiornare le proprie competenze attraverso un corso di formazione (5,5%); il 12,5% senza un'aspettativa particolare.

In generale, il 29,7% degli intervistati è venuto a conoscenza dell'iniziativa attraverso la rete informale delle amicizie, dei parenti e dei conoscenti; il 25,8% ha conosciuto l'iniziativa attraverso i canali istituzionali (Centri per l'impiego, Agenzie per il lavoro, Centro orientamento lavoro), l'11,6% attraverso un'impresa; infine il 7,3% di utenti ha indicato la Scuola, l'Università o i Centri di formazione. Tra i partecipanti

alla Garanzia Giovani emerge un maggiore ricorso ai canali istituzionali laddove i giovani non iscritti al Programma hanno fatto maggior uso dei canali informali di amici, parenti e conoscenti.

Nel complesso, almeno 8 utenti su 10 hanno sottoscritto il Patto di servizio presso i CPI a testimonianza del ruolo rilevante svolto dalla Rete dei servizi per il lavoro. Da notare che a quattro anni dall'avvio, il Programma riesce ancora ad attrarre un nuovo utente ogni due.

4.2 L'efficienza dei Servizi

Tra gli iscritti, il 45% sta svolgendo nel periodo considerato una misura di politica attiva, con uno scarto di 9 punti percentuali in più rispetto ai giovani non iscritti al Programma. Tra questi ultimi emerge invece l'elevata percentuale di chi dichiara di non avere mai ricevuto alcuna proposta di misura (24% contro l'11,4% dei partecipanti al Programma).

Nel 25,8% dei casi la misura di politica attiva è stata proposta all'utenza dalla stessa struttura dove è stato sottoscritto il Patto: tra gli utenti registrati e presi in carico all'interno del Programma tale percentuale sale al 31,2%, mentre si contrae fino al 13,5% tra coloro che non sono coinvolti nel Programma.

L'analisi per tipologia di politica attiva offerta alle persone che al momento dell'intervista stavano svolgendo o erano in procinto di iniziare un'attività, mostra che la capacità degli operatori dei CPI di proporre una misura di politica attiva agli utenti presi in carico è generalmente più elevata nell'ambito di Garanzia Giovani (il 33,2% di utenti ha ricevuto un'offerta dallo stesso CPI con cui ha sottoscritto il Patto di servizio contro il 19,9% dei non iscritti).

4.3 La soddisfazione dell'utenza

Tanto gli iscritti che i non iscritti al Programma forniscono giudizi di piena soddisfazione rispetto ai servizi ricevuti durante la fase di presa in carico. La percentuale di utenza soddisfatta varia da un minimo del 60,2%, riferito all'organizzazione della struttura, e un massimo del 74% che riguarda la disponibilità e cortesia del personale.

Giudizi di piena soddisfazione per oltre il 70% dei rispondenti sono riferiti per lo più alle caratteristiche professionali, umane e alla preparazione del personale dei CPI, alla durata dei colloqui svolti presso tali strutture ed ancora all'adeguatezza degli spazi nei quali i colloqui sono stati realizzati. Le dimensioni meno apprezzate attengono in particolare alla gestione dei tempi amministrativi (tempi di attesa), nonché alla capacità di dare informazioni all'utente sulle modalità e sulle forme di proseguimento dei percorsi individuali concordati. Si osserva che i giovani aderenti al Programma sono in generale più critici nel giudizio di soddisfazione rispetto ai coetanei non coinvolti in Garanzia Giovani.

I giovani iscritti, più dei non iscritti al Programma, ritengono che la misura di politica attiva o di inserimento lavorativo di cui sono beneficiari permetta loro di scoprire nuove opportunità (+19,5 punti per-

centuali), aumenti la propria autonomia individuale e professionale (+15 punti percentuali), contribuisca ad accrescere le proprie competenze (+11,7 punti percentuali) e sia in grado di fornire più opportunità lavorative (+11 punti percentuali).

Guardando solo all'utenza che ha aderito alla Garanzia Giovani, il grado di soddisfazione rispetto alla misura di politica attiva varia al variare dello stato di avanzamento dell'intervento stesso. Infatti, se prima di iniziare a svolgere l'attività prevista dalla misura il giudizio di piena soddisfazione è in media del 73,1%, esso aumenta tra quanti stanno svolgendo l'intervento in quanto più fiduciosi circa il buon esito dell'esperienza (81%) e poi si contrae tra quanti sono giunti alla conclusione (78,8%).

5

LA VALUTAZIONE DI EFFICACIA E DI IMPATTO DEGLI INTERVENTI DI POLITICA ATTIVA IN AMBITO GARANZIA GIOVANI

Tra i principali obiettivi della Garanzia Giovani c'è quello di migliorare le opportunità di transizione dalla non occupazione all'occupazione per i giovani NEET iscritti al Programma. Attraverso un approccio controfattuale si stima l'effetto medio del trattamento sui trattati (*Atet – Average treatment effect on treated*), quale differenza tra l'*outcome* osservato sui trattati e l'*outcome* non osservato e stimato nella situazione controfattuale. Il "trattamento" corrisponde all'aver partecipato ad una o più politiche attive offerte nell'ambito del Programma.

5.1 La qualità del lavoro

La partecipazione a politiche attive nell'ambito del Programma comporta in media un incremento della probabilità di ottenere un lavoro più stabile dal punto di vista della **continuità lavorativa**. Considerando un orizzonte temporale di 18 mesi dall'ingresso in occupazione (t0), la probabilità per i giovani trattati di essere occupati nei tre semestri successivi di osservazione (t1, t2, t3) aumenta in media di +7,6 punti percentuali: il 67,9% dei giovani trattati occupati in t0 risulta occupato anche in t1 (6 mesi dopo), in t2 (12 mesi dopo) e in t3 (18 mesi dopo). In assenza del trattamento la percentuale di occupazione continuativa sarebbe stata del 60,3%. Gli incentivi occupazionali forniscono un forte contributo a questo risultato: se si limita l'analisi alla sola occupazione non incentivata, l'effetto medio del trattamento si riduce da +7,6 a +3,4 punti percentuali.

Un altro risultato positivo del trattamento si osserva in termini di qualità del lavoro, legata all'inquadramento delle mansioni svolte rispetto alle competenze possedute. Per i giovani con almeno un diploma di scuola secondaria superiore, il trattamento comporta in media una riduzione della probabilità di avere un'occupazione sotto-inquadrata (**over-education**) di -2,6 punti percentuali.

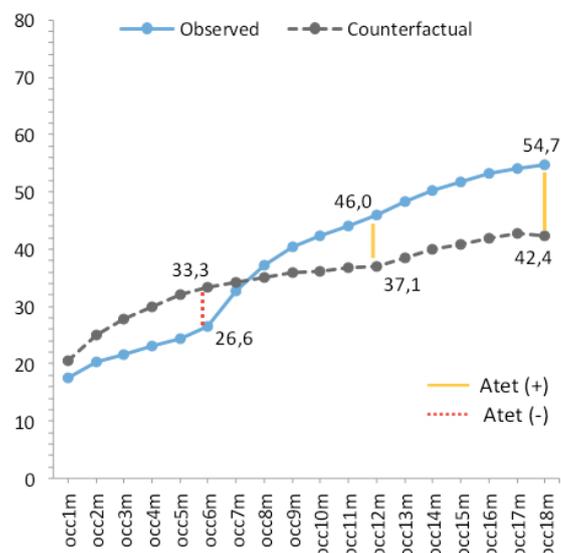
5.2 Gli inserimenti occupazionali

Il **disegno della valutazione** dell'efficacia della politica sulla probabilità di trovare un'occupazione ha preso in considerazione un arco temporale di 18 mesi dalla data di presa in carico. L'universo di riferimento è rappresentato da tutti i giovani presi in carico nel corso dell'anno 2016, distinto tra giovani che hanno ricevuto una politica attiva nei 18 mesi successivi alla presa in carico ("trattati") e giovani che nell'arco dei 18 mesi successivi alla presa in carico non hanno partecipato ad alcun intervento di politica attiva nell'ambito del Programma ("non trattati"). Nella valutazione degli effetti con approccio controfattuale **gli inserimenti occupazionali nel tempo** sono rilevati nei t mesi successivi alla data di presa in carico: in questo modo l'istante iniziale è identico per i due gruppi così come la rilevazione dei risultati nel tempo. Per tenere conto del tempo di svolgimento della politica attiva, quando questa non si configura già come un rapporto di lavoro, è necessario analizzare gli esiti in un arco di tempo medio-lungo e per questo le analisi condotte hanno considerato un orizzonte temporale che va da 1 a 18 mesi.

L'analisi di **efficacia del trattamento**, considerando il Programma nel suo complesso, mostra che l'effetto medio del trattamento cresce al trascorrere del tempo di osservazione dalla presa in carico: l'*Atet* assume valori negativi nei primi 7 mesi successivi alla presa in carico e poi valori positivi fino a +12,3 punti percentuali a 18 mesi (tavola 5.11). A 6 mesi dalla presa in carico risulta occupato circa il 26,6% dei giovani in trattamento. Nella situazione controfattuale il tasso di occupazione a 6 mesi sarebbe stato pari al 33,3%, più alto di circa 6,7 punti percentuali rispetto al dato osservato. In termini relativi questo si traduce in un calo del 20,2% nel numero di occupati rispetto alla situazione controfattuale. A 12 mesi l'effetto medio della politica sulla popolazione trattata è positivo e pari a +8,9 punti percentuali. In termini relativi l'effetto si traduce in un incremento del 24% del numero di occupati rispetto alla situazione controfattuale. A 18 mesi dalla presa in carico risulta occupato circa il 54,7% dei giovani in trattamento contro il 42,4% della situazione controfattuale: l'effetto medio positivo della politica sale a +12,3 punti percentuali, che in termini relativi si traduce in un incremento del 28,9% del numero di occupati.

Tavola 5.11 – Occupazione a t-mesi. Effetto medio del trattamento sui trattati

| | Atet | Std. Err. | z | P>z | [95% Conf. Interval] | | |
|--------|--------|-----------|---------|-------|----------------------|---------|--------|
| | | | | | L-Bound | U-Bound | |
| occ1m | -0,031 | 0,005 | -5,718 | 0,000 | *** | -0,041 | -0,020 |
| occ2m | -0,048 | 0,006 | -8,233 | 0,000 | *** | -0,059 | -0,036 |
| occ3m | -0,062 | 0,006 | -10,196 | 0,000 | *** | -0,074 | -0,050 |
| occ4m | -0,069 | 0,006 | -10,938 | 0,000 | *** | -0,081 | -0,056 |
| occ5m | -0,075 | 0,006 | -11,720 | 0,000 | *** | -0,088 | -0,063 |
| occ6m | -0,067 | 0,007 | -10,295 | 0,000 | *** | -0,080 | -0,054 |
| occ7m | -0,015 | 0,007 | -2,239 | 0,025 | ** | -0,028 | -0,002 |
| occ8m | 0,022 | 0,007 | 3,324 | 0,001 | *** | 0,009 | 0,035 |
| occ9m | 0,044 | 0,007 | 6,574 | 0,000 | *** | 0,031 | 0,057 |
| occ10m | 0,062 | 0,007 | 9,200 | 0,000 | *** | 0,049 | 0,076 |
| occ11m | 0,073 | 0,007 | 10,694 | 0,000 | *** | 0,059 | 0,086 |
| occ12m | 0,089 | 0,007 | 13,106 | 0,000 | *** | 0,076 | 0,102 |
| occ13m | 0,098 | 0,007 | 14,354 | 0,000 | *** | 0,085 | 0,111 |
| occ14m | 0,102 | 0,007 | 14,841 | 0,000 | *** | 0,089 | 0,116 |
| occ15m | 0,110 | 0,007 | 15,954 | 0,000 | *** | 0,096 | 0,124 |
| occ16m | 0,114 | 0,007 | 16,343 | 0,000 | *** | 0,100 | 0,127 |
| occ17m | 0,114 | 0,007 | 16,405 | 0,000 | *** | 0,100 | 0,128 |
| occ18m | 0,123 | 0,007 | 17,590 | 0,000 | *** | 0,109 | 0,136 |

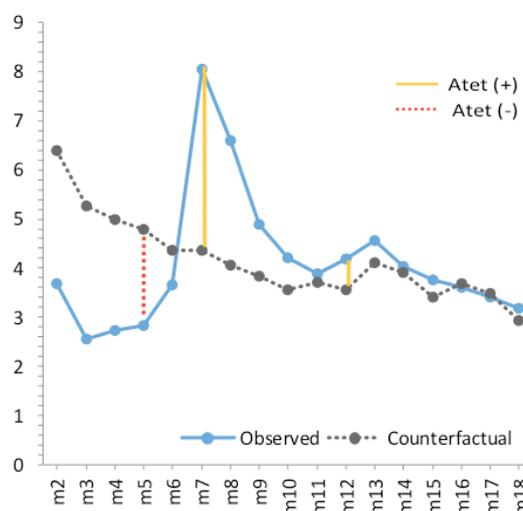


Fonte: ANPAL

Il settimo mese successivo alla presa in carico rappresenta un punto modale di uscita da un intervento di politica attiva. Infatti, considerando la probabilità marginale di trovare un'occupazione durante il singolo mese di osservazione, si riscontra un forte impulso nei tassi di ingresso nel passaggio tra il sesto e il settimo mese. L'effetto medio del trattamento sulla probabilità di trovare un'occupazione a 7 mesi è di circa +3,7 punti percentuali: dal momento che la componente dei nuovi ingressi osservata per i trattati è pari a 8,1% , questa sarebbe stata del 4,4% in assenza del trattamento (tavola 5.13).

Tavola 5.13 – Effetti del trattamento sulle probabilità marginali di ingresso nell'occupazione

| | Atet | Std. Err. | z | P>z | [95% Conf. Interval] | | |
|-----|--------|-----------|--------|-------|----------------------|---------|--------|
| | | | | | L-Bound | U-Bound | |
| m2 | -0,027 | 0,003 | -7,878 | 0,000 | *** | -0,043 | -0,029 |
| m3 | -0,027 | 0,003 | -8,726 | 0,000 | *** | -0,033 | -0,021 |
| m4 | -0,023 | 0,003 | -7,513 | 0,000 | *** | -0,023 | -0,011 |
| m5 | -0,020 | 0,003 | -6,466 | 0,000 | *** | -0,023 | -0,011 |
| m6 | -0,007 | 0,003 | -2,377 | 0,017 | ** | -0,013 | -0,001 |
| m7 | 0,037 | 0,003 | 10,883 | 0,000 | *** | 0,035 | 0,048 |
| m8 | 0,025 | 0,003 | 7,940 | 0,000 | *** | 0,016 | 0,029 |
| m9 | 0,011 | 0,003 | 3,583 | 0,000 | *** | 0,007 | 0,018 |
| m10 | 0,007 | 0,003 | 2,306 | 0,021 | ** | -0,005 | 0,007 |
| m11 | 0,002 | 0,003 | 0,666 | 0,506 | | -0,004 | 0,007 |
| m12 | 0,006 | 0,003 | 2,181 | 0,029 | ** | 0,001 | 0,012 |
| m13 | 0,004 | 0,003 | 1,476 | 0,140 | | 0,004 | 0,016 |
| m14 | 0,001 | 0,003 | 0,453 | 0,650 | | -0,003 | 0,008 |
| m15 | 0,003 | 0,003 | 1,187 | 0,235 | | -0,003 | 0,008 |
| m16 | -0,001 | 0,003 | -0,312 | 0,755 | | -0,004 | 0,007 |
| m17 | 0,114 | 0,003 | -0,192 | 0,848 | | -0,009 | 0,002 |
| m18 | 0,114 | 0,003 | 0,925 | 0,355 | | -0,009 | 0,002 |



Fonte: ANPAL

Si riscontrano a livello territoriale rilevanti differenze. Nelle Regioni del Nord l'effetto medio della politica diventa positivo solo attorno all'undicesimo/dodicesimo mese, quando il tasso di occupazione dei trattati diventa superiore alla situazione controfattuale. Questo perché nel gruppo di confronto i tassi di occupazione si mantengono alti già nei primi mesi successivi alla presa in carico e il forte impulso che si manifesta al settimo mese non è sufficiente, nell'immediato, a coprire gli effetti di *lock-in* dei mesi precedenti in cui i giovani sono impegnati nella politica attiva. Invece nelle Regioni del Sud e delle Isole gli effetti positivi del trattamento si mostrano già nei primissimi mesi dopo la presa in carico, principalmente a causa del peso delle assunzioni incentivate. Infatti, su 100 giovani in trattamento e occupati ad un mese di distanza dalla presa in carico, 55 hanno avuto come trattamento un'assunzione incentivata (Bonus Garanzia Giovani, Super bonus, Incentivo occupazione giovani). Nelle Regioni del Centro il contributo dell'incentivo sul tasso di occupazione ad un mese supera il 40%, mentre nel Nord del Paese questo contributo si riduce al 22%. Nel Sud in particolare, ma anche nel Centro, assume dunque un peso rilevante l'ingresso diretto al Programma attraverso un'occupazione. In questi casi l'iscrizione del giovane al Programma, e la successiva presa in carico da parte dei servizi per il lavoro accreditati, rappresenta un passaggio burocratico necessario affinché l'impresa che ha deciso di assumerlo possa essere ammessa al beneficio dell'incentivo.

L'analisi di efficacia delle politiche offerte all'interno del Programma consente di acquisire ulteriori elementi di valutazione e, indirettamente, di annullare gli effetti di brevissimo termine dovuti all'occupazione incentivata. Inoltre, analizzare specifiche misure equivale per certi aspetti a condurre analisi su specifici target di giovani NEET: i giovani tirocinanti presentano in media caratteristiche di occupabilità diverse

rispetto a chi è coinvolto in attività di formazione finalizzate all'inserimento lavorativo o rispetto a chi è coinvolto in esperienze di servizio civile. Le diverse misure di politica attiva implicano anche una diversa dinamica del percorso del giovane all'interno del Programma. Rispetto alla presa in carico, la durata del percorso può essere più o meno lunga. Un'esperienza di tirocinio extra-curriculare ha una durata canonica di circa 6 mesi e, in molti casi, l'esperienza si avvia in prossimità della presa in carico. La formazione per l'inserimento lavorativo ha una durata generalmente più breve rispetto al tirocinio e nella maggior parte dei casi l'esperienza formativa è inserita all'interno di un percorso integrato più lungo e il tempo di ricerca dell'attività formativa da proporre al giovane può essere non breve. Il servizio civile ha una durata canonica di dodici mesi e non sempre l'avvio dell'esperienza avviene a ridosso della presa in carico. Per valutare gli effetti prodotti dalle diverse politiche sono necessari dunque tempi diversi di osservazione rispetto all'istante iniziale della presa in carico: il breve-medio periodo va bene per il tirocinio extra-curriculare, il lungo periodo per le esperienze di formazione e per il servizio civile.

Il **tirocinio extra-curriculare** rappresenta di gran lunga l'intervento di politica attiva con il maggior numero di giovani coinvolti: circa il 64% dei giovani che hanno avuto un trattamento all'interno del Programma ha avviato un'esperienza di tirocinio extra-curriculare.

Il tasso di occupazione rilevato a t-mesi dalla presa in carico subisce un impulso verso l'alto a partire dal settimo mese. Tuttavia l'effetto complessivo (cumulato) della politica diventa positivo soltanto dopo l'undicesimo mese. A 18 mesi dalla presa in carico il 53,4% di chi ha svolto un tirocinio è occupato contro il 43,9% che si sarebbe verificato nella situazione controfattuale. L'effetto netto della politica a 18 mesi è dunque pari a +9,5 punti percentuali, che in termini relativi si traduce in un aumento del numero di occupati del 21,5%. A 12 mesi dalla presa in carico il tasso di occupazione registrato dai tirocinanti è pari al 40,7% superiore di +3 punti percentuali rispetto alla situazione controfattuale.

Nel breve periodo gli effetti del tirocinio non sono influenzati dall'incentivo occupazionale come avveniva, soprattutto nelle Regioni del Mezzogiorno, nell'analisi relativa ad un trattamento generico nel Programma. Nel lungo periodo il tirocinio extra-curriculare risulta più efficace per le donne rispetto agli uomini: a 18 mesi dalla presa in carico l'effetto medio del trattamento sulle donne porta ad un aumento del tasso di occupazione di 12,1 punti percentuali rispetto alla situazione controfattuale, che in termini relativi corrisponde ad un aumento del 30%; per gli uomini l'effetto medio a 18 mesi è di 8,1 punti percentuali che corrisponde in termini relativi ad un aumento del 17,6%.

La formazione per l'inserimento lavorativo ha coinvolto circa il 12% dei giovani trattati in Garanzia Giovani nel campione di analisi. Rispetto al dato medio complessivo si osserva una concentrazione di partecipanti nelle Regioni del Sud del Paese, in particolare nelle Regioni Campania e Puglia. L'effetto della politica sui trattati, nei 18 mesi di osservazione, è sempre negativo ma tende a ridursi progressivamente. A 18 mesi dalla presa in carico il 31,2% di chi ha svolto una formazione è occupato contro il 40,4% che si sarebbe verificato nella situazione controfattuale. L'effetto netto della politica a 18 mesi è dunque pari a -9,2 punti percentuali. La scomposizione del tasso di occupazione tra le componenti di stock di inizio mese e di flussi in ingresso e in uscita non evidenzia, nell'arco dei 18 mesi di osservazione, impulsi in ingresso nell'occupazione attorno al settimo mese dalla presa in carico come avviene per il tirocinio. Il

confronto tra i flussi in ingresso osservati con la situazione controfattuale conferma l'assenza di effetti significativi della politica.

Il servizio civile ha coinvolto circa l'1% dei giovani trattati nel campione di analisi. Il target appare ancor più selezionato e in media presenta maggiori difficoltà di occupabilità, in parte dovuta ad un'alta concentrazione della politica nelle Regioni del Sud.

A differenza di quanto visto per la formazione, l'andamento del tasso di occupazione a t-mesi dalla presa in carico presenta dei salti: un primo salto attorno al settimo mese e un secondo salto, più importante, tra il sedicesimo e il diciassettesimo mese. L'effetto della politica nei 18 mesi di osservazione è sempre negativo mostrando però nel lungo periodo una forte tendenza alla riduzione. A 18 mesi dalla presa in carico il 26,9% di chi ha svolto un'attività di volontariato in Garanzia Giovani è occupato contro il 29,3% che si sarebbe verificato nella situazione controfattuale. L'effetto netto della politica a 18 mesi è dunque pari a -2,4 punti percentuali e non è significativamente diverso da un effetto nullo.

6

SINTESI E PROSPETTIVE

Le principali evidenze che emergono dalla valutazione possono essere sintetizzate come segue.

Il contesto di riferimento:

- a fronte di tassi di disoccupazione giovanile e di incidenza dei NEET che migliorano negli anni successivi all'avvio della Garanzia Giovani, a distanza di quattro anni la Commissione europea ha deciso di rifinanziare l'Iniziativa per l'occupazione giovanile, considerando comunque ancora vulnerabile il target dei NEET: la strategia d'intervento del PON IOG potrà estendersi fino al 2020 grazie a risorse aggiuntive pari a circa 1,27 miliardi di euro;
- nel corso di questi anni la Garanzia Giovani ha continuato a contribuire alla standardizzazione del modello di funzionamento dei CPI in un contesto normativo che è in parte mutato: il D. Lgs. 150/2015 ha dato avvio a un processo di riforma finalizzato a rafforzare il ruolo dei CPI e a dotare il sistema di nuovi dispositivi di politica attiva del lavoro.

L'attuazione del Programma:

- sono oltre 1 milione e 390 mila i giovani intercettati dal Programma; più dei tre quarti sono stati presi in carico dai CPI e oltre la metà di questi ha partecipato ad una misura del Programma, in prevalenza un tirocinio extra-curricolare o un incentivo occupazionale. Si tratta soprattutto di giovani che presentano una minore difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro. Tra quanti hanno concluso una misura di politica attiva, i tre quarti hanno avuto almeno un'occasione di lavoro e la metà risulta occupato;
- gli indicatori di capacità di utilizzo e di efficienza realizzativa mostrano una performance finanziaria più che soddisfacente del Programma. Anche gli indicatori di realizzazione e di risultato presentano alti tassi di conseguimento del valore target 2018. Le Regioni hanno inoltre utilizzato in maniera complementare alle risorse del PON IOG quelle stanziato dal FSE.

I giovani della Garanzia Giovani:

- i giovani NEET che decidono di iscriversi al Programma sono più istruiti e più attivi da un punto di vista formativo e professionale rispetto ai NEET che non hanno aderito al Programma. Allo stesso tempo sono più giovani e meno “impegnati” da un punto di vista familiare, vivendo ancora nella famiglia di origine e non avendo figli piccoli. I partecipanti al Programma sono anche quelli già inseriti nel circuito dei CPI, avendo più spesso usufruito dei servizi da questi offerti.

La qualità dell’offerta:

- i giovani sembrano essere nel complesso soddisfatti dell’offerta ricevuta nell’ambito della Garanzia Giovani, pur avendo avuto poche possibilità di scelta tra più alternative; spesso hanno avuto un ruolo proattivo nell’individuazione della politica, talvolta anche al di fuori della relazione con il CPI. La qualità del tirocinio è medio-alta per più della metà dei tirocini, con alcune punte di eccellenza. Al termine del percorso solo un giovane su cinque ha ricevuto una certificazione delle competenze; tuttavia le chance occupazionali dopo la partecipazione alla politica sono più che soddisfacenti, soprattutto se confrontate con quelle dei coetanei non inseriti nel Programma.

L’efficienza dei servizi:

- i giovani esprimono un giudizio nel complesso positivo rispetto al servizio offerto dai CPI; sono soddisfatti sia rispetto al percorso di politica attiva e alla sua rispondenza con le loro attese, sia rispetto alle ricadute che l’esperienza ha avuto in termini di ampliamento delle loro capacità e conoscenze professionali e di accrescimento e sviluppo personale ed umano.

La qualità del lavoro:

- la partecipazione ad interventi di politica attiva comporta nel medio-lungo periodo, in media, un incremento della probabilità di inserimento occupazionale e di inserimento in lavori di migliore qualità. L’occupazione trovata a seguito del trattamento di politica attiva si presenta più continua e più rispondente alle competenze.

L’efficacia delle misure:

- la valutazione di efficacia restituisce un risultato positivo in termini di esiti occupazionali dei giovani partecipanti: la partecipazione ad un intervento di politica attiva nell’ambito della Garanzia Giovani accresce la probabilità di trovare un’occupazione più stabile rispetto a quella che ci sarebbe stata in assenza della politica. Il target che sembrerebbe aver maggiormente beneficiato della partecipazione è quello dei giovani che hanno avviato un’esperienza di tirocinio subito dopo la presa in carico. In particolare la conclusione del tirocinio incrementa le probabilità marginali di trovare un’occupazione di oltre il 100% entro i 2-3 mesi successivi. Gli effetti relativi alla probabilità di trovare un lavoro al trascorrere dei mesi dalla presa in carico, mette in evidenza l’esistenza di un periodo iniziale, che nel complesso dei giovani in trattamento è stimato in 7 mesi, durante il quale lo svolgimento dell’attività preclude al partecipante la possibilità di avere un lavoro che avrebbe ottenuto in assenza della politica. Nell’ambito del tirocinio, il periodo iniziale dell’effetto negativo si estende per circa 12 mesi dalla data di presa in carico. Per la

formazione e il servizio civile gli effetti della politica necessitano di un periodo più lungo che, rispetto ai 18 mesi di osservazione dell'analisi, può essere soltanto intuito da una tendenza al miglioramento comunque ben visibile. La politica rappresenta una sorta di investimento per accrescere le opportunità di trovare un lavoro più stabile e più rispondente alle proprie competenze.



COLLANA
BIBLIOTECA
ANPAL

SECONDO RAPPORTO DI VALUTAZIONE DELLA GARANZIA GIOVANI E DEL PROGRAMMA OPERATIVO NAZIONALE INIZIATIVA OCCUPAZIONE GIOVANI