

Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia

Executive summary

a cura di **Stefano Sacchi**
Commissario Straordinario, ISFOL

21 giugno 2016

INTRODUZIONE

Il *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia* dell'ISFOL prende in esame i primi due anni dall'avvio del programma, partito ufficialmente il primo maggio del 2014 con l'apertura di un apposito sito web www.garanziagiovani.gov.it per informare i giovani sulle opportunità offerte e sui requisiti per l'accesso, consentendo la registrazione diretta al programma.

L'istituzione della Garanzia Giovani nasce dalla Raccomandazione della Commissione europea dell'aprile 2013, finalizzata a **contrastare l'inattività giovanile e a favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, aumentandone l'occupabilità**. In essa si invitano gli Stati Membri a porre in essere azioni volte a garantire che tutti i giovani 15-24enni 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 extra-curricolare. L'Italia è il paese che, dopo la Spagna, ha visto assegnata la quota più consistente delle risorse dell'Iniziativa a favore dell'Occupazione Giovanile (IOG), il fondo europeo specificamente destinato a sostenere i giovani **Neet** (*Not in Education, Employment or Training*, cioè i **giovani disoccupati o inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione**). L'eleggibilità al fondo ha riguardato tutte le regioni (NUTS 2, corrispondente al livello regionale in Italia) con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%. In Italia, tutte le Regioni e la Provincia Autonoma di Trento sono state ammesse al fondo.

L'Italia ha deciso di estendere l'accesso al programma ai **giovani tra i 25 e i 29 anni**, arrivando quindi a comprendere tutti i giovani Neet tra i 15 e i 29 anni. Le **risorse iniziali** a ciò destinate erano complessivamente pari a **1,5 miliardi** di euro da spendere entro il 2018: oltre 550 milioni di euro dal fondo IOG, un pari importo dal Fondo Sociale Europeo, e circa 400 milioni di euro di cofinanziamento statale. A queste risorse se ne sono poi aggiunte altre, di provenienza sia nazionale, sia regionale. Il **primo target comunitario sulla capacità di spesa** (posto in circa 110 milioni di euro di spese certificate effettive entro il 23 maggio 2016) è stato **raggiunto e superato** (oltre 150 milioni di euro di spesa certificata), seppur con alcuni scostamenti regionali (Calabria, Campania e Puglia sono significativamente distanti dal target, Liguria, Valle d'Aosta e Lombardia lo sono lievemente). I prossimi target sono fissati in circa 835 milioni di euro entro fine 2017 e 1,5 miliardi entro la fine del 2018.

Al 31 marzo 2016, si sono registrati al programma oltre un milione di giovani. Depurato delle cancellazioni per mancanza di requisiti o ripensamenti, il numero dei **giovani registrati** è pari ad **oltre 982 mila**. Questo dato va confrontato con il bacino potenziale, inizialmente stimato in circa 1,7 milioni di giovani, mostrando quindi a tale data un **tasso di copertura del 57%**.

Il Rapporto si compone di sei capitoli. I primi quattro capitoli analizzano l'attuazione della Garanzia Giovani in Italia, dalle scelte di implementazione agli esiti occupazionali dei partecipanti.

Negli ultimi due capitoli il Rapporto propone due focus su alcune importanti riforme introdotte nel nostro Paese a partire dal 2015 che si inseriscono nel più ampio quadro delle politiche volte ad aumentare l'occupabilità dei giovani e a favorirne un migliore inserimento nel mercato del lavoro.

1 DALL'EUROPA UNA GARANZIA PER I GIOVANI: LE SFIDE PER L'ITALIA

1.1 Il contesto di riferimento

Nei periodi di crisi sono le componenti più deboli della forza lavoro ad incontrare maggiori difficoltà di ingresso e di permanenza nel mercato del lavoro e tra queste in particolare i giovani presentano caratteristiche di fragilità. Il **tasso di disoccupazione giovanile** UE28 è passato dal 15,9% del 2008 al 20,3% del 2015, con un picco di 23,7% nel 2013, mentre in Italia si registra un incremento di oltre 19 punti percentuali, passando dal 21,2% nel 2008 al 40,3% nel 2015 con un picco nel 2014 pari a 42,7%. La difficoltà d'ingresso nel mondo del lavoro genera un aumento diffuso dei tempi di ricerca: nel complesso dei Paesi UE28 la percentuale di giovani 15-24enni in cerca di lavoro da oltre dodici mesi mostra un aumento di 3 punti percentuali, passando dal 3,5% nel 2008 al 6,5% nel 2015; per i giovani italiani il tasso presenta un andamento crescente passando dall'8% del 2008 fino al 25,1% del 2014, e si riduce nel 2015 attestandosi al 22%.

In tale contesto la Garanzia per i Giovani raccomanda agli Stati europei di garantire a tutti i giovani 15-24enni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio extra-curricolare entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

1.2 Una Garanzia per i giovani italiani

Il Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani rappresenta il risultato del lavoro di concertazione tra Stato, Regioni e altri soggetti pubblici e privati e segna il primo passo formale verso la definizione di una strategia nazionale che si fonda sull'introduzione delle iniziative a favore dei giovani, ponendo le basi per l'avvio di un'importante riforma strutturale di riordino delle politiche attive del lavoro, introdotta con il Dlgs n. 150 del 2015.

La strategia unitaria così definita introduce un **modello innovativo di governance** nella gestione degli interventi, raccordata tra Ministero del lavoro e Regioni e Provincia Autonoma di Trento: al livello centrale spetta la messa a punto della piattaforma tecnologica, la definizione del modello di profilazione degli utenti e la realizzazione del sistema di monitoraggio e valutazione; al livello regionale spetta la responsabilità di attuare le azioni di politica attiva rivolte direttamente ai giovani beneficiari del programma.

Il portale web nazionale rappresenta uno degli elementi centrali del raccordo tra Ministero e Regioni/P.A. e risulta fondamentale per il funzionamento della piattaforma tecnologica comune tra Ministero, Regioni/P.A. e servizi per il lavoro, su cui poggia la realizzazione della Garanzia da un punto di vista informatico e la possibilità di monitorare costantemente l'andamento del programma stesso. Il monitoraggio continuo, che ha caratterizzato l'attuazione di Garanzia

Giovani fin dal suo avvio, ha consentito di imparare dall'esperienza via via fatta e apportare modifiche ad alcuni degli interventi inizialmente previsti.

Il **percorso in Garanzia Giovani** inizia con l'adesione al programma da parte del giovane e termina dopo la partecipazione a una delle politiche attive previste o dopo aver ricevuto una proposta di lavoro. La fase di adesione coincide con il momento in cui il giovane esplicita la volontà di partecipare a Garanzia Giovani e sceglie la Regione (o le Regioni) da cui desidera ricevere i servizi previsti. Entro sessanta giorni dall'adesione il servizio competente di una delle Regioni scelte contatta il giovane per fissare un appuntamento dove, dopo l'accoglienza a carattere universale (servizi di informazione, orientamento e supporto) e sulla base della stipula di un patto di attivazione, si procede alla definizione di un percorso personalizzato per l'inserimento lavorativo o per il rientro nel percorso formativo/ scolastico. È questa la fase in cui il giovane viene preso in carico e si concretizza con la definizione di un percorso individuale coerente rispetto alle caratteristiche personali, formative e professionali dell'utente definite attraverso il sistema di profiling.

Entro quattro mesi dal momento della presa in carico il sistema dei servizi competenti offre al giovane servizi di orientamento e di accompagnamento al lavoro individualizzati, un'offerta di inserimento/reinserimento in percorsi di istruzione/formazione o un'esperienza di lavoro. La definizione dei percorsi individuali avviene in coerenza con i sistemi territoriali di regolazione e organizzazione dei servizi nell'ambito dell'istruzione, della formazione e del lavoro e in linea con quanto concordato all'interno dei Piani di attuazione regionali.

Lo schema di intervento comune inizialmente messo a punto all'interno del Piano prevede le seguenti azioni:

- offerta di lavoro (eventualmente accompagnata da un bonus occupazionale);
- offerta di tirocinio extra-curricolare;
- offerta di contratto di apprendistato;
- proposta di iscrizione al servizio civile (con relativa borsa);
- accompagnamento in un percorso di avvio d'impresa;
- interventi finalizzati a incentivare la mobilità transnazionale;
- inserimento o reinserimento in un percorso di formazione o istruzione per completare gli studi o specializzarsi professionalmente.

Un aspetto molto importante dell'attuazione di Garanzia Giovani è che per la prima volta in Italia è stato adottato su scala nazionale un **modello di profilazione degli utenti** al fine di introdurre un programma di politica attiva. La profilazione consente di valutare il livello di effettiva occupabilità dei giovani iscritti a Garanzia Giovani, sulla base delle caratteristiche individuali e del territorio di appartenenza. L'indice di *profiling* misura quindi l'intensità della difficoltà del giovane Neet a trovare un'occupazione o a trovarsi inserito in un percorso di studio o formazione. Il carattere innovativo collegato all'applicazione di questa metodologia risiede non solo nel consentire ai servizi per l'impiego di garantire a ciascun giovane iscritto al programma il percorso di inserimento più idoneo, ma anche nel graduare il costo degli interventi in base alla diversa situazione di svantaggio dei giovani. Ciò può consentire di bilanciare le scelte tra gli

interventi remunerati a un livello inferiore, per giovani più facilmente collocabili, e remunerati a un livello superiore, per quelli più distanti dal mondo del lavoro.

Nel concreto l'indice di *profiling* si sostanzia nella stima, sulla base di una procedura e di un modello statistico elaborati da ISFOL, di un indice di probabilità di trovarsi nella condizione di Neet. In funzione di tale probabilità, al giovane viene assegnato un livello di profilazione, ovvero l'appartenenza ad una delle quattro classi di svantaggio: basso, medio basso, medio alto e alto che indicano, rispettivamente, la minore o maggiore lontananza del giovane dal mercato del lavoro. Il livello di profilazione costituisce uno degli elementi che guidano la progettazione dell'intervento di supporto personalizzato al giovane e, per alcune tipologie di intervento, può condizionare l'accesso alla misura proposta/erogata e l'entità del premio riconosciuto ad un soggetto terzo nel caso in cui la misura erogata preveda un servizio di intermediazione.

1.3 Le sfide per l'Italia

Le principali sfide che il Paese si è trovato a dover affrontare riguardano il **superamento dei problemi organizzativi e gestionali** delle strutture pubbliche preposte ai servizi per il lavoro, il traguardo dell'integrazione dei sistemi informativi, la necessità di utilizzare al meglio le risorse disponibili, fino ad arrivare alla messa in opera di un sistema di governance delle politiche attive per il lavoro destinato ad essere esteso all'intera platea degli utenti dei servizi per il lavoro.

Il nuovo modello di governance e di implementazione delle azioni di Garanzia Giovani richiede ai Servizi per l'impiego (SPI) sforzi non indifferenti nell'adeguamento delle strutture, soprattutto in ambito informativo e gestionale, alle nuove esigenze e tempistiche imposte dal programma. In particolare, richiede un **potenziamento dei Sistemi Informativi del Lavoro** regionali, in ragione dei nuovi standard informativi richiesti e del coinvolgimento dei nuovi soggetti accreditati al servizio per il lavoro regionale. In questo senso, la Garanzia Giovani costituisce il primo passo verso la costruzione del Sistema Informativo Unitario prospettato dal Dlgs. n. 150 del 2015.

2. L'ATTUAZIONE DELLA GARANZIA GIOVANI

2.1 La partecipazione e le aspettative dei giovani

L'accesso alla Garanzia passa per l'attivazione del giovane, ossia la scelta di iscriversi e, successivamente, di recarsi presso un servizio per il lavoro. L'attivazione dei giovani è condizione necessaria per avviare un percorso verso l'occupabilità. Il dato sulle registrazioni fornisce una misura di quanto la Garanzia abbia innescato un cambiamento nell'attitudine dei giovani nei confronti della ricerca di lavoro e nell'accesso ai servizi. Al 31 marzo 2016 risultano registrati al Programma, al netto delle cancellazioni per assenza dei requisiti o ripensamento, oltre **982 mila giovani**, che rappresentano il 57% del bacino potenziale dei Neet 15-29enni stimati nel Piano.

Nel corso dei due anni il flusso dei giovani registrati per mese di registrazione mostra un andamento costante.

I giovani si sono avvicinati alle opportunità offerte dalla Garanzia in primo luogo grazie al "passa parola" tra amici, parenti e conoscenti (39%), poi attraverso centri per l'impiego, agenzie per il lavoro e centri per l'orientamento e il lavoro (24%). Rilevante è il ruolo di web, social network e dei media (19,4%).

Le aspettative dei giovani nei confronti della Garanzia sono fortemente orientate verso la ricerca di un'occupazione, rispetto alla frequenza di un corso di formazione: il 74,9% dei giovani registrati si attende di trovare un'occupazione grazie al programma, e il 16,5% richiede assistenza nella ricerca dell'occupazione.

Non vi è in generale differenza di genere tra i registrati, ma i maschi sono in maggioranza (61%) nella classe di età 15-24.

Rispetto alla popolazione complessiva dei Neet italiani, i giovani che aderiscono al programma presentano mediamente una minore difficoltà di inserimento lavorativo: la popolazione dei giovani registrati presenta infatti un valore medio dell'indice di profilazione (0,67) inferiore a quello della popolazione teorica dei giovani Neet (0,72).

Nella fase successiva alla registrazione, rappresentata dall'incontro con l'operatore del servizio per la presa in carico e la sottoscrizione del patto di servizio, si conferma l'interesse del giovane a continuare il percorso di attivazione: solo il 9,3% dei giovani iscritti non si è presentato all'appuntamento presso il servizio. Da evidenziare come grazie a Garanzia Giovani quasi la metà (47%) dei giovani si è recata per la prima volta presso il servizio per il lavoro presso il quale ha stipulato il patto di servizio.

2.2 L'efficienza dei servizi per il lavoro

Sono oltre **630 mila** i giovani **presi in carico** dai servizi per il lavoro che, nella logica di intervento della Garanzia Giovani, svolgono un ruolo cardine in quanto punti di congiunzione e facilitatori tra i giovani e il lavoro. Questo dato deve essere confrontato con i giovani registrati che hanno mostrato di voler effettivamente ottenere un intervento da parte del programma. Depurando il numero dei registrati dalle cancellazioni operate per mancata presentazione al colloquio o rifiuto di sottoscrivere il patto di servizio, i giovani **registrati disponibili alla presa in carico** sono pari a **circa 855 mila**. I dati mostrano una tendenza crescente nella **capacità dei servizi di prendere in carico** gli utenti registrati: si è passati infatti da un indice di copertura ben al di sotto del 50% nel 2014 al 73,7% nel marzo 2016.

Una misura della capacità dei servizi di rispondere in tempi adeguati è data dalla quota dei giovani presi in carico entro i due mesi dalla registrazione che mostra un andamento crescente e che a partire dal mese di gennaio 2015 si mantiene stabilmente al di sopra del 60%. In particolare nei primi mesi del 2015 si è concentrato il massimo sforzo teso a recuperare i ritardi nei tempi di presa in carico accumulati durante il 2014.

Se si guarda poi al tempo intercorso tra la presa in carico e il momento in cui i giovani hanno ricevuto la proposta di una misura, i dati mostrano un progressivo consolidamento nella capacità dei servizi di proporre al giovane un intervento.

Il quadro che emerge dall'analisi è che i servizi per il lavoro pubblici, nonostante le difficoltà iniziali, mostrano di essere riusciti a fronteggiare le sfide del programma. Ferma restando la scarsità del personale, integrato solo in pochissimi casi, l'avvio del programma ha portato in molti casi a rafforzare il coordinamento tra organismo regionale e strutture periferiche, e a intervenire sulla formazione degli operatori coinvolti nel programma.

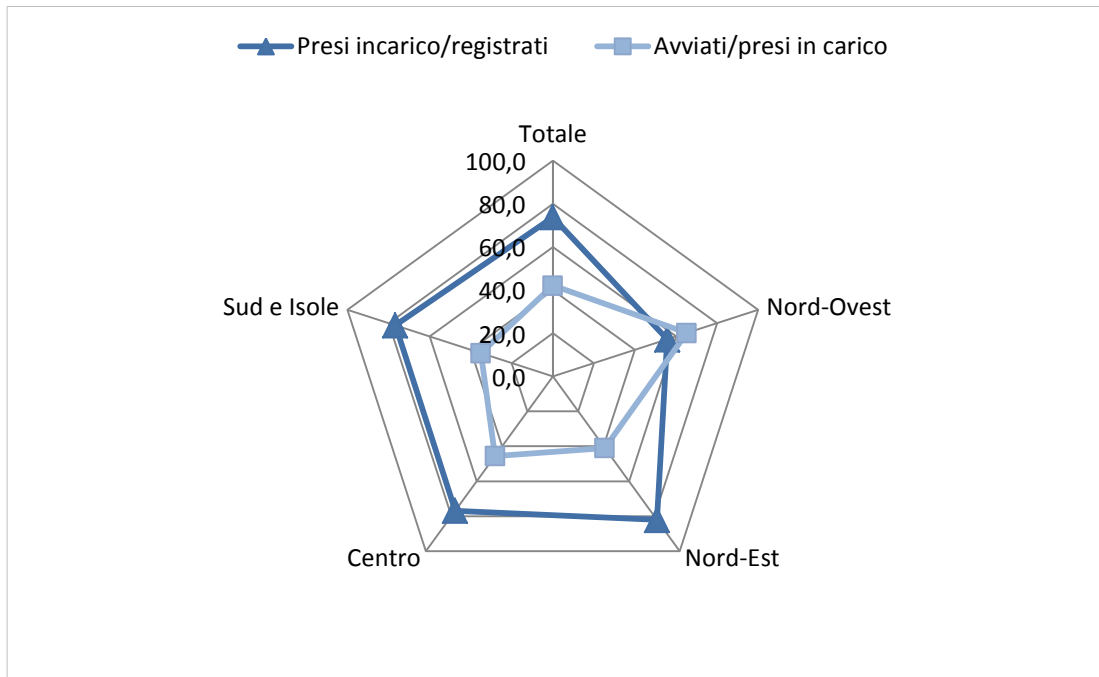
Il programma ha inoltre fornito un impulso all'allargamento della platea degli operatori dei servizi per il lavoro al di là dei centri per l'impiego pubblici, anche se il grado di apertura a soggetti esterni è diverso da Regione a Regione.

Mentre per la presa in carico i Centri per l'impiego (CPI) mantengono un ruolo centrale (fatta eccezione per il Piemonte e la Lombardia), nella fase di avvio del giovane ad un intervento si osserva un sostanziale bilanciamento tra CPI e Agenzie per il lavoro (APL) e/o altri enti accreditati. Tuttavia emergono chiaramente modelli regionali di erogazione dei servizi molto diversi tra loro. Su questo, si veda il recente Rapporto di Monitoraggio sui Servizi per il lavoro dell'ISFOL.

2.3 La Garanzia: un contenitore di opportunità

L'obiettivo generale delle misure di politica attiva del lavoro offerte dal programma è quello di favorire un inserimento più agevole nel mercato del lavoro. Rispetto al novero di azioni attivabili dal 1° maggio 2014, il Ministero del lavoro e le Regioni, all'interno dei tavoli di confronto istituzionale, sono intervenuti a più riprese per definire, chiarire e specificare i contenuti e le modalità di funzionamento di alcune di esse. L'implementazione ha richiesto uno sforzo importante in corso d'opera al fine di rendere operative alcune azioni o adeguarle a mutamenti di contesto normativo intervenuti successivamente. Questo *work in progress* ha determinato un rallentamento nell'attivazione di alcune azioni (ad esempio il sostegno all'autoimpiego), ma ha rappresentato un percorso di apprendimento per tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella Garanzia. Al 31 marzo 2016 sono stati **265.444 i giovani avviati a un intervento di politica attiva**, che rappresentano il 42,1% dei presi in carico dai servizi (figura 2.18).

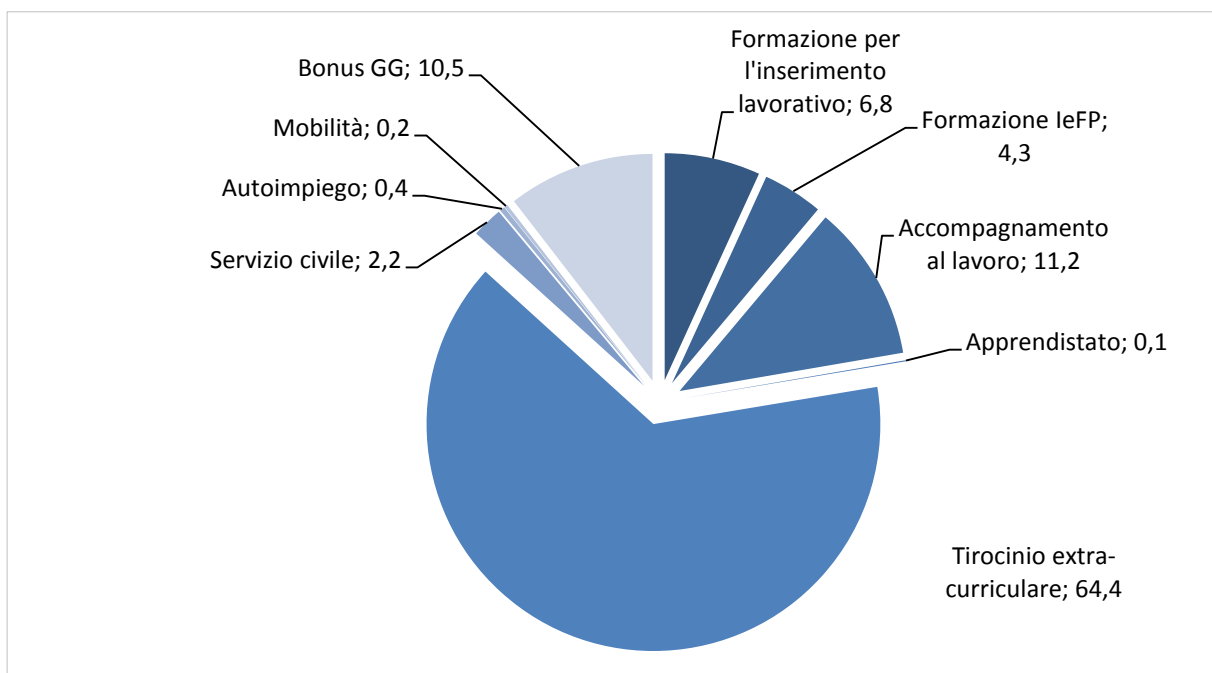
Figura 2.18 - Indice di copertura giovani registrati, presi in carico e avviati



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Se si guarda alle opportunità offerte ai giovani, il tirocinio extra-curricolare risulta essere l'intervento più diffuso, rappresentando più del 64% delle azioni avviate (figura 2.19). Seguono a lunga distanza l'accompagnamento al lavoro (11,2%) e il bonus (10,5%). La formazione, nella duplice finalità dell'inserimento lavorativo e del reinserimento nei percorsi IeFP, presenta valori analoghi (11,1%).

Figura 2.19 – Azioni avviate per tipo di intervento



Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

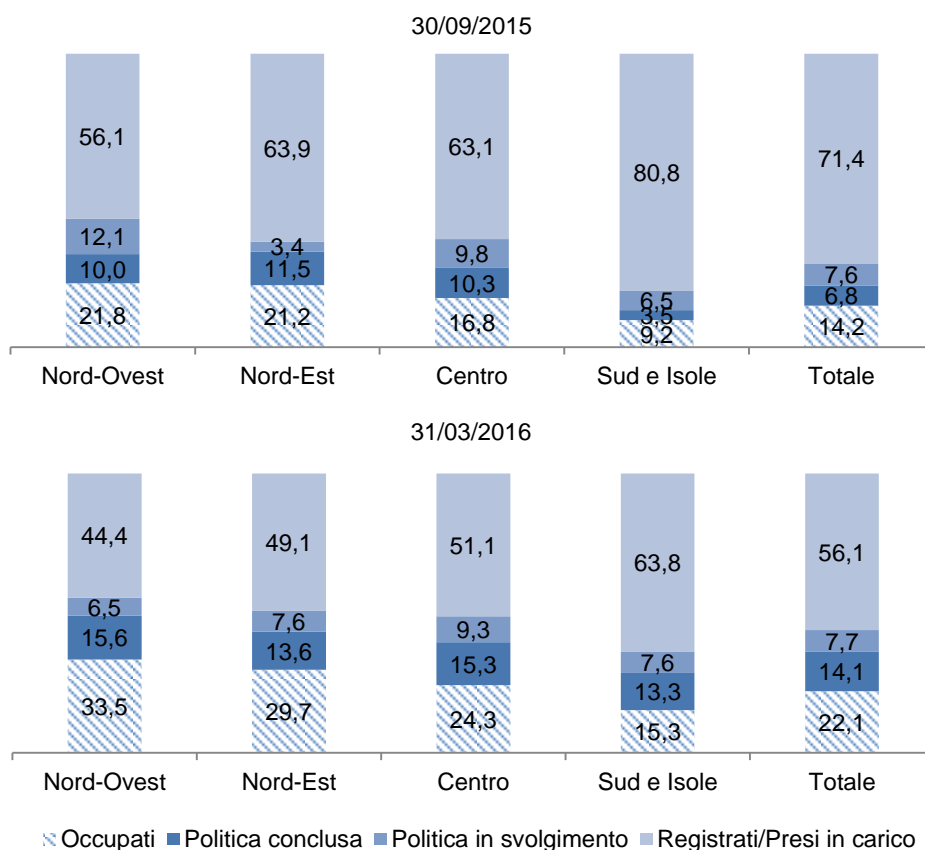
3 GLI ESITI OCCUPAZIONALI DEI PARTECIPANTI AL PROGRAMMA

3.1 La condizione occupazionale dei giovani registrati

La fotografia della condizione dei giovani registrati al programma Garanzia Giovani a due anni dall'avvio restituisce un quadro di maggior riallineamento dei livelli operativi locali rispetto al passato.

Aumenta il grado di coinvolgimento dei giovani e la percentuale di coloro che risultano occupati e che hanno concluso la loro esperienza nella Garanzia Giovani. Al 31 marzo 2016 si registra un aumento rispetto alla situazione al 30 settembre 2015 della quota dei partecipanti che hanno concluso un intervento o che hanno già trovato un'occupazione. In particolare la quota dei giovani che hanno concluso un intervento sul totale dei partecipanti sale dal 6,8% del 30 settembre 2015 al 14,1% del 31 marzo 2016 (+74.823 unità). I giovani occupati quasi raddoppiano in termini assoluti, passando dal 14,2% al 22,1%. Il miglioramento è apprezzabile soprattutto nel Mezzogiorno (figura 3.1).

Figura 3.1 – Condizione dei giovani registrati al 30/09/2015 (in alto) e al 31/03/2016 (in basso)



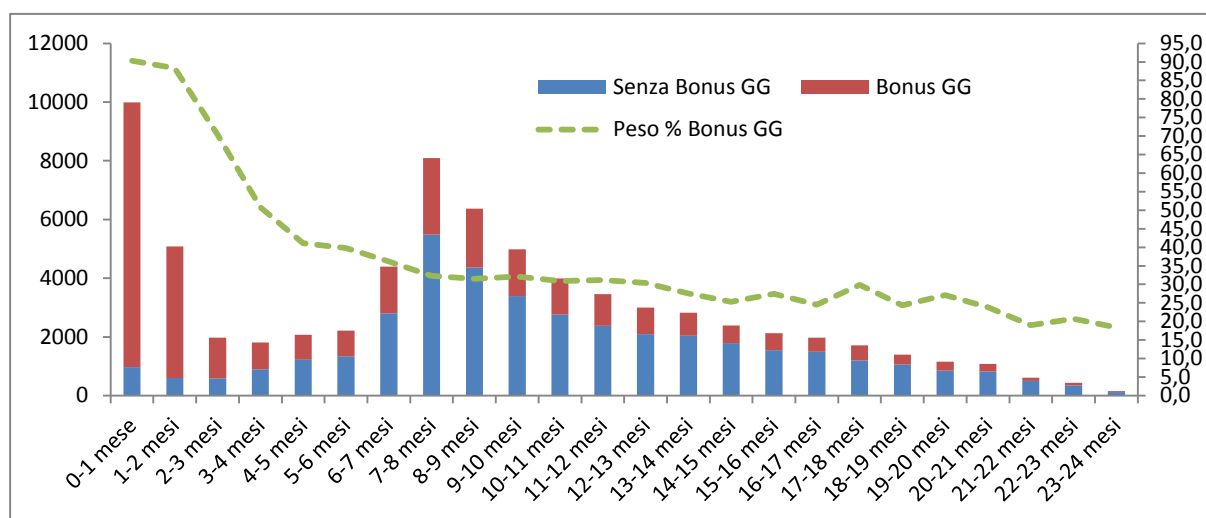
Fonte: elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

3.2 La condizione occupazionale di quanti hanno completato un percorso

La distribuzione degli occupati nei primi mesi dopo la registrazione si caratterizza per una preponderante incidenza dell'utilizzo del bonus (figura 3.4), almeno fino al secondo picco di occupazione che si registra a 6-9 mesi dalla data di registrazione e che coincide pressappoco con il periodo di conclusione di gran parte delle misure attivate (soprattutto per quanto riguarda il tirocinio extra-curricolare e la formazione finalizzata all'inserimento lavorativo).

Chi partecipa agli interventi ha maggiori chance occupazionali rispetto al complesso dei giovani registrati e dei giovani che non hanno avviato o concluso una misura, per scelta personale o perché in attesa di essere avviati (tabella 3.4). Occorre considerare che si sta considerando solo uno dei possibili esiti positivi del programma, cioè l'occupazione dipendente. Per mancanza di dati, infatti, non è possibile quantificare il numero dei giovani registrati che intraprendono un lavoro autonomo, né di quanti entrano nel circuito formativo e scolastico.

Figura 3.4 - Distribuzione degli occupati che hanno completato un intervento (mesi intercorsi dalla data di registrazione alla data di avvio del lavoro)



Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

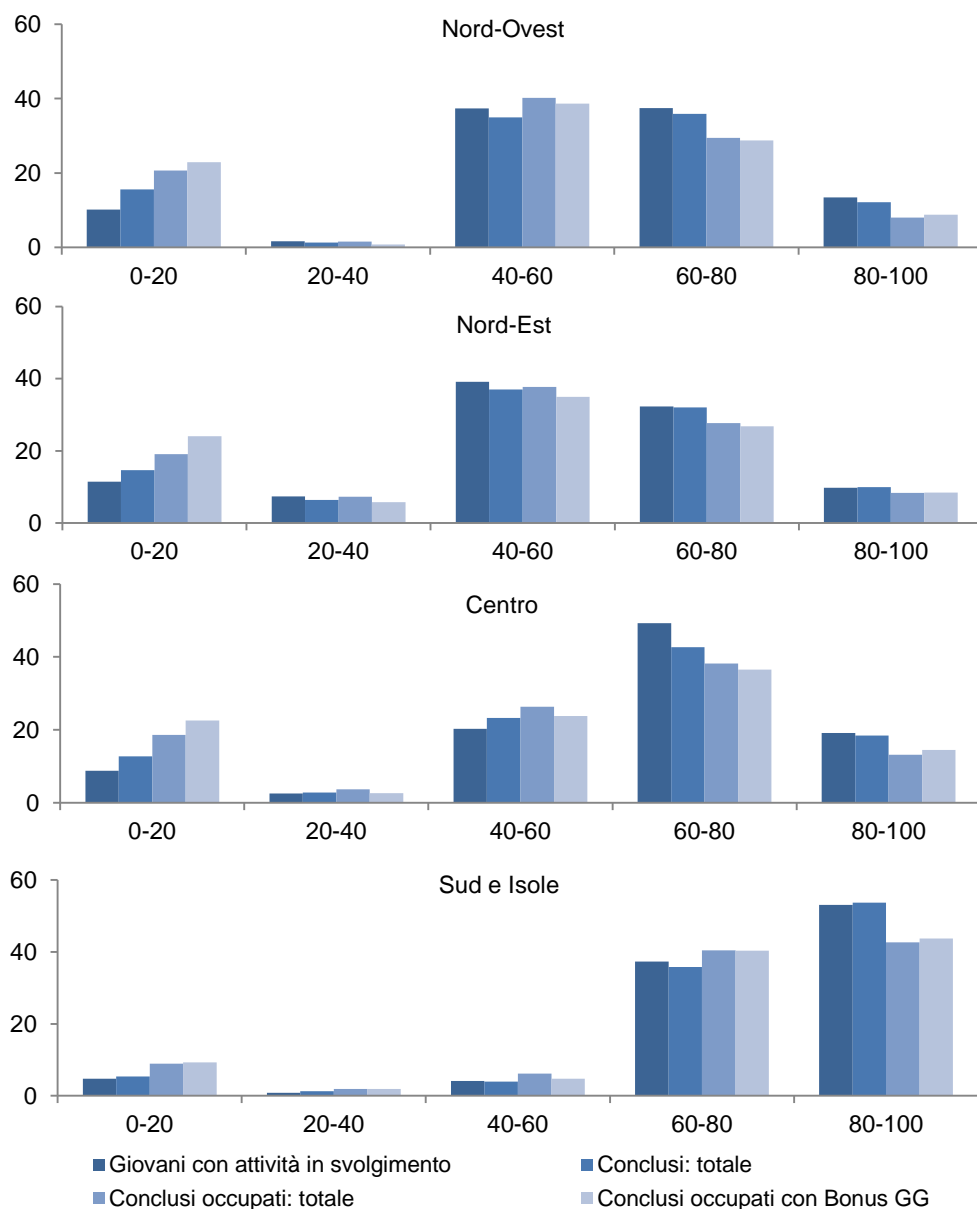
Tabella 3.4 – Tasso di inserimento occupazionale degli utenti registrati per grado di completamento del programma

	Occupati (a)	Totale (b)	Tasso di inserimento (a/b)
Occupati registrati	188.848	854.948	22,1
<i>di cui</i>			
Occupati che non hanno avviato/concluso un intervento	115.559	545.271	21,2
Occupati che hanno concluso un intervento	73.289	194.118	37,8

Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

Si osservano infine forti differenze territoriali nel profilo di occupabilità dei giovani che intraprendono un percorso all'interno del programma: in particolare, man mano che ci si sposta verso il Sud si svuotano le classi centrali di occupabilità (con un indice di profilazione compreso tra 40 e 60) e la distribuzione si sposta verso destra, indicando maggiori difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro (figura 3.3).

Figura 3.3 Composizione per classi di indice di profiling (base 100) per condizione dei giovani e macro-area geografica

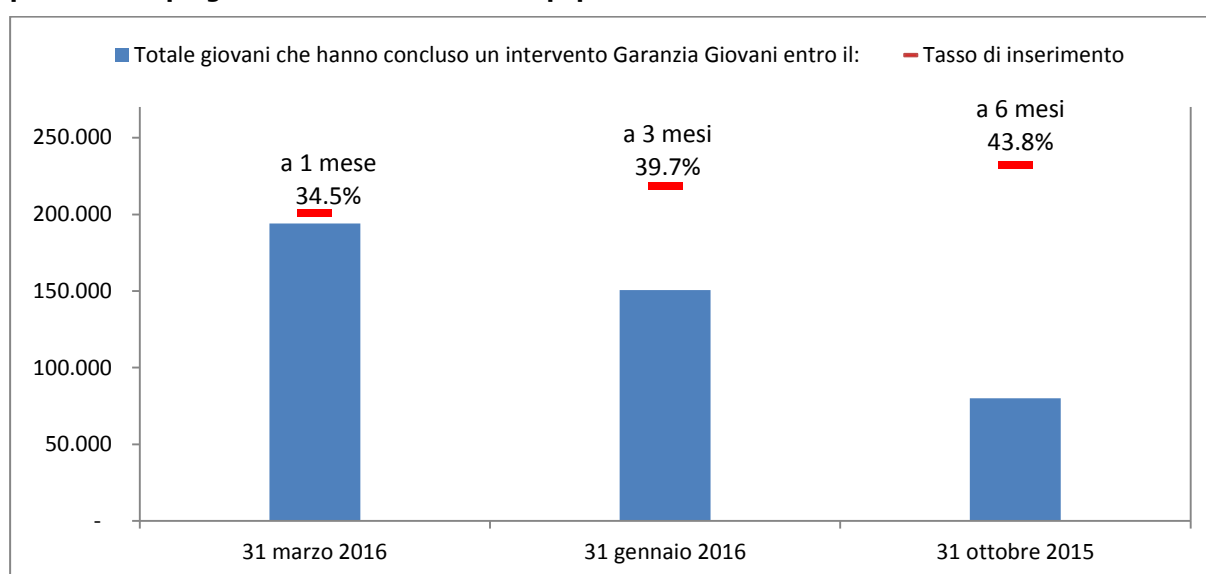


Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

3.3 Tassi di inserimento immediati, di breve e medio periodo, a conclusione del percorso in Garanzia Giovani

Oltre al tasso di inserimento lordo osservato a due anni dall'avvio del programma (tabella 3.4), è possibile dare conto oltre che dei tassi di inserimento lavorativo immediato (a un mese) anche di quelli di breve (3 mesi) e medio periodo (6 mesi), sempre con esclusivo riferimento all'occupazione dipendente. Chiaramente si tratta di considerare la popolazione dei conclusi entro tre istanti temporali diversi: il 31 marzo 2016 per il calcolo del tasso di inserimento immediato, il 31 gennaio 2016 per gli inserimenti nel breve periodo, il 31 ottobre 2015 quelli di medio periodo. Si passa, quindi, dai circa 80mila giovani che hanno concluso entro il 31 ottobre 2015 il percorso proposto all'interno del programma, agli oltre 194mila di fine marzo 2016 (figura 3.6).

Figura 3.6 - Tassi di inserimento occupazionale a 1 mese, a 3 mesi e a 6 mesi dalla conclusione del percorso nel programma Garanzia Giovani e popolazioni di riferimento



Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

I tassi di inserimento mostrano un andamento crescente con il passare dei mesi dall'uscita dal programma. Risultano, infatti, occupati un mese dopo la conclusione del percorso in Garanzia Giovani il 34,5% dei giovani, tre mesi dopo il 39,7% e sei mesi dopo il 43,8%.

La percentuale di occupati nei tre periodi considerati aumenta con l'aumentare dell'età e al crescere dei titoli di studio. Rispetto alle caratteristiche individuali dei giovani, i tre tassi registrano infatti valori più elevati per gli uomini, per la classe di età 25-29 anni e per chi è in possesso di un titolo di studio di livello universitario.

Occorre ricordare che si sta considerando solo uno dei possibili esiti positivi del programma, cioè l'occupazione dipendente, mentre le misure della Garanzia Giovani dedicate alla fascia dei 15-18enni con bassi livelli di istruzione sono finalizzate in via prioritaria al reinserimento nei percorsi di istruzione e formazione professionale. In altre parole, i minor tassi di inserimento osservati relativi a quest'ultima fascia di popolazione potrebbero essere più che compensati dalla quota di giovani recuperati all'interno di percorsi di studio.

A livello territoriale i tassi di inserimento mostrano, come atteso, andamenti decrescenti spostandosi progressivamente dalle aree settentrionali a quelle meridionali del Paese. Se si guarda agli esiti di medio periodo, però, tali differenze si attenuano.

3.4 Inserimenti occupazionali del tirocinio extra-curricolare

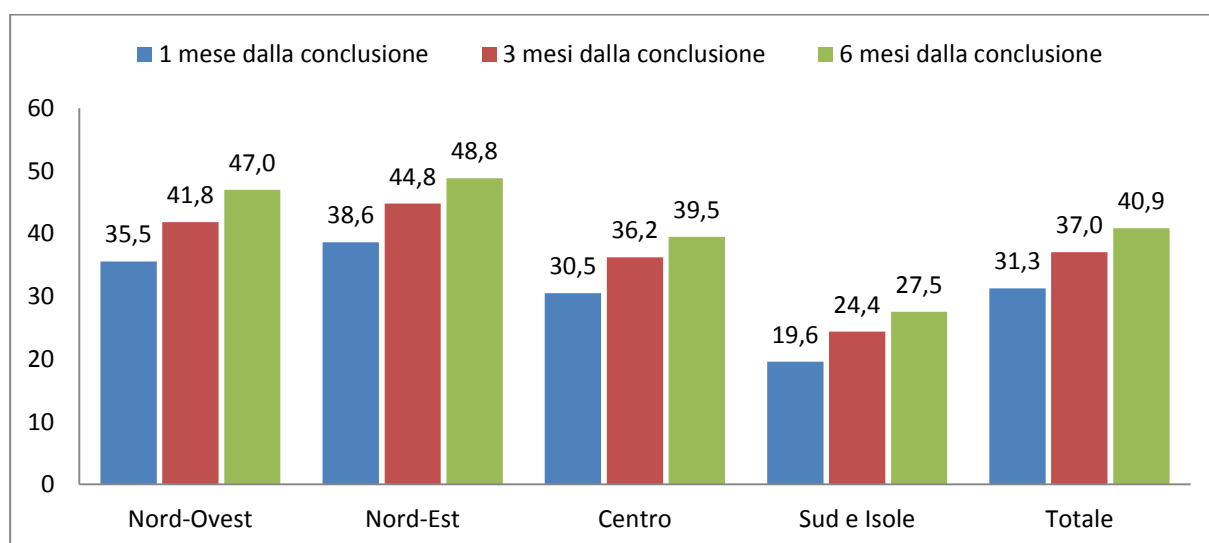
Il tirocinio extra-curricolare ha rappresentato la misura largamente più utilizzata nell'ambito del programma, sia per diffusione geografica che per numero di giovani coinvolti: circa il 70% dei giovani che hanno completato un percorso in Garanzia Giovani ha svolto un tirocinio extra-curricolare. Si evidenzia un forte incremento nell'attuazione a partire dall'ultimo trimestre del 2015 dove è aumentato considerevolmente il peso dei giovani che vivono nelle regioni del Mezzogiorno: circa il 56,2% dei tirocini considerati ha avuto termine tra novembre 2015 e marzo 2016 e il 43% dei tirocinanti vive nell'area del Sud e delle Isole.

A fronte di un tasso di inserimento lordo osservato a due anni dall'avvio del programma per la generalità delle misure di garanzia giovani pari al 37,8%, quello per i giovani che hanno terminato un tirocinio è pari al 36,6%. Ogni 100 assunti a seguito di un tirocinio, 21 giovani trovano un lavoro incentivato con un bonus Garanzia Giovani.

Prendendo in considerazione l'insieme dei tirocini conclusi entro il 31 ottobre 2015, per i quali è possibile calcolare gli inserimenti in tutti e tre gli istanti temporali considerati, il tasso di inserimento a 6 mesi risulta superiore di 9,6 punti percentuali rispetto al tasso di inserimento ad 1 mese (figura 3.11).

Nel Mezzogiorno si verifica il più alto incremento relativo nei tassi di inserimento nel passaggio dall'immediato al medio periodo: il tasso di inserimento passa dal 19,6%, ad un mese dalla conclusione del tirocinio, al 27,5% a 6 mesi dalla conclusione comportando un incremento in termini relativi del 40,6%.

Figura 3.11 - Inserimenti occupazionali immediati e di breve/medio periodo dei giovani che hanno concluso tirocini extra-curricolari entro ottobre 2015



Fonte: Elaborazioni ISFOL su dati MLPS-BDPAPL (dati al 31/03/2016)

4 LA GARANZIA GIOVANI IN EUROPA

4.1 Il contesto iniziale della disoccupazione e dell'inattività

Quando nell'aprile 2013 il Consiglio europeo ha adottato la Raccomandazione che istituisce la Garanzia Giovani, la situazione occupazionale giovanile era considerata inaccettabile: 5,5 milioni di giovani disoccupati in Europa (1,4 milioni in più dall'inizio della crisi economica), un tasso di disoccupazione del 23,6%, la quota di giovani che non studiano e non lavorano salita al 13,2%, ben 7,5 milioni di giovani NEET.

In aggiunta, tra il 2008 e il 2012, si è assistito ad un peggioramento medio della situazione occupazionale giovanile e ad un significativo aumento della divergenza tra i Paesi europei.

4.2 Analogie e differenze nel disegno e nell'implementazione

La variabilità tra i Paesi e, in particolare, la diversa composizione all'interno dei NEET tra disoccupati e inattivi, rappresentano un utile riferimento per la comparazione delle scelte e delle misure attraverso le quali è stata implementata la Garanzia Giovani in ciascun contesto nazionale, dalle modalità di accesso all'iniziativa, al tipo di politiche attive offerte, al potenziamento delle strutture informatiche per il monitoraggio del programma.

In tutti i Piani sono state inserite azioni volte a migliorare l'efficacia dei servizi, prevedendo il rafforzamento delle risorse umane, strumentali e tecnologiche, introducendo servizi dedicati ai giovani e sviluppando metodologie innovative di gestione degli utenti che in alcuni casi si inseriscono all'interno di processi di riforma dei Servizi pubblici per l'impiego.

Tutti i Paesi hanno previsto interventi finalizzati ad assistere la transizione tra la scuola e il lavoro e a prevenire l'abbandono precoce degli studi, programmando percorsi di reinserimento dei giovani nel sistema formativo e altri volti a favorire la formazione professionale e ad aumentare le opportunità o la qualità dell'apprendistato.

Molte esperienze di lavoro previste in Garanzia Giovani prevedono un incentivo finanziario aggiuntivo per le imprese che assumono i giovani iscritti al programma. In tal senso, queste misure agiscono sulla domanda di lavoro dei giovani, mirando a premiare la stabilità occupazionale e a tutelare maggiormente i giovani più svantaggiati. Il bonus occupazionale italiano, che varia nell'importo a seconda della durata dell'esperienza lavorativa e del livello di profilazione del giovane, ne rappresenta un esempio. Anche in Polonia sono previsti incentivi per l'assunzione e la continuità occupazionale dei giovani al di sotto dei 25 anni; in Belgio, gli incentivi alle imprese che assumono giovani sono associati a *in-work benefit* per il giovane iscritto al programma che continua a ricevere parte del sussidio di disoccupazione.

Se la creazione diretta di posti di lavoro rappresenta la misura meno comune tra i piani, tutti i piani contengono misure per stimolare e sostenere l'imprenditorialità e l'autoimpiego dei giovani.

4.3 Il quadro aggiornato a due anni dall'avvio

L'osservazione degli andamenti della disoccupazione e dei NEET nei primi anni di attuazione della Garanzia Giovani mostra un miglioramento complessivo e una tendenza alla convergenza tra i Paesi. In riferimento al tasso di disoccupazione giovanile tra il 2014 e il 2015, difatti, si registra che, a fronte di un calo generale a livello europeo del tasso di poco meno di 2 punti percentuali (passato dal 22,2% al 20,4%), mentre per alcuni Paesi a bassa disoccupazione si sono verificate diminuzioni meno significative o addirittura aumenti nei tassi, i Paesi ad elevata disoccupazione hanno registrato una diminuzione dei tassi superiore a quanto avvenuto mediamente in Europa: per Italia, Croazia e Grecia si è verificata una diminuzione di circa 2,5 punti; per la Spagna il calo è stato del 4,9%. Certamente lo scarto pari a 42,6 punti percentuali tra i casi estremi della Grecia e della Germania è ancora molto elevato.

Una tendenza alla convergenza si osserva anche nella percentuale di NEET tra i Paesi, che, a fronte di un leggero calo a livello medio europeo, registra, per la quasi totalità dei Paesi con tassi elevati, diminuzioni più significative che a livello medio. Anche la situazione dei giovani attivi in cerca di occupazione da più di un anno mostra segni di miglioramento: tra il 2014 e il 2015 i tassi di disoccupazione giovanile di lunga durata sono diminuiti ovunque e sono passati, a livello medio europeo, dal 7,8 al 6,5, registrando una tendenza dei Paesi europei a convergere. La diminuzione più alta, pari a 4,6 punti, si è avuta in Spagna, mentre in Italia il tasso è sceso di 3,1 punti.