



VERSO LA NUOVA GARANZIA GIOVANI.
Una revisione narrativa delle valutazioni
sulle politiche attive del lavoro rivolte ai
giovani

GARANZIA GIOVANI



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



L'ANPAL – Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro – 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.

Commissario Straordinario: Raffaele Tangorra

ANPAL

Via Fornovo, 8

00192 Roma

www.anpal.gov.it

Il lavoro rientra nelle attività previste dal Piano triennale 2017-20 di 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: Silvia Ciampi, Cristina Lion, Katia Santomieri, Veronica Sciatta.
Coordinamento: Silvia Ciampi.

Autrici e autori del testo: Silvia Ciampi (cap. 1, parr. 5.2 e 5.2.1), Cristina Lion (Introduzione e cap. 1), Katia Santomieri (capp. 2, 3 e 4, par. 5.1), Veronica Sciatta (cap. 2, par. 5.1).

Elaborazioni statistiche: Enrico Toti.

Il testo è stato chiuso il 15 giugno 2022.

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

Alcuni diritti riservati [2022] [Anpal].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale.

Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License.

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



ISSN 2724-5462

ISBN 978-88-31264-20-4

Collana Biblioteca ANPAL

Valorizza i risultati dell'attività di ricerca e del know how scientifico di ANPAL. Prevede sezioni tematiche che evidenziano l'ambito principale di riferimento dei contenuti trattati nei singoli volumi, quali ad esempio: Politiche attive, Formazione, Lavoro, Progetti comunitari.

Coordinamento editoriale: Orsola Fornara

Indice

Abstract	5
Introduzione	6
1. Obiettivi e metodo	8
2. Evoluzione del contesto di riferimento	10
3. Principali risultati della Garanzia Giovani in Italia nel periodo 2014-2021	14
4. Evidenze provenienti dalle valutazioni	18
5. Apprendimenti e proposte	31
5.1 Apprendimenti dalle valutazioni	31
5.2 Proposte per migliorare l'outreach e l'attivazione dei giovani	33
5.2.1 Esperienze di successo	35
6. Conclusioni	37
Bibliografia	38

Abstract

Il lavoro presenta le possibili traiettorie di sviluppo che le politiche a sostegno dell'occupazione e dell'occupabilità dei giovani possono assumere nella prossima programmazione del FSE per attuare la nuova Raccomandazione sulla Garanzia Giovani (2020). La base informativa sulla quale l'analisi è svolta è costituita dalle evidenze emerse dalle valutazioni condotte nel periodo 2014-2020, nell'ambito del PON IOG e del FSE, da soggetti diversi. Il metodo utilizzato è quello della "revisione narrativa" della letteratura scientifica, che consente di elaborare una panoramica critica di un determinato argomento. La revisione narrativa ha avuto anche la finalità di fornire un contributo alla definizione del Programma Nazionale "Giovani Donne e Lavoro" nell'ambito del FSE+ 2021-2027 ed in tal modo rappresentare la base documentale di un confronto collettivo sull'argomento.

Le domande di valutazione che hanno guidato il lavoro sono state in sintesi: quali interventi hanno funzionato meglio, per ogni singolo target, in un dato contesto? laddove il contesto è definito soprattutto attraverso le modalità ed i meccanismi di implementazione. L'importanza attribuita al contesto deriva dall'approccio realista a cui ci si è ispirati.

La Raccomandazione sulla Garanzia Giovani pone nuove sfide e richiede un approccio più inclusivo per arginare il fenomeno NEET e per far fronte alle nuove criticità, in primo luogo l'inattività giovanile sempre più estesa ed in particolare femminile in alcune circoscrizioni territoriali del Mezzogiorno.

Le azioni rivolte ad occupabilità e occupazione dovranno rimanere centrali nell'impianto complessivo della nuova Garanzia Giovani, e il sostegno andrà rafforzato proprio nella fase del passaggio del giovane tra il momento della formazione e del lavoro.

Una forte territorialità delle azioni da introdurre sembra essere la chiave di volta della Garanzia Giovani 2020. Anche perché uno dei punti centrali delle nuove sfide sarà quello di aumentare l'attenzione e l'impegno delle politiche per l'attivazione dei giovani, e soprattutto delle giovani donne del Mezzogiorno. In questo vengono in aiuto da un lato approcci già consolidati che si sono sviluppati a livello regionale, come quello pugliese e quello toscano ad esempio. Sono approcci per così dire "olistici", *maistreammed*, dove i giovani sono inseriti in processi di crescita personale a tutto campo, dove l'impegno che viene richiesto alle politiche è quello di ribaltare l'ottica di intervento più tradizionale per lasciare spazio all'ascolto, alla co-progettazione e al territorio. Non serve più solo l'erogazione di singole misure rivolte all'occupabilità e all'occupazione per riattivare alcuni segmenti particolarmente problematici di giovani, bisogna passare alla loro presa in carico e all'assunzione di responsabilità nei loro confronti. La riforma delle politiche attive del lavoro fatta con GOL va in questa direzione.

Introduzione

Il 2020 è stato un anno segnato da una contingenza eccezionale a livello mondiale: la pandemia da Covid-19 e le misure di contenimento che si sono rese necessarie (*lockdown*) hanno provocato una profonda crisi economica e sociale le cui ripercussioni si avvertono ancora oggi. Le ricadute sull'occupazione sono state particolarmente severe, soprattutto per alcune categorie di soggetti come i giovani: la pandemia ha infatti esacerbato la già difficile transizione verso il lavoro, ampliando la quota di coloro che scoraggiati e demotivati decidono di non cercare più un'occupazione (Rosina, 2020). Le difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro possono essere ricondotte non solo alla mancanza di esperienza lavorativa dei giovani, ma anche alla spesso inadeguata dotazione di competenze specifiche e trasversali e a una debole attività di orientamento sia da parte degli operatori del sistema scolastico che dei servizi per il lavoro. D'altra parte, per i giovani che lavorano l'occupazione si caratterizza spesso per aspetti di scarsa qualità sotto il profilo della professionalità e della tutela contrattuale (soprattutto nei nuovi settori legati alla GIG economy), che rendono il lavoro vulnerabile alle crisi e a shock esogeni (ILO, 2020).

La condizione di scoraggiamento è "corrosiva" (Rosina, 2020) in quanto deteriora le abilità e le competenze possedute e indebolisce l'atteggiamento proattivo nella ricerca di lavoro. Le ricadute di una prolungata lontananza dal mercato del lavoro si osservano anche nelle scelte di vita autonoma e in una maggiore dipendenza dalla famiglia di origine (Istituto Toniolo, 2021).

Più in generale, è la sfiducia e la percezione di mancanza di prospettive per il futuro che più pesano tra i giovani. I dati di una recente indagine condotta da ANPAL rivelano che i giovani ritengono che l'emergenza sanitaria abbia influito negativamente sulla condizione lavorativa. In particolare, su 100 giovani che dichiarano di essere alla ricerca di lavoro, la fiducia di poter trovare un'occupazione soddisfacente nei successivi 12 mesi risulta diminuita per quasi la metà dei rispondenti (ANPAL, 2022).

I "giovani" non rappresentano d'altra parte un unicum e all'interno di questo gruppo vi sono situazioni molto diverse. Il genere, l'età, il titolo di studio, la famiglia di origine, il luogo di residenza, ma anche le condizioni fisiche possono essere determinanti rispetto ad una maggiore o minore difficoltà di accesso al mercato del lavoro. Nella stessa categoria dei NEET (Not in education, employment and training) coesistono i giovani inattivi in senso stretto, gli scoraggiati, chi è alla ricerca di un lavoro e chi sarebbe disposto ad accettarne uno se si presentasse l'occasione. Inoltre, i dati mostrano come le donne più frequentemente si trovino nella condizione di NEET rispetto agli uomini (Rosina et al, 2021).

A partire dal 2013 la Garanzia Giovani, con la specifica linea di finanziamento *Iniziativa per l'occupazione giovanile*, ha rappresentato il principale framework di riferimento delle politiche europee di contrasto all'inattività dei giovani e di sostegno dell'occupazione, in attuazione della specifica Raccomandazione¹. L'Italia ha dato seguito alla Raccomandazione con il Piano nazionale e il successivo Programma Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG) gestito dall'ANPAL e attuato dalle Regioni, con cui sono state finanziate misure di politica attiva del lavoro, destinate in particolare ai giovani NEET 15-29 anni. Per l'Italia la Garanzia Giovani ha rappresentato un'importante occasione per mettere a sistema interventi e strumenti condivisi con le Regioni e coordinati a livello nazionale, innovando fortemente i servizi e le politiche attive (ISFOL, 2015).

Nel 2020, l'Europa ha rinnovato il suo impegno per una risposta coordinata a sostegno dell'occupazione giovanile con l'approvazione di una nuova Raccomandazione sulla Garanzia Giovani² che rilancia l'intervento avviato nel 2013. La Raccomandazione individua un percorso centrato sull'inclusività, che deve tener conto

¹ Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

² Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2020/C 372/01).

delle specifiche caratteristiche dei giovani e delle nuove traiettorie che il mercato del lavoro propone in termini di competenze trasversali necessarie in un contesto di transizione digitale e verde. Rispetto alla Raccomandazione del 2013, il nuovo documento struttura un percorso (*sistema di garanzia*) che culmina con l'offerta di lavoro, apprendistato, tirocinio o formazione, ma che si caratterizza in fase propedeutica per un rafforzato approccio preventivo (*mappatura*), per una migliore attività di outreach (*coinvolgimento*) e per una forte personalizzazione degli interventi (*preparazione e offerta*). In particolare, il raggiungimento dei gruppi "più svantaggiati" e l'attivazione dei giovani lontani dal mercato del lavoro diventano obiettivi prioritari, con un'attenzione specifica alla dimensione di genere.

Più in generale, la risposta europea alla crisi economica conseguente alla pandemia si è tradotta in un importante e straordinario sostegno finanziario per stimolare e sostenere la crescita attraverso il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il Next Generation EU che ha portato il Governo italiano a varare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e, al suo interno, il Programma Garanzia Occupabilità dei lavoratori (Missione 5C1) che introduce un'importante riforma di sistema delle politiche attive del lavoro³.

Nello stesso periodo è arrivato a conclusione il negoziato sulla nuova programmazione dei Fondi di investimento europei 2021-2027 con l'adozione dei relativi Regolamenti⁴ ed è stato approvato il bilancio a lungo termine dell'UE (quadro finanziario pluriennale)⁵.

L'Accordo di partenariato che l'Italia ha sottomesso alla Commissione europea, al quale faranno seguito i programmi regionali e nazionali, individua all'interno dell'Obiettivo di policy 4 – un'Europa più sociale ed inclusiva - una strategia fortemente orientata ad aumentare la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro e a migliorare la qualità dell'occupazione. L'investimento finanziario che a livello nazionale è stato assegnato a questa priorità è rilevante, pari a oltre la metà del totale delle risorse stanziato all'interno del Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro⁶.

Alla luce del nuovo quadro regolamentare e di policy e delle risorse finanziarie a disposizione appare decisivo ragionare su come affrontare le nuove sfide e come proseguire nell'attuazione di politiche per sostenere il lavoro dei giovani. Ed è proprio questo l'obiettivo del presente lavoro, che a partire dall'esame di ciò che è stato realizzato e dai risultati che le policy e gli strumenti hanno prodotto, elabora un menu di azioni ed interventi da introdurre nei prossimi anni per favorire occupazione ed occupabilità dei giovani.

Il documento è articolato in quattro capitoli. Nel primo si esplicitano gli obiettivi del lavoro e il metodo utilizzato. Nel secondo si fa una panoramica sui principali indicatori del mercato del lavoro giovanile. Nel terzo si presentano i principali dati di attuazione della Garanzia Giovani in Italia nel periodo maggio 2014-dicembre 2021. Nel quarto si approfondiscono i risultati delle valutazioni considerate in relazione ai singoli strumenti di policy. Nel quinto si sintetizzano gli apprendimenti e si presentano le proposte operative per il futuro. Il lavoro termina con un capitolo di conclusioni.

³ Decreto interministeriale MLPS-MEF del 5 novembre 2021 che adotta il Programma Garanzia Occupabilità dei lavoratori.

⁴ Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

⁵ Regolamento (UE) 2020/2093 del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027.

⁶ Accordo di partenariato 2021-2027.

1. Obiettivi e metodo

A partire dal 2013 sia a livello europeo che nazionale, sono stati messi in campo diversi strumenti e misure finalizzati a favorire l'inserimento lavorativo dei giovani, soprattutto nel contesto della Garanzia Giovani e del Fondo sociale europeo 2014-2020 (FSE). Allo stesso tempo le Autorità di gestione (AdG) hanno accompagnato l'attuazione dei Programmi e degli interventi con specifiche attività di valutazione. Come noto i Regolamenti comunitari⁷ assegnano alla valutazione un'importante valenza nell'implementazione dei programmi cofinanziati, al fine di informare i policy makers e supportarli nell'eventuale riorientamento degli interventi.

Il presente lavoro intende individuare e proporre possibili traiettorie di sviluppo delle politiche a sostegno dell'occupazione e dell'occupabilità dei giovani attraverso una riflessione ragionata sulle evidenze presenti nelle valutazioni condotte nel periodo 2014-2020 nell'ambito del PON IOG e del FSE⁸.

Il lavoro di riflessione e lettura trasversale delle valutazioni si è ispirato al metodo delle revisioni e meta-analisi che sono strumenti indispensabili per sintetizzare in modo accurato ed affidabile le evidenze sull'efficacia delle politiche e degli interventi.

In generale, la revisione narrativa della letteratura scientifica offre una panoramica critica di un determinato argomento. Essa sintetizza diversi studi primari dai quali si possono trarre delle conclusioni di natura generale basate sull'esperienza di chi conduce la revisione e su teorie e modelli esistenti. Queste tipologie di revisione "cumulano e pongono a confronto i risultati di valutazione di interventi nello stesso campo" (Stame, 2016). Contrariamente alle revisioni sistematiche, le revisioni narrative non sono basate su una metodologia standardizzata: la validità dei risultati di una revisione narrativa non si basa su analisi statistiche, come nelle meta-analisi, o sulla riduzione delle distorsioni attraverso un metodo standard, come nelle revisioni sistematiche. Pertanto, non ha la finalità di generalizzare e formulare predizioni sull'efficacia di un intervento, quanto piuttosto di offrire una sintesi critica basata sui dati (*evidence based*). La validità dei risultati delle revisioni narrative è fondata sull'autorevolezza e sulle competenze dei suoi autori e della comunità scientifica che ne approva la diffusione e pubblicazione (Campbell, 2001).

La macro domanda di valutazione su cui si è basata la revisione narrativa è la seguente: quali interventi hanno funzionato meglio, per ogni singolo target, in un dato contesto? laddove il contesto è definito soprattutto attraverso le modalità e meccanismi di implementazione.

L'importanza del contesto deriva dall'approccio realista a cui ci si è ispirati: in questa prospettiva "si utilizza una concezione generativa della causalità; la causazione è contingente e non dipende unicamente dal programma o dal trattamento ma dai meccanismi che si generano in relazione all'interazione tra intervento, natura dei soggetti coinvolti e circostanze" (Leone, 2006).

Nel caso delle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani, trattate nel presente contributo, si è proceduto ad effettuare una revisione narrativa delle valutazioni realizzate nel periodo 2014-2020 dalle Amministrazioni regionali e centrali, titolari di programmi operativi FSE, con un focus sul target di interesse (cfr. i Rapporti di valutazione in Bibliografia)⁹.

I criteri di selezione adottati per la scelta delle valutazioni sono stati i seguenti:

⁷ Regolamento (UE) n. 1304/2013 e Regolamento (UE) n. 1303/2013.

⁸ La revisione narrativa ha avuto anche la finalità di fornire un contributo alla definizione del Programma Nazionale "Giovani Donne Lavoro" nell'ambito del FSE+ 2021-2027. Il materiale elaborato è stato utilizzato come base per discussioni interne ad ANPAL, nello scambio di pareri con i partneriati, e in ulteriori attività di confronto collettivo.

⁹ Le valutazioni prese in esame sono quelle commissionate dalle Autorità di Gestione dei POR FSE ai cosiddetti valutatori indipendenti, secondo quanto previsto dai Regolamenti dei Fondi strutturali in materia di valutazione. A ciò vanno aggiunte le valutazioni e gli studi realizzati internamente ad alcune amministrazioni (è il caso proprio di ANPAL, che realizza tali studi mediante le proprie strutture di ricerca, o i Nuclei di valutazione, ove presenti).

- a) valutazioni che riguardano il target dei giovani;
- b) valutazioni con focus sulle misure a sostegno dell'occupazione giovanile;
- c) valutazioni riferite alla programmazione 2014-2020.

Le fonti che sono state consultate sono i siti delle Regioni dedicate alle valutazioni del FSE e il dataset prodotto dall'Osservatorio sui processi valutativi messo a punto dal Sistema nazionale di valutazione (SNV)¹⁰, coordinato dal Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (NUVAP) del Dipartimento per le politiche di coesione.

Per ogni valutazione esaminata e per singolo strumento di policy sono state pertanto analizzate le seguenti dimensioni riportate in note analitiche:

- efficacia rispetto alla dimensione dell'occupazione (o altra dimensione/obiettivo della misura esaminata);
- ruolo del contesto/implementazione;
- raccomandazioni del valutatore;
- elementi di innovatività.

Il passaggio successivo è stato quello di rileggere le evidenze della revisione narrativa all'interno del quadro logico a cui sono stati ricondotti le misure e gli strumenti a sostegno dell'occupazione giovanile. In particolare, il quadro logico permette di visualizzare correttamente i legami tra le azioni con gli obiettivi che si vogliono raggiungere ed i risultati che si intendono ottenere. Le azioni incluse nella tabella fanno riferimento all'impostazione della prima Garanzia Giovani, integrata con quanto previsto nella nuova Raccomandazione, in particolare relativamente ai primi due obiettivi specifici: raggiungimento dei giovani più svantaggiati e formazione propedeutica.

Tavola 1.1 - Quadro logico degli interventi rivolti al target Giovani

Obiettivo generale	Obiettivi specifici	Azioni	Risultati	Garanzia Giovani
Favorire/facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro nelle fasi di transizione istruzione/formazione-lavoro	Raggiungere i più svantaggiati	Azioni specifiche di outreach per i più distanti dal mdl	Coinvolgimento dei NEET più vulnerabili	Garanzia Giovani 2020
	Raggiungere tutti con formazione propedeutica alla attivazione, occupazione e occupabilità	Formazione propedeutica breve e pratica relativa a specifici fabbisogni di competenze dei giovani (competenze digitali, competenze green, competenze imprenditoriali)	NEET con competenze digitali, imprenditoriali, green	
	Attivare i giovani e supportarli nella ricerca di un lavoro (Attivazione)	Orientamento specialistico, tutoraggio, accompagnamento al lavoro	Giovani che sono più consapevoli e sono in grado di orientarsi nel mdl	Garanzia Giovani 2013
	Renderli occupabili (Occupabilità)	Interventi per fornire le skills necessarie e coerenti con i fabbisogni delle imprese, sia con la formazione tout court che con la formazione in contesto lavorativo (tirocinio, apprendistato, servizio civile)	Giovani che acquisiscono le skills che consentono un inserimento più agevole nel mercato del lavoro	
	Inserirli nel mercato del lavoro (Occupazione - occupazione di qualità)	Assunzioni dirette presso le imprese attraverso incentivi, creazione di lavoro autonomo attraverso incentivi e formazione propedeutica	Giovani assunti o giovani che hanno avviato un'impresa	

¹⁰ <https://www.valutazionecoesione.it/attivita-di-sistema/osservatorio.html>.

2. Evoluzione del contesto di riferimento

In Europa i giovani continuano a rappresentare un target vulnerabile, nella misura in cui per loro risulta più difficile il passaggio dal mondo dell'istruzione e della formazione a quello del lavoro, anche perché spesso i datori di lavoro puntano alla ricerca di personale con specifiche competenze e precedenti esperienze professionali. La mancanza di tali requisiti costituisce per i giovani una vera e propria barriera all'ingresso nel mondo del lavoro e traccia un percorso che, iniziando con bassi salari in ingresso, ne preclude l'opportunità di sviluppo delle carriere lavorative. La crisi da Covid-19 sembra avere acuito alcuni fattori di svantaggio che hanno caratterizzato nel tempo l'occupazione giovanile, in particolare, la componente femminile. Le misure adottate per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 hanno avuto un impatto sulle famiglie, determinando, soprattutto per le donne, un maggiore carico di cura dei figli e dei familiari non autosufficienti. Le responsabilità di assistenza rappresentano il principale motivo di inattività delle giovani donne portando ad un aumento del divario di genere a livello occupazionale, con conseguenze che permangono per tutta la vita.

Se si guarda all'andamento dei principali indicatori del mercato del lavoro, il tasso di occupazione giovanile (15-29 anni) nei Paesi europei dopo una crescita graduale negli anni, subisce una frenata nel 2020. In particolare, in Italia il tasso passa da 28,6% del 2015 al 31,8% del 2019, per poi tornare su valori più contenuti nel 2020 (29,8%). Nel 2021¹¹ il tasso italiano è pari a 31,1%, valore più basso rispetto alla media EU27 di -16,3 p.p.. Questo andamento temporale si conferma anche per la sola componente femminile, anche se con percentuali più basse: nel 2021 il tasso di occupazione delle giovani 15-29enni italiane è pari a 26,4%, contro una media europea di 44,4%, con una differenza di -18,0 p.p. (tavola 2.1).

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

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

*Break series.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat

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

¹¹ Nella serie storica Eurostat il 2021 rappresenta un anno di break series che non consente il confronto con gli anni precedenti.

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

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

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

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

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

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

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

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

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

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

*Break series.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat

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

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

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

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

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

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

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

*Break series.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat

Il Italia, nel 2020¹² l'incidenza dei NEET per la classe di età 15-29 anni è pari al 23,3%, ma arriva al 32,6% se si considerano le sole Regioni del Mezzogiorno, mentre per le Regioni del Nord-Est (14,9%) i valori sono di poco superiori alla media europea. La differenza di genere per i giovani di questa fascia di età è di -4,0 p.p. a favore degli uomini (maggiore nelle Regioni settentrionali rispetto alle altre). La presenza dei NEET è più alta tra le giovani 15-29enni del Mezzogiorno (34,2%).

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

¹² I dati Istat su incidenza NEET 2021 al momento della stesura del paper non erano ancora disponibili.

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

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

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

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

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

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

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Istat

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

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

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

*Break series.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati Eurostat

3. Principali risultati della Garanzia Giovani in Italia nel periodo 2014-2021

Il nuovo approccio definito a livello europeo per sostenere l'occupazione giovanile trova espressione all'interno della Raccomandazione sull'istituzione di una Garanzia per i Giovani proposta dalla Commissione nel dicembre 2013. Nello spirito della Raccomandazione si vuole garantire che tutti i giovani 15-24enni (15-29enni in Italia) ricevano, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio. La Garanzia è stata attuata in Italia attraverso il PON IOG, che finanzia un set di misure di politica attiva del lavoro a cui si aggiungono azioni di orientamento a carattere universale, nonché il servizio civile.

A partire dal primo maggio 2014 tutti i giovani sotto i 30 anni nella condizione di NEET hanno avuto la possibilità di partecipare alla Garanzia registrandosi al sito nazionale o ai siti regionali dedicati, oppure recandosi presso un servizio per il lavoro. Da quella data ad oggi è possibile tracciare un percorso di progressiva strutturazione, durante il quale dopo la fase di avvio e messa a punto del modello di intervento e delle azioni, il Programma è stato implementato ed è entrato a regime. Alla fine del 2021 (dopo 7 anni e mezzo dall'avvio del Programma) i NEET che si sono registrati alla Garanzia sono complessivamente oltre 1 milione e 644 mila¹³. Rispetto a questo bacino, il 74,4% è stato preso in carico dai servizi competenti, attraverso la sottoscrizione del Patto di servizio presso un Centro per l'impiego (CPI) o un'Agenzia per il lavoro (APL) e la definizione di un percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo o per il rientro in formazione/istruzione. Al 31 dicembre 2021, i giovani avviati alle misure di politica attiva sono quasi 830 mila e, di questi, oltre 768 mila (il 92,6%) ha concluso un intervento (tavola 3.1)

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

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

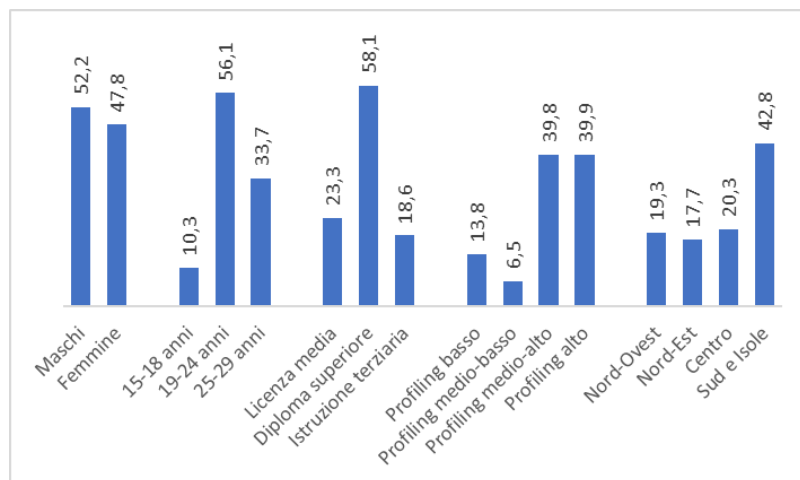
Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

Ma chi sono i giovani che hanno partecipato al programma? Si tratta in prevalenza di giovani diplomati (il 58,1% possiede un diploma di scuola secondaria superiore), di età compresa tra il 19 e i 24 anni (56,1%), che

¹³ Si tratta del numero dei registrati al netto di tutte le cancellazioni di ufficio. Si tratta di cancellazioni dell'adesione per annullamento della stessa a causa di: ripensamento del giovane, mancanza di requisiti del giovane, rifiuto della presa in carico da parte del giovane e mancata presentazione del giovane al colloquio.

presentano maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro (il 79,7% ha un indice di profiling medio-alto e alto). Nella maggior parte dei casi sono NEET presi in carico nelle Regioni meridionali (42,8%) (figura 3.1).

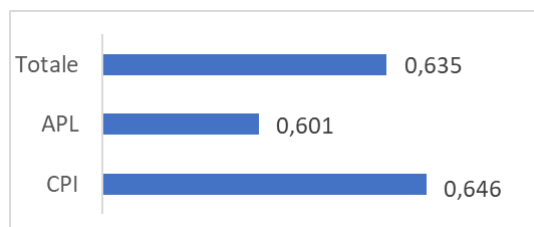
Figura 3.1 - Giovani presi in carico per genere, età, titolo di studio e profiling (v.%)



Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

Il profiling¹⁴ si configura come uno strumento utile ai servizi pubblici per l'impiego, che consente di valutare il livello di effettiva occupabilità dei giovani iscritti sulla base delle caratteristiche individuali e del territorio di appartenenza. Rispetto ad un valore medio dell'indice di profiling pari a 0,635, l'indice presenta valori più elevati tra i giovani presi in carico dai CPI (0,646) rispetto a coloro che hanno avuto accesso ad una struttura accreditata (0,601). Questo significa che i CPI in questi anni si sono trovati a gestire un'utenza più difficile da collocare nel mercato del lavoro rispetto alla platea di giovani che si sono rivolti alle APL (figura 3.2).

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

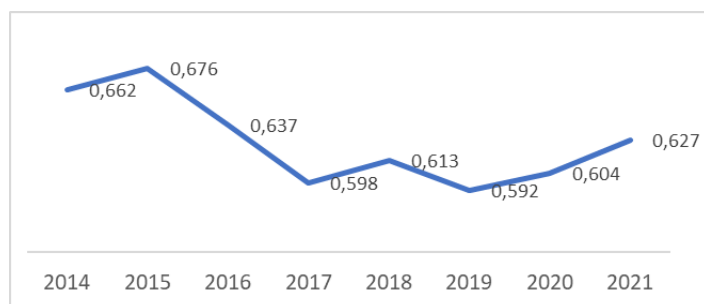


Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

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

¹⁴ Al momento della presa in carico i servizi competenti profilano il giovane, assegnandogli un indice che misura la probabilità dei giovani di trovarsi nella condizione di NEET e che può variare da 0 a 1: al crescere del punteggio aumenta la difficoltà del giovane di essere inserito nel mercato del lavoro. Le variabili utilizzate per la profilazione dell'utenza sono: genere, età, residenza, titolo di studio, condizione occupazionale riferita all'anno precedente, durata della disoccupazione e altre variabili territoriali.

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



Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

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

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

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

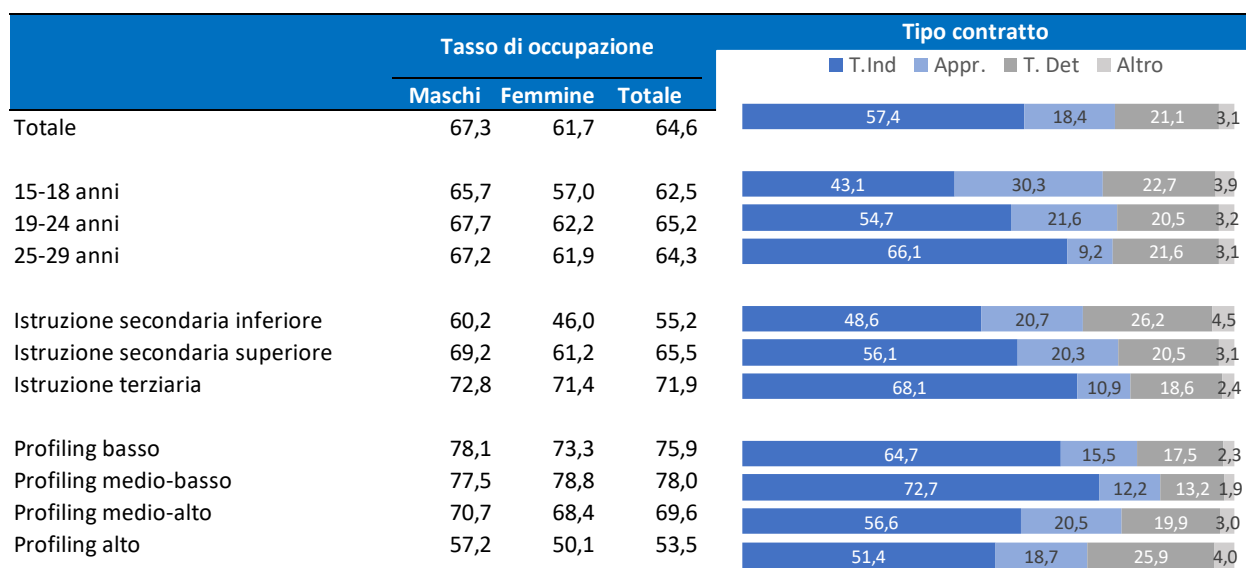
*Quando all'accompagnamento al lavoro segue l'avvio di un'altra misura di politica attiva.

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

Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

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

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



Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

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

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

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

Fonte: ANPAL (dati al 31 dicembre 2021)

Considerando la tipologia di politica attiva conclusa, i tassi di occupazione più elevati si registrano per gli incentivi occupazionali (77,4%) e per l'accompagnamento al lavoro (76,9%)¹⁵. Di un certo rilievo è anche il tasso di occupazione registrato per i giovani che hanno concluso un tirocinio (63,5%) o un percorso di volontariato nell'ambito del servizio civile¹⁶, pari al 53,7%, mentre risulta basso il tasso di occupazione per i giovani impegnati in corsi di formazione per l'inserimento lavorativo (figura 3.5).

¹⁵ L'accompagnamento al lavoro è considerato come politica attiva a sé stante solo quando questa misura rappresenta l'unica tipologia di politica erogata al giovane; il giovane a seguito dell'accompagnamento al lavoro ha trovato un impiego ed ha concluso, da un punto di vista amministrativo, il suo ciclo all'interno del Programma. Il tasso di occupazione per l'accompagnamento al lavoro, per quanto detto, non può rappresentare il tasso di successo della politica.

¹⁶ Va detto che per i volontari del servizio civile il periodo di osservazione dopo la conclusione della politica è mediamente più elevato rispetto alla media che si osserva nelle altre misure, e questo spiega in parte i buoni risultati negli inserimenti alla data corrente.

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

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

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

4. Evidenze provenienti dalle valutazioni

La rassegna valutativa qui di seguito presentata si pone l'obiettivo di individuare le evidenze significative sugli esiti degli interventi rivolti ai giovani, contenute all'interno dei rapporti di valutazione disponibili per il periodo di programmazione 2014-2020. La valorizzazione degli esiti delle valutazioni acquisisce un significato cruciale nei periodi, come l'attuale, in cui si termina un ciclo di programmazione per iniziarne uno nuovo.

Le valutazioni prese in esame riguardano cinque tipologie di politiche attive rivolte ai giovani, riconducibili a due obiettivi specifici definiti all'interno del quadro logico (cfr. cap.1): occupabilità (tirocinio, formazione per l'inserimento lavorativo e servizio civile) e occupazione (incentivi all'assunzione e sostegno all'autoimpiego e autoimprenditorialità) (figura 4.1).

Figura 4.1 – Le valutazioni esaminate sul tema delle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani distinte per obiettivo specifico



Tirocinio extra-curricolare

Il tirocinio è una misura di politica attiva che prevede un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, retribuito, con una componente di apprendimento e formazione, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza finalizzata a migliorare l'occupabilità e a facilitare la transizione verso un'occupazione regolare. Qui di seguito si presentano le principali evidenze emerse dalle valutazioni che hanno interessato, in particolare, la misura del tirocinio extra-curricolare nell'ambito del Programma nazionale Garanzia Giovani e tre interventi regionali realizzati in Friuli-Venezia Giulia (PIPOL), Toscana (GiovaniSi) e Marche (tirocinio extra-curricolare in Garanzia Giovani) (tavola 4.1).

Tavola 4.1 - Rapporti di valutazione sugli interventi di tirocinio

Regione/amministrazione Titolo	Caratteristiche dello strumento	Metodi/Approcci	Target	Valutatore
ANPAL 3 <i>Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Pon log</i>	Tirocini extra-curricolari all'interno del Programma nazionale <i>Garanzia Giovani</i>	Valutazione della qualità delle misure di politica attiva offerte in Garanzia Giovani (indagine campionaria) Valutazione di efficacia e di impatto degli interventi (analisi controfattuale): qualità del lavoro ed effetti del trattamento	Giovani NEET 15-29 anni	Struttura 1 (2019) Collana Biblioteca Anpal, n. 5
FVG 2 <i>Primo rapporto tematico di valutazione – I risultati di PIPOL</i>	Tirocini extra-curricolari all'interno del Programma regionale <i>PIPOL</i>	Analisi controfattuale per l'analisi degli impatti Indagine qualitativa per l'analisi degli effetti sull'occupabilità	Giovani NEET 15-30 anni	ISMERI (2018)
TOSCANA 1 <i>Effetto GiovaniSi - Analisi e valutazioni sul progetto della Regione Toscana per l'autonomia dei giovani</i>	Tirocini all'interno del Programma regionale <i>GiovaniSi</i>	Stima degli effetti occupazionali con metodo controfattuale	Giovani under40	IRPET (2017)
MARCHE 3 <i>Analisi sull'impatto dei tirocini extra-curricolari e delle borse lavoro nella Regione Marche</i>	Tirocini extra-curricolari	Approccio controfattuale	Giovani	Osservatorio regionale mercato del lavoro (2021)

La valutazione dei **tirocini extra-curricolari di Garanzia Giovani** dell'ANPAL si concentra sulla qualità dell'offerta e sull'efficacia della politica. La misura rappresenta 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 effettuato un'esperienza di tirocinio extra-curricolare.

Per quanto riguarda la qualità dell'offerta, l'indicatore sintetico multidimensionale (Lion et al., 2020) evidenzia che più della metà dei tirocini finanziati dalla Garanzia Giovani si colloca in una fascia di qualità medio-alta (56,9%). 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%). Rispetto agli esiti, se in generale il 63,7% dei giovani che ha concluso un intervento in Garanzia Giovani si dichiara occupato al momento dell'intervista (esiti migliori si osservano per i maschi, per chi ha un titolo di studio di livello terziario e per chi vive al Nord), per i giovani che hanno partecipato ad un tirocinio si riscontrano tassi di occupazione più alti (67,7%, rispetto al 58,8% della formazione e il 36,1% del servizio civile).

La valutazione di efficacia, considerando il Programma nel suo complesso, 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. I giovani che hanno avviato un tirocinio subito dopo la

presa in carico sembrano aver maggiormente beneficiato di tale esperienza. In particolare, la conclusione del tirocinio incrementa le probabilità marginali di trovare un'occupazione di oltre il 100% entro i 2-3 mesi successivi. Gli effetti relativi alla probabilità di trovare un lavoro al trascorrere dei mesi dalla presa in carico, mette in evidenza l'esistenza di un periodo iniziale, che nel complesso dei giovani in trattamento è stimato in 7 mesi, durante il quale lo svolgimento della politica attiva preclude al partecipante la possibilità di avere il lavoro che avrebbe potuto ottenere in assenza della politica. Nell'ambito del tirocinio, questo periodo di effetto negativo si estende per circa 12 mesi dalla data di presa in carico.

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: ci sono valori negativi nei primi 7 mesi successivi alla presa in carico e poi valori positivi fino a +12,3 p.p. a 18 mesi¹⁷. Per il 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 p.p.). A 12 mesi dalla presa in carico il tasso di occupazione registrato dai tirocinanti è pari al 40,7%, superiore di +3 p.p. rispetto alla situazione controfattuale. 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 p.p. rispetto alla situazione controfattuale; per gli uomini l'effetto medio a 18 mesi è di +8,1 p.p..

La valutazione del Piano integrato di politiche per l'occupazione e per il lavoro - **PIPOL della Regione Friuli-Venezia Giulia** si pone una duplice finalità: comprendere l'impatto di PIPOL sull'inserimento occupazionale dei destinatari con un approccio controfattuale e analizzare i risultati del programma in termini di miglioramento dell'occupabilità delle persone attraverso un'indagine qualitativa. Il Piano finanzia diverse misure di politica attiva del lavoro¹⁸, con l'obiettivo di favorire la transizione dal mondo della scuola e dell'università a quello del lavoro, dotando i destinatari di un bagaglio di competenze utili per affrontare il mercato del lavoro e favorire l'inserimento occupazionale. La valutazione si concentra su 7.175 interventi complessivamente realizzati, di cui 3.911 interventi formativi, 2.945 tirocini e 319 tirocini e formazione insieme.

In generale, il tasso di occupazione lordo del gruppo dei trattati è circa il 60%, 10 punti in più del gruppo di controllo. L'occupazione è per lo più a tempo determinato (84%), senza distinzioni rilevanti tra il gruppo dei trattati e non trattati. Non si evidenzia invece un maggiore tasso di occupazione se si considera il solo lavoro a tempo indeterminato: il gruppo dei trattati presenta un'occupazione a tempo indeterminato del 16%, contro il 14% del gruppo di controllo. I destinatari dei tirocini o di percorsi che integrano formazione e tirocinio presentano un vantaggio rispetto al gruppo di controllo superiore a quello dei destinatari della sola formazione. Gli effetti di PIPOL sulla probabilità di occupazione sono positivi, con in impatto netto pari al 5% per il gruppo dei trattati. È interessante notare che la gran parte dell'effetto complessivo del programma sulle variabili di risultato discende dall'effetto di coloro che nell'ambito del programma hanno svolto tirocini extracurricolari. Infatti, costoro hanno una maggiore probabilità di occupazione, più che doppia della media di coloro che hanno partecipato al programma complessivamente. Il valore aggiunto del tirocinio discende dalla difficoltà che i giovani ed i giovani-adulti italiani hanno a sviluppare le competenze lavorative che richiedono esperienza on-the-job. Molti giovani hanno buone conoscenze teoriche, ma scarse competenze

¹⁷ A 6 mesi dalla presa in carico risulta occupato circa il 26,6% dei giovani in trattamento, mentre nella situazione controfattuale il tasso sarebbe stato pari al 33,3%, più alto di circa 6,7 p.p. rispetto al dato osservato. A 12 mesi l'effetto medio della politica sulla popolazione trattata è positivo e pari a +8,9 p.p.. 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 p.p..

¹⁸ PIPOL integra diverse risorse finanziarie oltre al FSE, tra cui IOG, PAC e risorse regionali.

lavorative. È soprattutto questa la componente che spiega l'impatto positivo medio del programma. I tirocini evidenziano anche un effetto positivo sulla probabilità di avere un'occupazione a tempo indeterminato (+3%). Sia i tirocini che la formazione presentano effetti positivi in particolare per il genere femminile in termini di probabilità di avere un avviamento al lavoro. L'integrazione della formazione e del tirocinio sembra favorire maggiormente i giovani sotto i trent'anni, più che il solo tirocinio: questo tipo di intervento ha impatto positivo sui giovani under 30 (con 8-10% di probabilità più elevata del gruppo di controllo).

Per quanto riguarda l'occupabilità, il miglioramento indotto da PIPOL in termini di rafforzamento auto-percepito di attitudini e atteggiamenti funzionali alla ricerca del lavoro, è risultato complessivamente più che sufficiente. I risultati migliori emergono per la dimensione dell'adattabilità, cioè la capacità delle persone di pianificare, la loro apertura al cambiamento e la predisposizione all'apprendimento. Il rafforzamento dell'occupabilità è un passaggio funzionale, almeno in parte, all'ingresso nel mercato del lavoro ed è fondamentale per dotare le persone degli strumenti necessari ad affrontare le transizioni inevitabili tra un lavoro e l'altro. Un elemento che emerge come importante è relativo ai servizi di orientamento specialistico, che, quando presenti, si associano a migliori risultati sull'occupabilità.

La valutazione di **GiovaniSi Regione Toscana** è finalizzata ad indagare quanto e in che modo alcune opportunità offerte dal progetto hanno funzionato e quali sono stati gli effetti. Le analisi svolte consentono la formulazione di un giudizio complessivamente positivo delle misure adottate. Il progetto nasce con l'obiettivo di mettere a sistema le diverse iniziative promosse dalla Regione, finalizzate al sostegno dei percorsi dei più giovani verso il raggiungimento dell'autonomia lavorativa, abitativa e personale, e promuove una visione integrata delle politiche giovanili, capace di legare le misure per una migliore transizione scuola-lavoro (tirocini extra-curricolari) o per l'attivazione di occasioni di lavoro imprenditoriale e/o autonomo (Fare impresa e Coworking) con quelle più strettamente connesse al welfare (contributo per l'affitto). Nello specifico del tirocinio, il rapporto di valutazione si interroga sulla capacità della misura di aiutare coloro che sono alla ricerca di un primo impiego a trovare un lavoro, sui tempi di attesa di un successivo lavoro e alle relative forme contrattuali e su contenuto e continuità dell'occupazione.

I tirocini avvantaggiano chi si affaccia per la prima volta nel mercato del lavoro, assicurando una maggiore probabilità di trovare un successivo avviamento entro 18 mesi (+5%). Minore ed in alcuni casi trascurabile o negativo (ad esempio, entro 12 mesi) il vantaggio che il tirocinio assicura a chi ha avuto precedenti esperienze di lavoro (+2%). Inoltre, i tirocini cofinanziati assicurano ai beneficiari maggiori probabilità di trovare un successivo impiego rispetto a chi svolge un tirocinio in assenza di cofinanziamento di risorse pubbliche. I tirocinanti di **GiovaniSi**, se "esordienti" nel mercato del lavoro, entro 12 mesi dall'inizio del tirocinio, hanno una probabilità di avere un successivo avviamento di quasi 7 p.p. più alta rispetto ai loro coetanei, simili per caratteristiche osservabili, che non hanno però svolto un tirocinio. Tale differenziale di probabilità arriva a +11 p.p. entro 18 mesi. Il tirocinio assolve nei fatti al ruolo di avvicinare la domanda e l'offerta di lavoro, assicurando minori tempi di attesa di un successivo avviamento rispetto alle altre forme contrattuali (tempo indeterminato escluso). Il vantaggio è significativo rispetto al tempo determinato, apprendistato e soprattutto alle altre forme flessibili.

La valutazione condotta nell'ambito dell'indagine di placement sul **tirocinio extra-curricolare di Garanzia Giovani della Regione Marche** mette in evidenza performance leggermente migliori in termini di esiti occupazionali, rispetto al totale dei tirocini non finanziati che riguardano l'intera platea degli utenti di qualunque fascia di età: i giovani hanno una probabilità maggiore di trovare lavoro al termine dell'esperienza di tirocinio rispetto ai colleghi più adulti. In particolare, il 50,2% dei tirocinanti in Garanzia Giovani ha avuto un riscontro occupazionale positivo nei 3 mesi successivi la conclusione del tirocinio e, nella maggior parte dei casi, questo avviene nella stessa azienda che ha accolto il tirocinante (60,3%) con contratti di lavoro di apprendistato e a tempo determinato. L'analisi, inoltre, mette in evidenza l'impatto dell'emergenza sanitaria dovuta al Covid-19 sui successi occupazionali: a fronte di una performance del 48,4% dei tirocini avviati nel 2018 (anno in cui sono iniziati la maggior parte dei tirocini di Garanzia Giovani), il dato diminuisce al 44,2%

per i tirocini del 2019 (parte dei quali conclusi nel 2020), per poi scendere al 36,5% per i tirocini avviati nel 2020, ovvero nel periodo della pandemia. Nel 2020 diminuisce drasticamente non solo la percentuale di coloro che hanno trovato lavoro nei 3 mesi successivi, ma cala soprattutto il numero complessivo dei tirocini avviati.

Formazione per l’inserimento lavorativo

L’analisi della misura si focalizza sulle evidenze emerse dalle valutazioni che hanno interessato, in particolare, i corsi di formazione nell’ambito del PON IOG e gli interventi formativi regionali, realizzati in Friuli-Venezia Giulia all’interno del programma PIPOL e nella Regione Marche (tavola 4.2).

Tavola 4.2 - Rapporti di valutazione sugli interventi di formazione

Regione/amministrazione Titolo	Caratteristiche dello strumento	Metodi/Approcci	Target	Valutatore
ANPAL <i>Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Pon log</i>	Corsi di formazione all’interno del Programma nazionale <i>Garanzia Giovani</i>	Valutazione della qualità delle misure di politica attiva offerte in Garanzia Giovani (indagine campionaria) Valutazione di efficacia e di impatto degli interventi (analisi controfattuale): qualità del lavoro ed effetti del trattamento	Giovani NEET 15-29 anni	Struttura 1 (2019) Collana Biblioteca Anpal, n. 5
Friuli-Venezia Giulia <i>Primo rapporto tematico di valutazione – I risultati di PIPOL</i>	Corsi di formazione all’interno del Programma regionale <i>PIPOL</i>	Analisi controfattuale per l’analisi degli impatti Indagine qualitativa per l’analisi degli effetti sull’occupabilità	Giovani NEET 15-30 anni, lavoratori disoccupati o a rischio disoccupazione	ISMERI (2018)
Marche <i>Servizio di attività di valutazione del POR FSE 2014-2020 –Rapporto di Placement</i>	Formazione giovani (corsi formativi per 18-29enni di Garanzia Giovani)	Approccio di tipo controfattuale Esiti occupazionali placement a 12 mesi dagli interventi in termine di aumento dell’occupabilità	Giovani 18-29 anni Giovani laureati under 35	Ismeri europa (2020)

La valutazione condotta da **ANPAL sugli interventi formativi in Garanzia Giovani** si pone l’obiettivo di indagare gli esiti del percorso e l’efficacia della misura. La formazione per l’inserimento lavorativo ha coinvolto circa il 12% dei giovani trattati in Garanzia Giovani. Rispetto al dato medio complessivo si osserva una concentrazione di partecipanti nelle Regioni del Sud del Paese, in particolare nelle Regioni Campania e Puglia. Il 58,8% dei giovani che ha concluso un intervento di formazione in Garanzia Giovani si dichiara occupato al momento dell’intervista. La formazione richiama un target di riferimento molto diverso rispetto a quello medio dei partecipanti al Programma, trattandosi infatti di giovani con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo. 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% dei partecipanti alla formazione è occupato, contro il 40,4% dei giovani che non hanno partecipato (situazione controfattuale). L’effetto netto della politica a 18 mesi è dunque pari a -9,2 p.p.. 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. Per la formazione 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, rappresentando una sorta di investimento per le future opportunità di lavoro.

Nell’ambito della valutazione di **PIPOL della Regione Friuli-Venezia Giulia**, i percorsi formativi non evidenziano un impatto sulla probabilità di essere occupato, piuttosto il loro valore aggiunto consiste nella maggiore probabilità dei trattati di avere almeno un avviamento al lavoro nel medio-periodo. I formati

necessitano di maggiore tempo per un inserimento stabile nel mercato del lavoro, ma l'aver frequentato PIPOL ha dato loro in ogni caso un vantaggio in termini di contatto con il mercato del lavoro. Il risultato è in parte dovuto all'effetto *lock-in*¹⁹, vale a dire la tendenza di chi partecipa alla formazione a rinviare la ricerca di lavoro. Se si guarda ai formati che hanno avviato le attività di PIPOL da più di tre anni, anche la formazione evidenzia effetti positivi in termini di probabilità occupazionali, nell'ordine del 3%. I percorsi formativi più lunghi e strutturati tendono ad evidenziare effetti maggiori sulla performance occupazionale; i corsi di durata inferiore alle 200 ore hanno di contro un impatto negativo. La valutazione mette in evidenza effetti maggiormente positivi per il genere femminile in termini di probabilità di avere un avviamento al lavoro. Per quanto riguarda l'età, la formazione ha un effetto positivo, anche abbastanza importante e significativo, solo sui giovani under 30 e sulla loro probabilità di sperimentare una qualunque esperienza di lavoro, mentre non ha effetti sulla probabilità di essere occupati ad una certa data (che nel Rapporto è stata indicata come gennaio 2018).

L'indagine di placement della Regione Marche prende in considerazione i percorsi formativi per l'inserimento lavorativo o per la creazione d'impresa, rivolti ai giovani iscritti o eleggibili a Garanzia Giovani. I corsi, strutturati in 50-200 ore formative, sono finalizzati alla creazione di specifiche figure professionali e prevedono un eventuale stage per un massimo del 30% delle ore totali. L'analisi mette in evidenza come a 12 mesi dagli interventi di formazione i giovani presentano tassi lordi di occupazione inferiori al 40%. I tassi di occupazione per i destinatari e i non destinatari di interventi formativi si riducono nel corso del tempo, da +13 p.p. dopo 3 mesi a circa +5 p.p. a 12 mesi. A incidere su questo risultato sono due fattori: in primo luogo le dinamiche del contesto socio-economico regionale particolarmente difficoltoso per i giovani; in secondo luogo il risultato può dipendere dal fatto che il programma regionale ha intercettato soprattutto giovani svantaggiati e più distanti dal mercato del lavoro (con basse competenze, non attivi nella ricerca del lavoro, non inseriti in percorsi educativi). Tra le criticità, l'indagine segnala come ripetute esperienze in interventi di politica attiva potrebbero avere effetti indesiderati sui giovani, in quanto il "segnale" che arriva ai potenziali datori di lavoro è quello di persone intrappolate in esperienze formative (*scarring effect*), che pertanto diventano poco attraenti da assumere (Cerulli-Harms, 2017).

Servizio civile

L'analisi si concentra sulle principali evidenze emerse dalle valutazioni sulla misura del servizio civile attuata nell'ambito del PON IOG e in Regione Toscana (tavola 4.3).

Tavola 4.3 - Rapporti di valutazione sul servizio civile

Regione/amministrazione Titolo	Caratteristiche dello strumento	Metodi/Approcci	Target	Valutatore
ANPAL <i>Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Pon log</i>	Servizio civile all'interno del Programma nazionale <i>Garanzia Giovani</i>	Valutazione della qualità delle misure di politica attiva offerte in Garanzia Giovani (indagine campionaria) Valutazione di efficacia e di impatto degli interventi (analisi controfattuale): qualità del lavoro ed effetti del trattamento	Giovani NEET 15-29 anni	Struttura 1 (2019) Collana Biblioteca Anpal, n. 5
Toscana <i>Il Servizio Civile Regionale Rapporto 2019</i>	Servizio civile regionale	Indagine presso i beneficiari con somministrazione di un questionario su smartphone (aspettative, esperienza, soddisfazione) Valutazione controfattuale sugli inserimenti lavorativi	Disoccupati iscritti ai CPI, maggiorenni; diversamente abili 18-35 anni	IRPET (2019)

¹⁹ Il cosiddetto effetto di *lock-in* (o immobilizzo) è l'effetto negativo sulla probabilità di occupazione dovuto al fatto che i trattati sono impegnati nell'esperienza di politica attiva.

La valutazione di **ANPAL sulla misura del servizio civile** restituisce evidenze sugli esiti e sull'efficacia del percorso. Il servizio civile ha coinvolto circa l'1% dei giovani all'interno del Programma. Il target presenta maggiori difficoltà di occupabilità, in parte dovuta ad una diffusione ampia di tale strumento nelle Regioni del Sud. I dati mostrano una performance occupazionale dei giovani che hanno fatto un'esperienza di servizio civile (36,1%) meno brillante rispetto al complesso dei giovani che hanno concluso un intervento in Garanzia Giovani (63,7%). 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 p.p. e non è significativamente diverso dall'effetto nullo. Un effetto positivo si osserva soltanto nel più lungo periodo: dopo una fase iniziale in cui i flussi in ingresso osservati sono inferiori a quelli controfattuali, le due situazioni (fattuale e controfattuale) si intersecano a partire dal dodicesimo mese di osservazione. Per il servizio civile un orizzonte temporale di 18 mesi dalla presa in carico non appare adeguato alla misurazione degli effetti, visto che la durata canonica è di 12 mesi. Questo strumento di policy rappresenta di fatto un investimento che sortirà effetti positivi nel tempo per coloro che ne usufruiscono, in termini sia di stabilità lavorativa che di coerenza delle competenze acquisite con il lavoro svolto.

Il Rapporto di valutazione sul **servizio civile in Regione Toscana** riporta i risultati di un'indagine conoscitiva sui beneficiari della misura e di un'analisi controfattuale finalizzata a verificare se la misura favorisca l'accesso dei giovani al mondo del lavoro, aumentando la loro probabilità di trovare un'occupazione. Rispetto all'inserimento lavorativo, per gli "esordienti" (i giovani in cerca di prima occupazione) l'effetto medio della partecipazione al servizio civile è inferiore a quello dei controlli, con uno scarto maggiore nel periodo di *lock-in*, che non si colma però né a 15 né a 18 mesi dall'inizio dell'intervento, ossia anche dopo la fine dell'esperienza. La differenza tra trattati e controlli diminuisce nel caso di un contratto a tempo indeterminato. Per i disoccupati i risultati non cambiano molto e seguono lo stesso andamento, sebbene si riducano le distanze tra controlli e trattati già a 12 mesi dall'inizio del servizio civile. Ciò si spiega in parte se si distingue tra studenti e disoccupati: emerge infatti uno svantaggio per i primi, che è imputabile al fatto che molti di questi giovani non cercano lavoro in quanto iscritti all'università, provano l'esperienza del servizio civile mentre studiano e poi tornano a concludere il loro percorso. In altre parole, per molti giovani, il servizio civile costituisce una parentesi durante gli studi universitari, che permette di fare esperienza formativa e di cittadinanza, di accrescere le proprie competenze, portando anche una piccola entrata mensile.

Incentivi all'assunzione

L'analisi presenta i risultati provenienti da due valutazioni prodotte dall'ANPAL sugli incentivi occupazionali rivolti ai giovani, nell'ambito del PON IOG la prima e del PON SPAO la seconda (tavola 4.4).

Tavola 4.4 - Rapporti di valutazione sugli incentivi occupazionali

Regione/amministrazione Titolo	Caratteristiche dello strumento	Metodi/Approcci	Target	Valutatore
ANPAL Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani - Un'analisi valutativa (dati al 31.12.2019)	Incentivo GAGI 2015	Analisi degli effetti di medio lungo periodo con un approccio controfattuale	Giovani NEET	Struttura 1 (2021) Collana Focus Anpal n. 105
ANPAL Incentivi per l'occupazione finanziati dal PON SPAO: Analisi valutativa dell'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud 2019	Incentivi all'assunzione riconosciuti ai datori di lavoro privati che hanno effettuato nuove assunzioni o che hanno stabilizzato a tempo indeterminato lavoratori a termine	Analisi della tenuta contrattuale e occupazionale delle assunzioni incentivate	Persone in età compresa tra i 16 e i 34 anni e con 364 giorni in stato di disoccupazione e a persone da 35 anni di età in su disoccupate e prive di impiego da almeno 6 mesi	Struttura 2 (2021)

Nel corso del 2021 l'ANPAL ha realizzato un esercizio di valutazione, con approccio controfattuale, finalizzato ad analizzare l'efficacia degli **Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani**. Lo strumento pone al centro dell'obiettivo della policy il giovane NEET: prima ancora che come una forma di agevolazione dell'impresa per stimolarne la domanda di lavoro, lo strumento nasce, infatti, per facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, offrendo loro un lavoro di qualità. L'analisi ha riguardato sia le imprese, beneficiarie del trattamento economico-finanziario, che i giovani NEET assunti per il tramite del rapporto di lavoro incentivato.

Rispetto alle imprese, la domanda di valutazione mira ad analizzare gli effetti prodotti dall'incentivo sui livelli occupazionali nei quattro anni successivi al trattamento. Le imprese che hanno assunto nel 2015 tramite incentivo hanno evidenziato incrementi positivi nei livelli occupazionali anche negli anni successivi: l'incremento medio annuale dei saldi occupazionali stimato è pari a +0,19 unità rispetto a quanto ci si sarebbe aspettato nella situazione controfattuale. Nel breve periodo gli effetti positivi sono tangibili nella misura in cui si assiste ad un incremento occupazionale anche superiore a quello atteso. Nel medio-lungo periodo però l'efficacia appare meno trasparente: l'overshooting iniziale nei saldi occupazionali, tende con il trascorrere del tempo ad esaurirsi e alcune imprese si riposizionano su livelli di crescita anche inferiori a quelli pre-trattamento, mentre per altre imprese l'equilibrio di medio-lungo periodo continua a mantenersi a livelli superiori a quelli pre-trattamento. Tuttavia, per le imprese non beneficiarie del gruppo di controllo i dati mostrano saldi occupazionali medi negativi successivamente all'introduzione dello strumento.

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

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

Se da un lato l'analisi condotta ha consentito di verificare l'efficacia dello strumento rispetto alla qualità del lavoro, dall'altro ha portato a ritenere che molto di più può essere fatto sulla capacità di indirizzare la domanda di lavoro verso i target NEET più difficili²⁰. Questa mediazione può avvenire attraverso l'introduzione di vincoli, limiti e regole all'utilizzo dello strumento. Regole che non sono dirette esclusivamente a contrastare comportamenti fraudolenti e lesivi alla libera concorrenza, ma ad ottimizzare gli effetti positivi dell'incentivo.

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

Autoimpiego e autoimprenditorialità

Le politiche a sostegno dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità rappresentano uno dei campi di azione per favorire l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro. Le iniziative avviate in questa direzione includono un set di misure finalizzate ad aiutare i giovani nelle differenti fasi del processo imprenditoriale, incoraggiandoli nell'avvio di un'impresa e allo stesso tempo migliorando la loro occupabilità. Gli schemi considerati più efficaci prevedono un aiuto nella fase di pre-start up (interventi di formazione), per colmare il gap di cui i giovani sono portatori, in termini di esperienze lavorative e skill imprenditoriali. L'analisi della misura si focalizza sulle evidenze emerse dai rapporti di valutazione che hanno interessato, in particolare, due interventi a carattere nazionale nell'ambito del PON IOG (SELFImployment e Yes, I Start Up) e due misure regionali realizzate da Puglia (PIN) e Toscana (GiovaniSi) (Tavola 4.5).

²⁰ La valutazione suggerisce, ad esempio, di introdurre, come condizione di ammissione al beneficio, un intervallo di tempo minimo di iscrizione del giovane al Programma, quale proxy di una certa difficoltà di inserimento lavorativo del giovane.

Tavola 4.5 – Rapporti di valutazione sugli interventi di autoimpiego e autoimprenditorialità

Regione/amministrazione Titolo	Caratteristiche dello strumento	Metodi/Approcci	Target	Valutatore
ANPAL <i>Rapporto di valutazione in itinere Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment</i>	Incentivi alla creazione di impresa	Valutazione dell'implementazione e di processo, Valutazione della soddisfazione degli utenti, Valutazione degli stakeholders	Giovani NEET 18-29 anni	Struttura 1 (2018) Collana Biblioteca Anpal, n. 3
ANPAL <i>Rapporto di valutazione in itinere Progetto Yes I Start Up (YISU) - formazione per l'avvio d'impresa</i>	Formazione e accompagnamento per l'avvio di impresa all'interno del Progetto YISU	Valutazione dell'implementazione, Analisi degli esiti della formazione e dell'accompagnamento YISU sull'accesso al Fondo, Valutazione della sostenibilità delle imprese e analisi della creazione di lavoro, Condizione occupazionale dei partecipanti	Giovani NEET 18-29 anni	Struttura 1 (2021) Collana Biblioteca Anpal n. 19
Puglia <i>Intervento di valutazione in itinere relativo alle politiche giovanili iniziativa "Pugliesi innovativi-PIN". Report finale</i>	Progetti imprenditoriali innovativi ad alto potenziale di sviluppo locale; accompagnamento e rafforzamento delle competenze a supporto della progettazione, realizzazione e follow-up	Indagine presso i beneficiari dei progetti conclusi Indagine presso i componenti dei gruppi di lavoro dei progetti conclusi	Giovani 18-36 anni in gruppi informali	IPRES (2020)
Toscana <i>Effetto GiovaniSi Analisi e valutazioni sul progetto della Regione Toscana per l'autonomia dei giovani</i>	Misure di attivazione di occasioni di lavoro imprenditoriale e/o autonomo (Fare impresa, Coworking) all'interno del Programma regionale GIOVANISI'	Interviste ai beneficiari del coworking Stima della sopravvivenza delle imprese e della creazione di occupazione con metodo controfattuale	Giovani under40	IRPET (2017)

Nell'ambito delle attività di valutazione realizzate da ANPAL si collocano due studi che prendono in considerazione gli interventi rivolti all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, finanziati all'interno del PON IOG. In particolare, qui di seguito si riportano le principali evidenze emerse dalle valutazioni del Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment e del Progetto Yes I Start Up - formazione per l'avvio d'impresa (YISU), due misure rivolte ai giovani NEET iscritti al Programma Garanzia Giovani.

La **valutazione in itinere di SELFIEmployment** si pone l'obiettivo di indagare, a partire dal grado di realizzazione delle attività promosse e dall'avanzamento nel raggiungimento degli obiettivi, le difficoltà incontrate nella fase di attuazione del Fondo. Il Fondo costituito dall'ANPAL e gestito da Invitalia, prevede l'erogazione di prestiti agevolati (5.000 - 50.0000 euro a tasso zero), senza nessuna forma di garanzia reale, rivolti ai giovani NEET per finanziare iniziative di autoimpiego ed autoimprenditorialità. Le domande di richiesta di finanziamento presentate nel periodo marzo 2016-dicembre 2017 sono 2.129, soprattutto per attività imprenditoriali non ancora costituite (89,6%) e per ditte individuali (92,3%). Il 41% delle domande riguarda il microcredito e il settore di attività economica prevalente è il commercio all'ingrosso e dettaglio (36,1%), seguito dai servizi di alloggio e ristorazione (30,5%). Tra i richiedenti risulta più elevata la presenza maschile (58,7%); il 42,8% ha un'età superiore ai 27 anni, mentre bassa è l'incidenza dei più giovani; il 58,6% possiede la licenza superiore e l'81,9% risiede nel Mezzogiorno.

La valutazione ha fatto emergere evidenze importanti e alcuni aspetti critici. La performance del Fondo si è dimostrata non soddisfacente, con un avanzamento finanziario e un take-up modesti e un elevato tasso di decadenza delle domande presentate. La strategia di outreach è risultata debole anche in virtù di un investimento insufficiente e non esplicitamente dedicato all'iniziativa SELFIEmployment, nonché a un ruolo poco proattivo dei Cpi rispetto all'autoimpiego; ciò ha determinato una concorrenza "interna" tra misure del programma Garanzia Giovani a vantaggio di misure di politica attiva alternative e più "appetibili". Le difficoltà

di accesso al Fondo incontrate dai NEET nella presentazione della domanda e nella successiva fase di comunicazione con il soggetto gestore (modi e tempi) all'interno dell'iter procedurale, hanno lasciato spazio all'intermediazione di soggetti che, spesso, si sono sostituiti al giovane. La valutazione ha evidenziato come il target dei NEET presenta elementi di incompatibilità con una misura di politica attiva di sostegno all'autoimpiego, soprattutto nella forma del credito agevolato.; in generale, chi si avvicina al Fondo lo fa in maniera più consapevole di quanto avvenga per altre misure, solitamente in una fascia di età più "adulta". Per quanto concerne la formazione, le evidenze raccolte non sembrano essere univoche sulla sua importanza per garantire un esito positivo nell'accesso al Fondo; al contrario, la formazione spesso si è dimostrata un fattore di "scrematura" dei giovani, con tassi di abbandono molto elevati. Un ulteriore elemento di criticità riguarda la gestione del Fondo SELFIEmployment, a cui sono state applicate procedure analoghe a quelle di altri strumenti finanziari, senza tener conto della specificità del target che invece avrebbe reso necessaria una diversa impostazione.

La **valutazione in itinere di YISU** si concentra sul processo di implementazione del Progetto, sulla partecipazione e sugli esiti del percorso (autoimpiego/creazione di impresa o occupazione dipendente), sulla sopravvivenza delle imprese e sulla potenzialità dello strumento ai fini di inclusione sociale, fornendo alcuni spunti di riflessione. Il Progetto YISU, attuato dall'Ente Nazionale Microcredito (ENM) su mandato dell'AdG del PON IOG, si pone l'obiettivo di promuovere e sostenere l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità dei giovani NEET attraverso un'attività formativa, preparatoria e di accompagnamento, finalizzata alla definizione di un'idea di impresa e di un business plan, anche in vista della presentazione della domanda di accesso al Fondo SELFIEmployment. Si tratta di un intervento a valenza nazionale che, se pur con una dimensione finanziaria limitata, si caratterizza per la sua sperimentaltà all'interno del Programma Garanzia Giovani. La formazione è erogata dalla rete dei Soggetti attuatori (SA) accreditati a livello territoriale dall'ENM. Il modello gestionale sviluppato si pone l'obiettivo di superare la difficoltà di individuare e coinvolgere i NEET che ha caratterizzato la passata attività di SELFIEmployment. In questa direzione tra i compiti dei SA vi è quello di intercettare e sensibilizzare i giovani NEET nella propria area territoriale di intervento.

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

Dal punto di vista dell'implementazione, le evidenze raccolte dalla valutazione mostrano come la struttura del percorso YISU sia valida nella sua articolazione di "teoria e pratica", anche se vi sono elementi di criticità da considerare. La complessità legata al coinvolgimento dei NEET dipende sia dalla natura del target difficile da intercettare, sia dalla debolezza di un rapporto diretto tra i soggetti attuatori e i CPI, che rappresentano il primo punto di accesso al Programma. Problemi di natura burocratica e amministrativa nell'accesso al Fondo non favoriscono il buon esito delle domande, a causa delle procedure troppo rigide ed impersonali: talvolta il giovane rinuncia al finanziamento anche in presenza di un piano di impresa approvato e i Soggetti Attuatori intervengono spesso in questa fase, anche se questa attività non è formalizzata e riconosciuta. D'altra parte,

l'alta percentuale di giovani che non presentano la domanda di accesso al credito non va vista solo in un'ottica negativa in quanto il percorso YISU può svolgere una funzione di *empowerment* per i giovani più svantaggiati. Da un punto di vista organizzativo, la valutazione ha messo in evidenza l'insufficienza della durata in ore della formazione, delle attività di orientamento in ingresso e di accompagnamento verso la presentazione della domanda a SELFIemployment. Per quanto riguarda la dimensione territoriale, certamente la presenza dei SA e il modulo dell'analisi SWOT sono punti di forza del Progetto, ma occorre anche una robusta partnership/network tra operatori locali per rendere più efficace l'analisi. In prospettiva occorre valorizzare maggiormente l'occupabilità sviluppata con la partecipazione al corso, tenendo traccia delle competenze acquisite, anche in termini di soft skills. Inoltre, la partecipazione a stage presso le aziende dei settori in cui i NEET vogliono creare impresa potrebbe rafforzare l'acquisizione di skills propedeutiche all'avvio di un'attività.

La **valutazione in itinere dell'iniziativa Pugliesi innovativi (PIN)** prende in esame le principali caratteristiche dei destinatari coinvolti e degli interventi attivati, con uno specifico approfondimento sui servizi di accompagnamento previsti ed erogati nell'ambito di PIN, al fine di indagarne il modello organizzativo, il livello di partecipazione ed una prima valutazione degli effetti prodotti. Inoltre, l'analisi approfondisce la rispondenza fra gli ambiti settoriali e le prospettive di sviluppo del territorio e le principali difficoltà incontrate nell'implementazione degli interventi. L'intervento si inserisce tra le misure volte alla creazione di impresa e si pone l'obiettivo di sviluppare processi di "apprendimento in situazione" di soggetti singoli, di gruppi e di reti, attraverso il finanziamento (10.000 - 30.000 euro) a fondo perduto di progetti innovativi a vocazione imprenditoriale e ad alto potenziale di sviluppo locale, negli ambiti di intervento dell'innovazione culturale, tecnologica e sociale. Beneficiari sono i giovani (18-35 anni) residenti in Puglia, organizzati in gruppi. Uno degli elementi che maggiormente ha caratterizzato l'intervento PIN è la presenza di specifici servizi di accompagnamento e rafforzamento delle competenze a supporto della progettazione, della realizzazione e del follow-up previsti a favore di tutti i gruppi informali che hanno candidato un'idea progettuale²¹. Rispetto alle caratteristiche dei giovani beneficiari e degli interventi attivati, dall'analisi emergono le seguenti evidenze: elevati titoli di studio e livelli di competenze dei beneficiari coinvolti; un buon livello di attrazione di ragazzi impegnati in attività formative o lavorative fuori dal territorio della Regione Puglia; un minore coinvolgimento dei ragazzi più giovani; una scarsa attivazione di giovani in situazione di "marginalità" sociale e occupazionale (tra i quali i NEET); una prevalenza degli interventi di innovazione sociale ed una minore presenza di interventi di innovazione tecnologica; una distribuzione territoriale degli investimenti pro capite per giovane in favore di piccoli centri urbani e aree più periferiche.

Il livello di fruizione dei servizi di accompagnamento da parte dei soggetti beneficiari è stato differente in relazione sia alla complessità degli strumenti previsti, sia agli obiettivi di business e di sviluppo delle attività di impresa avviate. Il minor grado di partecipazione si è riscontrato nell'ambito delle attività di networking²² (17,4%): si sono registrate difficoltà specifiche, connesse soprattutto alla scarsa disponibilità delle imprese del territorio ad ospitare forme di stage, contatti, scambio di informazioni e modelli di management. I servizi più utilizzati hanno riguardato le consulenze di professionisti iscritti nello specifico albo (70%): l'elevato gradimento dipende dall'utilità di questo servizio nell'affrontare specifici deficit di competenze, con particolare riferimento alle aree della gestione amministrativa, finanziaria e contabile e alle strategie di posizionamento sul mercato del business della start-up. I servizi di accompagnamento hanno certamente contribuito a creare un ambiente favorevole alla nascita e alla realizzazione dei progetti delle imprese start-

²¹ I servizi di accompagnamento prevedono il ricorso a strumenti on-demand che comprendono la disponibilità di oltre 600 professionisti ad offrire consulenze strategiche utili allo sviluppo dei progetti; incontri di formazione e networking tra i gruppi di giovani finanziati; visite aziendali e partecipazione a fiere ed eventi di livello nazionale ed internazionale.

²² Attività orientate a promuovere occasioni di incontro con diversi soggetti operanti in settori produttivi simili o differenti: Reti e collaborazioni con altri vincitori PIN, Dialogo con stakeholder presenti sul territorio (istituzioni locali, associazioni ecc), Sviluppo e Follow-up di progetto, Promozione e opportunità di business.

up. I beneficiari hanno espresso un giudizio positivo rispetto al ruolo dello Staff di assistenza, delle consulenze professionali, dei soggetti di “prossimità” (gli amici, i partner di progetto e la propria famiglia). Un ruolo meno partecipativo è stato attribuito alle aziende del territorio e alle Amministrazioni pubbliche locali. Ciò rappresenta un punto debole dell’iniziativa, che invece si poneva l’obiettivo di “costruire”, nel territorio, un ambiente favorevole alla nascita e allo sviluppo di imprese innovative in ambito culturale-creativo, sociale e tecnologico. Per quanto riguarda gli effetti prodotti dalle iniziative finanziate sui processi di apprendimento individuale, i componenti dei gruppi hanno valutato positivamente il contributo che la partecipazione a PIN ha prodotto sull’accrescimento delle competenze. Sulle prospettive future quasi il 75% degli intervistati ha risposto di essere convinto che l’esperienza progettuale proseguirà nel tempo perché solida, e ciò sia in presenza di condizioni di contesto favorevoli (18,6%), sia nonostante un contesto sfavorevole (55,9%). Tra le principali criticità incontrate nell’implementazione degli interventi, la scarsa disponibilità degli Enti locali è considerata una difficoltà nell’attuazione dei progetti e viene suggerita la necessità di un maggiore radicamento del progetto nel territorio ed in aree diverse dalle grandi città. Specifiche critiche, inoltre, sono state riportate con riferimento al contesto sociale definito “socialmente molto indietro”. Tra i punti di forza la valutazione ha messo in evidenza i servizi di accompagnamento, l’accrescimento delle competenze e le opportunità per avviare nuove realtà imprenditoriali e realizzarsi nel territorio. L’analisi valutativa ha dimostrato, infine, che la misura, essendo orientata al finanziamento di progetti innovativi a vocazione imprenditoriale, ha riscosso un maggiore successo tra i giovani che avevano alle spalle già un proprio compiuto percorso di formazione (spesso già occupati) piuttosto che tra i NEET o tra i giovanissimi in cerca di occupazione.

Nel Rapporto **GiovaniSì della Regione Toscana** si analizzano, tra le altre, anche le azioni rivolte all’autoimpiego e all’autoimprenditorialità. Qui di seguito si riportano le principali evidenze emerse dalla valutazione dei due interventi Coworking e Fare Impresa (fondo di garanzia).

La misura **Coworking**, basata sulla condivisione degli spazi e sullo scambio di competenze, informazioni e conoscenze, intende favorire l’imprenditoria giovanile e i percorsi per l’avvio di una libera professione cercando di affrontare il problema dei costi di gestione legati agli spazi di lavoro e alle attrezzature, oltre che la difficoltà di costruire una rete adeguata di relazioni professionali. La dimensione dell’intervento è sperimentale e consiste nell’erogazione di voucher da utilizzare presso spazi di coworking accreditati. Il beneficiario-tipo del voucher è un libero professionista con titolo di studio medio-alto, di età compresa tra i 25 e i 40 anni, attivo in settori legati al terziario avanzato dei servizi alle imprese e alle persone. L’esperienza ha favorito la moltiplicazione delle collaborazioni, l’aumento del numero dei clienti, e l’accrescimento del fatturato. Il principale punto di forza è stato l’incontro e lo scambio di competenze provenienti da professionalità diverse dalla propria ma contigue all’attività svolta, che hanno arricchito il tipo di servizio offerto. L’attività di coworking svolta dai beneficiari del voucher ha avuto un effetto positivo anche sul piano dell’accrescimento delle competenze personali (capacità di collaborare con altri professionisti e di risolvere problemi quotidiani; conoscenze di tipo informatico e relative all’utilizzo della rete e dei social network; competenze gestionali e di marketing). Svolgere l’attività in un ambiente ricco di relazioni sembra, infatti, aver accelerato l’apprendimento dei giovani coworker su questioni di vario tipo relative alla professione svolta, favorendo la ricerca di soluzioni pratiche che altrimenti avrebbero richiesto più tempo o il ricorso a consulenze a pagamento. A conferma degli effetti positivi riscontrati la maggior parte dei giovani ha rinnovato o rinnoverà l’affitto della postazione, continuando a lavorare nella sede prescelta anche senza il contributo pubblico. La valutazione ha evidenziato, inoltre, alcuni punti critici relativamente a modalità e tempi di erogazione del voucher e all’ammontare finanziario, ritenuto insufficiente: il voucher, erogato come rimborso a conclusione dell’esperienza, comporta un investimento finanziario iniziale da parte del giovane, che potrebbe essere diversamente orientato in una fase di avvio e consolidamento della propria attività, se l’importo fosse anticipato; il tempo massimo (un anno di affitto della postazione) finanziato con voucher è

ritenuto troppo breve; i tempi di pagamento sono incerti e lunghi e le procedure burocratiche da snellire e semplificare.

L'intervento **Fare Impresa**²³ consiste nell'erogazione di contributi in conto interessi uniti alla prestazione di garanzie pubbliche su finanziamenti o leasing di non grande dimensione. I beneficiari sono giovani in età compresa tra i 18 e i 40 anni e altri soggetti svantaggiati come le donne e i lavoratori in cassa integrazione o mobilità (1.972 le imprese finanziate, sono soprattutto imprese giovanili e femminili, nella maggior parte dei casi di nuova costituzione). La valutazione della misura è stata realizzata attraverso un'analisi controfattuale finalizzata a verificare se la misura ha garantito alle imprese beneficiarie migliori prospettive di sopravvivenza e se ha condotto le imprese beneficiarie, nel tempo, ad assumere nuovi lavoratori. Grazie al prestito ottenuto le imprese sopravvivono più a lungo, garantendo così ai propri promotori opportunità di occupazione e di reddito più durevoli di quelle che si sarebbero avute in assenza del prestito. Ciò è vero per le imprese giovanili, per quelle femminili e per tutti i principali settori di attività. Non si hanno, in generale, effetti apprezzabili sull'apertura di posizioni a termine o permanenti per effetto della misura.

5. Apprendimenti e proposte

5.1 Apprendimenti dalle valutazioni

Qui di seguito si presentano le principali proposte sugli interventi di politica attiva rivolti ai giovani a partire dalle lezioni apprese dalla programmazione del FSE 2014-2020, distinte in funzione del quadro logico precedentemente illustrato:

- STRATEGIA DI OUTREACH E ATTIVAZIONE

Le **strategie di outreach** rappresentano un passaggio fondamentale sia per raggiungere un target più "svantaggiato", oggettivamente difficile da intercettare, sia per superare la debolezza dei servizi per il lavoro, che si configurano come il primo punto di accesso agli interventi di politica attiva. Gli strumenti di comunicazione e informazione devono quindi essere sostenuti in maniera adeguata da un punto di vista finanziario e utilizzare canali di informazione e meccanismi di coinvolgimento adeguati ai giovani, in linea con quanto definito dalla Raccomandazione 2020 sulla Nuova Garanzia Giovani. Inoltre, per ottenere migliori risultati sull'occupabilità è necessario garantire la presenza di servizi di orientamento specialistico, di tutoraggio e di accompagnamento al lavoro per **attivare i giovani** e supportarli nella ricerca di un lavoro.

- OCCUPABILITA'

Il rafforzamento dell'occupabilità è funzionale all'inserimento nel mercato del lavoro e fondamentale per dotare le persone degli strumenti necessari ad affrontare le transizioni tra un lavoro e l'altro. Gli interventi rivolti all'occupabilità dei giovani hanno favorito, almeno in parte, il loro inserimento nel mercato del lavoro. Il **tirocinio extra-curricolare** è la misura che presenta risultati migliori in termini occupazionali, anche se gli esiti sono fortemente condizionati dall'aspetto territoriale: tassi di occupazione più elevati e maggiori probabilità di trasformazione in contratto di lavoro nell'impresa ospitante si osservano per i tirocinanti delle Regioni del Nord. Il valore aggiunto del tirocinio consiste nel colmare le scarse competenze lavorative dei giovani che possono così svilupparle attraverso un'esperienza on-the-job. Le valutazioni evidenziano inoltre che i tirocini avvantaggiano chi si affaccia per la prima volta nel mercato del lavoro. D'altra parte, il forte incremento dei tirocini attivati osservato negli anni lascia supporre che sia stato fatto in passato un utilizzo improprio dello strumento, dettato da ragioni meramente economiche legate al più basso costo e alla maggiore

²³ Si è deciso di includere l'intervento nella rassegna anche se finanziato dal FESR, in quanto si inserisce all'interno di un progetto con una visione integrata delle politiche giovanili e dei finanziamenti.

flessibilità che la misura ha rispetto all'apprendistato e ad altre forme contrattuali. Il tirocinio extra-curriculare può avere un ruolo importante in termini di primo inserimento nel mondo del lavoro del giovane: la misura, se orientata verso un target specifico, con una durata ridotta (da 6 a 4 mesi ad esempio) e con indennità più elevate, può rappresentare per i giovani appena usciti dal circuito dell'istruzione un'anticamera naturale per un futuro rapporto di lavoro nell'impresa ospitante, anche nella forma dell'apprendistato. La natura sequenziale del sistema di istruzione che forma molto bene le componenti teoriche ed astratte del capitale umano, lasciando lacune in termini di competenze apprese "in situazione", rende il tirocinio uno strumento utile per sviluppare appieno le esperienze in azienda.

Tra gli altri strumenti finalizzati all'occupabilità, la **formazione per l'inserimento lavorativo** risulta meno efficace in termini occupazionali, ma può rappresentare un investimento per accrescere le opportunità di trovare un lavoro più stabile e più rispondente alle proprie competenze nel medio-lungo periodo. Le valutazioni considerate mettono in evidenza un effetto negativo della politica (*lock-in effect*): i giovani impegnati nella formazione tendono a rinviare la ricerca di lavoro. Migliori performance occupazionali si registrano, invece, per i percorsi formativi più lunghi e strutturati, mentre esperienze di formazione reiterate possono avere conseguenze indesiderate in quanto i giovani "intrappolati" nei percorsi rischiano di diventare poco attraenti per i datori di lavoro. La rassegna valutativa indica la necessità di valorizzare, all'interno degli interventi formativi, i percorsi che favoriscono il contatto con il mondo del lavoro, soprattutto per target più deboli e con maggiori difficoltà di inserimento, in modo da colmare il gap di competenze lavorative di cui i giovani sono portatori.

La **formazione all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità** registra maggiori probabilità di successo tra i giovani più adulti, con precedenti esperienze formative e/o lavorative, piuttosto che tra i giovanissimi in cerca di occupazione. I percorsi di formazione e accompagnamento possono avere una valenza di politica attiva inclusiva: la mancata presentazione della domanda di accesso al credito non va vista, infatti, come un insuccesso, in quanto può svolgere una funzione di *empowerment* per i giovani più svantaggiati. Le analisi valutative condotte mettono in evidenza un'insufficiente caratterizzazione territoriale e un'inadeguata articolazione e durata della formazione. I percorsi di formazione e accompagnamento alla creazione di impresa come misura di politica attiva del lavoro rispondono alla necessità di rimuovere le barriere all'ingresso per i giovani, ai quali mancano conoscenze e skill specifiche ed hanno difficoltà di accesso al credito. Le analisi sulle valutazioni esaminate suggeriscono di:

- rafforzare e/o diluire maggiormente nel tempo la durata della formazione, dell'attività di orientamento in ingresso e dell'accompagnamento nella presentazione della domanda di accesso al credito, per consentire al giovane di maturare l'idea d'impresa;
- valorizzare i risultati della formazione in termini di occupabilità tenendo traccia delle competenze acquisite;
- prevedere stage presso le aziende nei settori in cui i giovani intendono avviare un'attività imprenditoriale, al fine di rafforzare l'acquisizione delle skill richieste.

Il **servizio civile** si dimostra non particolarmente efficace in termini d'inserimento occupazionale, ma lo strumento favorisce tuttavia l'accrescimento di quelle competenze trasversali e relazionali, che giocano un ruolo importante anche nel mercato del lavoro. In questo senso, il contatto con il mondo del lavoro e l'eventuale avviamento successivo di un contratto da parte del volontario si configura come un effetto indiretto dell'esperienza del servizio civile.

- OCCUPAZIONE

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

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

5.2 Proposte per migliorare l'outreach e l'attivazione dei giovani

La Raccomandazione 2020 sulla Nuova Garanzia Giovani si pone innanzitutto l'obiettivo della maggiore inclusività delle persone. Infatti, ancora molti giovani non riescono a essere intercettati dal Programma e il fenomeno dei NEET continua ad essere rilevante.

Diverse indagini mostrano che l'approccio di attivazione più promettente per le politiche giovanili è quello finalizzato a rafforzare nei giovani l'occupabilità, la progettualità, l'intraprendenza e il senso di appartenenza sociale. Dalle ricerche condotte emerge che, intervenendo su questi aspetti, si riduce il rischio di rimanere intrappolati nella condizione di NEET e di alimentare un circolo vizioso di scoraggiamento, esclusione sociale, sfiducia nelle istituzioni, avvistamento senza prospettive sul presente (Rosina, 2020).

Per attuare ciò sembra importante prevedere un solido coordinamento centrale delle politiche giovanili, e allo stesso tempo riconoscere le specificità (strutturali e culturali) sul territorio, sia nella fase di disegno delle

politiche sia di implementazione, prevedendo margini delineati di flessibilità nelle fasi di attuazione. Le politiche migliori sembrano essere quelle in grado di adattarsi alle specificità del territorio guardando alle esigenze in chiave prospettica.

Uno degli ambiti nel quale è possibile disegnare azioni di policy con forti implicazioni territoriali è quello della **innovazione sociale**. Il concetto fa riferimento a soluzioni innovative create per offrire risposte efficaci alle problematiche più pressanti per la società e a nuovi bisogni. Il contesto nel quale si sviluppa l'innovazione sociale è caratterizzato dal problema del lavoro dei giovani. Gli effetti della crisi economica e il mutamento dei bisogni sociali hanno fatto emergere nuove pressioni e nuove domande alle quali il sistema del welfare tradizionale non riesce a dare una risposta adeguata. Il welfare tradizionale - peraltro sottoposto a pressioni e tagli - non sembra aver sviluppato autonomamente la capacità di rispondere a tali nuovi bisogni, e ha mostrato difficoltà anche nel soddisfare bisogni già esistenti. Questa mancata risposta sollecita una messa in discussione dei modelli di intervento tradizionali e una rivisitazione del sistema di offerta (SNV, 2019).

L'innovazione sociale richiede anche un cambio di passo del ruolo della Pubblica amministrazione nel definire interventi e nel disegnare le policy. Alcune analisi evidenziano lo spostamento del ruolo della PA da *service provider* a quello di *service facilitator*: si tratta di un cambio di paradigma importante, con il passaggio da un modello di welfare assistenzialista, basato su una logica compensativa delle policy, ad un modello di intervento pubblico in cui si offrono strumenti e risorse per attivare possibili soluzioni alle criticità rilevate (Università di Bari, 2010). Altre riflessioni ribadiscono che il modello del "vedo e provvedo" e di ascolto dei bisogni (diffuso negli anni '90) non è più idoneo ma bisogna piuttosto chiedere direttamente agli attori del territorio (anche ai nuovi) il tipo di supporto di cui necessitano per fare quello di cui si stanno occupando. Il nuovo modello è quello della co-progettazione, co-produzione e della co-responsabilità (ANCI, 2017)

Le azioni sociali innovative sono sostenute dal Regolamento EU 2021/1057 che istituisce il FSE+, all'articolo 14.: *"gli SM sostengono azioni di innovazione sociale e sperimentazione sociale che consolidano approcci bottom up su partenariati che coinvolgono le autorità pubbliche, le parti sociali, le imprese sociali, il settore privato e la società civile"*.

La Raccomandazione 2020 sulla Nuova Garanzia Giovani fa riferimento alla necessità di rafforzare e sostenere le reti esistenti per aspiranti giovani imprenditori a livello nazionale e locale per attivare scambi di pratiche, con un'attenzione particolare alle giovani donne e altri gruppi discriminati o vulnerabili, promuovendo opportunità di lavoro autonomo nell'economia digitale e verde. L'attrattiva del lavoro autonomo viene amplificata dall'imprenditoria sociale per quei gruppi di giovani che sono interessati a carriere connesse ad impatti positivi sulla società. L'innovazione sociale diviene in questo caso un campo favorevole allo sviluppo delle organizzazioni dell'economia sociale e del lavoro autonomo e imprenditoriale dei giovani.

Il tema (occupazione giovanile, imprenditoria sociale e innovazione sociale) è richiamato anche all'interno del Piano di azione dell'economia sociale²⁴ dove la Commissione prevede, proprio riguardo allo sviluppo dell'imprenditoria giovanile, il lancio nel 2022 di un *Youth Entrepreneurship Policy Academy* con un focus sull'imprenditoria femminile e imprenditoria sociale. Viene anche qui ribadito il concetto che l'imprenditoria sociale e l'economia sociale possono essere particolarmente attraenti per i giovani, le persone con disabilità, persone con un background migratorio, donne e altro. È stata anche messa in rilievo nel Piano la prevalenza dell'imprenditoria femminile nella imprenditoria sociale rispetto all'imprenditoria convenzionale. Aumentare la consapevolezza di questi modelli di business alternativi potrebbe migliorare l'attrazione in generale di percorsi di imprenditorialità e favorire una maggiore integrazione nel mercato del lavoro. Tra l'altro, le generazioni più giovani stanno dimostrando un forte interesse per lo sviluppo sostenibile e i temi della transizione ecologica e, di conseguenza, l'economia sociale può essere di loro interesse: l'economia sociale

²⁴ European Union, *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, December 2021.

contribuisce alla transizione verde sviluppando pratiche sostenibili, beni e servizi per lo sviluppo industriale. Recentemente l'educazione all'imprenditorialità è diventata più frequente in alcuni sistemi educativi, tuttavia, i modelli di business dell'economia sociale, comprese le forme cooperative, sono ancora lontani dall'essere una componente standard nella formazione per l'imprenditoria (curricula di formazione e corsi aziendali).

Per l'attuazione della Raccomandazione 2020 sulla Nuova Garanzia Giovani si dovrà anche guardare a ciò che è già stato realizzato con successo e che andrà valorizzato. Gli anni della prima Garanzia Giovani hanno visto nascere e consolidarsi modelli di intervento a livello locale e regionale improntati sul mainstreaming dei giovani e sulla loro autonomia, per la loro attivazione. Uno di questi è certamente il modello pugliese. La Regione Puglia si è dotata di un Programma organico di politiche giovanili già a partire dal novembre del 2005 con "Bollenti Spiriti", un insieme di interventi e di azioni per favorire la partecipazione dei giovani cittadini pugliesi in tutti gli aspetti della vita attiva. L'idea centrale del programma è quella di considerare per la prima volta la popolazione giovanile come potente risorsa per lo sviluppo regionale e non come semplice beneficiaria di politiche pubbliche. L'accento viene posto sul talento e la voglia di partecipare. Su questa impostazione sono stati sviluppati negli anni progetti e iniziative basate sul protagonismo giovanile, su un'attenta valutazione delle azioni condotte e sull'offerta di opportunità nuove da far cogliere ai giovani.

Un altro modello di interesse è GiovaniSi della Regione Toscana, che agisce in principalmente sull'integrazione dell'offerta di servizi rivolti ai giovani per la loro autonomia. Un'offerta composta da servizi che vanno dal tirocinio, alla casa con i bandi per il sostegno al pagamento dell'affitto, al sostegno al lavoro dei giovani attraverso strumenti quali i voucher per giovani coworkers, i voucher formativi per giovani professionisti, imprenditori e manager d'azienda, borse di mobilità professionale in Europa, e altro ancora.

5.2.1 Esperienze di successo

Di seguito si presentano nuovi percorsi e azioni sperimentali e innovative rivolti ai giovani che hanno avuto successo negli anni passati e che combinano le due componenti appena descritte: forte declinazione territoriale da un lato e innovazione sociale dall'altro.

A. Progetto SEMI (*Social Empowerment Makes Innovation*): *Innovazione sociale a Napoli col PON Metro*

Il sostegno al lavoro per i giovani si sviluppa anche con progetti legati al mondo delle categorie e dell'associazionismo. È il caso del Progetto SEMI (seminapoli.it), finanziato dal Comune di Napoli nell'ambito del bando "I Quartieri dell'Innovazione" – PON Città Metropolitane 2014-2020, che punta a diventare nei prossimi anni **un incubatore virtuoso di imprese socialmente responsabili** nella crescita sostenibile del territorio e dell'occupazione di giovani. Si tratta del primo hub diffuso di innovazione sociale del Centro Storico di Napoli, promosso da Traparentesi Aps in rete con le associazioni Aemas – Orchestra Sinfonica dei Quartieri Spagnoli, Archintorno, Napoli Pedala e Vernicefresca. L'obiettivo è quello di favorire l'inclusione socioeconomica di ragazze e ragazzi che vivono in quartieri vulnerabili e ad elevata povertà educativa. Da un punto di vista pratico, il progetto propone l'attivazione di un servizio di Social Coaching per giovani NEET con un'offerta di percorsi gratuiti di tutoring, mentoring e di avviamento al lavoro.

I percorsi per i giovani e le doti educative, erogate sotto forma di borse di studio e opportunità formative attraverso una struttura diffusa sul territorio, sono finanziate dalle diverse attività commerciali a sfondo etico e solidale promosse dal progetto. SEMI è un progetto sociale che intende favorire processi di *empowerment* comunitario, percorsi di inclusione per giovani a rischio di esclusione sociale, buone pratiche di mobilità sostenibile, rigenerazione urbana e valorizzazione delle arti e della multiculturalità; inoltre è anche una start-up di attività imprenditoriali a sfondo etico e solidale che, attraverso la vendita di servizi commerciali e generativi di reddito, vuole contribuire allo sviluppo culturale, sociale ed economico della città, favorendo l'inserimento lavorativo dei giovani coinvolti.

B. Il progetto NEETwork, Fondazione Cariplo: coinvolgere i NEET più critici attraverso il Terzo settore

Un esempio di collaborazione col “non profit” attraverso la costruzione di reti territoriali è rappresentato dal [Progetto NEETwork](#) promosso da Fondazione Cariplo in partenariato con Mestieri Lombardia, Fondazione Adecco e Istituto Toniolo e in collaborazione con Fondazione Vodafone. La Regione Lombardia è partner istituzionale. L’iniziativa si rivolge ai NEET di età compresa tra i 18 e i 24 anni, con livello di istruzione non superiore alla terza media e con scarse o nulle esperienze professionali. L’obiettivo è individuare i ragazzi che rispondono a questi requisiti e attivarli o riattivarli sul piano formativo, professionale e motivazionale proponendo un’esperienza di tirocinio retribuito presso un ente non profit. Il progetto si avvale della collaborazione di Regione Lombardia (l’intervento si innesta infatti nell’impianto complessivo di Garanzia Giovani), con diverse agenzie per il lavoro e con più di 260 organizzazioni non profit lombarde, che hanno offerto oltre 500 posizioni di tirocinio.

NEETwork prevede l’intercettazione di giovani con le caratteristiche dei beneficiari mediante il sito di progetto (www.neetwork.eu) e mediante campagne sui principali canali social (facebook, instagram, youtube, tik tok). Verificato il possesso dei requisiti di progetto, i giovani vengono chiamati a fare dei colloqui conoscitivi, volti a rilevare i loro interessi e competenze, finalizzati ad individuare l’intervento di politica attiva più adatto o il tirocinio più aderente al loro profilo. Il progetto mette a disposizione un team di coach che accompagna il giovane in ingresso e in uscita dal programma.

NEETwork prevede inoltre il coinvolgimento degli Enti di Terzo Settore (ETS) lombardi disposti ad aderire mettendo a disposizione posizioni di tirocinio retribuite per i giovani intercettati nell’ambito del progetto. Per loro sono previsti incentivi economici (copertura di una quota di indennità di tirocinio, copertura delle spese INAIL, RC e di emissione dei cedolini, erogazione della formazione obbligatoria di base sulla sicurezza e la copertura del relativo costo) e supporti amministrativi.

Elementi strategici per il Progetto sono gli enti di terzo settore e le imprese disposte ad accogliere un tirocinante a cui far sperimentare un’esperienza di educazione al lavoro.

NEETwork fase 1 si è svolto tra il 2016 e il 2019 con i seguenti risultati:

1. 530 posizioni di tirocinio raccolte da parte di 274 organizzazioni non profit;
2. 23.000 NEET identificati in possesso dei requisiti dei beneficiari, 2.026 giovani contattati, 230 tirocini attivati;
3. verifica dell’efficacia dell’utilizzo delle campagne online nell’intercettazione di giovani con le caratteristiche del target e della capacità di tale canale di raggiungere giovani diversi da quelli che portano il CV al centro per l’impiego e agenzia per il lavoro;
4. presenza di giovani con un livello di fragilità più elevato del previsto, determinato da aspetti problematici e/o insuccessi nella propria storia personale, ma con livelli di motivazione apprezzabili una volta presi in carico e un incremento del livello di grinta e determinazione tra prima e dopo lo svolgimento del tirocinio;
5. elevato interesse verso il progetto a livello nazionale e al livello internazionale con partecipazione a numerosi convegni in Italia e all’estero²⁵.

La fase 2 di NEETwork è stata avviata a giugno del 2021, con l’individuazione delle posizioni di tirocinio, mentre i percorsi a sostegno dei giovani sono stati attivati a partire da settembre 2021.

²⁵ Conferenza *Creating Calue Together* nell’ambito della Commissione Europea. *Public-Private Collaboration for Social Impact – Tackling Unemployment Together* promosso da *European Venture Philantropy Association entrambi a Bruxelles.*

L'attitudine delle organizzazioni del Terzo Settore a comprendere efficacemente le dinamiche sociali dei territori in cui operano può essere decisiva – come emerge dal progetto – anche nell'ideazione di strategie di intercettazione che facciano emergere i NEET più svantaggiati, la cui condizione di outsider li rende difficili da identificare e coinvolgere. Sviluppare modalità di intercettazione dei soggetti più critici richiede un'azione combinata di diversi attori che possono dar vita ad un sistema di informazione e sensibilizzazione che integri canali formali e informali. In questa prospettiva, il Terzo Settore può mettere a disposizione il know-how per sviluppare attività di animazione territoriale basate sulla realizzazione di eventi informativi calibrati sulle esigenze di una platea di destinatari che difficilmente possiede adeguati strumenti per informarsi autonomamente ed entrare a conoscenza delle opportunità formative e di inserimento occupazionale disponibili. Questo, quindi, sembrerebbe essere lo spazio di coinvolgimento della società civile organizzata in quanto - sulla base di una più accurata conoscenza dei contesti microsociali – è in grado di offrire un contributo prezioso nel far emergere i NEET più critici e promuovere una loro piena attivazione.

C. Impact investing per i NEET

La necessità di contenere la spesa pubblica connessa ai vincoli di bilancio ha ridotto la capacità dello Stato e degli enti locali di prendere in carico le fasce di cittadini più vulnerabili; inoltre, la crisi economica e il conseguente impoverimento del ceto medio hanno aggravato ulteriormente la situazione, erodendo la possibilità delle famiglie di svolgere il tradizionale ruolo di ammortizzatore sociale per i giovani. In questo contesto, i partenariati pubblico-privati e forme di collaborazione tra profit e non profit si configurano come interventi efficaci. Il risultato è duplice: da un lato, si viene a colmare il gap di finanziamenti attraverso la mobilitazione dei capitali privati di imprese e soggetti finanziari e, dall'altro, si strutturano risposte più efficaci ai bisogni specifici dei destinatari.

In quest'ottica, la finanza sostenibile – attenta agli effetti ambientali e sociali degli investimenti e caratterizzata dall'obiettivo di creare valore per l'investitore e per la società nel suo complesso – presenta notevoli potenzialità per la strutturazione di progetti e strumenti dedicati ai NEET.

Una delle strategie SRI (*Sustainable and Responsible Investment*) che risultano più promettenti a promuovere progetti a supporto dei NEET è l'*impact investing*: con questo termine si fa riferimento a investimenti in imprese, organizzazioni o fondi realizzati con l'intento di generare allo stesso tempo impatti socio-ambientali positivi misurabili e rendimento finanziario per gli investitori. In quest'ambito, i Social Bond e i Social Impact Bond (SIB) sono due strumenti obbligazionari per finanziare interventi ad alto impatto sociale positivo. I SIB si differenziano per il fatto di prevedere una remunerazione per gli investitori solo in caso di effettiva generazione di impatto (sono pertanto definiti strumenti *Pay by Result*) e per la possibilità di generare un risparmio per la pubblica amministrazione attraverso l'iniziativa oggetto di finanziamento.

6. Conclusioni

La Raccomandazione sulla Garanzia Giovani (2020) pone nuove sfide e richiede un approccio più inclusivo per arginare il fenomeno NEET, soprattutto alla luce delle criticità che l'analisi del contesto socio-economico pone in evidenza. I dati confermano le criticità legate all'inattività giovanile e, contemporaneamente, segnalano maggiori difficoltà per le giovani donne del Mezzogiorno, che presentano tassi di disoccupazione elevatissimi (oltre il 50%) e una maggiore incidenza tra i NEET (57%), soprattutto nella fascia di età 30-34 anni, ove sono più elevati i carichi familiari di cura e i problemi di conciliazione.

Le azioni rivolte ad occupabilità e occupazione rimangono centrali nell'impianto complessivo della nuova Garanzia Giovani, rafforzandole proprio nella fase del passaggio del giovane tra il momento della formazione e del lavoro.

Per ciò che riguarda l'occupabilità, la revisione narrativa delle valutazioni condotte sul precedente periodo di programmazione indica l'importanza - e la maggiore efficacia rispetto ad altri strumenti- del tirocinio extracurricolare, soprattutto per chi si affaccia per la prima volta nel mondo del lavoro. Molto rilevante anche la formazione per l'autoimpiego e autoimprenditorialità, che permette di acquisire quelle skills utili a chi intende attivarsi in campo imprenditoriale.

Per ciò che riguarda l'occupazione, effetti positivi sono stati registrati per gli incentivi all'assunzione, sia in termini di qualità del lavoro che di tenuta occupazionale, strumenti questi che permetteranno anche nel prossimo futuro di intervenire a sostegno del lavoro giovanile, ma con le opportune modifiche indicate dall'analisi valutativa condotta su tale misura, relative alla riparametrazione delle condizioni di ammissibilità per contenere effetti di selezione. Analogamente per gli incentivi all'autoimpiego e autoimprenditorialità, le cui potenzialità, accertate, vanno accompagnate da una generale semplificazione delle procedure burocratico-amministrative e da un orientamento costante e deciso verso i bisogni dei territori.

Una forte territorialità delle azioni da introdurre sembra essere la chiave di volta della Garanzia Giovani 2020. Anche perché uno dei punti centrali delle nuove sfide sarà quello di aumentare l'attenzione e l'impegno delle politiche per l'attivazione dei giovani, e soprattutto delle giovani donne del Mezzogiorno. In questo vengono in aiuto da un lato approcci già consolidati che si sono sviluppati a livello regionale richiamati nel testo, come quello pugliese e quello toscano ad esempio. Sono approcci per così dire "olistici", *maistreamed*, dove i giovani sono inseriti in processi di crescita personale a tutto campo, dove l'impegno che viene richiesto alle politiche è quello di ribaltare l'ottica di intervento più tradizionale per lasciare spazio all'ascolto, alla co-progettazione e al territorio, in senso ampio. Questo passaggio, sottolineato in più parti anche dalla Raccomandazione Garanzia Giovani del 2020, è fondamentale. Non serve tanto l'erogazione di singole misure rivolte all'occupabilità e all'occupazione per riattivare alcuni segmenti particolarmente problematici di NEET, o le giovani donne del Mezzogiorno. Bisogna passare alla loro presa in carico e all'assunzione di responsabilità nei loro confronti. La riforma delle politiche attive del lavoro fatta con GOL va in questa direzione.

Bibliografia

Letteratura

ANCI Ufficio Studi (a cura di), *L'innovazione sociale e i comuni. Istruzioni per l'uso*, 2017.

ANPAL, Rapporto sulla garanzia Giovani, 3/2021 Focus ANPAL 2022.

Busacca M. e Caputo A., [Valutazione, apprendimento e innovazione nelle azioni di welfare territoriale](#), Venezia, Edizioni Ca' Foscari, 2020.

Campbell collaboration, Campbell collaboration guidelines, 2001, www.campbellcollaboration.org.

Commissione europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione*, Bruxelles, COM(2020) 276 final.

Dipartimento di Psicologia, Sezione di Sociologia, dell'Università degli studi "A. Moro" di Bari, Meccanismi e Outcomes delle politiche giovanili in Puglia: Incremento o erosione della partecipazione? I Laboratori Urbani di Bollenti Spiriti tra partecipazione e innovazione, Report finale di Ricerca – Marzo 2020.

European Union, *Building an economy that works for people: an action plan for the social economy*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, December 2021.

ILO, Tendenze globali sull'occupazione giovanile. La tecnologia e il futuro del lavoro, 2020.

ILO, Occupazione giovanile: la crisi nella crisi, Presentazione al webinar Giovani, contrattazione e rappresentanza, Centro studi ricerca e formazione CISL, 26 maggio 2020.

ISFOL, [Primo rapporto di valutazione del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani al 31 dicembre 2015](#).

ISFOL, [Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia](#), 2016.

Istituto Toniolo, *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2021*, Il Mulino, Bologna 2021.

Leone L., *Raccogliere le evidenze: la sintesi realista*, in Bollettino SNOP Società nazionale operatori della prevenzione, 2006.

Lion C., Lupo V., Santomieri K. E Sciatta V., [Do high-quality traineeship help to find better jobs? Evidence from a survey on the participants in the youth guarantee program](#), Astril Working Paper n° 53/2020.

Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani 2020/C 372/01.

Regolamento (UE) n. 1303/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006 del Consiglio.

Regolamento (UE) n. 1304/2013 del 17 dicembre 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento (CE) n. 1081/2006 del Consiglio.

Rete dei Nuclei, NUVAP DipCoe PCM, *Verso gli apprendimenti dalle evidenze. Imparare collettivamente dalle valutazioni della politica di coesione*, 7 settembre 2020.

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

Rosina A., Marta E., Marzana D., Ellena A., Cerruti G. (a cura di), *Intercettare i NEET. Strategie di prossimità*, Università Cattolica Sacro Cuore, Osservatorio Giovani istituto Toniolo, Dicembre 2021.

SNV Rassegna valutativa, *Le politiche alla prova delle azioni collettive: rassegna valutativa sulle caratteristiche dell'innovazione sociale e sulle condizioni che ne favoriscono lo sviluppo*, dicembre 2019 http://www.valutazionecoesione.it/valutazioni/doc/2019_12_20_Rassegna-Valutativa_Innovazione_Sociale.pdf.

Stame N., *Valutazione pluralista*, Franco Angeli, Milano, 2016.

Terzo G., *Il Terzo settore come driver delle politiche di attivazione dei giovani Neet in un'ottica di "secondo welfare". Alcune riflessioni a margine dell'iniziativa Youth Guarantee*, Paper presentato in occasione del XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 25-25 maggio 2018, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale, Università degli Studi di Trento.

Rapporti di valutazione

ANPAL 1, *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani - Un'analisi valutativa (dati al 31.12.2019)*, Collana Focus Anpal n. 105, 2021

ANPAL 2, *Rapporto di valutazione in itinere Progetto Yes I Start Up - formazione per l'avvio d'impresa*, Collana Biblioteca Anpal n. 19, 2021

ANPAL 3, *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del Pon log*, Collana Biblioteca Anpal, n. 5, 2019

ANPAL 4, *Rapporto di valutazione in itinere Fondo Rotativo Nazionale SELFIEmployment*, Collana Biblioteca Anpal, n. 3, 2018

ANPAL 5, *Incentivi per l'occupazione finanziati dal PON SPAO: Analisi valutativa dell'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud 2019*, Collana Focus Anpal n. 123, 2021

Friuli-Venezia Giulia 2, *Primo rapporto tematico di valutazione – I risultati di PIPOL*, ISMERI, 2018

TOSCANA 1, *Effetto GiovaniSi - Analisi e valutazioni sul progetto della Regione Toscana per l'autonomia dei giovani*, IRPET, 2017

TOSCANA 3, *Il Servizio Civile Regionale Rapporto 2019*, IRPET, 2019

MARCHE 2, *Servizio di attività di valutazione del POR FSE 2014-2020 – Regione Marche Rapporto di Placement*, Ismeri Europa, 2020)

MARCHE 3, *Analisi sull'impatto dei tirocini extra-curricolari e delle borse lavoro nella Regione Marche*, Osservatorio regionale mercato del lavoro, 2021

PUGLIA 1, *Intervento di valutazione in itinere relativo alle politiche giovanili iniziativa "Pugliesi innovativi-PIN"*, Report finale, IPRES, 2020



Collana
BIBLIOTECA
Anpal

VERSO LA NUOVA GARANZIA GIOVANI.
Una revisione narrativa delle valutazioni sulle
politiche attive del lavoro rivolte ai giovani



UNIONE EUROPEA

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

