

Mercato del lavoro e Garanzia Giovani.

Come sono cambiati canali e probabilità
d'ingresso nel mondo del lavoro per gli
under-29. Piemonte e Sardegna.

DOCUMENTO DI VALUTAZIONE N. 2

DOCUMENTO
DI VALUTAZIONE

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di valutazione* è a cura di

GLORIA ABAGNALE, Senato della Repubblica

VALERIA BEVILACQUA, Senato della Repubblica

GIUSEPPE BRIOTTI, Senato della Repubblica

GABRIELE MATTEO CAPORALE, Senato della Repubblica

CARLA DI FALCO, Senato della Repubblica

CODICI JEL: C33, C36, C39, J24, J41, J48, J62, J68

PAROLE CHIAVE: GARANZIA GIOVANI, MERCATO DEL LAVORO, CENTRI PER L'IMPIEGO, NEET



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/)

Mercato del lavoro e Garanzia Giovani. Come sono cambiati canali e probabilità d'ingresso nel mondo del lavoro per gli *under-29*. Piemonte e Sardegna.

Luglio 2017

Abstract

Lo studio mira a valutare la variazione della probabilità di trovare occupazione e l'evoluzione dei canali di ingresso al mondo del lavoro per i giovani tra i 15 e i 29 anni a seguito dell'introduzione del Programma Garanzia Giovani (1° maggio 2014) nelle Regioni Piemonte e Sardegna. L'analisi si è basata su dati amministrativi provenienti dai Sistemi informativi per il Lavoro, ai quali è stato applicato un approccio *Difference in differences*, utilizzando gli iscritti ai Centri per l'impiego 30-40enni come gruppo di controllo, in quanto non eleggibili per il Programma. I risultati evidenziano un limitato effetto della misura sull'aumento della probabilità di essere avviati al lavoro, con una sensibile differenza fra i due territori.

This study purports to assess the variation in the chances to find work and the development of labour market access channels for 15 to 29 year olds, following the introduction of the Youth Guarantee Programme (May, 1st 2014) in Piedmont and Sardinia. The analysis rests on administrative data from Sistemi informativi per il Lavoro, on which a difference in differences approach was applied, using 30-40 year olds, who are ineligible for the Programme, as a control group. The findings show that the programme has but a limited effect on increasing chances to access the labour market, with noticeable differences between the two regions.

Sommario

In sintesi	7
1. Giovani, NEET e mercato del lavoro	8
2. Programma Garanzia Giovani	11
2.1 Il programma Garanzia Giovani in Italia	12
2.2 Piemonte e Sardegna: due modelli di attuazione	15
2.2.1 <i>Il caso Piemonte</i>	16
2.2.2 <i>Il caso Sardegna</i>	17
3. Qual è l'evoluzione dei canali di ingresso nel mondo del lavoro?	18
3.1 Obiettivi dell'analisi	18
3.2 I dati	19
3.3 Disegno dell'analisi	24
3.4 Risultati	26
3.4.1 <i>Aumenta la probabilità di essere avviati al lavoro? Una stima</i>	26
3.4.2 <i>Sono cambiati i canali d'ingresso? Una stima</i>	30
3.5 Conclusioni e prospettive di ampliamento dell'analisi	36
Riferimenti bibliografici	38
Siti consultati (ultima consultazione 13 luglio 2017)	40

Indice delle figure e delle tabelle

Figura 1- Distribuzione delle adesioni positive e tempestive per tipo di offerta, 2015 (%).....	12
Figura 2 - Numero di iscritti per mese (Piemonte e Sardegna).....	21
Figura 3 - Distribuzione di genere per mese (Piemonte e Sardegna).....	22
Figura 4 - Distribuzione titoli di studio per mese (Piemonte e Sardegna).....	22
Figura 5 - Distribuzione per fascia di età per mese (Piemonte e Sardegna).....	23
Figura 6 - Distribuzione cittadinanza per mese (Piemonte e Sardegna).....	23
Figura 7 - Distribuzione di quanti hanno lavorato nell'anno precedente all'iscrizione (Piemonte e Sardegna).....	24
 Tabella 1 - Tasso di occupazione in età 15-29 anni in diversi Paesi europei.....	8
Tabella 2 - Occupati e tirocinanti in età inferiore ai 25 anni attivi nel sistema delle Comunicazioni Obbligatorie per tipologia contrattuale.....	9
Tabella 3 - Tasso di disoccupazione giovanile (15 -24 anni) in diversi Paesi europei.....	10
Tabella 4 - Misure PON.....	13

In sintesi

La difficoltà di accesso al mercato del lavoro dei giovani rappresenta un problema presente con sempre maggiore intensità nelle agende dei decisori pubblici. In particolare, l'attenzione è rivolta al problema dei NEET, cioè dei giovani non occupati e non impegnati in percorsi di istruzione e formazione.

In risposta a questa esigenza, si sono sperimentati diversi modelli di intervento. Il principale strumento proposto a livello europeo è il programma Garanzia Giovani, attuato in Italia a partire dal 1° maggio 2014, volto a fornire a tutti i NEET, di età inferiore ai 25 anni, un'offerta di lavoro, di studio, di apprendistato o tirocinio entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'interruzione degli studi.

L'entità delle risorse investite e l'ambizione di incidere su una porzione rilevante della popolazione dei NEET motivano un'analisi che ha l'obiettivo di verificare se l'introduzione del Programma ha modificato nel loro complesso le prospettive lavorative dei giovani. I quesiti a cui si vuol dar risposta attraverso l'analisi, che si concentra su due regioni italiane, Piemonte e Sardegna, sono: (i) *l'avvio del Programma coincide con un aumento della probabilità dei giovani di essere avviati al lavoro?* (ii) *I canali di accesso al mercato del lavoro sono cambiati in seguito all'introduzione della Garanzia Giovani?*

Questo studio, che ha ad oggetto il periodo di attuazione del Programma fino alla data del 31 dicembre 2015, si sviluppa in due parti. Nella prima si descrive il fenomeno dei NEET nell'ambito delle statistiche sull'occupazione a livello europeo e italiano, con una rassegna delle principali politiche in materia. Ci si concentra quindi sul programma Garanzia Giovani, descrivendone obiettivi, caratteristiche e modalità attuative. La seconda parte sviluppa l'analisi necessaria a rispondere ai due quesiti posti, basandosi su dati amministrativi. In estrema sintesi, essa si rifà all'approccio *difference in differences*: controllando opportunamente per le variazioni di composizione e congiunturali, si analizzano le evoluzioni nel tempo degli esiti lavorativi di differenti coorti di giovani disoccupati confrontandole contestualmente con le evoluzioni negli esiti di un gruppo di disoccupati non eleggibili per il programma Garanzia Giovani (30-40 anni).

1. Giovani, NEET e mercato del lavoro

Il numero crescente di disoccupati ha costituito negli ultimi anni una delle maggiori emergenze del mercato del lavoro, sia a livello nazionale che europeo.

Dopo una prolungata fase positiva, durata circa un decennio, a partire dal 2008 in tutti i paesi dell'Unione europea - con l'eccezione della Germania - si è verificato infatti un calo generalizzato dei livelli di occupazione, che ha raggiunto valori particolarmente preoccupanti nei paesi dell'Europa meridionale. Per quanto riguarda l'occupazione dei giovani tra i 15 ed i 29 anni, c'è stato nell'ultimo anno un miglioramento (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 1 - 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

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

Con riferimento alle diverse tipologie di lavoro, dai dati ISTAT emerge che nell'Unione europea l'aumento dell'occupazione tra il 2014 e il 2015 ha riguardato, indipendentemente dalle fasce d'età, sia i lavoratori a tempo pieno sia quelli a tempo parziale, sia i contratti a termine che quelli a tempo indeterminato, con l'incidenza del *part time* sul totale degli occupati che è passata dal 17,5 al 19% tra il 2008 e il 2015 (ISTAT 2016).

Il *focus* sui giovani *under 25* in Italia - v. **Tabella 2** - evidenzia, per la prima volta in 5 anni, alla data del 1° giugno 2015, un incremento in termini assoluti del numero dei ragazzi attivi, e

in particolare di quelli impiegati a tempo indeterminato (+63.000 su base annua), a fronte di una stabilità degli occupati a termine e di una contrazione delle altre forme contrattuali. Si nota inoltre la significativa riduzione del numero di apprendisti, scesi al 16,1% nel 2015, e la parallela crescita dei tirocini.

Tabella 2 - 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	23.822
	%	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	28.579
	%	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	23.778
	%	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	26.115
	%	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	32.651
	%	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	49.693
	%	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

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

Focalizzando poi l'attenzione sul passaggio tra formazione e lavoro, l'Unione europea nel 2012 ha rilevato che a 15 anni circa il 100% della popolazione è in fase di istruzione. Al crescere dell'età c'è una graduale diminuzione di questa proporzione in tutti i paesi, con l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Tuttavia il passaggio dal percorso educativo a quello lavorativo non è netto: vi sono persone che sono allo stesso tempo in istruzione e nel mercato del lavoro (soprattutto giovani) ed altre che escono dal percorso educativo e non entrano nel mercato del lavoro.

Spostandoci ora alla fascia di popolazione tra i 15 e 24 anni non occupata, si nota come l'Italia sia stata tra i primi paesi a registrare un incremento dei giovani disoccupati già nel 2008 e come l'intensità del fenomeno abbia 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 3 - Tasso di disoccupazione giovanile (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

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

Particolarmente preoccupante è il numero elevato dei cosiddetti **NEET: giovani tra i 15 e i 24 anni inattivi, che non vanno a scuola, non hanno un lavoro o non hanno intrapreso un percorso di formazione.**

In Italia la percentuale di questi giovani è sempre stata superiore al 15% dal 2004 ad oggi e ha raggiunto e superato la quota del 20% negli ultimi anni.

L'acronimo NEET (*Not engaged in Education, Employment or Training*) nasce nel Regno Unito alla fine degli anni Novanta (Salvini et al. 2016) ed è riferito a quella parte di giovani inglesi in posizione di stallo esistenziale, definito dapprima come "status zero" e poi mutuato in NEET. Il termine è stato successivamente adottato dall'Unione europea: il pacchetto di misure per l'occupazione giovanile denominato "Garanzia Giovani" (v. *infra*) si rivolge ai NEET considerandoli una categoria omogenea. In realtà, all'interno di questo indicatore, sono presenti differenti profilazioni: a partire dalla differenza possibile tra disoccupati e inattivi (ISTAT 2012), lo *status* dei giovani NEET può dipendere, oltre che dalla volontarietà, da cause esterne, ostacoli di natura culturale e psicologica. Può trattarsi anche di persone in condizioni di povertà, deprivazione materiale o esclusione sociale (Eurofound 2016).

Le politiche per l'occupazione giovanile dovrebbero tener presente **l'eterogeneità dei destinatari dei programmi** e rivolgersi soprattutto alle categorie più esposte ai rischi sociali. In Francia, ad esempio, l'attenzione è rivolta principalmente ai giovani inattivi con basso titolo di studio; in Irlanda ai giovani con precedenti penali; in Germania ai giovani con *background* migratorio (Salvini et al. 2016). Spesso però avviene esattamente il contrario: gli operatori

pubblici e privati tendono a selezionare i candidati meno problematici (*creaming*); gli interventi si rivolgono principalmente ai casi più semplici in quanto più occupabili: questo è quanto definito *Matthew effect*, da Matteo 25, 29: "Perché a chiunque ha sarà dato e sarà nell'abbondanza; ma a chi non ha sarà tolto anche quello che ha" (Vesan 2015)¹.

2. Programma Garanzia Giovani

La Raccomandazione del 22 aprile 2013 del Consiglio dell'Unione europea (2013/C 120/01) ha istituito il programma Garanzia Giovani, per fornire a tutti i soggetti in condizione di NEET, con un'età inferiore ai 25 anni², un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio entro 4 mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita del sistema d'istruzione formale.

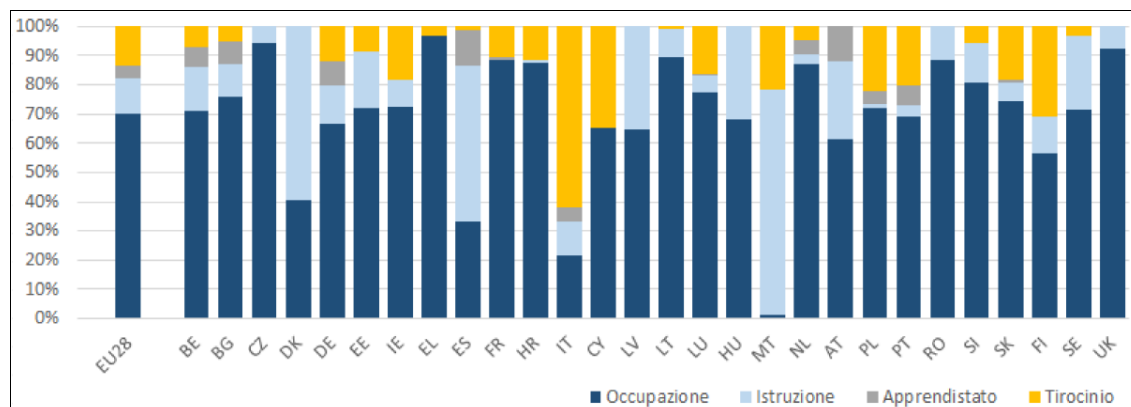
La Raccomandazione prevedeva che gli Stati membri predisponessero un piano di implementazione della Garanzia Giovani, nel quale indicare come intendessero investire i fondi disponibili ricevuti con l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI), e le misure concrete da mettere in atto. I progetti sono stati presentati tra il dicembre 2013 e la primavera 2014 (Eurofound 2015).

Ogni Stato membro ha definito un proprio approccio strategico, tramite piani di attuazione nazionali che hanno individuato l'autorità pubblica incaricata di istituire e gestire il sistema (Autorità di gestione) e coordinare le *partnership* a tutti i livelli e in tutti i settori.

Gli Stati membri - come evidenziato dalla **Figura 1** - hanno prevalentemente indirizzato le proprie iniziative verso l'offerta di un'occupazione; soltanto poco più della metà degli Stati ha previsto l'offerta di tirocini; è quasi sempre minima o assente l'offerta di apprendistato; è inoltre quasi ovunque presente l'offerta di istruzione e formazione, seppure con incidenze molto differenti rispetto al totale delle misure offerte.

¹ È difficile individuare nei piani di attuazione nazionali interventi disegnati per scovare i Neet (in molti casi la destinazione post-istruzione è sconosciuta) e che definiscano categorie di rischio che tengano conto, ad esempio, di dimensioni di genere o di deficit di contesto o ambientale che fortemente possono incidere sulla probabilità di ottenere occupazione e propongano la rimozione delle barriere che si frappongono all'integrazione professionale (Vesan 2015).

² 13 Stati membri – tra cui l'Italia (v. *infra*) - hanno esteso l'eleggibilità ai giovani fino a 29 anni.

Figura 1- Distribuzione delle adesioni positive e tempestive per tipo di offerta, 2015 (%)

Fonte: Commissione europea, COM(2016) 646 finale

2.1 Il programma Garanzia Giovani in Italia

Il Piano di attuazione italiano della Garanzia Giovani, sviluppato in seno a un'apposita Struttura di missione, e presentato alla Commissione europea il 23 dicembre 2013, costituisce il primo passo formale verso una strategia nazionale di attuazione della Raccomandazione.

Il Piano identifica inizialmente le possibili platee dei destinatari della Garanzia, rinviando la decisione - che sarà poi assunta in sede di PON - di esercitare la facoltà nazionale di estendere i benefici del Programma ai NEET della fascia d'età 25-29 anni:

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

All'interno della platea dei giovani NEET, sono quindi individuati due *target* prioritari sulla base della ricerca attiva dell'occupazione:

- coloro che si registrano ai Centri per l'impiego come inoccupati o disoccupati e non sono all'interno di percorsi di istruzione o formazione;
- coloro che abbandonano precocemente un percorso di istruzione o formazione senza registrarsi ai Centri per l'impiego come inoccupati o disoccupati³.

³ La scelta di tali *target* prioritari esclude quindi di fatto la componente dei NEET volontari (ad es. le casalinghe): secondo i dati forniti dall'INAPP nel corso di un'intervista con gli autori del presente studio, nella popolazione coniugata di sesso femminile si registra una percentuale di NEET volontari pari al 34,5%, contro l'1,4% della popolazione coniugata di sesso maschile. Fra i non coniugati, invece, le percentuali di NEET volontari convergono

L'iniziativa europea a favore dell'occupazione giovanile (YEI) ha previsto una dotazione finanziaria pari a 3,2 miliardi di euro. L'intervento nel suo insieme può contare - per l'Italia - su un ammontare di risorse complessive pari a 1.513 milioni di euro, di cui 567,5 provenienti dallo YEI.

Il governo italiano ha scelto di programmare tali risorse attraverso l'adozione di un apposito **Programma Operativo Nazionale (PON IOG)**.

Sotto il profilo delle aree eleggibili, il PON prevede la copertura dell'intero territorio nazionale, ad eccezione della Provincia Autonoma di Bolzano, e si concentra esclusivamente sul sostegno alle persone; in particolare, le risorse IOG sono rivolte ai giovani 15-29enni⁴, residenti in una delle regioni eleggibili, non occupati (cioè inattivi o disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata) né inseriti in un percorso di studio o di formazione.

Il PON declina il quadro degli interventi in un pacchetto di 9 macro-misure a carattere nazionale, che costituiscono lo schema d'intervento comune, articolato dalle diverse regioni secondo le specificità del proprio territorio (**v. Tabella 4**).

Tabella 4 - Misure PON

Misure	Caratteristiche		
1 Accoglienza presa in carico e orientamento	1-A	Accoglienza e informazioni sul programma	Informazioni sul programma GG, sui servizi e le misure disponibili; registrazione nel sistema informativo del giovane (accesso formale).
	1-B	Accoglienza, presa in carico, orientamento	Sostegno all'utente nella costruzione di un percorso individuale di fruizione dei servizi
	1-C	Orientamento specialistico o di II livello	Attività di orientamento specialistico per i soggetti più distanti dal mercato del lavoro.
2 Formazione	2-A	Formazione mirata all'inserimento lavorativo	Attività di formazione mirata a fornire conoscenze e competenze necessarie per l'inserimento lavorativo.
	2-B	Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi	Attività di istruzione/formazione professionale rivolti a giovani di età inferiore a 19 anni o privi di qualifica o diploma.

fortemente (5,3% femmine e 3,9% maschi).

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

3 <i>Accompagnamento al lavoro</i>		Attività di sostegno al giovane nelle fasi di ingresso e avvio alle esperienze di lavoro e tirocinio.
4 <i>Apprendi-stato</i>	4-A Apprendistato per qualifica e diploma professionale	Sostegno ai giovani per il conseguimento di una qualifica e del diploma professionale, nell'ambito di un rapporto di lavoro.
	4-B Apprendistato professionalizzante o contratto di mestiere	Inserimento lavorativo con contratto di apprendistato professionalizzante per giovani 17-29 anni, mirato al conseguimento di una qualifica professionale.
	4-C Apprendistato per l'alta formazione e la ricerca	Attività formativa rivolta ai giovani in apprendistato funzionale a favorire il raccordo tra competenze acquisite in ambito scolastico/universitario/di ricerca e competenze/abilità acquisite nel corso di attività lavorative.
5 <i>Tirocinio extra-curriculare, anche in mobilità geografica</i>		Attività legate alla promozione del tirocinio in mobilità nazionale e transnazionale con l'obiettivo di favorire l'inserimento/reinserimento di giovani disoccupati/inoccupati nel mondo del lavoro.
6 <i>Servizio civile</i>		Attività mirate all'erogazione di conoscenze e competenze trasversali sui settori di intervento del servizio civile nazionale e regionale.
7 <i>Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità*</i>		Supporto all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità attraverso l'accesso ad incentivi alla creazione di impresa.
8 <i>Mobilità professionale transnazionale e territoriale</i>		Promozione della mobilità professionale all'interno del territorio nazionale o in paesi UE.
9 <i>Bonus occupazionale</i>		Promozione dell'inserimento occupazionale dei giovani fino a 29 anni.

* La misura 7 Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità è stata successivamente articolata in 7.1 Attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo start up di impresa e 7.2 Supporto per l'accesso al credito agevolato.

L'intero sviluppo del programma poggia su una piattaforma tecnologica unitaria, che ha come punti di accesso principali il portale *web Cliclavoro* e il sito *web Garanzia Giovani*, a carattere informativo.

L'interessato aderisce al programma attraverso **l'iscrizione**, che può avvenire sia *on line* sia di persona, nei punti di accesso attivati nell'ambito del sistema dell'istruzione (*Youth Corner*). Possono iscriversi i cittadini comunitari e quelli stranieri regolarmente soggiornanti in Italia.

Gli iscritti in possesso dei requisiti devono quindi essere presi in carico attraverso la redazione - nell'ambito di un colloquio - di una scheda anagrafico-professionale (SAP), contenente, secondo criteri standardizzati a livello nazionale, le informazioni relative ai dati anagrafici,

al *curriculum* di studi, alle esperienze lavorative, alle propensioni e disponibilità, alla fruizione di precedenti servizi e agli interventi di politica attiva offerti.

Il portale è stato aperto alle iscrizioni il 1° maggio 2014: a partire da quella data sono iniziati a decorrere i termini per la presa in carico e l'erogazione di misure nei confronti degli iscritti in possesso dei requisiti.

Un elemento peculiare del Programma Garanzia Giovani è il **sistema di profilazione dei beneficiari**, messo a punto dall'ISFOL (oggi INAPP). Il metodo attribuisce una misura dello svantaggio sul mercato del lavoro – secondo un indice che va da 0 a 1 - in base al profilo degli individui e alla regione di residenza. In funzione di tale indice, il giovane viene assegnato ad una delle "classi di rischio" (basso, medio-basso, medio-alto e alto) che indicano, rispettivamente, la minore o maggiore lontananza del giovane dal mercato del lavoro (ISFOL 2016a).

La profilazione è impiegata per determinare, su tre delle nove misure, l'importo del trasferimento di risorse, con l'obiettivo di destinarle in misura maggiore ai profili personali e ai territori più "difficili" sotto il profilo occupazionale, e di incentivare l'impegno degli operatori privati accreditati verso gli utenti meno occupabili. I servizi prestati dai soggetti accreditati per le misure di accompagnamento al lavoro e di tirocinio extra-curriculare sono infatti retribuiti "a risultato" (cioè all'esito dell'effettivo inserimento), e non a seguito della mera presa in carico (cd. rimborso "a processo"). Ciò ha reso ancor più necessario retribuire maggiormente i servizi resi a soggetti con un indice di profilazione maggiore, per i quali l'ente erogatore del servizio affronta un maggior rischio di fallimento occupazionale. L'ente accreditato sarà posto quindi di fronte all'alternativa fra il privilegiare la presa in carico dei soggetti più occupabili (cd. **creaming**) ovvero affrontare l'*alea* connessa con maggiori difficoltà di inserimento, maggiormente retribuita (ISFOL 2016a).

A inizio 2016 risultano in Italia **792.195 registrazioni al programma**. A fronte di queste, **576.126 iscritti** risultano **presi in carico** alla medesima data (cioè il 72,7 %) (ISFOL 2016b).

Ai giovani presi in carico sono state erogate **186.390 misure**, di cui 113.807 (il 61,05%) sono stati tirocini, 41.256 (il 22,13%) altri interventi a finanziamento regionale ed il restante 16,8% a finanziamento nazionale (di cui 5.786 adesioni al Servizio civile nazionale e 25.541 *bonus* occupazionali) (ISFOL 2016b).

2.2 Piemonte e Sardegna: due modelli di attuazione

Questa analisi ha preso in considerazione due regioni italiane - il Piemonte e la Sardegna - fra loro assai differenti sia per le principali caratteristiche sociodemografiche (secondo i dati Istat 2016, il Piemonte ha 4,5 milioni di abitanti e un PIL pro capite di 28.800 euro, mentre la Sardegna ha 1,7 milioni di abitanti e un PIL pro capite di 19.300 euro) sia per le modalità con le quali il Programma Garanzia Giovani ha trovato attuazione nei due territori.

2.2.1 Il caso Piemonte

All'inizio del 2014, la giunta della regione Piemonte ha deliberato di anticipare l'attuazione della Garanzia Giovani, approvando il **Progetto straordinario Garanzia Giovani Piemonte - GGP**⁵. Il Progetto, finanziato con 5.600.000 euro di risorse residue del POR FSE 2007-2013, è iniziato il 1° giugno 2014 e si è concluso il 30 marzo 2015. Prevedeva dall'inizio azioni rivolte ai servizi per il lavoro e alla formazione finalizzata all'occupazione, mentre le altre misure sono state progressivamente attivate nei mesi successivi (ISFOL 2016a; Regione Piemonte 2016).

Le misure attuate nel piano straordinario regionale hanno di fatto aperto la strada a quelle poi adottate nell'ambito della Garanzia Giovani nazionale: è ad esempio già presente il principio della retribuzione a risultato⁶, mentre manca ancora il sistema di profilatura dei beneficiari, caratteristica peculiare - come si è visto - del programma nazionale.

Nell'ambito della **GG nazionale** risulta assegnato alla regione Piemonte un ammontare di risorse pari a 97.433.240 euro. Anche alla luce della concorrenza con il piano straordinario regionale, il Piemonte ha scelto di concentrare la gran parte di tali risorse su poche tipologie di intervento: **il contrasto dell'abbandono scolastico, l'inserimento occupazionale e il tirocinio extra-curriculare**. La regione ha inoltre scelto di non finanziare la misura del *bonus* occupazionale.

Le misure finanziate sono articolate in quattro percorsi offerti ai giovani iscritti al Programma: i primi tre sono concentrati sul reinserimento in formazione (perc. 1), sul tirocinio extra-curriculare (perc. 2) e sull'inserimento al lavoro (perc. 3). In ciascun percorso, alla misura principale si accompagnano una serie di misure accessorie, di accoglienza o di orientamento specialistico. È poi previsto un quarto percorso, destinato ai giovani che non hanno ricevuto alcuna opportunità trascorsi 4 mesi dalla firma del patto di servizio: si tratta quindi di un percorso "di recupero", rivolto ai giovani di più difficile occupabilità. L'attivazione di quest'ultimo, a differenza dei precedenti, è riservata ai Centri per l'impiego (ISFOL 2016a).

In conclusione, il Piemonte presenta, a seguito del susseguirsi delle due iniziative - regionale e nazionale - una successione di interventi nel medesimo ambito, che si tendono ad inserirsi in una dorsale unitaria di servizi, sulla quale si innestano tutte le politiche attive rivolte ai giovani.

A dicembre 2015, nella regione Piemonte, **60.943 persone** risultavano **iscritte** al portale *Cliclavoro* e 46.241 avevano compilato il profilo sul portale regionale; alla medesima data, risultavano **presi in carico** nell'ambito del programma **25.976 giovani** (Regione Piemonte

⁵ DGR n. 17-7047 del 27 gennaio 2014.

⁶ In base a costi standard regionali, che differiscono in parte dai costi standard nazionali, e si basano sul numero di ore standard necessarie a conseguire un risultato, secondo quanto emerso dall'intervista effettuata dagli autori del presente studio presso l'Assessorato al Lavoro della Regione Piemonte.

2016).

2.2.2 Il caso Sardegna

L'attuazione del Programma Garanzia Giovani si inserisce nell'alveo di una pluralità di politiche regionali, finanziate dal Fondo Sociale Europeo, rivolte specificamente alla popolazione giovanile, e finalizzate in particolare alla **formazione professionale e specialistica**⁷ e al **contrasto della dispersione scolastica**⁸, fortemente radicata nell'isola. Il Programma nazionale indirizza però, per la prima volta, un interesse specifico della regione verso la popolazione dei NEET (ISFOL 2016a).

Le risorse assegnate alla regione nell'ambito di Garanzia Giovani (fra risorse IOG, FSE e cofinanziamento nazionale) ammontano a 54.181.253 euro. La maggior parte di esse è stata inizialmente destinata al **Bonus occupazionale**, all'**accompagnamento al lavoro**, al **tirocinio extra-curriculare** e alla **formazione mirata all'inserimento lavorativo**. La regione ha inoltre finanziato le misure di apprendistato per la qualifica e diploma professionale e di apprendistato per l'alta formazione e la ricerca con risorse non di provenienza IOG, pari a 2 milioni di euro complessivi.

L'intersezione con l'impiego di risorse provenienti anche da altre fonti di finanziamento, ed in particolare dai **POR FSE**, costituisce un elemento di grande rilevanza della strategia regionale, e ha orientato anche le scelte relative alla rimodulazione dei fondi, nonché le prospettive di prosecuzione delle iniziative specificamente rivolte ai NEET. Questa tendenza è emersa con evidenza, a metà del 2015⁹, in occasione della **rimodulazione delle risorse**: sono state così incrementate le dotazioni finanziarie delle schede "Formazione mirata all'inserimento lavorativo", "Reinserimento di giovani 15-18 anni in percorsi formativi", "Tirocinio extra-curriculare", mentre sono state ridotte quelle relative alle misure "Servizio Civile nazionale", "Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità" e "Bonus occupazionale". In particolare, la riduzione del finanziamento della misura del Bonus occupazionale è stata assai ingente, risultando pari al 63% dell'ammontare originariamente impegnato (ISFOL 2016a).

Nella regione Sardegna, alla data del 2 gennaio 2016, erano pervenute **39.352 richieste di adesione** al programma e 28.015 richiedenti risultavano presi in carico dai servizi per il lavoro (Regione autonoma della Sardegna 2016).

⁷ V., ad esempio, il programma *Master and Back*, per l'alta formazione al di fuori della Sardegna dei giovani laureati sardi (<https://www.regione.sardegna.it/masterandback/programma/>).

⁸ V., ad esempio, il Programma A.R.DI.SCO. (Azioni di Recupero della Dispersione Scolastica), per il recupero dei minorenni che hanno interrotto precocemente il percorso di studi (http://www.sardegnapartecipa.it/sites/default/files/scheda_ardisco.pdf).

⁹ Deliberazione n. 33/7 del 30 giugno 2015.

3. Qual è l'evoluzione dei canali di ingresso nel mondo del lavoro?

3.1 Obiettivi dell'analisi

Il Programma Garanzia Giovani, data l'ampiezza delle misure e l'attuazione differenziata fra le diverse Regioni, può verosimilmente aver prodotto una molteplicità di effetti dai contorni difficilmente definibili. In particolare, può avere influito sul comportamento dell'intera platea di riferimento: centri per l'impiego, imprese, persone in cerca di lavoro e lavoratori compresi o meno nella fascia d'età eleggibile per accedere alle misure della Garanzia.

Può essere quindi opportuno domandarsi se l'introduzione del Programma abbia provocato un cambiamento generale nelle opportunità lavorative dei giovani, e in particolare di quelli in cerca di occupazione.

L'obiettivo di questo studio è proprio quello di identificare il probabile cambiamento. In particolare, si è cercato di rispondere a due quesiti:

- sono aumentate le probabilità di accedere al lavoro per i giovani disoccupati? Nello specifico, aumenta la probabilità di essere avviati al lavoro nel periodo successivo all'introduzione del Programma?
- nel periodo in esame, sono cambiati i canali di accesso al mondo del lavoro (cioè le diverse tipologie contrattuali di avviamento)? In particolare, si riscontra una differenza a seguito dell'introduzione del Programma?

L'analisi si concentra sugli esiti lavorativi dei giovani disoccupati che si iscrivono ai Centri per l'impiego, e nella misura in cui tali esiti mostrano variazioni attribuibili alla presenza del nuovo Programma.

Il metodo utilizzato per rispondere ai due quesiti è quello dell'approccio *difference in differences*, ponendo i dati a un confronto di due tipi: pre-post e trattati/non-trattati.

Nel caso del confronto pre-post, la logica alla base dell'approccio è quella di guardare alla condizione passata dei soggetti trattati (analizzando un momento o l'andamento della serie storica precedente), per provare ad immaginare cosa sarebbe successo loro in futuro senza esposizione all'intervento.

Nel caso del confronto trattati/non-trattati si fa ricorso ad un gruppo di controllo non sperimentale, cioè che non deriva da una selezione casuale. In questo caso il problema è la possibile presenza di differenze di partenza tra i due gruppi, che vanno tenute in debita considerazione per stimare l'effetto del trattamento.

3.2 I dati

L'analisi si basa su dati provenienti dai sistemi informativi del lavoro (SIL) delle regioni Piemonte e Sardegna, relativamente al periodo che va dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2015.

I SIL sono sistemi di archivi amministrativi centralizzati a livello regionale, contenenti una grande mole di dati relativi al mercato del lavoro. Fra le informazioni più importanti si trovano le anagrafiche delle imprese del territorio¹⁰, le anagrafiche dei lavoratori del territorio, le notizie relative a tutte le azioni rivolte ai disoccupati iscritti ai CPI e realizzate dai servizi per l'impiego (pubblici e privati accreditati), nonché l'archivio delle comunicazioni obbligatorie relative ai rapporti di lavoro (COB).

Ai fini di questa analisi sono stati utilizzati due archivi.

Il primo riguarda le iscrizioni ai centri per l'impiego: dal sistema del lavoro è possibile estrarre, per ogni iscritto, le principali informazioni anagrafiche e il livello di istruzione.

Il secondo raccoglie le COB presentando, per ciascun lavoratore, la storia dei suoi rapporti di impiego dipendente e parasubordinato: assunzioni, cessazioni, proroghe e trasformazioni nonché le informazioni relative al tipo di contratto, di orario, di luogo di lavoro (trasferimenti), di datore di lavoro (distacchi/comandi) (Anastasia et al. 2010).

Incrociando i due archivi, è stato possibile identificare, caratterizzare e monitorare i singoli soggetti in stato di disoccupazione, nel loro eventuale ingresso e percorso nel mondo del lavoro.

I set di dati così ottenuti, composti da n. 789.182 iscrizioni per la regione Piemonte e n. 276.729 per la Sardegna, sono caratterizzati da una serie di variabili, tra le quali spiccano le seguenti:

Nome	Spiegazione	Tipologia
DtIscrizione	Data di iscrizione al Centro per l'impiego	Data
Mese	Mese di iscrizione al Centro per l'impiego	Continua
Occupato	Essere avviato al lavoro entro un anno dall'iscrizione al Centro per l'impiego	Dicotomica

¹⁰ Relativamente alle imprese che hanno effettuato comunicazioni obbligatorie o hanno richiesto servizi ad un centro per l'impiego (CPI) della regione.

CdTipoContratto	Tipologia contrattuale dell'ingresso (tirocinio; apprendistato; contratto a tempo indeterminato; contratto a tempo determinato breve; contratto a tempo determinato medio; contratto a tempo determinato lungo)	Categorica
PeriodoGG	Iscrizione al Centro per l'impiego avvenuta nel periodo di attuazione di Garanzia Giovani (01.05.2014-31.12.2015)	Dicotomica
Giovane	L'iscritto appartiene alla fascia d'età eleggibile per accedere alle misure di Garanzia Giovani (15-29 anni)	Dicotomica
Age	Età dell'iscritto al momento dell'iscrizione al Centro per l'impiego	Continua
Femmina	Genere dell'iscritto	Dicotomica
Italiano	Cittadinanza italiana dell'iscritto	Dicotomica
CdLivStudio	Livello d'istruzione dell'iscritto (nessun titolo, scuola dell'obbligo, diploma, laurea o superiore)	Categorica
HaLavorato	L'iscritto ha lavorato nell'anno precedente l'iscrizione al centro per l'impiego	Dicotomica
IscrittiMese	Numero di iscritti ai Centri per l'impiego nel mese di riferimento	Continua
Tempo	Numero di mesi dall'inizio della rilevazione	Continua

La popolazione di riferimento è stata suddivisa in coorti in base al mese di iscrizione al centro per l'impiego (*Mese*). Ogni individuo è stato successivamente definito disoccupato di breve o lungo periodo a seconda della presenza o meno di una comunicazione obbligatoria relativa a un rapporto di lavoro nell'anno precedente l'iscrizione (*HaLavorato*). Per ciascun individuo della coorte si è seguita quindi la storia lavorativa nell'arco temporale di un anno (*Occupato*), isolando l'eventuale data di assunzione, il tempo intercorso rispetto al momento dell'iscrizione al centro per l'impiego e la tipologia di contratto di lavoro, che è stata accorpata e categorizzata nella variabile *CdTipoContratto*. La variabile (*IscrittiMese*) è stata creata per tenere conto di diversi fattori, quali a esempio gli eventuali effetti di concorrenza nei mesi di maggior affollamento.

All'interno di questo insieme di individui a questo punto sono stati identificati dei sottogruppi tramite la creazione di due variabili *dummy*.

La prima suddivisione è stata fatta in base all'età (*Giovane*), dividendo la popolazione in due fasce:

- persone tra i 15 e i 29 anni, quindi eleggibili per l'iscrizione al programma GG;
- persone tra i 30 e i 40 anni, quindi escluse dall'accesso a GG.

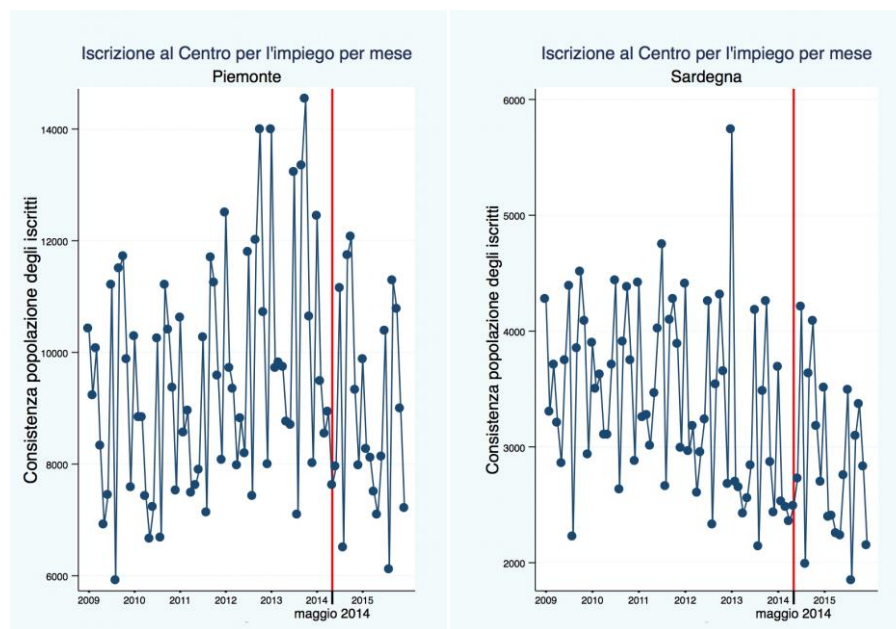
La seconda suddivisione è stata compiuta, tramite l'introduzione della variabile *PeriodoGG*, fra:

- chi si è iscritto al centro per l'impiego a partire dal 1° maggio 2014 (data di avvio delle iscrizioni al programma GG) e fino al 31 dicembre 2015;
- chi lo ha fatto nel periodo precedente (1° gennaio 2009-30 aprile 2014).

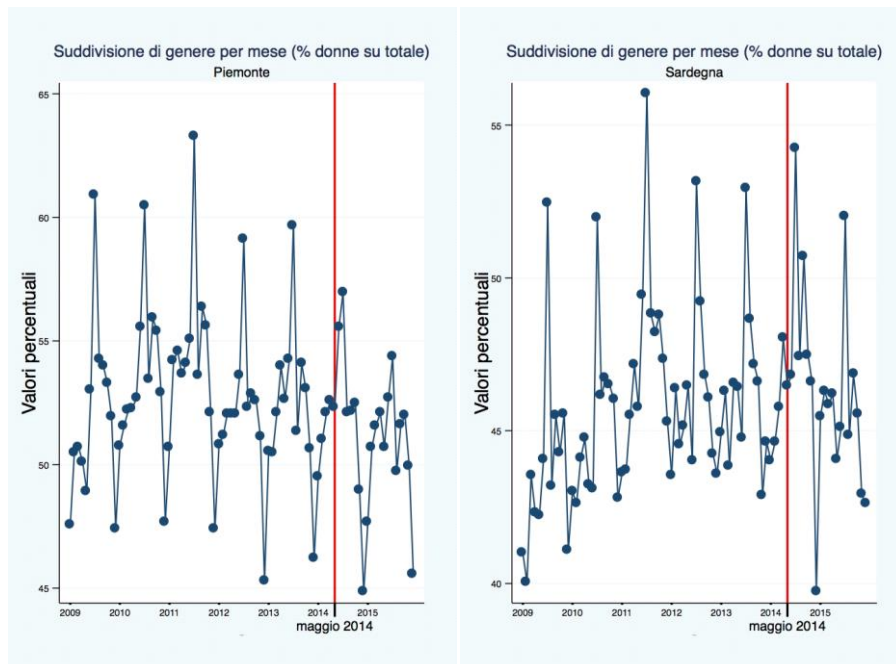
Ulteriori distinzioni si sono rese necessarie per isolare altre differenze della popolazione di riferimento, nonché l'evoluzione nel tempo di alcune caratteristiche (variabili di controllo). In particolare si è tenuto conto dell'età, del sesso e della cittadinanza di ogni individuo, approfondendo anche la sua storia lavorativa pregressa e il livello di istruzione.

Per descrivere il contenuto del *set* di dati, presentiamo una serie di grafici che raffigurano la distribuzione delle variabili di controllo considerate in ciascuna delle due regioni esaminate:

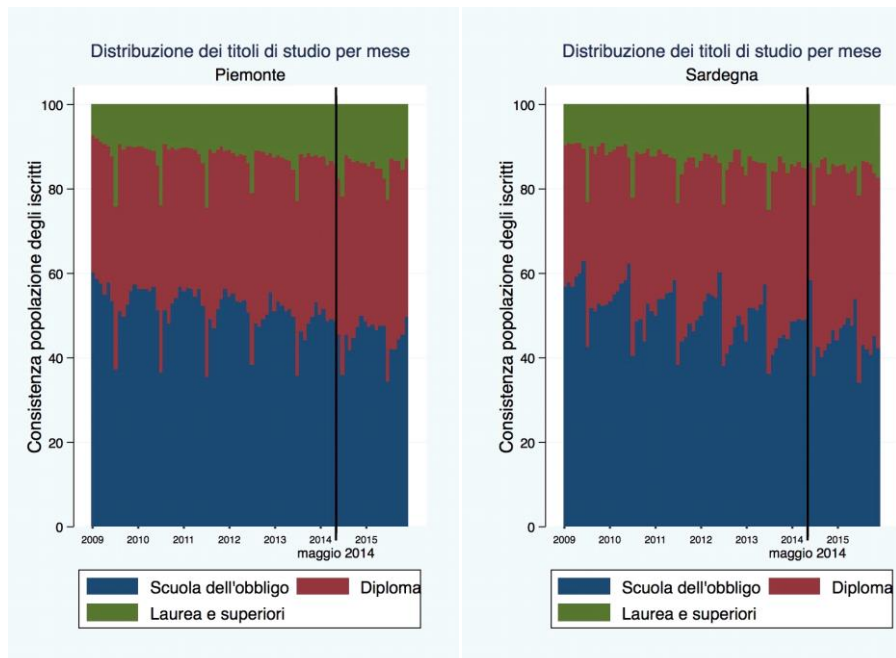
Figura 2 - Numero di iscritti per mese (Piemonte e Sardegna)



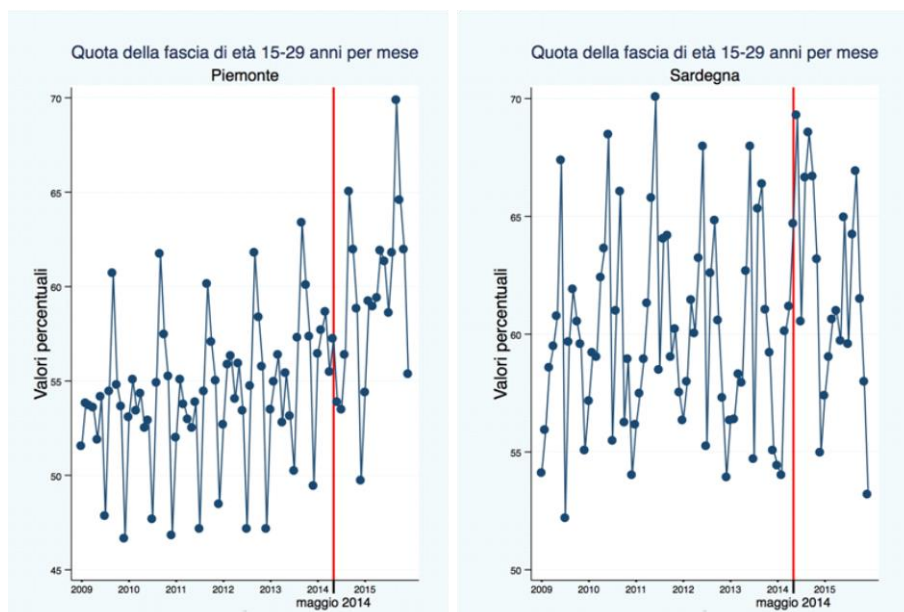
L'andamento delle iscrizioni ai Centri per l'impiego appare sensibile alla stagionalità in entrambe le Regioni, con la presenza di un picco nella regione Sardegna a fronte di un andamento più omogeneo nella regione Piemonte.

Figura 3 - Distribuzione di genere per mese (Piemonte e Sardegna)

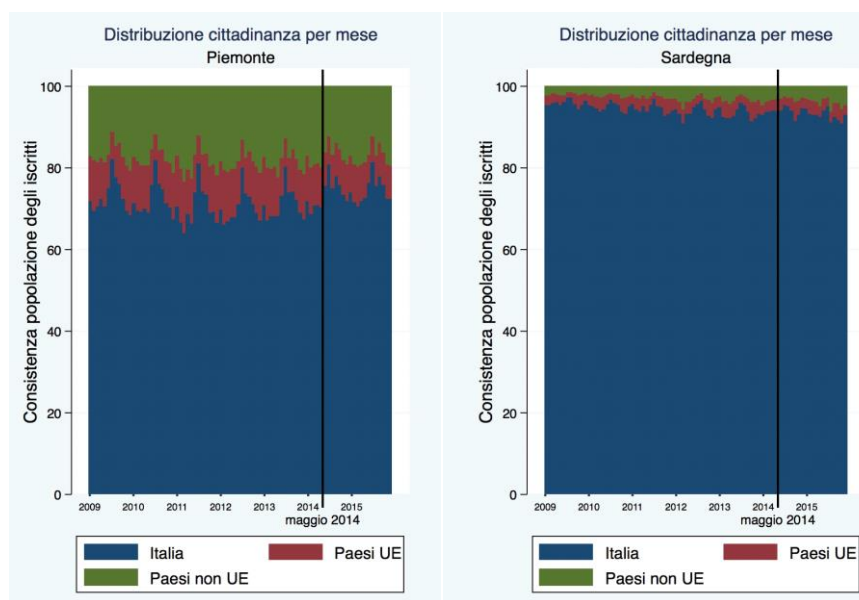
Rispetto al genere degli iscritti ai CPI, l'andamento nei due territori è simile, ma il Piemonte presenta tendenzialmente una maggiore incidenza del genere femminile.

Figura 4 - Distribuzione titoli di studio per mese (Piemonte e Sardegna)

Rispetto al titolo di studio degli iscritti, le Regioni hanno un andamento simile, con una stagionalità probabilmente dipendente dai calendari scolastici, elemento che potrebbe spiegare anche i picchi di incidenza del genere femminile rilevati in precedenza.

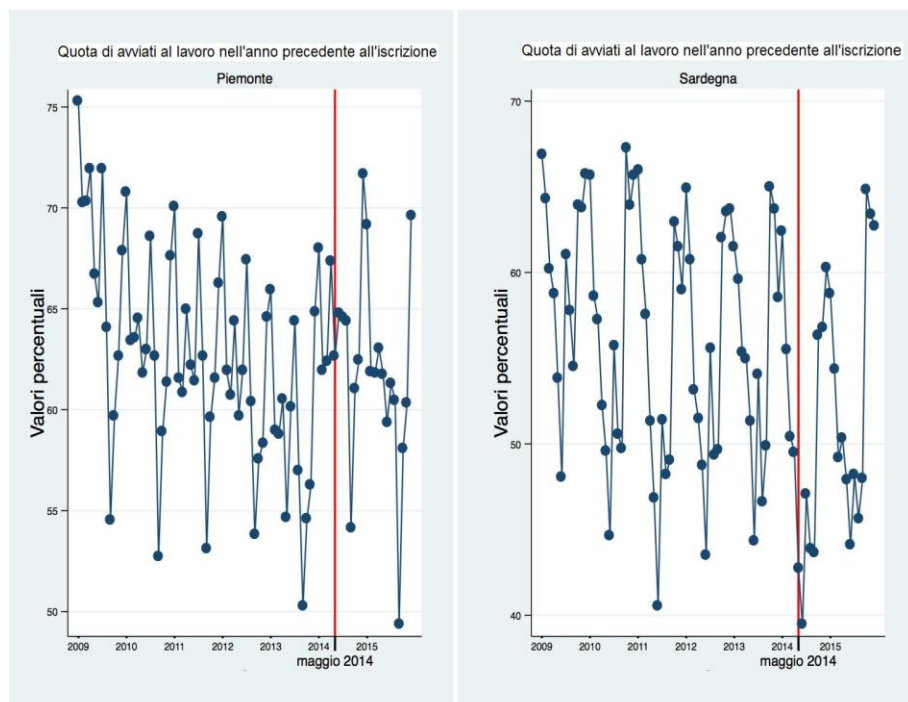
Figura 5 - Distribuzione per fascia di età per mese (Piemonte e Sardegna)

L'andamento stagionale del mercato del lavoro si manifesta anche sulla fascia di età degli iscritti (15-29 vs. 30-40). Al netto di tale oscillazione si manifesta una certa stabilità in Sardegna, a fronte di una tendenziale crescita della fascia di età "giovane" nelle iscrizioni in Piemonte nel periodo successivo all'introduzione di Garanzia Giovani.

Figura 6 - Distribuzione cittadinanza per mese (Piemonte e Sardegna)

In relazione alla distribuzione per cittadinanza degli iscritti, è evidente la differenza di composizione tra le due Regioni, con una quota ben più rilevante di cittadini stranieri (comunitari e non) fra gli iscritti piemontesi.

Figura 7 - Distribuzione di quanti hanno lavorato nell'anno precedente all'iscrizione (Piemonte e Sardegna)



Entrambe le Regioni manifestano un andamento discontinuo nella quota di iscritti che non ha eventi di lavoro nell'anno precedente all'iscrizione. Anche in questo caso il fenomeno è legato a una qualche forma di stagionalità.

3.3 Disegno dell'analisi

Per tentare di rispondere ai quesiti formulati in precedenza, si è proceduto in questo modo:

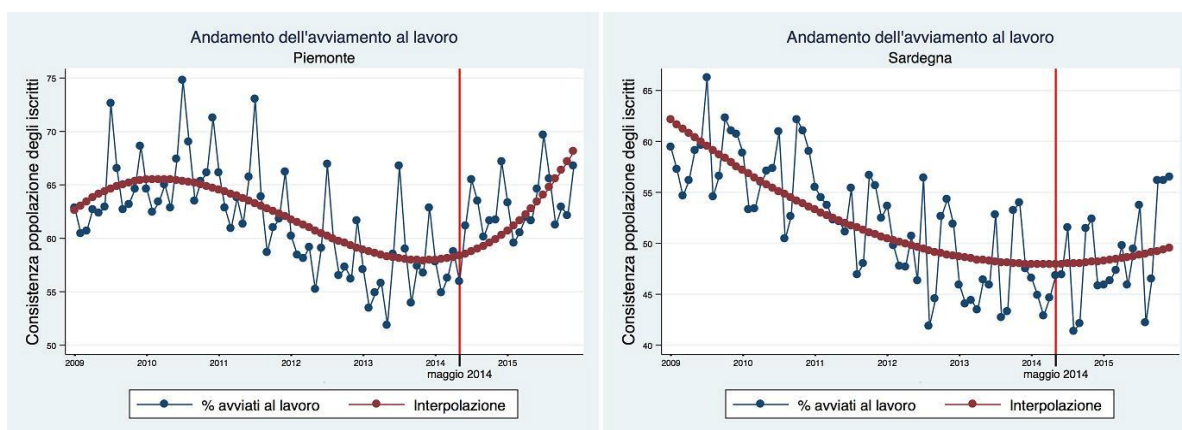
- sono state prese in considerazione le coorti di disoccupati iscritti ai CPI negli anni 2009-2015; per ciascuno degli iscritti si sono osservati gli esiti a un anno, verificando se vi siano stati cambiamenti nel periodo di introduzione della Garanzia Giovani;
- si è tracciata l'evoluzione nel tempo delle variabili di *outcome* e se ne è studiata la relazione con le caratteristiche degli iscritti. Ciò al fine di assicurarsi che i mutamenti prima-dopo GG delle variabili oggetto di studio non riflettano differenze congiunturali o variazioni nella composizione, nel tentativo di identificare un nesso causale fra gli eventuali cambiamenti registrati e l'introduzione del Programma;
- si sono utilizzati come gruppo di controllo gli iscritti di età compresa fra i 30 e i 40 anni - non ammissibili al Programma – per controllare, in una logica di *difference in differences*, eventuali variazioni non attribuibili alla GG che il modello non è in grado di spiegare.

Le variabili di *outcome* considerate per l'analisi sono le seguenti:

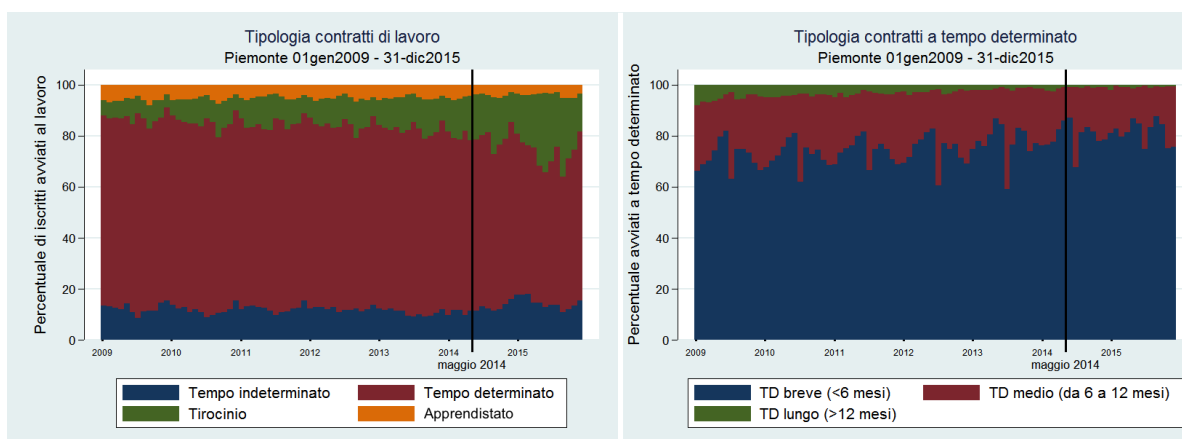
- *Occupato*, che corrisponde all'essere avviato al lavoro entro un anno dall'iscrizione al Centro per l'impiego, variabile *dummy* analizzata mediante regressioni di tipo *Probit*;
- *CdTipoContratto*, corrispondente alla tipologia di contratto per gli avviati al lavoro entro un anno dall'iscrizione, che essendo categorica è stata analizzata mediante regressioni di tipo *Probit* multinomiale. La variabile è stata ottenuta accorpando le diverse tipologie previste dai due servizi informativi regionali nelle seguenti categorie:

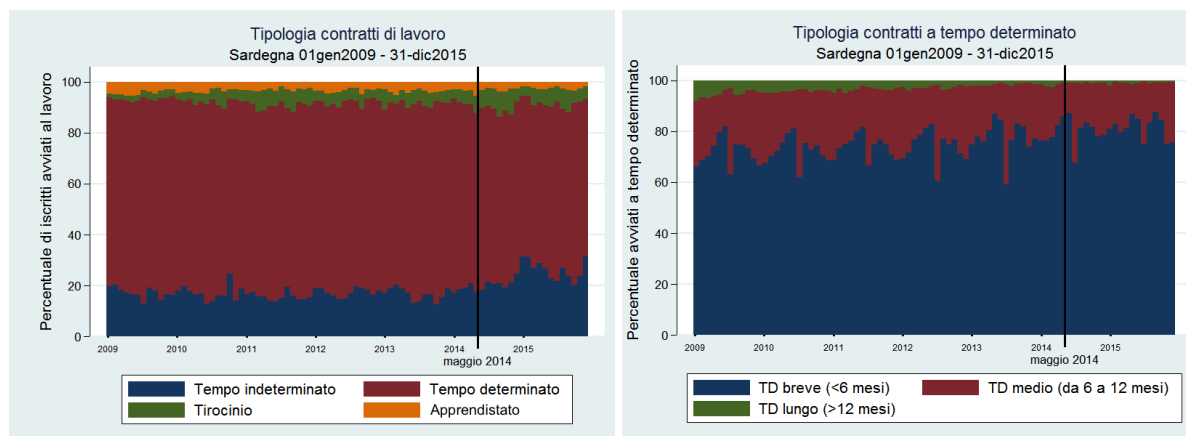
1. tirocinio;
2. apprendistato;
3. contratti a tempo indeterminato;
4. contratti a tempo determinato brevi (con durata prevista inferiore a 6 mesi);
5. contratti a tempo determinato medi (con durata prevista fra i 6 mesi e 1 anno);
6. contratti a tempo determinato lunghi (con durata prevista superiore a 1 anno).

Per quanto riguarda la prima variabile di *outcome*, essa presenta il seguente andamento in ciascuna delle due regioni esaminate:



Per la seconda variabile di *outcome*, valgono le distribuzioni illustrate di seguito:





Per l'analisi di ciascuna delle due variabili di *outcome* citate, è stato realizzato un modello contenente le seguenti componenti:

- le **caratteristiche che identificano i gruppi**: se l'iscritto appartiene alla fascia d'età eleggibile per accedere alle misure di Garanzia Giovani (15-29 anni) (*Giovane*), se l'iscrizione è avvenuta nel periodo di attuazione di Garanzia giovani (*PeriodoGG*), l'interazione fra le due variabili precedenti,
- una serie di **variabili di controllo** per le due sottopopolazioni: l'età (*Age*), il genere (*Femmina*), il livello d'istruzione (*CdLivStudio*), la cittadinanza (*Italiano*), la storia lavorativa pregressa (*HaLavorato*);
- **altre variabili** utili: il numero di mesi dall'inizio della rilevazione (*Tempo*), il mese di iscrizione al centro per l'impiego (*Mese*) e il numero di iscritti nel mese di riferimento (*IscrittiMese*).

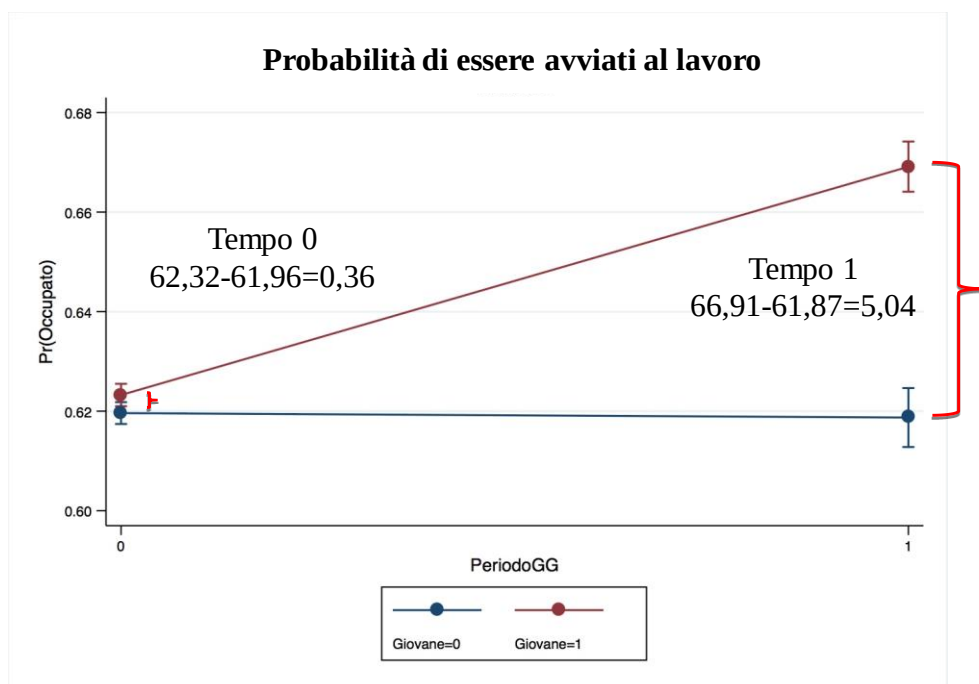
I modelli sono stati stimati sviluppando la componente temporale (*Tempo*) attraverso una serie di forme polinomiali di vario grado per testarne la robustezza. Nel caso del Piemonte la specificazione prescelta prevede un polinomio di terzo grado, per la Sardegna di secondo grado.

3.4 Risultati

3.4.1 Aumenta la probabilità di essere avviati al lavoro? Una stima

Di seguito sono illustrati gli effetti stimati per le variabili di rilievo nelle due regioni prese in esame. Nei grafici, sull'asse x sono rappresentati i due periodi, prima e dopo l'introduzione di Garanzia Giovani; l'asse y indica le variazioni percentuali della probabilità dei due gruppi (rappresentati dalle linee blu e rossa) di essere avviati al lavoro entro l'anno. Nella tabella vengono poi riepilogati i risultati in dettaglio.

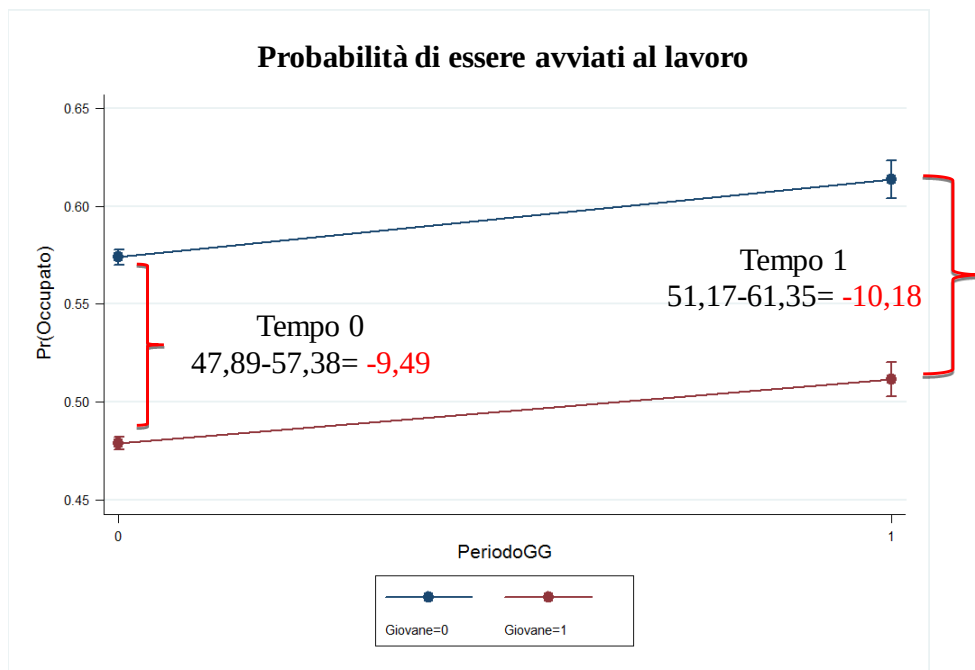
Piemonte



	Tempo 0 (ante introduzio- ne GG)	Tempo 1 (introduzione GG)	Differenze (T ₁ -T ₀)
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

Prima dell'attuazione del Programma la differenza netta tra i due gruppi in Piemonte è pari a meno di un punto percentuale (+0,36). Guardando l'evoluzione dei coefficienti nel passaggio da prima a dopo l'introduzione della GG, si osserva una situazione praticamente invariata per il gruppo dei non giovani, mentre per i 15-29enni la probabilità di avviamento cresce visibilmente. **Il confronto tra i due tassi di crescita porta a concludere che l'introduzione della GG ha comportato, per gli eleggibili al programma, un aumento di quasi 5 punti percentuali (+4,68) nella probabilità di essere avviati entro un anno.**

Sardegna



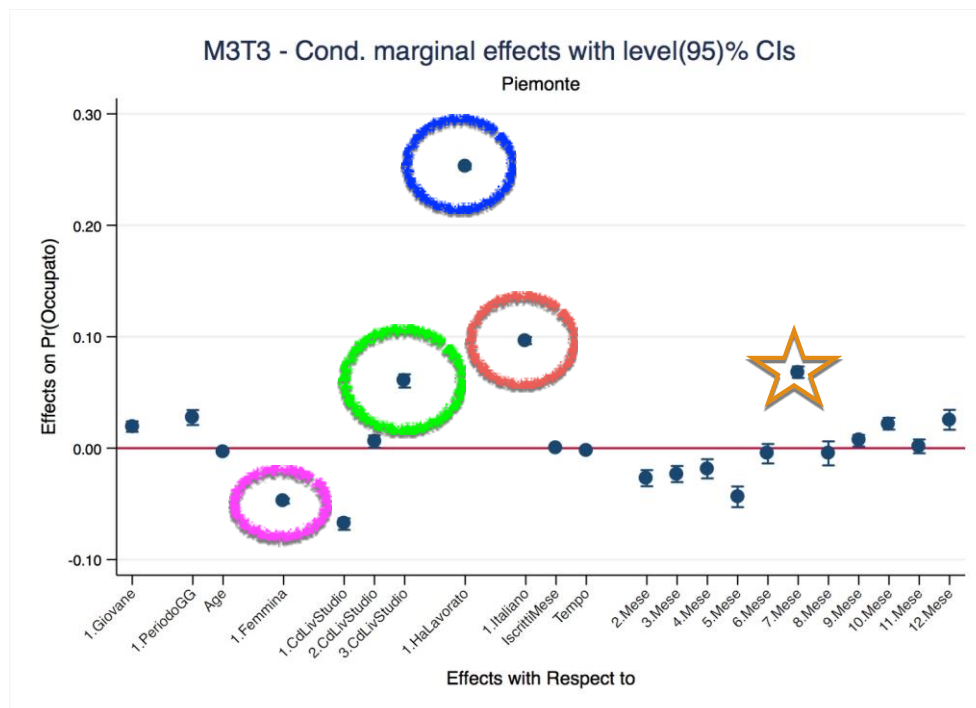
	Tempo 0 (ante introduzio- ne GG)	Tempo 1 (introduzione GG)	Differenze (T ₁ -T ₀)
Eleggibili (15-29aa)	47,89	51,17	+3,28
Non eleggibili (30-40aa)	57,38	61,35	+3,97
Differenze	-9,49	-10,18	-0,69

Dall'applicazione del modello ai dati della regione Sardegna emerge una situazione di partenza molto diversa rispetto al caso precedente. Si nota infatti tra i due gruppi, prima dell'attuazione del Programma, una differenza netta di segno negativo pari a circa 10 punti percentuali (-9,49). I giovani dunque partono svantaggiati rispetto al gruppo dei 30-40enni già prima dell'introduzione della GG e tale differenza rimane pressoché invariata nel periodo successivo alla sua introduzione, con un effetto netto complessivo quasi nullo (pari a -0,69 punti percentuali).

Sembra quindi che il 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.

Terminato l'esame dei risultati si presentano le stime degli effetti delle variabili di controllo (posizionate sull'asse delle x nella figura che segue) sulla probabilità di essere avviati al lavoro (asse y).

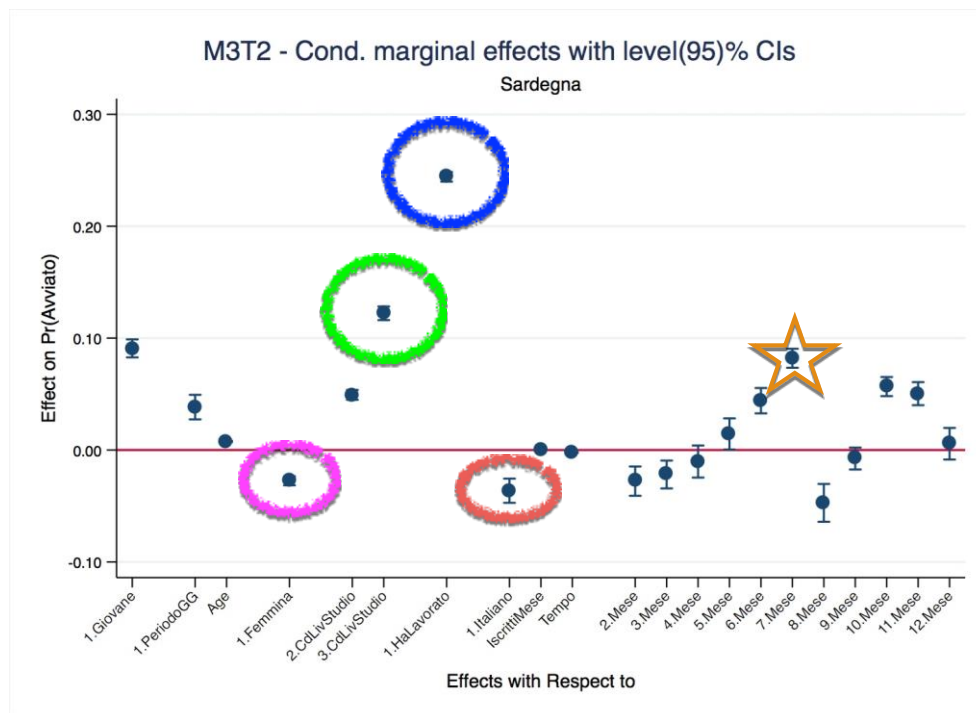
Piemonte



Se ci fermiamo ad una mera osservazione dei risultati, notiamo che sono preponderanti gli effetti positivi dell'aver già lavorato (HaLavorato: +25), avere la cittadinanza italiana (Italiano: +10 circa) e avere una laurea o un titolo superiore (3.CdLivStudio: +6), mentre, come effetti negativi, risaltano l'aver frequentato solo la scuola dell'obbligo (1.CdLivStudio: -7) e l'essere donna (Femmina: -5).

Per interpretare i coefficienti sarebbe interessante un approfondimento *ad hoc*.

Sardegna



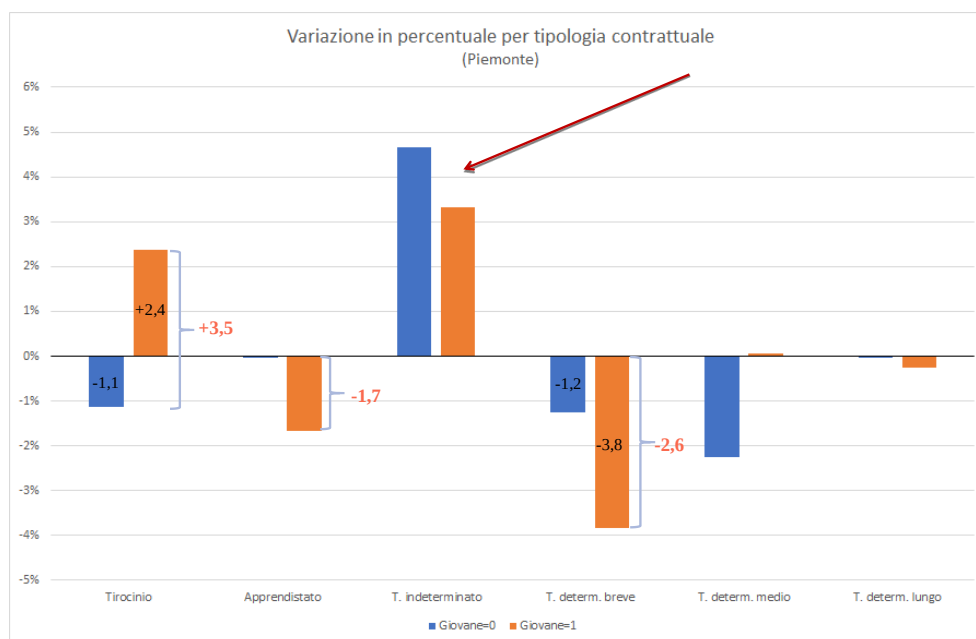
Per la regione Sardegna tra gli effetti marginali emergono gli effetti positivi dell'aver già lavorato (HaLavorato: +25), e dell'aver un titolo di laurea o superiore (3.CdLivStudio: +12), mentre, fra gli effetti negativi, risalta l'essere donna (Femmina: -3) e, sorprendentemente, il possesso della cittadinanza italiana (Italiano: -4).

Anche questi coefficienti sarebbero meritevoli di approfondimento.

3.4.2 Sono cambiati i canali d'ingresso? Una stima

Passando alla risposta al secondo quesito si illustrano gli effetti stimati per le variabili di rilievo. Nei grafici, per ogni tipologia di contratto la barra blu rappresenta la differenza netta prima-dopo l'introduzione del Programma per il gruppo di controllo (non eleggibili); la barra arancione rappresenta la medesima differenza per gli eleggibili. La differenza tra le due barre stima quindi l'effetto dell'introduzione della Garanzia Giovani sulla distribuzione dei contratti di avviamento al lavoro per gli eleggibili.

Piemonte

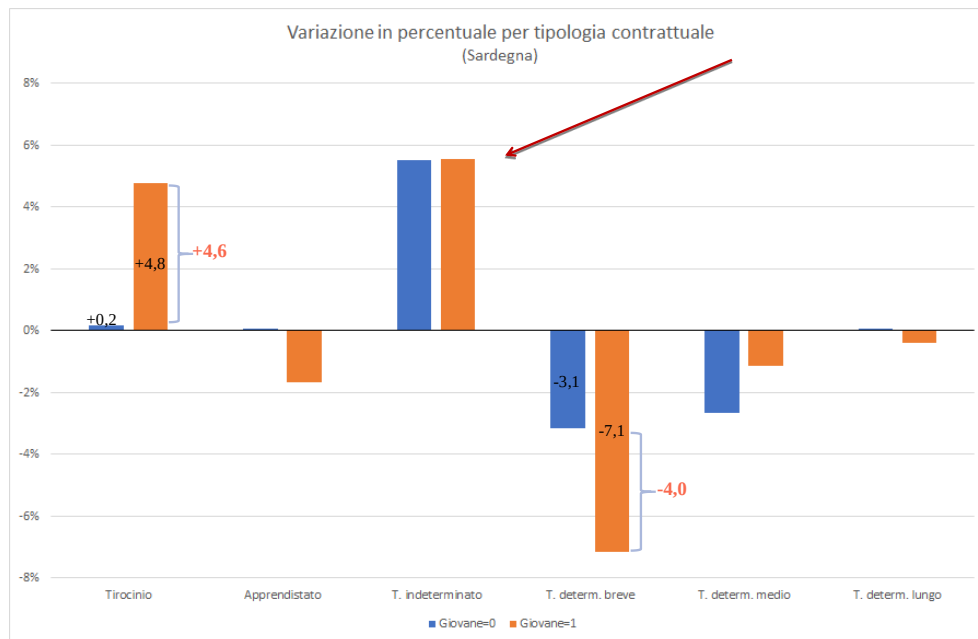


Differenze tra il periodo pre e post introduzione GG			
	Eleggibile (15-29aa)	Non eleggibile (30-40 aa)	Differenze
Tirocinio	+2,37	-1,14	+3,51
Apprendistato	-1,67	+0,00	-1,67
T. indeterminato	+3,33	+4,66	-1,33
T. determ. breve	-3,83	-1,25	-2,58
T. determ. medio	+0,05	-2,26	+2,31
T. determ. lungo	-0,26	+0,00	-0,26

Per entrambi i gruppi appare evidente un incremento dei contratti a tempo indeterminato, fenomeno quindi non riconducibile ai possibili effetti delle misure di Garanzia Giovani. Per cogliere invece le variazioni imputabili al Programma è necessario individuare differenze sensibili tra i due gruppi: si osserva un cambiamento di segno opposto per il contratto di tirocinio, cioè una maggiore propensione delle imprese a utilizzarlo per i giovani (con un effetto netto positivo di 3,5 punti percentuali), mentre contestualmente si riduce l'incidenza di altre forme contrattuali quali l'apprendistato (-1,7) e il contratto a tempo determinato breve (-2,6).

In conclusione, 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.

Sardegna



Differenze tra il periodo pre e post introduzione GG			
	Eleggibile (15-29aa)	Non eleggibile (30-40 aa)	Effetto netto
Tirocinio	+4,78	+0,16	+4,62%
Apprendistato	-1,67	+0,07	-1,74%
T. indeterminato	+5,54	+5,53	+0,01%
T. determ. breve	-7,14	-3,15	-3,99%
T. determ. medio	-1,12	-2,67	+1,55%
T. determ. lungo	-0,40	+0,07	-0,47%

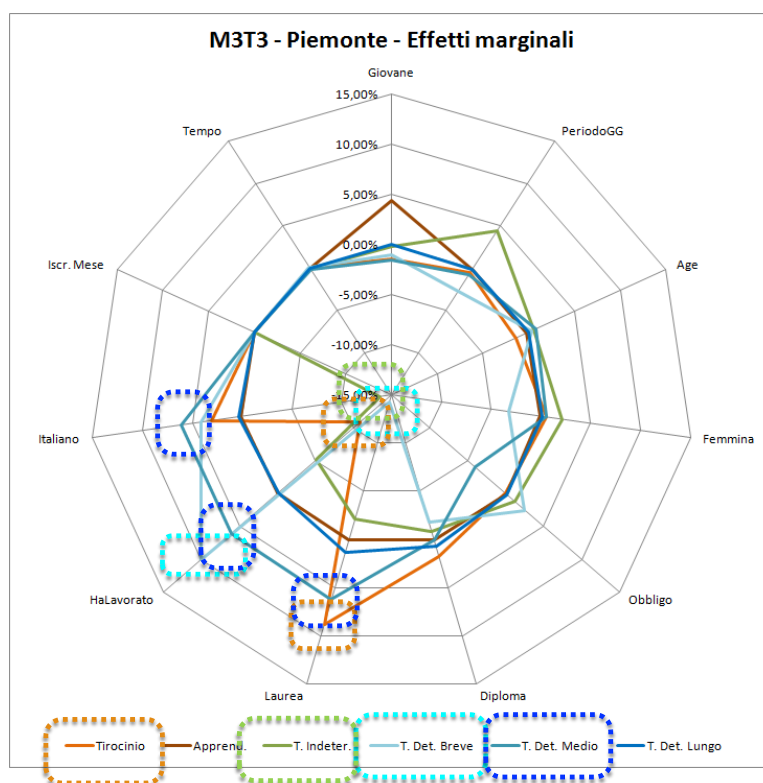
Anche in Sardegna per entrambi i gruppi appare evidente un incremento dei contratti a tempo indeterminato. Dal momento che l'incremento di probabilità è omogeneo per giovani e non giovani, il fenomeno non sembra riconducibile ai possibili effetti delle misure di Garanzia Giovani. Spostando l'attenzione sulle differenze imputabili all'introduzione del programma, si osserva anche in Sardegna, nel confronto fra giovani e non giovani, una diminuzione ancora più marcata rispetto al Piemonte nel ricorso al contratto a tempo determinato breve (-4 punti percentuali), ed un contestuale aumento nell'utilizzo del tirocinio (+4,6 punti percentuali).

In conclusione, anche per la regione Sardegna l'analisi sembra confermare che l'introduzione del Programma ha in parte modificato per i giovani i canali d'ingresso

nel mercato del lavoro.

Come è stato fatto per il primo quesito, per entrambe le regioni esaminate si rappresentano le stime degli effetti delle variabili di controllo (posizionate sui raggi nella figure seguenti) sui canali d'ingresso al mercato del lavoro (linee poligonali).

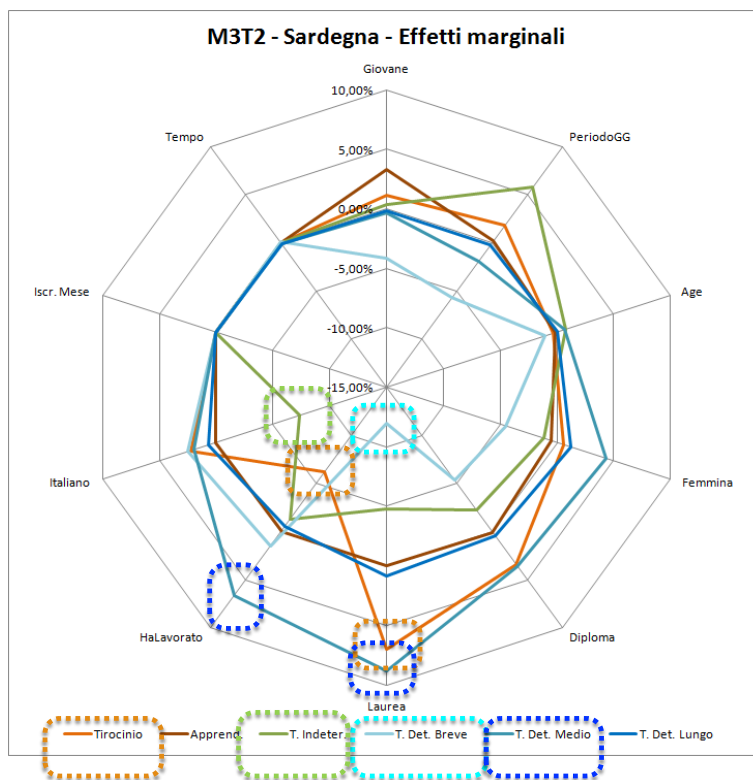
Piemonte



Considerando soltanto gli effetti marginali di una certa rilevanza (superiori a 5 punti percentuali):

- la probabilità di avere un **contratto di tirocinio** è positivamente influenzata dall'essere laureato (o avere un titolo superiore) e dal non aver esperienze lavorative pregresse;
- la probabilità di avere un **contratto a tempo determinato breve** è positivamente influenzata dall'aver avuto una pregressa esperienza lavorativa e negativamente influenzata dal possedere un alto livello di istruzione (laurea o superiore);
- sulla probabilità di avere un **contratto a tempo determinato medio** ha effetto positivo la cittadinanza italiana, l'aver esperienze lavorative ed essere in possesso del diploma di laurea (o superiore);
- l'essere italiano incide negativamente sulla probabilità di ottenere un **contratto a tempo indeterminato**.

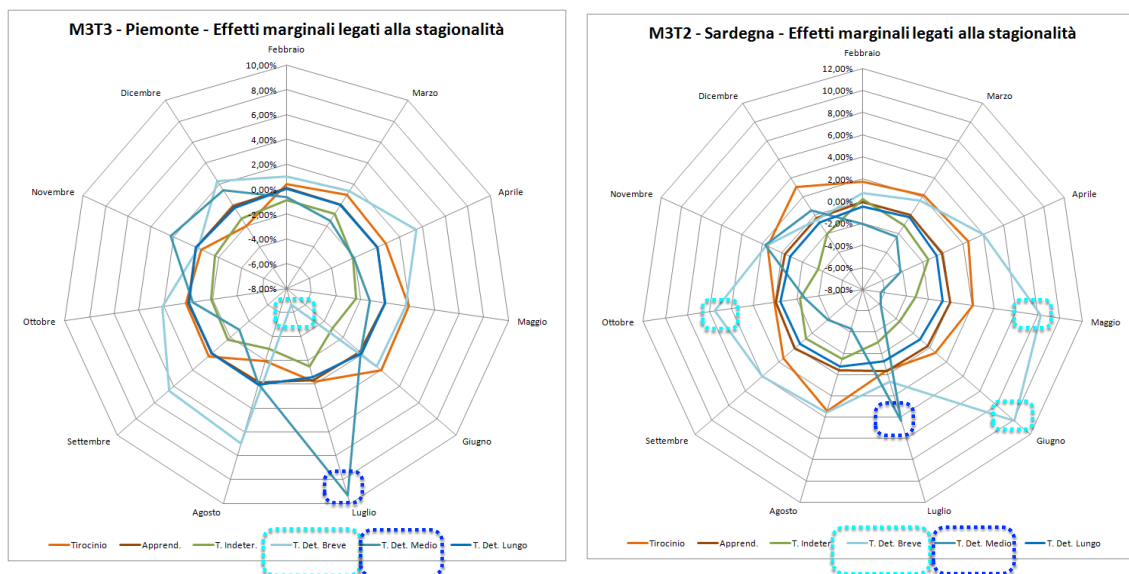
Sardegna



Anche per la regione Sardegna:

- la probabilità di avere un **contratto di tirocinio** è positivamente influenzata dall'essere laureato (o avere un titolo superiore alla laurea) e negativamente influenzata dall'aver una precedente esperienza lavorativa;
- la probabilità di avere un **contratto a tempo indeterminato** è negativamente influenzata dall'essere italiano;
- la probabilità di avere un **contratto a tempo determinato breve** è negativamente influenzata dall'aver un titolo di laurea o superiore;
- Sulla probabilità di avere un **contratto a tempo determinato medio** ha effetto positivo l'aver esperienze lavorative ed essere in possesso del diploma di laurea (o superiore).

Osserviamo gli esiti lavorativi in base al mese di iscrizione per cogliere l'andamento stagionale (o effetti stagionali) già evidenziato nei grafici descrittivi delle diverse tipologie di contratto già presentati.



Per il Piemonte osserviamo un limitato effetto della stagionalità, salvo che per i mesi estivi sui contratti a tempo determinato di durata breve e media.

Per la Sardegna emerge invece un effetto positivo della stagionalità esclusivamente per i mesi di maggio, giugno e ottobre sui contratti a tempo determinato breve e un moderato effetto del mese di luglio sui contratti a tempo determinato breve.

Queste evidenze andrebbero approfondite per darne un'interpretazione appropriata.

3.5 Conclusioni e prospettive di ampliamento dell'analisi

L'obiettivo dell'analisi era verificare se, e in quale misura, nel periodo di attuazione del programma Garanzia Giovani fosse aumentata per i NEET tra i 15 e i 29 anni la probabilità di essere avviati al lavoro, e quale fosse l'evoluzione dei loro canali di accesso al mercato del lavoro.

I risultati hanno evidenziato un limitato effetto della misura sull'aumento della probabilità di essere avviati al lavoro, con una sensibile differenza tra i due territori esaminati. Nella regione Piemonte, infatti, si evidenzia una generale ripresa nella percentuale 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. Utilizzando come punto di riferimento l'andamento delle assunzioni per i 30-40enni e assumendo che tale andamento incorpori tutti gli eventuali elementi esogeni che possono aver contribuito all'aumento nella loro probabilità di assunzione (ripresa della congiuntura economica, altre politiche del lavoro, evoluzione della normativa), la differenza nel tasso di crescita dei due gruppi – stimata intorno ai 4 punti percentuali – è quindi più solidamente imputabile all'introduzione della GG. Nella regione Sardegna non sembrano, per contro, emergere significative differenze tra i due periodi nelle probabilità di essere avviati al lavoro per entrambe le popolazioni.

Il cambiamento più rilevante sembra invece riguardare l'evoluzione delle modalità di accesso al mercato del lavoro per entrambe le regioni. In seguito all'introduzione del Programma, si registrano:

- un incremento del tirocinio;
- una diminuzione del ricorso al contratto a tempo determinato breve;
- un aumento nel ricorso al contratto a tempo indeterminato sostanzialmente omogeneo per entrambe le popolazioni e quindi non direttamente imputabile all'introduzione del Programma.

È possibile inoltre ipotizzare alcune linee di sviluppo e approfondimento dell'analisi.

Una prima linea di sviluppo dovrebbe dare risposta 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?* In questo caso il *focus* si sposterebbe dall'introduzione del Programma all'esposizione effettiva alle diverse misure in esso contenute. A questo scopo sarebbe necessario incrociare i dati provenienti dai sistemi informativi lavoro con le informazioni provenienti dalla banca dati GG.

Lo stesso modello di analisi potrebbe inoltre essere applicato 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.

Lo studio ha portato a osservare come l'unitario obiettivo comunitario sia stato attuato in maniera diversa nei vari Stati membri, con *target* diversi e differenti misure declinate. Sarebbe quindi interessante osservare la varietà di attuazioni a livello nazionale e i relativi risultati.

Riferimenti bibliografici

- Anastasia B. - Disarò M. - Emireni G. - Gambuzza M. - Rasera, M. (2010). *Guida all'uso delle comunicazioni obbligatorie nel monitoraggio del mercato del lavoro*, Venezia
- Commissione europea (2010a). *Comunicazione – Europa 2020, una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, COM(2010) 2020, Bruxelles
- Commissione europea (2010b). *Comunicazione – Youth on the Move – Un'iniziativa per valorizzare il potenziale dei giovani ai fini di una crescita intelligente sostenibile e inclusiva nell'Unione europea*, COM(2010) 477, Bruxelles
- Commissione europea (2011). *Comunicazione – Iniziativa Opportunità per i giovani*, COM (2011) 933, Bruxelles
- Commissione europea (2012). *Comunicazione – Verso una ripresa forte di occupazione*, COM(2012) 173, Bruxelles
- Commissione europea (2015a). *Le politiche dell'Unione europea - Europa 2020: la strategia europea per la crescita*, Lussemburgo
- Commissione europea (2015b). *Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee*, INDIC/10/12052015/EN-rev, Lussemburgo
- Commissione europea (2015c). *Comunicato stampa – Alleanza europea per l'apprendistato: imprese ed organizzazioni si impegnano ad offrire ai giovani 140.000 apprendistati*, 22 giugno 2015, Bruxelles
- Consiglio dell'Unione europea (2011). *Raccomandazione del 28 giugno 2011 sulle politiche di riduzione dell'abbandono scolastico* (2011/C 191/01), Bruxelles
- Consiglio dell'Unione europea (2013a). *Raccomandazione del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani* (2013/C 120/01), Bruxelles
- Consiglio dell'Unione europea (2013b). *European Alliance for Apprenticeship – Council Declaration*, 18 ottobre 2013, Bruxelles
- Consiglio dell'Unione europea (2014). *Raccomandazione del 10 marzo 2014 su un quadro di qualità per i tirocini* (2014/C 88/01), Bruxelles
- Consiglio europeo (2013). *Conclusioni (quadro finanziario pluriennale)*, EUCO 37/13, 8 febbraio 2013, Bruxelles
- Corte dei conti europea (2017). *Relazione speciale n. 5/2017. Disoccupazione giovanile: le politiche dell'UE hanno migliorato la situazione?*, Lussemburgo
- Eurofound (2015). *Social inclusion of young people*, Lussemburgo
- Eurofound (2016). *Exploring the diversity of NEETs*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo

- Giuliano F., (2017). *Alternanza scuola-lavoro in cerca di nuovi modelli*, 2 gennaio 2017. [Blog post] .< <http://www.lavoce.info/archives/44541/alternanza-scuola-lavoro-in-cerca-di-nuovi-modelli/>>. (ultima consultazione 13 luglio 2017)
- Istituto nazionale di statistica (2012). *Anno 2011 – Disoccupati, inattivi, sottoccupati –Indicatori complementari al tasso di disoccupazione, Report*, Roma
- Istituto nazionale di statistica (2016a). *Annuario statistico italiano*, Roma
- Istituto nazionale di statistica (2016b). *Rapporto annuale 2016*, Roma
- Istituto nazionale di statistica (2017). *Il mercato del lavoro, IV Trimestre 2016*, Roma
- Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (2016a). *Primo Rapporto di valutazione del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani al 31 Dicembre 2015*, Roma
- Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (2016b). *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia, Report mensile gennaio*, Roma
- Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (2016c). *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia, Report settimanale 15 gennaio*, Roma
- Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori (2016d). *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia, Report bimestrale novembre*, Roma
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali (2016). *I contratti di lavoro dopo il Jobs Act.*, Quaderno di monitoraggio n. 1, Roma
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali - ANPAL (2017). *139° Report settimanale Garanzia Giovani, 21 aprile*, Roma
- Mitchell M.N. (2012). *Interpreting and visualizing regression models using Stata*, College Station (TX)
- Parlamento europeo (2013). *Risoluzione sulla lotta alla disoccupazione giovanile: possibili vie d'uscita*, (2013/2015 INI), Bruxelles
- Regione autonoma della Sardegna (2016). *Programma Garanzia Giovani in Sardegna, Report di monitoraggio, 2 gennaio*, Cagliari
- Regione Piemonte (2016). *Cruscotto di monitoraggio periodico Piano Garanzia Giovani Piemonte*, Torino
- Salvini A. - Ruggero F. (2016). *I NEET, l'Europa e il caso italiano*, Salerno
- Stock J.H. - Watson M.W. (2012). *Introduzione all'econometria*, Milano-Torino
- Vesan P. (2015). *Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia*, in Maino F. - Ferrera M. (cur.) (2015), *Secondo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, 265-288
- Williams R. (2012). Using the margins command to estimate and interpret adjusted predictions and marginal effects, in *The Stata Journal*, 2 (12)

Siti consultati (ultima consultazione 13 luglio 2017)

- Portale *ClicLavoro*:
www.cliclavoro.gov.it
- Portale *Garanzia Giovani*:
<http://www.garanziagiovani.gov.it>
- Portale *Eurostat* (introduzione alle statistiche europee):
http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Main_Page
- Sugli indicatori nazionali relativi a Garanzia Giovani:
<http://www.garanziagiovani.gov.it/Monitoraggio/Documents/Indicatori-Piano-GG.pdf>
- Sugli obiettivi di Europa 2020:
http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/targets_en.pdf
- Sul monitoraggio di Garanzia Giovani in Piemonte:
<http://www.regione.piemonte.it/garanziagiovani/dwd/cruscottoMonitoraggio.pdf>
- Sul monitoraggio di Garanzia Giovani in Sardegna:
http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_577_20160105114218.pdf
- Sul Piano europeo per la mobilità occupazionale:
<http://www.yourfirsteuresjob.eu>
- Sul Piano italiano di attuazione di Garanzia Giovani:
<http://www.garanziagiovani.gov.it/Documentazione/Documents/Piano-di-attuazione-italiano-della-Garanzia-per-i-Giovani.pdf>
- Sul programma A.R.DI.SCO. della Regione Sardegna:
http://www.sardegnapartecipa.it/sites/default/files/scheda_ardisco.pdf
- Sul programma Erasmus Plus:
<http://www.eurodesk.it/erasmus-plus>
- Sul programma *Master and Back* della Regione Sardegna:
<https://www.regione.sardegna.it/masterandback/programma>
- Sul Quadro UE di qualità per i tirocini:
<http://www.eurodesk.it/notizie/quadro-ue-di-qualit%C3%A0-i-tirocini>
- Sul *Super Bonus* occupazionale 2016:
<http://www.lavoro.gov.it/stampa-e-media/Comunicati/Pagine/Garanzia-Giovani-Super-Bonus-Occupazionale-trasformazione-tirocini.aspx>

- Sul supporto UE all'implementazione di Garanzia Giovani:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1099>
- Sulla Garanzia Giovani (quadro introduttivo UE):
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>
- Sulle Linee Guida regionali per la piattaforma tecnologica di supporto alla Garanzia Giovani:
http://www.statoregioni.it/Documenti/DOC_043087_33%20CSR%20PUNTO%201%20%20ODG.pdf
- Sulle politiche UE in materia di apprendistati e tirocini:
<http://www.consilium.europa.eu/it/templates/content.aspx?id=4916>

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto