



Senato della Repubblica

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office

FOCUS

Garanzia Giovani.

Il programma europeo per i NEET ha aumentato le loro probabilità di trovare un lavoro? I casi Piemonte e Sardegna.

FOCUS

Luglio 2017

La difficoltà a entrare sul mercato del lavoro per le giovani generazioni è un problema pressante nelle agende dei decisori pubblici. E in particolare lo è il problema dei NEET, Not engaged in Education, Employment or Training: in Europa sono l'11,5 per cento della popolazione tra i 15 e i 24 anni. In Italia, un ragazzo su cinque non va a scuola, non lavora e non cerca nemmeno un'occupazione. Lo certifica il rapporto ESDE 2017 della Commissione Europea, assegnando al nostro paese il primo posto della classifica: 19,9% di ragazzi che non fanno nulla. La tendenza è alla diminuzione (nel 2013 erano inattivi quasi 23 maschi su 100), ma se si considera anche la fascia d'età tra i 25 e i 29 anni, ugualmente colpita dalla disoccupazione giovanile (in Italia, Grecia e Spagna è oltre il 40%), la «generazione NEET» supera i 2,2 milioni.

L'Europa nel 2013 è intervenuta con Garanzia Giovani, un programma dedicato ai NEET (dotazione: 3,2 miliardi di euro) avviato anche in Italia nel 2014. Per la prima volta in 5 anni, nel giugno 2015 sono aumentati i nostri occupati under 25: + 63.000. L'introduzione di Garanzia Giovani ha modificato il mercato del lavoro e aumentato le probabilità di occupazione per i NEET italiani? Questo studio – tratto da una tesi del Master in Analisi e valutazione delle politiche pubbliche – prova a dare una prima risposta partendo dall'esperienza di Piemonte e Sardegna nei primi 18 mesi di attuazione, tra 2014 e 2015.

Il punto di partenza

Il programma Garanzia Giovani (GG), attuato in Italia a partire dal 1° maggio 2014, ha

l'obiettivo di fornire a tutti i NEET un'offerta di lavoro, di studio, di apprendistato o tirocinio entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'interruzione degli studi. Alcune regioni hanno previsto anche un sostegno economico.

La platea interessata – gli under 29 non occupati (compresi i disoccupati di lunga durata) né inseriti in un percorso di studio o di formazione – è stimata in 2,25 milioni:

Giovani 15-24 anni:	6.041.000
Giovani 15-29 anni:	9.439.200
NEET 15-24 anni:	1.274.000
NEET 15-29 anni:	2.254.000

Analisi

- L'Italia è stata tra i primi paesi in Europa a registrare, già nel 2008, un incremento dei giovani disoccupati tra i 15 e i 24 anni. L'intensità del fenomeno ha continuato a crescere fino ai livelli critici del 2014, in cui l'indice ha raggiunto quota 42,7% (inferiore solo a Grecia e Spagna):

Tabella 1 - Tasso di disoccupazione 15-24 anni in diversi Paesi europei

Paese di riferimento	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unione europea (28 paesi)	18,7	18,7	17,4	15,5	15,6	19,9	21,0	21,7	23,2	23,7	22,2	20,3
Germania	13,0	15,5	13,8	11,9	10,6	11,2	9,8	8,5	8,0	7,8	7,7	7,2
Grecia	26,1	25,8	25,0	22,7	21,9	25,7	33,0	44,7	55,3	58,3	52,4	49,8
Spagna	22,5	19,6	17,9	18,1	24,5	37,7	41,5	46,2	52,9	55,5	53,2	48,3
Francia	19,8	20,3	21,3	18,8	18,3	22,9	22,5	21,9	23,7	24,1	24,2	24,7
Italia	24,4	24,1	21,8	20,4	21,2	25,3	27,9	29,2	35,3	40,0	42,7	40,3
Paesi Bassi	8,0	8,2	6,6	5,9	5,3	6,6	8,7	10,0	11,7	13,2	12,7	11,3
Portogallo	14,1	16,2	16,5	16,7	16,7	20,3	22,8	30,3	37,9	38,1	34,8	32,0
Regno Unito	10,7	12,7	13,9	14,3	15,0	19,1	19,9	21,3	21,2	20,7	17,0	14,6

Elaborazione dati Eurostat (2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>)

- Nell'Unione europea tra il 2014 e il 2015 l'occupazione generale è aumentata. L'aumento riguarda sia i lavoratori a tempo pieno sia quelli a tempo parziale, sia i contratti a termine che quelli a tempo indeterminato, con un aumento del part time dal 17,5 al 19% tra il 2008 e il 2015.
- Anche il tasso di occupazione tra i 15 e i 29 anni a livello europeo è migliorato: dal 60,2 al 61,4%. L'Italia e la Grecia tuttavia si sono tenute ben al di sotto della media europea (- 21 punti percentuali) registrando un valore del 40,3%:

Tabella 2 - Tasso di occupazione in età 15-29 anni in diversi Paesi europei

Paese di riferimento	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unione europea (28 paesi)	62,9	63,2	64,4	65,4	65,6	62,8	61,7	61,1	60,0	59,4	60,2	61,4
Germania	63,9	64,3	66,4	68,1	69,5	68,8	69,5	71,4	71,0	71,2	71,2	71,4
Grecia	58,4	56,6	57,6	57,7	58,0	57,3	53,5	46,4	40,2	36,7	38,3	40,3
Spagna	64,0	67,2	69,0	69,4	66,2	57,7	54,7	51,7	46,9	44,6	45,7	47,1
Francia	63,2	63,4	63,6	64,5	65,2	63,7	63,1	62,3	61,1	60,9	60,6	60,9
Italia	55,8	53,6	54,3	53,5	53,4	49,9	47,5	46,7	45,1	41,0	40,0	40,3
Paesi Bassi	82,2	80,9	82,2	83,6	83,5	82,4	78,7	77,5	76,8	75,3	74,1	75,8
Portogallo	67,5	66,6	66,7	66,4	67,7	65,1	61,8	60,8	56,1	52,9	55,1	56,5
Regno Unito	74,6	74,4	74,9	74,7	74,0	70,9	70,7	69,9	69,7	70,7	72,6	74,2

Elaborazione dati Eurostat (2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>)

- In Italia si è registrato per la prima volta in 5 anni, il 1° giugno 2015, un incremento del numero degli under 25 occupati, e in particolare di quelli assunti a tempo indeterminato: **+63.000**. Stabili gli occupati a termine.

In calo le altre forme contrattuali, con una significativa riduzione del numero di apprendisti. In crescita i tirocini.

Tabella 3 - Occupati e tirocinanti in età inferiore ai 25 anni attivi nel sistema delle Comunicazioni Obbligatorie per tipologia contrattuale

		Tempo Indeterminato	Tempo Determinato	Apprendistato	Contratti di Collaborazione	Altro	Totale occupati SISCO*	Tirocinio
01-giu-10	v.a.	1.206.150	219.534	360.498	60.010	94.577	1.940.769	23.82
	%	62,1	11,3	18,6	3,1	4,9	100	
01-giu-11	v.a.	1.146.624	222.020	351.833	61.594	123.204	1.905.275	28.57
	%	60,2	11,7	18,5	3,2	6,5	100	
01-giu-12	v.a.	1.108.118	209.443	338.851	60.792	158.631	1.875.835	23.77
	%	59,1	11,2	18,1	3,2	8,5	100	
01-giu-13	v.a.	1.065.871	197.315	312.750	40.039	104.727	1.720.702	26.11
	%	61,9	11,5	18,2	2,3	6,1	100	
01-giu-14	v.a.	1.037.237	206.421	295.474	35.286	89.761	1.664.179	32.65
	%	62,3	12,4	17,8	2,1	5,4	100	
01-giu-15	v.a.	1.100.815	205.561	271.993	30.614	80.599	1.689.582	49.69
	%	65,2	12,2	16,1	1,8	4,8	100	
*Lavoro dipendente nel settore privato esclusi i lavoratori in somministrazione e i lavoratori domestici più i collaboratori								

Dati Ministero del lavoro, quaderno di monitoraggio n. 1/2016

- In questo contesto, 792.195 giovani risultano registrati al programma Garanzia Giovani (dati rilevati a inizio 2016). Il 72,7% di loro, cioè 576.126 iscritti, sono stati presi in carico dai servizi per il lavoro. In 18 mesi GG ha loro erogato 186.390 misure, di cui:
 - 113.807 (il 61,05%) tirocini
 - 41.256 (il 22,13%) altri interventi a finanziamento regionale
 - 5.786 adesioni al Servizio civile nazionale e 25.541 bonus occupazionali (il 16,8%) a finanziamento nazionale.

Il caso Piemonte

- Il *Progetto straordinario Garanzia Giovani Piemonte* - GGP ha anticipato l'attuazione del programma nazionale, utilizzando un residuo

di 5,6 milioni di euro di risorse europee a cui si sono poi aggiunti i 97,43 milioni assegnati dal piano nazionale.

- Il Piemonte ha scelto di concentrarsi su poche tipologie di intervento: il contrasto dell'abbandono scolastico, l'inserimento occupazionale, il tirocinio extra-curriculare e un percorso "di recupero", rivolto ai giovani di più difficile occupabilità.
- A dicembre 2015, **60.943 persone risultavano iscritte al portale Cliclavoro**, e 46.241 avevano compilato il profilo sul portale regionale. **25.976 giovani risultavano presi in carico**.

La probabilità di essere avviati al lavoro entro l'anno risulta aumentata quasi di 5 punti percentuali per i possibili beneficiari del programma, rispetto a disoccupati più anziani ed

esclusi da GG.

	Tempo 0 (ante introduzione GG)	Tempo 1 (introduzione GG)	Differenze (T1-T0)
Eleggibili (15-29aa)	62,32	66,91	4,59
Non eleggibili (30-40aa)	61,96	61,87	-0,09
Differenze	0,36	5,04	4,68

Si nota una maggiore propensione delle imprese a ricorrere per i giovani al **contratto di tirocinio (+ 3,5)**, mentre sono **in calo l'apprendistato (-1,7)** e il **contratto a tempo determinato breve (-2,6)**.

Sul collocamento hanno **effetto positivo**, in generale, l'aver già avuto **esperienze lavorative**, l'aver la **cittadinanza italiana**, l'essere in possesso di una **laurea** o un titolo superiore

L'aver frequentato solo la **scuola dell'obbligo** e l'**essere donna** risultano invece avere **effetti negativi**.

In particolare, le probabilità di ottenere

- un contratto di tirocinio: sono maggiori per i laureati (o in possesso di un titolo superiore) e per chi non ha esperienze lavorative pregresse
- un contratto a tempo determinato breve: maggiori per chi ha già lavorato e minori per chi ha un alto livello di istruzione (laurea o superiore)
- un contratto a tempo determinato medio: maggiori per chi è cittadino italiano, ha già esperienze lavorative o il diploma di laurea (o superiore)
- un contratto a tempo indeterminato: minori per chi ha la cittadinanza italiana.

L'analisi sembra confermare che l'introduzione del Programma in Piemonte ha in parte modificato per i giovani i canali d'ingresso nel mercato del lavoro.

Il caso Sardegna

- Garanzia Giovani si aggiunge ad altre politiche regionali, finanziate dal Fondo Sociale Europeo, che si rivolgono ai giovani e sono finalizzate in particolare al contrasto della dispersione scolastica - fortemente radicata nell'isola - e alla formazione professionale e specialistica.

- Il Programma nazionale ha indirizzato però, per la prima volta, l'interesse della regione verso la popolazione dei NEET.
- Le risorse assegnate alla Sardegna per il programma GG ammontano a 54.181.253 euro, di cui la maggior parte è stata inizialmente destinata al *Bonus* occupazionale, all'accompagnamento al lavoro, al tirocinio extra-curriculare e alla formazione mirata all'inserimento lavorativo.
- Al 2 gennaio 2016 in Sardegna risultavano **39.352 iscritti** al programma, di cui **28.015 presi in carico**.

Prima del Programma GG, le probabilità di trovare lavoro per gli under 29 erano minori rispetto ai disoccupati più anziani (30-40 anni), differenza che rimane pressoché invariata nel periodo successivo all'introduzione di Garanzia Giovani: da -9,49 punti percentuali a -10,18.

Sembra quindi che l'introduzione del Programma non abbia avuto alcun effetto sulla probabilità dei giovani di essere avviati al lavoro entro un anno dall'iscrizione al Centro per l'impiego.

	Tempo 0 (ante introduzione GG)	Tempo 1 (introduzione GG)	Differenze (T1-T0)
Eleggibili (15-29aa)	47,89	51,17	3,28
Non eleggibili (30-40aa)	57,38	61,35	3,97
Differenze	-9,49	-10,18	-0,69

Nel confronto fra giovani e 30-40enni, si nota in Sardegna una diminuzione ancora più marcata rispetto al Piemonte nel ricorso al **contratto a tempo determinato breve (-4)**, e un contestuale aumento nell'**utilizzo del tirocinio (+4,6)**.

In generale, per i giovani **incidono positivamente** sulla probabilità di trovare un'occupazione **il fatto di aver già lavorato** e l'aver un **titolo di laurea o superiore**.

Incidono negativamente l'essere donna e, sorprendentemente, la cittadinanza italiana.

Più in dettaglio, la probabilità di avere

- un contratto di tirocinio: è maggiore per i laureati (o con un titolo superiore alla laurea) e minore per chi ha una precedente esperienza lavorativa

- un contratto a tempo indeterminato: è negativamente influenzata dall'essere italiano
- un contratto a tempo determinato breve: è negativamente influenzata dall'avere un titolo di laurea o superiore
- un contratto a tempo determinato medio: maggiore per chi ha avuto esperienze lavorative ed è in possesso del diploma di laurea (o superiore).

Anche nella regione Sardegna l'analisi sembra confermare che Garanzia Giovani ha in parte modificato i canali d'ingresso nel mercato del lavoro.

Conclusioni

- Garanzia Giovani ha avuto un **effetto limitato sulla probabilità di essere avviati al lavoro**, con una sensibile differenza tra i due territori esaminati. Nella regione Piemonte si evidenzia una generale ripresa degli avviati al lavoro nel periodo successivo al 1° maggio 2014, ma per i giovani questa crescita, oltre a essere costante, si rivela più marcata ed è quindi più solidamente imputabile all'introduzione della GG. Nella regione Sardegna non sembrano invece emergere, tra i due periodi, significative differenze nelle probabilità di essere avviati al lavoro.
- Il cambiamento più rilevante riguarda l'evoluzione delle modalità di accesso al mercato del lavoro: in entrambe le regioni, in seguito all'introduzione della GG, **aumentano i tirocini e diminuiscono i contratti a tempo determinato breve**.
- L'aumento dei contratti a tempo indeterminato è invece sostanzialmente omogeneo tra giovani e meno giovani, e quindi non direttamente imputabile all'introduzione del Programma.

Osservazioni

Dallo studio emerge l'opportunità di sviluppare ulteriormente l'analisi nelle seguenti direttrici:

- rispondere a un ulteriore quesito: *la partecipazione al Programma Garanzia Giovani ha degli effetti sulla probabilità occupazionale dei partecipanti?* E inoltre, *quali sono i differenti effetti della fruizione di diverse misure e, nell'ambito della medesima misura, delle diverse intensità di trattamento?* A questo scopo occorre integrare i dati provenienti dai sistemi informativi lavoro con le informazioni provenienti dalla banca dati GG
- incrociare i dati del trattamento con le caratteristiche utilizzate come variabili di controllo per definire gli effetti del Programma sulle varie categorie di NEET
- approfondire e differenziare la risposta ai due quesiti in base alle categorie merceologiche delle imprese
- applicare il medesimo studio ad altre aree territoriali, scontando tuttavia una serie di limiti di accessibilità, affidabilità e confrontabilità dei dati, e agli sviluppi successivi al 31 dicembre 2015.
- osservare la varietà di attuazioni a livello nazionale e i relativi risultati ottenuti a fronte di un unitario obiettivo comunitario che è stato attuato in maniera diversa nei vari Stati membri, con target diversi e differenti misure declinate

Il dossier

È l'avvio di uno studio più vasto che ha l'obiettivo di verificare se l'introduzione del Programma Garanzia Giovani ha modificato le prospettive lavorative dei giovani NEET italiani. L'analisi delle due prime regioni, Piemonte e Sardegna, risponde alle domande:

- *L'avvio del Programma coincide con un aumento della probabilità dei giovani di essere avviati al lavoro?*
- *I canali di accesso al mercato del lavoro sono cambiati in seguito all'introduzione della Garanzia Giovani?*

Lo studio è stato realizzato da

GLORIA ABAGNALE

VALERIA BEVILACQUA

GIUSEPPE BRIOTTI

GABRIELE MATTEO CAPORALE

CARLA DI FALCO

Senato della Repubblica

Focus a cura di

UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con [Licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)