

DUE ANNI DI ATTUAZIONE DELLA GARANZIA PER I GIOVANI: UN BILANCIO TECNICO-OPERATIVO♣

♣ Il gruppo di lavoro è stato coordinato da Olivier La Rocca – coordinatore scientifico Gianfranco Zucca. Per informazioni, si prega di contattare Olivier La Rocca (o.larocca@europartnersnetwork.eu).

INDICE

1. PREMESSA

Gianfranco Zucca

2. LE SCELTE DEI PAESI MEMBRO PER L'ATTUAZIONE DELLA YOUTH GUARANTEE

Leonardo Doni, Gabriele Mammì, Licia Ottavi, Alejandra Jimenez

3. LA STRATEGIA DI COMUNICAZIONE E PROMOZIONE DI GARANZIA GIOVANI

Damiano Uccheddu

3.1 L'informazione dei giovani europei sulle opportunità della YG

3.2 Senza passare per i social media

4. IL MONITORAGGIO DELLA GARANZIA GIOVANI

Gianfranco Zucca

4.1 Un disegno di monitoraggio a tre livelli: le indicazioni comunitarie

4.2 La soluzione italiana

4.3 I dati di monitoraggio a due anni dall'avvio del programma

5. LA FRAINTESA FUNZIONE PROMOZIONALE DEL MONITORAGGIO

Gianfranco Zucca

APPENDICE STATISTICA

1. PREMESSA

Il primo maggio 2016 ha segnato il secondo anno di attuazione del programma Garanzia Giovani. Come è noto questa iniziativa è nata per rispondere all'emergenza NEET (i giovani che non studiano e non lavorano) e, in Italia, prevede l'impiego complessivo di oltre un miliardo e mezzo di euro. Per la rilevanza della *issue* e la portata dell'investimento la *Youth Guarantee* (YG) è il più imponente intervento di politica attiva del lavoro mai realizzato in Italia. A distanza di un anno dalla pubblicazione "Garanzia Giovani. Come stanno le cose a un anno dall'avvio"¹ Europartners torna sull'argomento per verificare come stia evolvendo la situazione.

In questo lavoro intendiamo affrontare alcune questioni cruciali nell'implementazione di un programma su scala così ampia. Si tratta di funzioni ausiliarie all'attuazione della Garanzia Giovani, dal cui buon funzionamento dipende l'efficacia delle misure previste. La prima è la promozione, ossia le attività di comunicazione e informazione verso i destinatari al fine di incentivarne la partecipazione. È evidente che i NEET siano un gruppo sociale cresciuto in un ambiente nel quale la comunicazione digitale è prevalente, di conseguenza ci si aspetta che la promozione della Garanzia Giovani sia basata soprattutto su internet e i *social media*. Nella Sezione 3 si entrerà nel merito delle strategie di comunicazione della Garanzia Giovani, anche tenendo conto del livello di informazione dei giovani italiani (e non solo) misurato attraverso un'indagine *ad hoc* di Eurobarometro.

Il secondo punto di osservazione è il monitoraggio della Garanzia Giovani. Considerando l'ampiezza e la complessità dell'intervento: osservare i flussi di utenza, registrare gli input e gli output del programma, le risorse economiche e umane impiegate è un'azione cruciale per verificare l'andamento dell'intervento e raccogliere *feedback* utili a migliorare la strategia di attuazione. Le indicazioni comunitarie prevedono un sistema molto complesso che opera su diversi livelli. Nel corso del primo anno, l'Italia ha attuato solo in parte le azioni previste, nei secondi dodici mesi ci sono state alcune integrazioni che verranno analizzate nella Sezione 4.

Prima di entrare nel merito degli aspetti più tecnici può essere opportuno rammentare lo schema generale della Garanzia Giovani. A questo scopo, il caso italiano sarà inserito nel contesto delle scelte fatte degli altri stati membri.

2. LE SCELTE DEI PAESI MEMBRO PER L'ATTUAZIONE DELLA YOUTH GUARANTEE

La Commissione europea sta seguendo da vicino l'attuazione della YG, sollecitando i Paesi membro a fornire dati, informazioni e continui aggiornamenti sulle proprie scelte di policy. Tra i numerosi documenti disponibili, i *country report* della DG Employment, Social Affairs & Inclusion, contenenti anche il parere dell'Employment Committee (EMCO), sulle scelte di ogni singolo paese, rappresentano una fonte preziosa perché permettono di analizzare in ottica comparata il funzionamento della YG in Europa e collocano il programma italiano in uno scenario più ampio nel quale rinvenire affinità e divergenze con altri paesi. L'analisi che segue è dunque basata sulla lettura comparata dei *country report*, finalizzata a individuare le principali direttrici di applicazione della YG in Europa.

1. Cfr. Europartners-Estrogeni, a cura di, *Garanzia Giovani. Come stanno le cose a un anno dall'avvio*, Roma: Edizioni Efestò, 2015.

Per facilitare la lettura, si presentano le direttrici di sviluppo della YG in termini di opzioni di *policy*. Ovviamente, riferendo le scelte di un determinato paese membro a una direttrice specifica si compie una semplificazione poiché nell'attuazione di un programma su larga scala come la YG possono essere compresenti differenti direttrici di sviluppo, tuttavia si ritiene che evidenziare le peculiarità delle politiche di supporto all'occupazione giovanile possa essere utile al fine di comprendere meglio le scelte dell'Italia. Di seguito, quindi, si presentano i principali poli di sviluppo della YG in Europa.

- i. *Riduzione della differenze di opportunità occupazionali per i giovani*: nei piani di attuazione della YG è possibile individuare una direttrice di sviluppo finalizzata alla riduzione delle forme di segmentazione del mercato del lavoro. In particolare, si riscontra in paesi come Austria, Germania e Svezia un'attenzione specifica nei confronti delle difficoltà di inserimento lavorativo delle seconde generazioni di immigrati: i figli, spesso nati nel paese di immigrazione, sono un target che gode di opportunità inferiori rispetto ai giovani di origine nazionale. In molti casi, il problema riguarda le credenziali formative in ingresso (dovute a percorsi scolastici inadeguati), in altri casi, si hanno delle vere e proprie forme di discriminazione dovute a pregiudizi e stereotipi su base etnica. Sotto questo profilo, il caso dei giovani di origine Rom è esemplare. Le comunità Rom sono tra le maggiormente discriminate sia sotto il profilo educativo, sia dal punto di vista delle opportunità di inserimento lavorativo. I giovani appartenenti a questo gruppo etnico spesso subiscono una doppia discriminazione. Alcuni paesi europei hanno usato la YG per contrastare il trattamento differenziale subito dai ragazzi di origine Rom: Romania e Bulgaria sono gli stati membri che in modo più esplicito hanno previsto misure di supporto per i giovani di *romani*. In Portogallo invece sono state implementate delle misure specifiche rivolte ai giovani provenienti da famiglie povere con la finalità di ridurre il gap dato dalle differenze di classe e ceto sociale. A Malta invece sono state realizzate iniziative volte a ridurre la discriminazione di genere nei confronti delle giovani donne, soggetti che in un mercato del lavoro fortemente maschilizzato hanno difficoltà nettamente superiori a trovare un'occupazione.

Negli altri stati membri la YG è stata usata in modo trasversale progettando forme di supporto rivolte alla popolazione giovanile nel suo complesso. In generale tale scelta appare coerente con l'obiettivo di ridurre la disoccupazione giovanile *tout court*; tuttavia colpisce la scelta di paesi con folte ed eterogenee comunità immigrate – come ad esempio, la Francia, il Regno Unito, il Belgio e, in misura minore, l'Italia – di non prevedere misure *ad hoc* per compensare il dualismo occupazionale che interessa i giovani di seconda generazione. Corre l'obbligo di notare che spesso la discriminazione nel mercato del lavoro è la molla che può far scatenare e legittimare comportamenti devianti e violenti, soprattutto se viene esperita in contesti sociali ghettizzati e marginalizzati. Non a caso, i quartieri periferici di città come Parigi, Bruxelles e Londra negli anni sono stati, a turno, teatro di tensioni, rivolte e, purtroppo, anche luoghi nei quali sta attecchendo un radicalismo sociale e religioso estremamente pericoloso.

Una componente fondamentale di questa direttrice di sviluppo della YG è data anche dall'esigenza di migliorare la capacità di contatto con i segmenti giovanili "difficili": gli investimenti in campagne di comunicazione specifiche e modalità differenziali di accesso ai servizi, sviluppate in Germania, Polonia e Bulgaria, sono la cifra di una strategia che riconosce l'importanza di considerare i giovani non come

un target indifferenziato, bensì come un composito insieme di individui differenti per *background* socio-culturale, biografie familiari ed esperienze di vita. Nei paesi nei quali l'immigrazione ha modificato in modo significativo la composizione della popolazione questo è un presupposto imprescindibile per realizzare interventi realmente efficaci.

- ii. *Contenimento degli skills mismatch*: la seconda direttrice di attuazione della YG consiste nella riduzione degli effetti di *skill mismatch*, ovvero nel favorire inserimenti nei quali la posizione ricoperta sia coerente con le competenze e le credenziali formative dei giovani. Come è noto, la disoccupazione giovanile, non è l'unica disfunzione del mercato del lavoro che coinvolge i giovani. L'inadeguato abbinamento tra profilo professionale e occupazione disponibile è un'esperienza che molti giovani hanno conosciuto. Non è infrequente che l'uscita dalla condizione di disoccupazione comporti l'accettazione di un lavoro distante dalle proprie capacità e interessi. A ciò occorre aggiungere che lo *skill mismatch* quasi sempre implica retribuzioni inferiori, forme di sotto-inquadramento o, nei casi peggiori, situazioni di disoccupazione intellettuale. Ovviamente, le asimmetrie tra domanda e offerta di lavoro possono assumere anche una direzione inversa: soprattutto i giovani che hanno interrotto precocemente gli studi o hanno avuto percorsi formativi irregolari scontano un deficit di competenze che rende ancor più difficoltoso l'inserimento lavorativo o, quantomeno, si trovano ad essere impiegati in lavori scarsamente qualificati e socialmente penalizzati. Gli stati membri che hanno scelto di usare la YG per contrastare questi malfunzionamenti sono soprattutto Germania, Finlandia, Austria, Ungheria, Lituania, Lussemburgo e Regno Unito. Nella pratica, le misure adottate sono di due tipi: da una parte, azioni di orientamento nelle fasi di transizione dalla scuola al lavoro, così da mitigare le situazioni di potenziale *mismatching*; dall'altra, interventi a carattere formativo o professionalizzante volti a recuperare la distanza tra competenze e richieste del mercato del lavoro.

Nella maggioranza degli stati membri queste considerazioni non hanno trovato spazio nella programmazione della YG: ha prevalso un'ottica che privilegia la fuoriuscita dalla condizione di inattività a prescindere dalla qualità della posizione ottenuta. Per cui in molti schemi di attuazione, il conseguimento di una qualsiasi posizione lavorativa è considerato un risultato valido e auspicabile.

- iii. *Miglioramento delle modalità di primo inserimento nel mercato del lavoro*: in paesi come Lettonia, Estonia, Lituania, Polonia e Grecia la YG è usata per migliorare il primo inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Questa declinazione risponde all'esigenza di offrire un'opportunità occupazionale prima che i ragazzi optino per l'emigrazione all'estero. Le misure come My First Job in Estonia sono pensate per supportare la domanda di lavoro dei giovanissimi: nei paesi del Nord-Est Europa la tendenza a entrare precocemente nel mondo del lavoro si combina con una pensione all'estero molto forte. Al fine di non depauperare il capitale umano nazionale, i governi hanno scelto di supportare maggiormente i giovani in uscita dal sistema formativo tentando di trattenere almeno una parte di loro.

All'opposto, in Irlanda e Regno Unito, Slovenia e Svezia, nazioni nelle quali il mercato del lavoro è molto dinamico sia in entrata sia in uscita, ha prevalso l'esigenza di risolvere il problema della stabilità occupazionale. La frequenza con la quale i

giovani passano da un lavoro all'altro ha come conseguenza limitate opportunità di carriera e una propensione all'abbandono scolastico in favore di un inserimento nei gradini più bassi della scala occupazionale. Il lavoro dequalificato per quanto penalizzante dal punto di vista retributivo è attraente perché permette una prima indipendenza dalla famiglia e una relativa autonomia; a lungo andare, tuttavia, rappresenta una "trappola", soprattutto se agito da soggetti con basse competenze professionali. Bisogna inoltre ricordare che per i giovani senza qualifiche specifiche gli episodi di disoccupazione possono essere più lunghi soprattutto in una situazione nella quale l'impiego nel basso terziario è conteso anche dai lavoratori immigrati, in età adulta e con maggiore capacità di sopportare le discriminazioni sul lavoro. Un caso esemplare è quello svedese: nel paese scandinavo sono stati fatti forti investimenti per riportare i giovani dequalificati all'interno del sistema formativo. In generale, la stabilizzazione dell'occupazione giovanile è una sfida che è stata raccolta soprattutto da quei paesi nei quali la dinamica tra domanda e offerta di lavoro è più sostenuta.

- iv. *Rafforzamento delle capacità di supporto dei PES (Public Employment Services):* il ruolo dei servizi pubblici per l'impiego è una delle declinazioni della YG maggiormente trasversali, poiché la capacità di intermediazione, supporto e orientamento è cruciale per il corretto ed equo funzionamento del mercato del lavoro. I paesi europei hanno affrontato la questione da due diversi punti di vista.
 - a. Razionalizzazione della rete: a seconda della conformazione della rete nazionale dei servizi pubblici per l'impiego, la YG è servita, alternativamente, per unificare servizi diversi in un'unica centrale operativa in grado di seguire e supportare l'utente lungo tutta la catena di interventi per lui previsti (è questa la ricetta finlandese) oppure, come è stato fatto in Lituania e Danimarca, per ampliare e rendere più capillare la rete, così da intercettare anche quei segmenti di utenza residenti nelle aree più periferiche.
 - b. Adeguamento delle infrastrutture telematiche: in Romania, Francia, Grecia e Spagna le risorse comunitarie della YG hanno finanziato investimenti finalizzati all'infrastrutturazione telematica dei servizi pubblici per il lavoro. La creazione di piattaforme unificate e la messa in comune dei database è stata finalizzata a migliorare le procedure di identificazione degli utenti.

Al di là dell'adeguamento tecnico-operativo, si riscontra in molti paesi dell'Unione (soprattutto in Spagna, Portogallo, Italia) una difficoltà da parte dei PES a entrare in contatto con i segmenti di utenza più "difficili" e marginali. Le campagne di comunicazione e promozione non sono risultate sufficientemente efficaci per superare un deficit, spesso pluriennale, di comunicazione con i giovani.

- v. *Elaborazione di misure preventive alla marginalità occupazionale:* la predisposizione di misure preventive all'acquisizione di una condizione di NEET è una strada poco battuta tra i paesi dell'Unione. Gli unici interventi significativi sono stati realizzati in Estonia con l'organizzazione di workshop di orientamento con studenti pre-adolescenti tra gli 8 e i 12 anni; oppure in Danimarca si è investito sul migliorare l'attrattività della formazione professionale con l'obiettivo di prevenire l'abbandono scolastico

precoce; infine, in Romania sono stati fatti investimenti nella formazione dei docenti delle scuole superiori. Al di là di questi interventi, nella maggior parte dei paesi UE, la YG ha avuto una funzione prevalentemente “riparativa”: le misure previste sono andate a tamponare una situazione di marginalità occupazionale dei giovani senza premurarsi di intervenire sulle possibili cause. Ciò può essere dipeso anche dal fatto che le azioni preventive, di norma, manifestano degli effetti nel medio periodo, al mentre l’orizzonte temporale del programma era meno esteso. Tale contraddizione è rinforzata anche dal quadro comune di monitoraggio previsto dalla Commissione Europea, in virtù del quale si richiede agli stati membri di monitorare gli effetti delle azioni al massimo a un anno dall’implementazione.

- vi. *Creazione di un contesto normativo favorevole all’occupazione giovanile*: alcuni dei principali paesi dell’Unione hanno scelto di usare la YG per creare un contesto normativo favorevole ad aumentare l’occupazione giovanile. Nei paesi baltici, in Olanda e in Italia si è scelto di offrire alle imprese degli incentivi fiscali per l’assunzione dei giovani. È questa una misura tipica che tuttavia presta il fianco all’obiezione per la quale incentivare le aziende non crea occupazione stabile poiché una volta terminati gli sgravi fiscali le imprese potrebbero licenziare i lavoratori assunti. Un secondo livello di intervento ha riguardato la normativa specifica che regola il funzionamento del mercato del lavoro. In Italia, Olanda e, più di recente in Francia, sono in programma o già sono state realizzate importanti modifiche della legislazione sul lavoro, riforme improntate a rendere più flessibile la dinamica di domanda e offerta. Queste iniziative hanno avuto, in alcuni casi, delle resistenze sociali significative (soprattutto in Francia). Prima in Gran Bretagna e, successivamente, in Italia, Grecia e Cipro è stata realizzata anche una riforma del sistema educativo con l’obiettivo di ridurre l’abbandono scolastico (nel Regno Unito portato sino a 18 anni, di cui gli ultimi due di training). In entrambe i casi, si è intervenuti soprattutto sul raccordo tra scuola e imprese, offrendo agli studenti maggiori opportunità di fare esperienze di formazione-lavoro.

Nel complesso, la scelta di intervenire a livello normativo, anche “solo” riorganizzando il sistema scolastico, può essere considerata una strategia preventiva i cui effetti potranno essere apprezzati solo a distanza di qualche anno.

- vii. *Riduzione delle asimmetrie territoriali nel funzionamento del sistema formazione-lavoro*: per alcuni stati membri la YG è stata l’occasione per intervenire in modo incisivo su alcuni storici divari territoriali. Belgio e Italia (ma anche Spagna, Bulgaria e Portogallo) presentano al loro interno delle differenze di sviluppo economico che, ovviamente, influiscono anche sulla capacità dei mercati del lavoro locali di assorbire le nuove leve professionali, originando squilibri e flussi di mobilità geografica. Il Meridione e la Vallonia sono da decenni una priorità per i Governi nazionali, la disoccupazione giovanile in queste aree è alta ed ha acquisito carattere quasi strutturale. Concentrare le risorse e gli sforzi su queste aree è dunque naturale. In Italia, si è scelta una forma di sostegno particolare: i giovani residenti nel Meridione hanno la possibilità di usufruire dei benefici della YG in un’altra regione.

Prospetto 1 – Tavola comparativa delle direttrici di applicazione della YG nei paesi europei (EU28)

PAESE MEMBRO	POLICY OPTIONS						
	Riduzione della differenza di opportunità occupazionali per i giovani	Contenimento degli <i>skills mismatch</i>	Miglioramento delle modalità di primo inserimento nel mercato del lavoro	Rafforzamento delle capacità di supporto dei PES (<i>Public Employment Services</i>)	Elaborazione di misure preventive alla marginalità occupazionale dei giovani	Creazione di un contesto normativo favorevole all'occupazione giovanile	Riduzione delle asimmetrie territoriali nel funzionamento del sistema formazione-lavoro
Austria	X	X					
Belgio	X						X
Bulgaria	X						
Cipro				X			X
Croazia			X	X			
Danimarca				X	X		
Estonia			X		X		
Finlandia		X		X			
Francia	X			X		X	
Germania	X	X					
Grecia			X	X		X	
Irlanda			X				
Italia			X			X	X
Lettonia			X				
Lituania		X	X	X			
Lussemburgo		X					
Malta	X						
Paesi Bassi	X					X	
Polonia			X				
Portogallo	X			X			X
Regno Unito	X	X	X			X	
Repubblica ceca				X		X	
Romania	X			X	X		
Slovacchia		X		X			
Slovenia			X	X			
Spagna				X			X
Svezia	X		X				
Ungheria	X	X					
Totale	12	8	10	13	3	6	5

Fonte: elaborazione Europartners Network 2016

Le sette *policy options* descritte sopra non sono l'una alternativa all'altra: anzi, a seconda della situazione socio-economica del paese, possono essere proficuamente combinate tra loro. Per limitarsi alla situazione italiana occorre dire che la scelta di concentrare gli interventi sul rafforzamento della rete dei servizi e sulla riduzione dei divari territoriali evidenzia la presa d'atto da parte del Governo che il problema della disoccupazione giovanile è talmente ampio e radicato da richiedere un intervento a livello di sistema. Sotto questo profilo appare coerente anche la scelta di guardare soprattutto alle opportunità di primo impiego, perché il problema di molti giovani italiani consiste proprio nel fatto di non avere alcuna esperienza nel mondo del lavoro. Si comprende anche il perché tra le varie opportunità offerte agli utenti all'interno di Garanzia Giovani ci siano anche esperienze non prettamente lavorative (come il servizio civile). Le scelte del nostro paese non sono però esenti da critiche poiché il mercato del lavoro nazionale è affetto da disfunzioni e forme di discriminazione molto radicate e potenti: una per tutte quella nei confronti delle donne. Inoltre, non bisogna dimenticare che in Italia il fenomeno migratorio si sta rapidamente evolvendo in senso intergenerazionale per cui di qui a poco ci sarà la necessità di confrontarsi con l'inserimento lavorativo di un numero crescente di giovani di origine straniera, con il loro (legittimo) carico di aspettative. In altre parole,

l'impressione è che per l'Italia la YG sia solo il primo passo: non essendosi mai posta in modo esplicito il problema del supporto all'occupazione giovanile, ci si è trovati a dover cominciare "da zero", programmando interventi il più estesi possibile e rivolti a una platea indifferenziata di utenti. Una strategia che per forza di cose non si è potuta focalizzare su fenomeni specifici, cosa che in futuro si sarà comunque costretti a fare.

3. LA STRATEGIA DI COMUNICAZIONE E PROMOZIONE DELLA YG IN ITALIA

Secondo alcuni studi la condizione di NEET si combina a una situazione di isolamento sociale o più genericamente di progressivo indebolimento della rete di relazioni². Il primo problema per un intervento di supporto verso questo target è dunque entrare in contatto con loro poiché i canali di comunicazione tipici degli interventi di politica del lavoro possono non essere funzionali. L'ISTAT rileva che la condizione di NEET in Italia è più di frequente legata al fenomeno dello scoraggiamento occupazionale e meno alla condizione di disoccupazione³: si tratta quindi di giovani che hanno perso la speranza di trovare lavoro e per cui non frequentano i servizi per il lavoro (pubblici o privati che siano) e presumibilmente neanche usano internet con finalità di *job searching*. Entrare in contatto con un segmento di popolazione con queste caratteristiche non è sicuramente facile e richiede una scelta ponderata delle strategie informative.

Un primo riscontro per valutare le scelte di promozione e comunicazione del programma in Italia è offerto dai dati di una recente indagine Eurobarometro rivolta ai giovani dei 28 stati membri.

3.1 L'informazione dei giovani europei sulle opportunità della YG

Tra marzo e aprile 2014, il Parlamento Europeo ha commissionato un'inchiesta campionaria destinata a indagare in quale misura i giovani europei siano a conoscenza del programma Garanzia Giovani⁴. L'indagine ha coperto tutti i 28 stati membri dell'Unione Europea ed è basata su un campione rappresentativo della popolazione giovanile (dunque è rivolta a chi, più di tutti, dovrebbe essere interessato all'iniziativa). Più nello specifico, si tratta di un'indagine CATI estesa a 13.437 persone con un'età compresa tra i 16 e i 30 anni. Oltre alle consuete informazioni socio-demografiche (genere, età, anni di istruzione, posizione nel mercato del lavoro, ecc.), l'indagine ha rilevato anche una serie di informazioni molto interessanti, tra cui la mobilità del giovane all'interno dell'Unione Europea (per motivi di studio, formazione o lavoro) e la percezione dell'emarginazione dei giovani all'interno del proprio paese. Il grado di conoscenza del programma Garanzia Giovani è stato rilevato ponendo all'intervistato la seguente domanda: «Ha mai sentito parlare dell'iniziativa dell'UE denominata "Garanzia per i giovani", mirata a combattere la disoccupazione giovanile?». A tale domanda, l'intervistato è stato chiamato a rispondere: «Sì e ne conosco i dettagli», «Sì, ma non so cosa sia» oppure «No». Come si nota chiaramente nella tabella 1, pare che la maggior parte dei giovani europei non

2. Cfr. Enrico Nerli Ballati, "Analisi comparativa a livello europeo. Un modello italiano per il fenomeno dei NEET" in Maria Stella Agnoli, a cura di, *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca sui giovani NEET*, Milano, FrancoAngeli, pp. 31-35

3. Cfr. ISTAT, *Rapporto annuale 2013. La situazione del paese*, Roma, 22 Maggio, 2013, pp. 121.

4. Cfr. European Parliament and DG Communication, Brussels (2014): Flash Eurobarometer 395 (European Youth 2014). TNS Political & Social [producer]. GESIS Data Archive, Cologne. ZA5908 Data file Version 1.0.0, doi:10.4232/1.11995.

abbia mai sentito parlare dell'iniziativa: quasi otto persone su dieci (79,2%) non ne hanno mai sentito parlare e solo una minima parte (3,7%) afferma di conoscere nel dettaglio l'iniziativa.

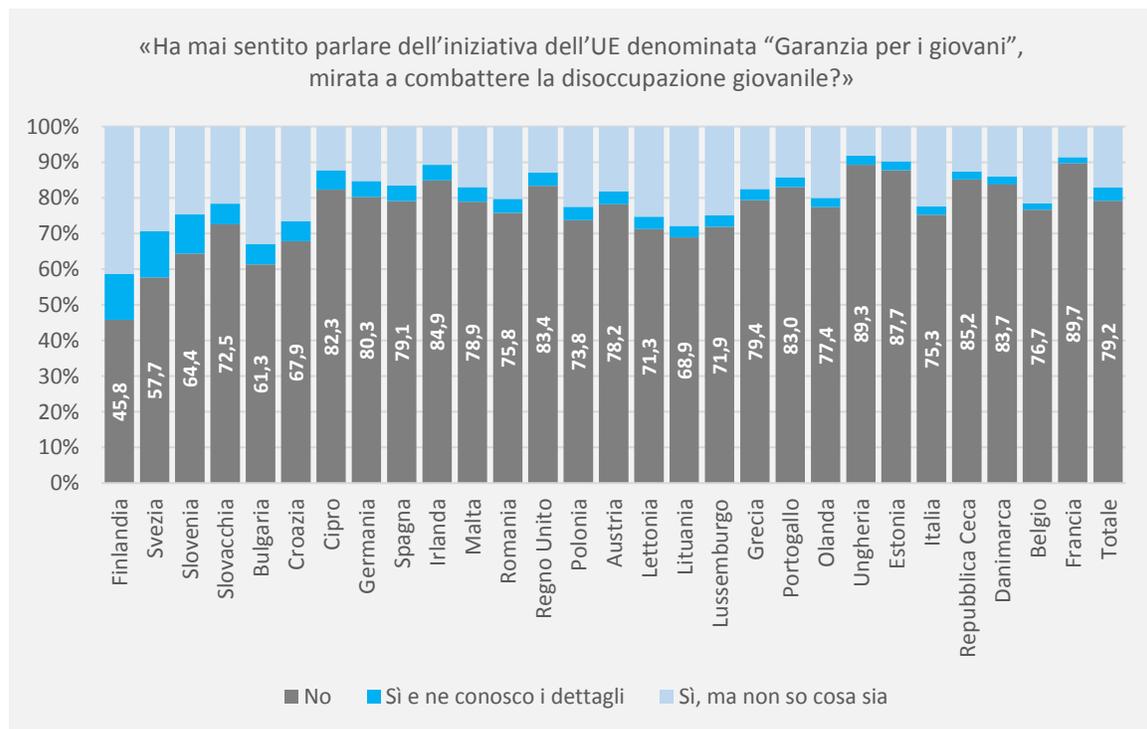
Tabella 1 – Il livello di informazione sulla Garanzia Giovani (N - Eu-28).

«Ha mai sentito parlare dell'iniziativa dell'UE denominata "Garanzia per i giovani", mirata a combattere la disoccupazione giovanile?»	%
Si e ne conosco i dettagli	3,7
Si, ma non so cosa sia	17,1
No	79,2
Totale (%)	100,0
Totale (N)	13.424

Fonte: Elaborazioni Europartners su dati Flash Eurobarometer 395 (European Youth 2014)

La conoscenza di Garanzia Giovani, tuttavia, si configura in maniera differente a seconda del contesto istituzionale in cui i giovani vivono. Come si può osservare nel grafico 1, per esempio, l'Italia mostra dei valori grossomodo in linea con la media europea, anche se la percentuale di giovani italiani che conoscono nel dettaglio l'iniziativa è nettamente più bassa rispetto alla maggior parte degli altri paesi. Ciò che più risalta dal grafico, tuttavia, è la più alta percentuale di conoscenza registrata in Finlandia e Svezia o in tutti i paesi dell'est Europa (fatta eccezione per Repubblica Ceca, Estonia e Ungheria).

Grafico 1 – Conoscenza di Garanzia Giovani per stato membro (UE28 - N=13.424)



Fonte: Elaborazioni proprie su dati Flash Eurobarometer 395 (European Youth 2014)

Restringendo ulteriormente la sguardo, si nota che la conoscenza di Garanzia Giovani si configura in maniera diversificata all'interno dello stesso contesto italiano. La percentuale di coloro che dichiarano di conoscere Garanzia Giovani è più elevata al Sud e nelle Isole: nel Meridione, ad esempio, quasi un terzo dei giovani (31.1%) ha sentito parlare di Garanzia

Giovani – anche se afferma di non sapere in che cosa consista l’iniziativa – contro il 16.2% del Nord-Ovest. Coloro che affermano di conoscere nel dettaglio Garanzia Giovani, invece, risiedono per la maggior parte nelle Isole (3.4%) e nel Nord-Ovest (3.2%).

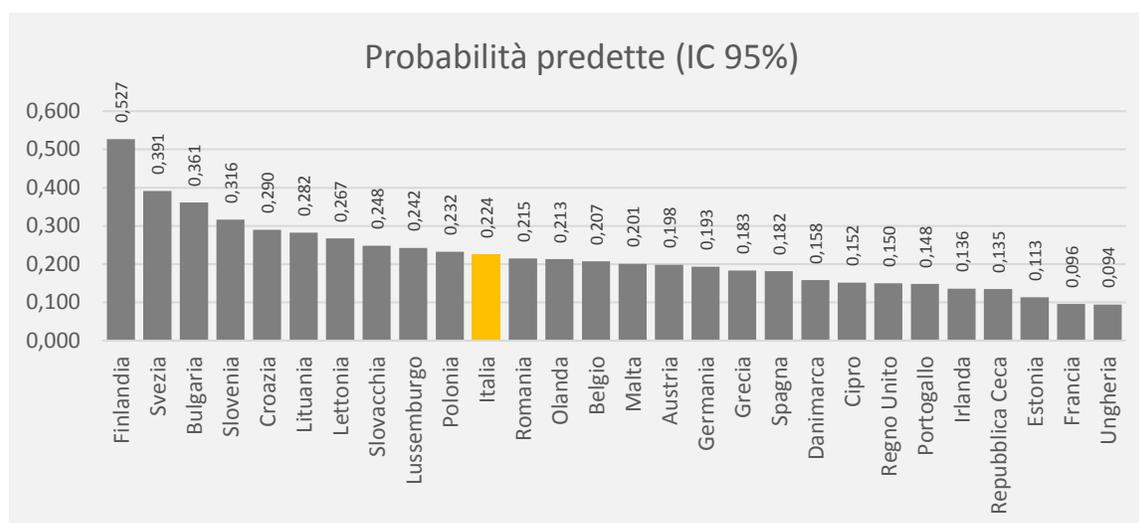
È chiaro che queste informazioni, oltre a indicare una generale disinformazione, dicono poco su quali fattori incidano sulle possibilità di conoscere Garanzia Giovani. Per andare al di là delle semplici statistiche descrittive, quindi, si è messo a punto un modello predittivo di regressione logistica binomiale, inteso ad analizzare la propensione relativa dei giovani europei alla conoscenza di Garanzia Giovani. La variabile dipendente del modello è stata costruita aggregando, da una parte, le due modalità di risposta «Sì e ne conosco i dettagli» e «Sì, ma non so cosa sia» e dall’altra il suo complemento: la modalità di risposta «No». In breve, le principali informazioni che si ricavano dalla lettura delle stime dei coefficienti del modello di regressione – presentato in appendice nella tabella C – possono essere sintetizzate in tre punti:

- a parità di altri fattori, aver fatto un’esperienza all’estero (per motivi di studio, di formazione o di lavoro) costituisce un importante predittore per la conoscenza di Garanzia Giovani;
- chi percepisce i giovani come un gruppo sociale emarginato o escluso dalla vita sociale ed economica, mostra anche una maggiore propensione relativa di conoscere Garanzia Giovani;
- rispetto a chi vive in un villaggio o in un’area rurale, chi abita in una grande città è meno propenso alla conoscenza di Garanzia Giovani.

Per dare un maggiore risalto al significato sostantivo e pratico di questi risultati – e tenendo conto del fatto che Garanzia Giovani è un’iniziativa indirizzata ai giovani non occupati e non frequentanti corsi di istruzione, formazione o tirocinio (NEET) – si sono calcolate (sulla base del modello di regressione presentato in precedenza) le probabilità predette di aver sentito parlare di Garanzia Giovani nei 28 stati membri dell’Unione Europea. Tali probabilità sono state elaborate rispetto a un preciso profilo di persona, avente le seguenti caratteristiche: maschio, di 23 anni, che non studia e ha un basso livello di istruzione, che non lavora, che coabita in un nucleo familiare composto di 3 persone, che vive in una piccola o media cittadina, che non ha mai fatto un’esperienza all’estero e che non ha la sensazione che, nel proprio paese, i giovani siano stati emarginati dalla crisi o esclusi dalla vita sociale ed economica. Alla luce di quanto fin qui detto, i dati presentati nel grafico 2 permettono di comparare diversi giovani NEET, residenti in contesti differenti ma aventi le stesse identiche caratteristiche osservate.

Le probabilità per un NEET di conoscere Garanzia Giovani si sono rivelate massime in Finlandia (52.7%) e minime in Francia e Ungheria (rispettivamente 9.6% e 9.4%). Le differenze fra stati sono spesso notevoli: per fare un esempio, se un soggetto residente in Italia, a parità di ogni altra condizione, fosse stato in realtà residente in Finlandia, avrebbe incrementato del 30.3% le proprie probabilità di aver sentito parlare di Garanzia Giovani. È interessante notare, inoltre, come 7 paesi dell’est Europa su 11 si collochino nella parte sinistra del grafico.

Grafico 2 – Probabilità di conoscere Garanzia Giovani negli stati membri dell’Unione Europea (UE28)⁵



Fonte: Elaborazioni Europartners su dati Flash Eurobarometer 395 (European Youth 2014)

Le questioni che potrebbero sollevare i risultati fin qui presentati non sono affatto banali, poiché è chiaro che una scarsa informazione sull’esistenza stessa dell’iniziativa sia uno dei principali ostacoli per l’efficacia del programma. Un primo passo utile da compiere, dunque, potrebbe essere quello di riuscire a comprendere quali siano state le strategie comunicative messe in atto nei paesi del Nord e dell’Est Europa, laddove si sono registrate le probabilità più alte di conoscere Garanzia Giovani. Ben più importante, sarà riuscire a intercettare le categorie di giovani che hanno mostrato una propensione molto bassa di conoscenza dell’iniziativa, tra cui i giovani che non hanno mai fatto un’esperienza all’estero o che vivono nelle grandi città.

3.2 Senza passare per i *social media*

Dal momento che Garanzia Giovani si rivolge a un’utenza per definizione *difficile*, come si raggiungono i giovani fuori dai circuiti della scuola e del lavoro? Le strade sono essenzialmente due: la prima è la comunicazione di tipo *broadcasting*, sui grandi media (televisione innanzitutto): negli scorsi mesi sulle reti RAI è circolato uno spot della promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L’obiezione è scontata: le reti RAI fanno parte della dieta mediale dei giovani? Lo spot può aver avuto un effetto indiretto, poiché magari è servito ai genitori dei ragazzi per sollecitare i figli a partecipare mentre i giovani sono maggiormente sensibili ad altri input quali i *social media* in genere. Al di là di semplicistiche osservazioni, è evidente che la comunicazione sui media tradizionali è di tipo indiretto, ossia funzionale a informare la cerchia familiare dei ragazzi.

La seconda è una strategia promozionale diretta e di tipo orizzontale, basata sull’effetto “passa parola” tipico dei *social media*. Twitter, ma ancor di più Facebook, possono essere canali di comunicazione molto potenti, poiché sono ormai parte integrante della quotidianità dei giovani italiani, per non parlare poi di YouTube e Instagram che essendo basati sulla

5. Per il dettaglio degli intervalli di confidenza cfr. la tabella A.

condivisione di video e foto interpretano al meglio una cultura giovanile nella quale la visualità ha un ruolo cruciale.

Tenuto conto delle scelte di comunicazione a supporto dell'attuazione del programma, nel bilancio critico a un anno era presente un capitolo dedicato a quanto fosse stata *(un)social* Garanzia Giovani. Il gioco di parole è giustificato dal fatto che analizzando la visibilità del programma sui principali *social media* si ottenevano riscontri veramente risibili: per dare un'idea delle proporzioni, un'iniziativa rivolta a più di due milioni di ragazzi nel mese di marzo 2015 ha generato qualche centinaio di post su Facebook, la maggior parte dei quali provenienti dalle pagine ufficiali degli enti pubblici che hanno gestito l'iniziativa sul territorio. Rispetto a un indicatore fondamentale per l'analisi della comunicazione sui social media, la cosiddetta *share of voice* (il peso in valore assoluto del messaggio)⁶ si riscontrava che i volumi più elevati di commenti si trovavano su Twitter. A seguito di un monitoraggio durato tutto il mese di marzo (2015), il giorno in cui si registrava il volume più elevato di commenti è stato il 26 marzo, in quella data veniva rilanciata la notizia delle contestazioni al ministro Poletti avvenute presso la Regione Lazio in occasione del convegno "Dall'Europa all'Italia". Twitter rispetto a Facebook sembrava essere più dinamico, anche se poi ai picchi corrispondevano delle rapide cadute di interesse nei giorni immediatamente successivi. In generale, il volume di conversazioni veicolate dal topic "garanzia giovani" è decisamente basso. Il risultato di Facebook è poi abbastanza sconcertante: in alcuni giorni, il numero di post è stato inferiore alle dieci unità.

Anche l'andamento di Twitter merita qualche considerazione: pur essendo quantitativamente più sostenuto, c'è da notare che il picco di scambi corrisponde con un evento "negativo". La centralità di Twitter merita anche un'altra considerazione. Almeno in Italia Twitter è un social media "adulto", usato da comunità di utenti più specifica che in altri paesi. Twittano soprattutto uomini politici, giornalisti, opinion leader e *influencer* di vario tipo: si tratta in altre parole di una comunità di persone per le quali la comunicazione è un lavoro o quasi.

Alla luce di questi dati, non si può dire che Garanzia Giovani sia stata al centro delle discussioni sulla rete. Non è quindi un caso che considerando le due indagini di *customer satisfaction* realizzate dall'ISFOL nella seconda metà del 2015 emergano dati coerenti con uno scenario di fallimento delle strategie informative del programma.

Circa un terzo dei presi in carico ha dichiarato di conoscere il programma Garanzia Giovani per effetto della strategia comunicativa legata ai Media (14%) e ai social Network (18,4%) [...]. Rilevante è stato, inoltre, il ruolo giocato dagli operatori presenti sul territorio (Centro per l'Impiego, APL e Centri di orientamento al lavoro: 26,3%) e, soprattutto, dal passaparola (37,1%) che, in qualche modo, è stato l'amplificatore delle campagne di comunicazione. [...] Uno degli effetti indiretti del Programma è stato quello di avvicinare ai Servizi per il lavoro nuova utenza: una consistente quota di giovani coinvolti (41,7%) non era mai entrata prima in un Centro per l'Impiego o in un'Agenzia per il lavoro⁷.

I dati riportati sono interpretati in modo singolare poiché la maggior parte degli intervistati dichiara di essere venuta a conoscenza del programma tramite passaparola. Volendo formulare una lettura più equilibrata dei dati si può affermare che le modalità di contatto con la Garanzia Giovani sono state differenziate e che la strategia comunicativa prevista si è rivelata efficace rispetto a una porzione del target di riferimento, pari a poco più

6. Per maggiori dettagli numerici è possibile consultare Europartners-Estrogeni, a cura di, *Garanzia Giovani. Come stanno le cose a un anno dall'avvio*, Roma: Edizioni Efestò, 2015.

7. Cfr. ISFOL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia*, Report mensile, Numero 4/2015, 29 Aprile, Roma, p. 18 e fig. 9.

di un quinto. È poi interessante notare come nel commento ai dati si eviti di collegare due informazioni tra loro legate. Il fatto che un quarto degli intervistati ha conosciuto Garanzia Giovani tramite gli operatori dei servizi per il lavoro andrebbe collegato al dato complementare per il quale il 58,3% dei soggetti presi in carico aveva già avuto rapporti con i servizi territoriali. Il commento, invece, mette in rilievo il dato minoritario legandolo, senza peraltro supportare l'affermazione con controlli statistici, all'efficacia della campagna di comunicazione. Sarebbe stato interessante disporre della distribuzione congiunta tra contatto con i servizi per il lavoro e canale di conoscenza del programma: purtroppo il report di monitoraggio non fornisce questa informazione. Al di là delle lacune analitiche, è lecito supporre che almeno nella fase iniziale la Garanzia Giovani abbia coinvolto soprattutto quei giovani già inseriti nella rete dei servizi territoriali, mentre non sia riuscita a intercettare quella fascia di popolazione giovanile in una situazione di maggiore isolamento sociale e comunicativo. La portata dei contatti veicolati dall'informazione sui media è, come già affermato, limitata per cui tale supposizione sembra essere credibile; purtroppo ISFOL non ha messo a disposizione riscontri empirici utili per una verifica.

Tuttavia altri elementi possono essere tratti dalla seconda rilevazione di *customer satisfaction*.

L'osservazione preliminare è rivolta ai canali attraverso i quali i giovani sono venuti a conoscenza del programma Garanzia Giovani [...]. In linea generale, l'amplificatore principale della campagna di comunicazione si conferma il passa parola tra amici, parenti e conoscenti (41,5%), anche grazie al supporto del web/social network (14,8%) e dei media (radio, tv e altri mezzi pubblicitari: 9,5%). Di rilievo anche il ruolo esercitato da Cpi, Apl e Col (22,8%), soprattutto se confrontato con quello di altri soggetti istituzionali, come per esempio scuole, università e centri di formazione professionale (4,8%). Per quanto riguarda i Cpi, in modo particolare, il contributo alla campagna informativa è risultato maggiore nelle regioni del nord-ovest (24%) e del nord-est (23%), più basso invece al centro (15,5%) e nelle regioni del sud (8,9%)⁸.

A distanza di qualche mese, aumenta il dato relativo al passaparola, mentre rimane stabile attorno a un quarto del totale l'apporto dei media e di internet; scende leggermente il contributo dei servizi territoriali con significative differenze territoriali. A riguardo c'è da rilevare che la presenza dei NEET è concentrata nelle regioni meridionali proprio laddove il ruolo informativo dei servizi territoriali è più debole. Anche in questo caso si può supporre che nelle regioni meridionali il ruolo del passaparola sia stato più marcato. Tuttavia non si comprende il motivo per il quale non venga fornita una disaggregazione territoriale anche per gli altri canali di comunicazione, così da poter verificare questa ipotesi.

Più in generale i dati diffusi dall'ISFOL evidenziano che l'adesione a Garanzia Giovani ha seguito una dinamica "a palla di neve", interessando in modo particolare soggetti già inseriti nella rete dei servizi. Sembrano essere rimasti fuori dal circuito di riattivazione proprio quei giovani che ne avevano più bisogno perché marginali o periferici rispetto alle reti di supporto. Per rimanere nello specifico della strategia comunicativa adottata per promuovere Garanzia Giovani in Italia, si ribadisce che la mancanza di una presenza forte sui social media abbia costituito un limite. In particolare, l'incapacità di usare Facebook come strumento di engagement, limitandosi a veicolare contenuti informativi a un pubblico limitatissimo è stato un problema che si è riverberato sulle modalità di contatto il target del programma. Peraltro colpisce la scelta di non puntare in maniera forte su YouTube: il video promozionale di

8. Cfr. ISFOL, *Report sull'attuazione della Garanzia Giovani e del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani*, Roma, Novembre, p. 43 e fig. 11.

Garanzia Giovani (disponibile sul canale omonimo) è un contenuto molto più simile a una pubblicità che a un contenuto ad alto *video-sharing*: non a caso, in due anni ha ottenuto poco più di 35mila visualizzazioni, un numero per gli standard di YouTube veramente molto basso. Inoltre il livello di partecipazione degli utenti è bassissimo: solo tre commenti, di cui due negativi e critici.

Sarebbe stato sufficiente, come fanno molte aziende, commissionare a uno *youtuber* con una base di fan numerosa una serie di video virali a supporto di Garanzia Giovani per intercettare centinaia di migliaia di giovani, se non milioni in un periodo di tempo molto ristretto. Basti pensare, che alcune *crew* di *videomaker* italiani pubblicano con cadenza settimanale video che ottengono in pochi giorni 700mila, 800mila visualizzazioni.

Nel complesso, la strategia comunicativa, essenzialmente mono-mediale, seguita per la promozione di Garanzia Giovani si presenta chiaramente come lacunosa: pensare di entrare in contatto con i giovani senza passare per i social media, senza sfruttarne i meccanismi di trasmissione e diffusione, è una scelta miope. Miopia che sembra aver affetto anche gli altri paesi, d'altronde l'analisi sui dati Eurobarometro proposta in precedenza non ammette repliche: i giovani europei non conoscono la YG.

4. IL MONITORAGGIO DELLA GARANZIA GIOVANI⁹

La seconda funzione ausiliare all'attuazione della Garanzia Giovani in Italia è il monitoraggio. In termini generali¹⁰, il monitoraggio non va ridotto a un sistema informativo che accompagna l'attuazione di un intervento, bensì occorre considerare la raccolta dei dati di monitoraggio come un'operazione realizzata in stretto raccordo con la valutazione. Il monitoraggio non ha, dunque, una connotazione esclusivamente procedurale e burocratica, ma è funzionale a raccogliere, con cadenza regolare e ravvicinata, quegli elementi considerati cruciali per l'efficacia dell'intervento. Nella pratica valutativa, soprattutto quella italiana, non è però raro riscontrare uno schiacciamento dell'attività di monitoraggio sulla sua sola dimensione "fisica". Ciò ha delle ripercussioni sull'utilità dell'azione di monitoraggio e, di conseguenza, sulla qualità delle valutazioni da essa derivanti. Il risultato più frequente, difatti, sono monitoraggi di scarsa valenza valutativa o, paradossalmente, valutazioni che non valgono più di un discreto monitoraggio. In generale, la confusione terminologica e operativa tra monitoraggio e valutazione è un elemento ricorrente, tanto su piccola scala, quanto nei programmi di dimensione più ampia. Il monitoraggio della Garanzia Giovani, progettato a livello comunitario, appare esente da questo limite, almeno sulla carta ed attenendosi alle indicazioni offerte nella documentazione diffusa al momento dell'avvio del programma.

4.1 Un disegno di monitoraggio a tre livelli: le indicazioni comunitarie

La premessa del documento nel quale si definiscono le linee guida per il monitoraggio della *Youth Guarantee* invita gli stati membri: "to put in place evidence-based approaches and calls

9. Il paragrafo è una rielaborazione, con dati aggiornati, di Scipione Sarlo, Gianfranco Zucca "Il piano di attuazione Italiano della Garanzia per i Giovani. Quando la governance di un programma rende ancora più problematico il rapporto tra i dati e la valutazione della policy", presentato all'Ottava conferenza annuale ESPAnet Italia 2015 "Welfare in Italia e welfare globale: esperienze e modelli di sviluppo a confronto", Fisciano (SA), 17-19 settembre 2015, nella *Sessione 14 – Il rapporto problematico tra valutazione e dati nella governance delle politiche sociali* (coordinata da Dora Gambardella e Mita Marra)

10. Cfr. Francesco Mazzeo Rinaldi, *Il monitoraggio per la valutazione. Concetti, metodi, strumenti*, Franco Angeli, Milano 2012, p. 41.

on the Commission to monitor and report regularly on Youth Guarantee schemes”¹¹. Il riferimento ad un approccio basato sull’evidenza rimanda ad un’esigenza - non meglio precisata neanche nelle righe successive – di raccogliere dati e informazioni utili a comprendere la riuscita del programma. Più interessante la seconda parte della citazione: il monitoraggio ha funzione di *accountability*, è uno strumento che l’ente finanziatore, la Commissione Europea, usa per verificare la corretta applicazione del programma. Gli stati membri oltre ad attuare la YG sono tenuti a rendere conto alla Commissione di come stanno usando le risorse loro conferite. In particolare, un punto centrale nel disegno di monitoraggio elaborato in sede comunitaria è il riferimento ai tempi di erogazione dei servizi:

A key objective of the monitoring is to assess the compliance of Member States with the Council Recommendation, which requires that every young person should receive a good quality YG offer within a period of 4 months.

Questa indicazione è centrale poiché la YG prevede che dopo la presa in carico, l’utente entro quattro mesi riceva una proposta formativa o lavorativa. Questo schema d’intervento mette in pratica il presupposto che la fuoriuscita dalla condizione di NEET sia un processo “a tappe forzate” nel quale il succedersi ravvicinato delle fasi limita il rischio di *drop out* dal programma.

Nell’*Indicator Framework* sono definiti tre livelli di monitoraggio.

1. *Aggregate monitoring (macroeconomic indicators)*: i dati annuali della Labour Force Survey sono il termine di paragone basilare per questo primo livello. È opportuno ricordare che i NEET sono un collettivo statistico ben definito, individuato a partire dai quesiti disponibili all’interno della rilevazione sulle forze di lavoro. Per questa ragione nello schema della *Youth Guarantee* l’andamento degli indicatori specifici (il tasso di NEET) e supplementari (livello di istruzione, ricerca di lavoro, coorte anagrafica di appartenenza) è un confronto determinante per la verifica dello stato di attuazione del programma. È evidente che il monitoraggio aggregato offre indicazioni di massima sui risultati del programma poiché, a questo livello, è impossibile verificare il nesso tra una variazione del tasso di NEET e l’attuazione più o meno efficace della YG. Come viene correttamente indicato nel documento citato, si tratta di una verifica indiretta degli effetti, usando uno schema input-output che nulla dice rispetto ai meccanismi che hanno influito sulla variazione dell’indicatore.
2. *Direct monitoring (monitoring of YG delivery)*: a complemento dei dati macro, il sistema prevede la raccolta di informazioni utili a costruire indicatori “that better measure the direct impact of policy and the speed of delivery of offers to young people (efficiency of delivery)”. Il monitoraggio diretto ha l’obiettivo di misurare gli input e gli output del programma, in termini di risorse e di attività, risultati previsti o ottenuti. In altri termini, si interessa dell’efficacia interna della YG. Un’efficacia che è definita essenzialmente in termini temporali: il tempo che intercorre tra l’ingresso nel programma e l’offerta formativa/lavorativa è uno degli indicatori chiave. Nello schema di monitoraggio hanno un ruolo centrale anche gli outcome negativi, quali: gli utenti iscritti ma non presi in carico, gli abbandoni e i mancati completamenti del percorso. Nel complesso, il monitoraggio diretto è incentrato sull’idea che l’efficacia della YG dipenda dalla capacità

11. EC, *Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee*, European Commission, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, The Employment Committee [INDIC/10/12052015/EN-rev].

di inserire i giovani in un percorso che li riporti, in tempi rapidi, all'interno del sistema formativo e/o del mercato del lavoro, in caso contrario il rischio di abbandono e permanenza nella condizione di NEET è molto alto.

3. *Follow-up monitoring (follow-up of individuals who have exited the YG preparatory phase)*: il terzo livello di monitoraggio è dedicato al *follow-up* degli utenti in uscita dal programma e ha l'obiettivo di misurare gli effetti della YG all'interno del mercato del lavoro. Nello specifico, “[t]he proposed indicators aim to identify the labour market status of individuals some time after exiting the YG preparatory phase, with a break down by type of offer received (employment, continued education, apprenticeship or traineeships)”. Lo schema è quello tipico dell'analisi di placement in uscita dalla formazione e il monitoraggio rileva la condizione occupazionale del soggetto a distanza di: 6, 12 e 18 mesi dal completamento del percorso. La condizione è inoltre segmentata in base al tipo di percorso seguito.

Sotto il profilo metodologico il disegno di monitoraggio appena descritto implica una forte integrazione tra fonti informative di diversa natura poiché i dati della statistica ufficiale sono combinati con dati amministrativi, risultanti dalla gestione del programma (i cosiddetti *process produced data*), e rilevazioni dirette, tipicamente gestite con metodi CATI e CAWI o mediante il concatenamento tra i dati del programma e i dati amministrativi di livello nazionale (ad esempio, per il caso italiano, dati INPS o del sistema delle comunicazioni obbligatorie), finalizzate a raccogliere informazioni sullo status occupazionale del soggetto al termine del programma. Un approccio del genere necessita una forte collaborazione tra *service provider* (in Italia, le Regioni), strutture nazionali (Ministeri e enti previdenziali) e soggetti incaricati del monitoraggio. In altre parole, la circolazione e l'integrazione dei dati è l'elemento determinante per la buona attuazione del disegno di monitoraggio.

Ne deriva che il monitoraggio della YG è imperniato sull'idea che una corretta applicazione dello schema di servizio (presa in carico, *assessment* e, a breve termine, proposta di reinserimento) produca immancabilmente degli effetti apprezzabili a livello di mercato di lavoro. Questo è forse l'aspetto più critico del disegno proposto: pensare che da un anno all'altro possano essere visibili degli effetti aggregati (anche solo a livello di tasso di occupazione), palesa una concezione delle dinamiche di domanda-offerta troppo centrata sulla domanda. Non è un caso forse che le rilevazioni di follow-up considerino solo gli utenti in uscita dal programma. In Italia, ad esempio, la Garanzia Giovani prevede un forte investimento sul supporto alle imprese alle quali sono offerti ricchi incentivi all'assunzione. Qualora gli incentivi non dovessero rivelarsi efficaci, il sistema di monitoraggio progettato in sede comunitaria non offrirebbe alcun elemento per comprenderne il perché.

4.2 La soluzione italiana

In Italia il monitoraggio della Garanzia Giovani è in carico al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che ha affidato al proprio ente di ricerca, l'ISFOL, la gestione operativa dell'attività. Per comprendere come l'Italia abbia scelto di applicare le indicazioni comunitarie sul monitoraggio, il primo documento da considerare è il Piano di attuazione, nel quale si legge:

[...] La rendicontazione a costi standard permetterà la creazione di una base dati contenente la totalità dei servizi resi ai singoli individui, da porre in coerenza con gli indicatori standard utilizzati per il sistema Monit dell'IGRUE [*Ispektorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea, NdA*]. La medesima base dati

sarà pertanto utilizzata sia per il monitoraggio finanziario sia per quello fisico e costituirà, insieme con le comunicazioni obbligatorie, con i dati Inps relativi alle storie lavorative degli individui, nonché con appositi sondaggi, la base per studiate azioni di valutazione dell'efficienza e della qualità dei servizi resi e delle misure attuate. [...] La raccolta affidabile e ricorrente di informazioni è utile ad ottenere una visione di insieme dei fenomeni e a fornire una rappresentazione coerente delle diverse azioni. Allo stesso modo saranno alimentate le valutazioni di impatto delle riforme e degli interventi progettati. Sono previsti report di monitoraggio periodici, che dovranno confluire nel monitoraggio dell'attuazione della Raccomandazione effettuata regolarmente dalla Commissione europea sulle misure progettate.¹²

Il punto di partenza è il monitoraggio finanziario: come per tutti i programmi attuati con risorse comunitarie, il collettore di tutti i flussi di spesa è la Ragioneria dello Stato, ente che gestisce e coordina gli impegni di spesa, rendicontandone l'andamento alla Commissione europea. L'elemento di interesse è però dato dall'integrazione dei sistemi informativi. L'IGRUE (Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea) è il baricentro di un sistema che prevede l'interoperabilità tra la piattaforma informativa dedicata alla YG i dati di monitoraggio finanziario e quelli provenienti da fonti esterne (INPS e MLPS)¹³.

La Legge 99/2013¹⁴ ha istituito l'altra struttura di servizio fondamentale per il monitoraggio: la Banca Dati Politiche Attive e Passive del Lavoro (BDPAPL) ha la funzione di promuovere le misure per l'attuazione della Garanzia per i Giovani¹⁵, raccogliendo in un unico contenitore tutti i dati su misure, interventi e beneficiari. Questo strumento è centrale nell'attuazione del monitoraggio poiché è a partire da questa base dati che vengono calcolati gli indicatori di *delivery* previsti dalle indicazioni comunitarie. Nello specifico, gli indicatori progettati per il monitoraggio della YG sono suddivisi in cinque gruppi¹⁶:

1. Indicatori di realizzazione/output (prospetto 1): si tratta di 17 indicatori centrati principalmente sulla dimensione attuativa del programma; sono considerati i flussi di utenza (ingressi nel programma, presi in carico, servizi offerti), particolare attenzione è data ai tempi di attuazione con indicatori di performance specifici. Completano questo gruppo alcuni indicatori di mobilità tra le regioni e una serie di metriche riferite alla capacità di spesa. La dimensione realizzativa della YG è articolata seguendo le diverse fasi del programma: dall'iscrizione, alla presa in carico sino all'offerta di un servizio; in coerenza con le indicazioni del *monitoring framework* comunitario, grande attenzione è dedicata ai tempi di erogazione dei servizi.

Prospetto 1 - Indicatori di realizzazione/output

#	INDICATORE	DEFINIZIONE OPERATIVA
1	Partecipanti registrati	Numero di individui registrati all'iniziativa YG
2	Partecipanti presi in carico	Numero di individui presi in carico presso il Centro per l'impiego (CPI) o altro soggetto accreditato a cui si sono registrati
3	Partecipanti destinatari dei servizi di servizi di base	Numero di individui iscritti che hanno ricevuto un servizio di base

12. Cfr. MLPS, *Piano di attuazione italiano della Garanzia per i Giovani*, Roma, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, 23 dicembre 2013, § 2.2.1.1, p. 11.

13. Lo strumento tecnico che assicura l'interoperabilità tra i dati del MLPS e quelli del MEF è il Sistema Informativo Gestione Monitoraggio e Audit (SIGMA).

14. La legge citata è denominata: "Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti".

15. Oltre alla GG, la banca dati raccoglie anche informazioni sulla ricollocazione nel mercato del lavoro dei lavoratori beneficiari degli ammortizzatori sociali in deroga.

16. Cfr. MLPS, *Indicatori del Piano di attuazione Italiano della Garanzia per i Giovani*, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Roma, 2014, pp. 2-5.

4	Partecipanti che ricevono un'offerta di misura di politica attiva	Numero di individui iscritti che hanno ricevuto un'offerta di misure di politica attiva
5	Partecipanti che ricevono l'erogazione del servizio	Numero di individui presi in carico avviati in una misura di politica attiva
6	Durata media in ore pro-capite della formazione (avvio)	Rapporto tra il monte ore di "formazione d'aula" e il numero dei partecipanti a cui è stato erogato il servizio
7	Durata media in ore pro-capite della formazione (conclusione)	Rapporto tra il monte ore di "formazione d'aula" e il numero dei partecipanti che hanno concluso l'intervento
8	Imprese	Numero di imprese/aziende coinvolte nelle misure pertinenti della Garanzia per i Giovani
9	Durata media di attesa (in mesi) dell'offerta della misura	Media del numero di mesi che intercorrono tra la data di presa in carico dell'utente e la data di offerta della misura
10	Durata media di attesa (in mesi) di erogazione della misura	Media del numero di mesi che intercorrono tra la data di registrazione dell'utente e la data di inizio della misura
11	Quota di destinatari che ricevono un'offerta entro i 4 mesi dalla registrazione	Numero di destinatari presi in carico (iscritti) al mese m-4 che ricevono un'offerta entro il mese m sul totale dei presi in carico al mese m-4
12	Capacità di impegno	Impegni sul totale delle risorse allocate
13	Capacità di utilizzo	Pagamenti sul totale degli impegni
14	Costo medio pro-capite (avvio)	Rapporto tra il finanziamento complessivo della misura e il numero dei destinatari a cui è stato erogato il servizio
15	Costo medio pro-capite (conclusione)	Rapporto tra il finanziamento complessivo della misura e il numero dei destinatari che hanno concluso l'intervento
16	Mobilità interregionale degli iscritti	Numero degli individui iscritti aventi residenza in una Regione diversa rispetto all'Organismo Intermedio sul totale degli individui iscritti
17	Mobilità interregionale dei destinatari che ricevono l'erogazione del servizio	Numero dei destinatari che ricevono un'offerta di politica attiva che risiedono in una Regione diversa rispetto all'Organismo Intermedio sul totale dei destinatari che hanno ricevuto un'offerta

Fonte: MLPS, Indicatori del Piano di attuazione Italiano della Garanzia per i Giovani (riproduzione parziale)

2. Indicatori di copertura (prospetto 2): il secondo gruppo è composto da tre indicatori, espressi mediante tassi di copertura, che permettono il confronto tra la sottopopolazione di giovani che usufruisce dei servizi della YG e la popolazione di riferimento del programma. Le metriche previste riguardano le tre fasi principali del programma: registrazione, presa in carico e erogazione del servizio. Benché nella descrizione del set si precisi che gli indicatori saranno segmentati per genere, fascia di età e condizione di ingresso, questa dimensione appare poco articolata poiché non prevede il riferimento a sotto-target di utenza: ad esempio, non sembra essere presente una distinzione tra soggetti usciti prematuramente dal sistema formativo (*early school leavers*) e giovani che invece hanno completato il ciclo della scuola secondaria; non vi è inoltre riferimento alla storia lavorativa dell'individuo, una distinzione tra coloro che non hanno mai lavorato e chi, invece, ha avuto una qualche esperienza occupazionale sarebbe utile.

Prospetto 2 – Indicatori di copertura

#	INDICATORE	DEFINIZIONE OPERATIVA
1	Tasso di copertura dei partecipanti registrati	Numero di individui registrati sul totale dei beneficiari potenziali
2	Tasso di copertura dei partecipanti iscritti	Numero di individui presi in carico sul totale dei beneficiari potenziali
3	Tasso di copertura dei destinatari avviati	Numero di destinatari a cui è stato erogato un servizio sul totale degli individui registrati

Fonte: MLPS, Indicatori del Piano di attuazione Italiano della Garanzia per i Giovani (riproduzione parziale)

3. Indicatori di risultato immediato (prospetto 3): il terzo gruppo di indicatori è riferito

ai risultati immediati, vale a dire alla capacità del programma di condurre gli utenti al termine del percorso di attivazione previsto. Gli indicatori sono tre e riguardano il completamento del percorso, il ricevimento di un'offerta di lavoro o formativa e l'acquisizione di una qualifica formativa o l'ottenimento di un posto di lavoro. In questo caso, oltre alle disaggregazioni per variabili socio-demografiche, è prevista la scomposizione degli indicatori per condizione in ingresso (disoccupati, disoccupati di lunga durata, inattivi). Non sono tuttavia presenti metriche che permettano di approfondire l'efficacia della combinazione tra percorsi di attivazione e target di utenza.

Prospetto 3 - Indicatori di risultato immediato

#	INDICATORE	DEFINIZIONE OPERATIVA
1	Partecipanti destinatari che completano l'intervento	Numero di destinatari che concludono l'intervento di politica attiva
2	Partecipanti destinatari che al momento della conclusione dell'intervento ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio	Numero di destinatari che ricevono un'offerta di lavoro, istruzione e formazione continua, apprendistato o tirocinio alla conclusione dell'intervento di politica attiva sul totale dei destinatari giunti a conclusione dell'intervento
3	Partecipanti destinatari impegnati in un percorso di istruzione/formazione, che acquisiscano una qualifica o un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	Numero di destinatari impegnati in un percorso di istruzione/formazione, che acquisiscano una qualifica o un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento sul totale dei destinatari giunti a conclusione dei corrispondenti percorsi

Fonte: MLPS, Indicatori del Piano di attuazione Italiano della Garanzia per i Giovani (riproduzione parziale)

- Indicatori di risultato di lungo periodo (prospetto 4): gli indicatori appartenenti a questo quarto gruppo sono due e monitorano a distanza di sei mesi dal termine dell'intervento la condizione dell'individuo, verificando se i destinatari hanno un lavoro o hanno ripreso a studiare. Sotto il profilo tecnico, questi due indicatori saranno alimentati da indagini campionarie *ad hoc*. In assenza di specificazioni in merito, si presume che le *survey* previste sondino anche aspetti relativi ai percorsi in uscita verificando in che modo la condizione a sei mesi dall'intervento sia collegata alla fruizione dei servizi previsti da GG.

Prospetto 4 - Indicatori di risultato di lungo periodo

#	INDICATORE	DEFINIZIONE OPERATIVA
1	Partecipanti che entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento, prendono parte a programmi di istruzione e formazione continua, programmi di formazione per l'ottenimento di una qualifica, apprendistati o tirocini	Numero di destinatari che entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento, prendono parte a programmi di istruzione/ formazione, programmi di formazione per l'ottenimento di una qualifica, apprendistati o tirocini sul totale dei destinatari giunti a conclusione dell'intervento
2	Partecipanti che hanno un lavoro entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	Numero di destinatari che hanno un lavoro entro i 6 mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento sul totale dei destinatari giunti a conclusione dell'intervento

Fonte: MLPS, Indicatori del Piano di attuazione Italiano della Garanzia per i Giovani (riproduzione parziale)

- Indicatori anticipatori di performance (prospetto 5): questo quinto gruppo di indicatori è composto da quattro metriche, due delle quali riferite alla capacità di GG di offrire a tutti i partecipanti l'offerta di un servizio; le altre due, invece, misurano gli scostamenti finanziari in termini di impegno e utilizzo delle risorse. In questo caso, ritorna la centralità della dimensione temporale, non solo in termini di erogazione ma anche di

gestione finanziaria. Se la prima esigenza è coerente con le richieste comunitarie, la seconda sembra richiamare uno dei difetti congeniti nella gestione italiana dei fondi comunitari, vale a dire la lentezza nel definire le strategie e le procedure di impegno e spesa delle risorse.

Prospetto 5 - Indicatori anticipatori di performance

#	INDICATORE	DEFINIZIONE OPERATIVA
1	Indicatore anticipatore di ritardi nei tempi di ricezione dell'offerta del servizio	Rapporto tra la durata media di attesa degli individui iscritti che non hanno ancora ricevuto un'offerta e la "durata media di attesa dell'offerta"
2	Indicatore anticipatore di difficoltà di fornire un'offerta di un servizio entro i 4 mesi	Rapporto tra il numero di individui iscritti a cui ancora non è stato ancora offerto un servizio e il numero di individui a cui è stato offerto un servizio nei 4 mesi precedenti
3	Indice di ritardo nella capacità di impegno	Presenza di Organismi Intermedi per i quali il rapporto tra impegni e risorse allocate è al di sotto di un valore soglia opportunamente calcolato
4	Indice di ritardo nella capacità di utilizzo	Presenza di Organismi Intermedi per i quali il rapporto tra pagamenti e impegni è al di sotto di un valore soglia opportunamente calcolato

Fonte: MLPS, Indicatori del Piano di attuazione Italiano della Garanzia per i Giovani (riproduzione parziale)

La rapida disamina del set di indicatori previsto per il monitoraggio della Garanzia Giovani in Italia suggerisce alcune riflessioni. Gli indicatori di attuazione, molto numerosi, appaiono ben articolati, non altrettanto può dirsi degli indicatori di copertura e di risultato (immediato e di lungo periodo). Lo squilibrio è evidente, non solo in termini numerici, ma anche rispetto alla capacità di monitorare un intervento complesso come Garanzia Giovani. Ci si sarebbe aspettati un maggior dettaglio a livello di copertura prevedendo delle segmentazioni che sapessero cogliere le diverse situazioni biografiche che artificialmente si portano a comun denominatore sotto l'etichetta di NEET. Gli indicatori di risultato sono anch'essi progettati in modo troppo semplicistico poiché presumono che la fuoriuscita dalla condizione di NEET sia un evento puntuale, un voltare pagina in modo definitivo. Ci si sarebbe aspettati una maggiore attenzione alla dimensione processuale dell'attivazione di un giovane, prevedendo degli indicatori centrati sui comportamenti di attivazione e non solo sui risultati di tali comportamenti. Come spesso accade, il monitoraggio dei risultati è programmato seguendo un meccanismo "a scatola nera": a una serie di input corrispondono, immancabilmente, degli output uniti tra loro in termini causali. Scorrendo il set di indicatori e ponendoli in relazione logica tra loro è abbastanza chiaro che il ragionamento sotteso al più generale progetto di monitoraggio non problematizza a sufficienza il rapporto tra realizzazioni e risultati.

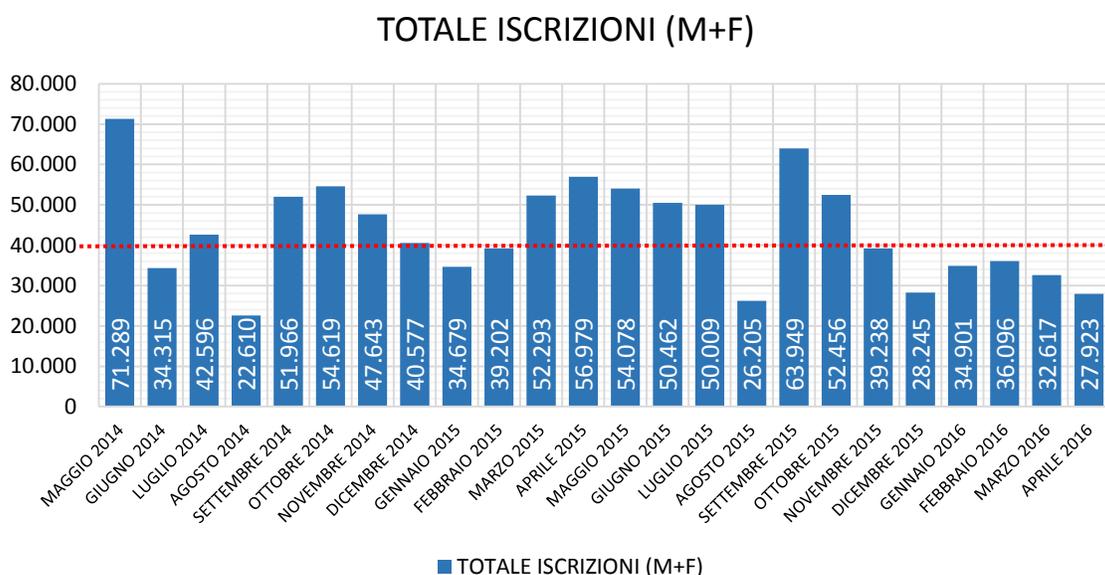
4.3 I dati di monitoraggio a due anni dall'avvio del programma

L'attuazione della Garanzia Giovani è stata accompagnata dalla pubblicazione settimanale, sul web-site del programma, di un report di monitoraggio delle principali azioni (adesioni, impegni e spese, *vacancy*). Questa scelta di trasparenza segna una discontinuità nelle modalità di attuazione delle politiche del lavoro: dare la possibilità a cittadini e addetti ai lavori di seguire l'andamento di un intervento così significativo è un passo in avanti rispetto a situazioni analoghe ma con livelli di opacità superiori (si pensi al caso degli "esodati"). Grazie ai dati messi a disposizione dal MLPS e dalle regioni, è dunque possibile ricostruire come ha funzionato il Piano Garanzia Giovani negli ultimi 24 mesi. C'è da precisare che rispetto al

piano di monitoraggio disegnato dal MLPS molti degli indicatori previsti non sono stati resi pubblici. Ciò dipende in parte dal fatto che non sono ancora disponibili dati di risultato: in molte regioni, difatti, l’attuazione del programma procede a rilento, per cui la maggior parte delle informazioni disponibili riguarda le fasi iniziali della Garanzia Giovani, ossia l’adesione e la presa in carico dell’utenza. Di conseguenza, i report settimanali diffondono dati molto elementari, relativi per lo più alla partecipazione all’iniziativa della popolazione target¹⁷.

Il primo elemento rilevante sono le registrazioni degli utenti. Il grafico 3 mostra l’andamento delle iscrizioni tra aprile 2014 e aprile 2016. A differenza dei dati messi a disposizione dal monitoraggio, si presentano dei dati di stock e non cumulati: la scelta di diffondere i dati di registrazione in forma cumulata lascia intuire l’esigenza di rimarcare la portata dell’intervento: cumulare le registrazioni permette, in termini di comunicazione esterna, di mettere in evidenza i “grandi numeri” della Garanzia Giovani.

Grafico 3 – Registrazioni Piano Garanzia Giovani (Maggio 2014 – Aprile 2016)*



Fonte: elaborazioni Europartners su dati MLPS, Monitoraggio mensile della Garanzia Giovani

* Dal grafico e dal calcolo della mediana sono stati esclusi i mesi di Aprile 2014 e Maggio 2016 in quanto incompleti

Considerando i flussi di utenza in ingresso, si nota che il picco registrato a maggio 2014 (71mila utenti registrati), all’indomani del lancio del Piano, non si è più replicato, fatta eccezione per le 63mila registrazioni del settembre 2015. Dopo la flessione dell’estate 2014, gli utenti hanno continuato a registrarsi nell’ordine delle 50mila unità al mese sino a dicembre 2014. I primi mesi del 2015 hanno segnato una nuova flessione, che si è arrestata nel marzo 2015, quando il dato si attesta nuovamente su quota 50mila. Le naturali flessioni di agosto e dicembre 2015 sono state parzialmente compensate da un trend di iscrizioni che si è attestato sulle 30/35 mila unità. C’è infine da notare dal novembre dello scorso anno le registrazioni sono costantemente sotto la mediana della distribuzione (posta a 41mila unità). Nei 24 mesi

17. Nei grafici e nelle tavole inserite in questa sezione si presentano delle rielaborazioni dei dati resi disponibili tramite i report settimanali. Le rappresentazioni grafiche e tabellari rappresentano delle sintesi operate dagli autori per migliorare la fruibilità delle informazioni. In alcuni casi, sono stati effettuati dei semplici calcoli sui dati in valore assoluto al fine di presentare il dato in forma percentuale. Nel complesso le rielaborazioni sono state molto limitate e finalizzate ad aggregare su base mensile i dati settimanali diffusi dal MLPS.

considerati, il totale delle registrazioni al portale è di 1.044.947. Considerando che L'ISTAT per il 2015 ha stimato i NEET italiani in 2 milioni 349mila, in due anni Garanzia Giovani ha raggiunto il 44,5% degli utenti potenziali (a metà 2015, i giovani raggiunti erano solo uno su cinque): un risultato in valori assoluti abbastanza buono.

Questa prima metrica è indispensabile per descrivere l'andamento del programma, tuttavia, al di là di banali considerazioni sulla stagionalità dei flussi (le adesioni calano soprattutto in estate) non vengono offerte altre indicazioni per collocare questi flussi nella cornice attuativa del programma. Pur diffondendo i dati secondo una cadenza temporale molto ravvicinata, il monitoraggio delle registrazioni non offre dati di contesto utili ad approfondire le strategie adottate nella promozione della Garanzia Giovani. Ad esempio, non sono disponibili dati sulle azioni di comunicazione esterna, né nazionali né locali. Inoltre, le informazioni sul profilo dei giovani registrati sono piuttosto scarse: al di là di dati basilari su età e sesso, non sono diffuse informazioni sulla condizione occupazionale, sul titolo di studio e sulle esperienze pregresse. Dal momento che la registrazione è avvenuta compilando un *form* sul sito del programma, sarebbe stato agevole diffondere dati anche di questo genere.

Scomponendo il dato per regione (tab. 2), si può notare che Sicilia e Campania sono di gran lunga quelle che hanno prodotto il maggiore contributo (rispettivamente 169mila e 131mila registrazioni); seguono poi Puglia e Lazio (con 86mila e 82mila registrazioni), Lombardia (80mila), Emilia Romagna (65mila) e Piemonte (64mila). Rispetto alla composizione di genere, si osservano dati equilibrati con la limitata eccezione di Veneto e Friuli Venezia Giulia che presentano un tasso di femminilizzazione del 52%.

Tabella 2 – Registrazioni Piano Garanzia Giovani per regione di residenza e sesso degli utenti
(Aprile 2014 – Aprile 2016)

REGIONE DI RESIDENZA	Sesso				Totale	
	MASCHI		FEMMINE		N	%
	N	%	N	%		
PIEMONTE	32.464	50,2	32.155	49,8	64.619	100,0
VALLE D'AOSTA	1.092	50,8	1.056	49,2	2.148	100,0
LOMBARDIA	43.349	53,7	37.372	46,3	80.721	100,0
PROVINCIA di BOLZANO	53	39,3	82	60,7	135	100,0
PROVINCIA di TRENTO	2.903	51,3	2.756	48,7	5.659	100,0
VENETO	27.458	48,0	29.769	52,0	57.227	100,0
FRIULI VENEZIA GIULIA	10.407	48,0	11.271	52,0	21.678	100,0
LIGURIA	9.866	51,3	9.376	48,7	19.242	100,0
EMILIA ROMAGNA	32.280	49,6	32.741	50,4	65.021	100,0
TOSCANA	29.313	50,9	28.225	49,1	57.538	100,0
UMBRIA	10.192	49,8	10.273	50,2	20.465	100,0
MARCHE	15.568	50,5	15.247	49,5	30.815	100,0
LAZIO	41.585	50,2	41.183	49,8	82.768	100,0
ABRUZZO	14.319	49,7	14.519	50,3	28.838	100,0
MOLISE	4.178	49,6	4.244	50,4	8.422	100,0
CAMPANIA	68.950	52,6	62.148	47,4	131.098	100,0
PUGLIA	43.949	50,9	42.414	49,1	86.363	100,0
BASILICATA	10.225	50,2	10.137	49,8	20.362	100,0
CALABRIA	28.266	51,7	26.431	48,3	54.697	100,0
SICILIA	83.273	49,1	86.488	50,9	169.761	100,0
SARDEGNA	21.038	49,3	21.619	50,7	42.657	100,0
TOTALE	530.728	50,5	519.506	49,5	1.050.234	100,0

Fonte: elaborazioni Europartners su dati MLPS, Monitoraggio mensile della Garanzia Giovani

Sotto il profilo anagrafico (tab. 3), il programma ha coinvolto in prevalenza (54,1%) giovani tra i 19 e i 24 anni; la fascia d'età successiva (25-29 anni) è rappresentata per il 36,9%

del totale; residuali sono gli utenti con 18 anni o meno (9%). Su scala regionale il dato si presenta abbastanza differenziato. Prendendo a termine di paragone la componente più adulta, le regioni nella quale è sottorappresentata in maniera significativa sono Piemonte (29,9%), Valle d'Aosta (30,6%), Lombardia (30,9%), Emilia Romagna (28,7%); al contrario, le regioni nelle quali si supera in maniera sensibile il dato complessivo sono: Abruzzo (43,7%), Molise (45,1%) e Calabria (44,6%).

Tabella 3 – RegISTRAZIONI Piano Garanzia Giovani per regione di residenza e età in classi degli utenti
(Aprile 2014 – Aprile 2016)

REGIONE RESIDENZA	Età in classi			Totale	
	15-18	19-24 %	25-29	%	N
PIEMONTE	15,9	54,2	29,9	100,0	64.619
VALLE D'AOSTA	17,5	51,9	30,6	100,0	2.148
LOMBARDIA	11,1	58,0	30,9	100,0	80.721
PROVINCIA di BOLZANO	5,2	46,7	48,1	100,0	135
PROVINCIA di TRENTO	11,8	57,3	30,9	100,0	5.659
VENETO	10,4	57,1	32,5	100,0	57.227
FRIULI VENEZIA GIULIA	10,9	53,8	35,3	100,0	21.678
LIGURIA	12,2	53,7	34,0	100,0	19.242
EMILIA ROMAGNA	18,5	52,8	28,7	100,0	65.021
TOSCANA	10,8	56,0	33,2	100,0	57.538
UMBRIA	9,8	51,6	38,6	100,0	20.465
MARCHE	7,6	54,5	37,9	100,0	30.815
LAZIO	5,4	54,7	40,0	100,0	82.768
ABRUZZO	4,9	51,4	43,7	100,0	28.838
MOLISE	5,1	49,8	45,1	100,0	8.422
CAMPANIA	5,5	53,0	41,6	100,0	131.098
PUGLIA	6,4	53,7	39,9	100,0	86.363
BASILICATA	5,8	52,3	41,9	100,0	20.362
CALABRIA	5,0	50,4	44,6	100,0	54.697
SICILIA	8,2	55,0	36,8	100,0	169.761
SARDEGNA	10,2	51,1	38,7	100,0	42.657
TOTALE	9,0	54,1	36,9	100,0	1.050.234

Fonte: elaborazioni Europartners su dati MLPS, Monitoraggio mensile della Garanzia Giovani

I dati disponibili non vanno letti solo in termini di stock, ma anche di flusso. Gli utenti, difatti, avevano la possibilità di aderire al progetto anche in regioni differenti da quella di residenza. La tabella 4 mostra le adesioni per regione combinando questa informazione con la percentuale di adesioni da fuori regione. Sicilia e Campania sono le regioni meno attrattive, con rispettivamente il 2% e il 3,6% di adesione esterne, valori altrettanto bassi si riscontrano per le altre regioni meridionali (Puglia, Sardegna, Calabria). Guardando alle regioni che hanno attratto maggiormente, Umbria, Molise, Emilia Romagna, Lombardia, Lazio, Toscana presentano un tasso di adesione da fuori regione attorno compreso tra il 20% e il 28%. Invece, Liguria, Abruzzo, Marche, Friuli Venezia Giulia, Basilicata, Piemonte, Veneto tra il 13% e il 18%. In cima alla graduatoria ci sono due territori di limitate dimensioni Valle d'Aosta (52%) e Provincia di Trento (39,7%). Nel complesso, guardando ai dati sulla partecipazione al progetto, si nota che alcune amministrazioni sono riuscite a creare un rapporto più diretto con gli utenti potenziali, elemento al quale si combina la tendenza dei giovani a spostarsi dalla regione di appartenenza per aderire al progetto in un'altra regione: sul totale delle adesioni, il peso di questa componente è pari al 13,3%.

Anche rispetto ai dati territoriali e agli indicatori di mobilità sarebbe stato agevole e più opportuno usare un maggiore dettaglio, offrendo come minimo, il dato provinciale così da

rendere conto delle profonde differenze locali che si riscontrano sul territorio italiano. Nei rapporti settimanali di monitoraggio sono presenti delle tavole di mobilità a livello regionale, sarebbe utile poter disporre di dati maggiormente dettagliati per poter analizzare i flussi in modo più preciso: ad esempio, isolando delle direttrici particolarmente attive tra provincie, o addirittura comuni del Meridione e regioni del Centro-Nord.

Tabella 4 – Utenti presi in carico dal Piano Garanzia Giovani per regione e età in classi
(Aprile 2014 – 16 Aprile 2015)

Regione scelta per l'adesione	Adesioni			% di adesioni esterne
	Interne (N)	Esterne (N)	Totale (N)	
VAL D'AOSTA	2.047	2.219	4.266	52,0
PROVINCIA di TRENTO	5.351	3.518	8.869	39,7
UMBRIA	19.850	7.750	27.600	28,1
MOLISE	7.661	2.812	10.473	26,8
EMILIA ROMAGNA	63.036	20.071	83.107	24,2
LOMBARDIA	78.361	24.849	103.210	24,1
LAZIO	80.495	21.007	101.502	20,7
TOSCANA	55.383	13.941	69.324	20,1
LIGURIA	18.264	4.126	22.390	18,4
ABRUZZO	27.319	6.104	33.423	18,3
MARCHE	29.792	5.703	35.495	16,1
FRIULI VENEZIA GIULIA	21.089	3.993	25.082	15,9
BASILICATA	18.997	3.440	22.437	15,3
PIEMONTE	62.088	10.560	72.648	14,5
VENETO	55.525	8.496	64.021	13,3
CALABRIA	50.608	2.518	53.126	4,7
PUGLIA	80.964	3.948	84.912	4,6
SARDEGNA	41.421	2.019	43.440	4,6
CAMPANIA	124.943	4.703	129.646	3,6
SICILIA	164.614	3.288	167.902	2,0
TOTALE	1.007.808	155.065	1.162.873	13,3

Fonte: elaborazioni Europartners su dati MLPS, Monitoraggio mensile della Garanzia Giovani

L'eccesso di aggregazione dei dati, del resto, sembra essere uno dei maggiori limiti della reportistica della Garanzia Giovani: nonostante tali dati siano disponibili, il MLPS ha deciso di non renderli pubblici per motivi che è difficile comprendere. È auspicabile che gli enti incaricati di gestire la Garanzia Giovani abbiano usato dati maggiormente articolati per il monitoraggio interno dell'intervento. Anche in questo caso, comunque, la valenza della diffusione pubblica dei dati risulta molto limitata.

L'operazione trasparenza inaugurata dalla pubblicazione dei dati di monitoraggio del Piano Garanzia Giovani risulta nel complesso di portata abbastanza ridotta poiché ci si è limitati a rendere disponibili i grandi aggregati del programma senza dare la possibilità di approfondire questi numeri in termini di sottogruppi, target specifici, flussi territoriali delimitati: tutte informazioni che sarebbero risultate preziose tanto per gli addetti ai lavori, quanto per l'opinione pubblica. Al contrario, i rapporti settimanali sembrano essere molto più simili a comunicati stampa che a veri e propri report analitici di monitoraggio. La tendenza a usare i valori assoluti, senza offrire indicazioni percentuali (utili a relativizzare il valore dell'indicatore), sembra suffragare questa idea. A ciò vi è da aggiungere la scelta di presentare i valori cumulati, lasciando all'utente il compito di calcolare il valore di stock per una data unità temporale: anche questa scelta lascia immaginare l'obiettivo, forse non primario, di sottolineare l'ampiezza dell'intervento. Potrebbero sembrare sottigliezze lessicali, ma dire che la Garanzia Giovani in un anno ha visto la partecipazione di oltre 500mila giovani fa un altro effetto rispetto a un dato di circa 40mila nuovi iscritti al mese.

Proseguendo nell'esame dei dati resi disponibili tramite i rapporti settimanali di monitoraggio (tabella 5), del milione di giovani registrati, il 65% è stato preso in carico: a due anni dall'avvio del programma, il panorama è differenziato. Sopra il 70% ci sono Valle d'Aosta, Emilia Romagna, Toscana, Sardegna, Umbria, Lombardia, Sicilia. Tra il 60 e il 69%, nell'ordine Veneto, Lazio. Provincia Di Trento, Basilicata, Abruzzo, Puglia, Molise; mentre sotto la soglia del 60% si trovano Liguria, Friuli Venezia Giulia, Calabria, Piemonte, Marche, Campania. È interessante notare che le differenze nella capacità di presa in carico non accomunano aree omogenee del paese: ad esempio, tra le regioni con la minore capacità ce sono regioni agli antipodi (non solo geografici) come Calabria e Friuli Venezia Giulia.

Tabella 5 – Presa in carico utenti per regione

Regione di presa in carico	Registrazioni (N)	Presi in carico (N)	% di presi in carico
VALLE D'AOSTA	2.148	1.804	84,0
EMILIA ROMAGNA	65.021	51.438	79,1
TOSCANA	57.538	44.706	77,7
SARDEGNA	42.657	31.720	74,4
UMBRIA	20.465	14.923	72,9
LOMBARDIA	80.721	57.273	71,0
SICILIA	169.761	119.935	70,6
VENETO	57.227	39.627	69,2
LAZIO	82.768	56.610	68,4
PROVINCIA DI TRENTO	5.659	3.836	67,8
BASILICATA	20.362	13.164	64,6
ABRUZZO	28.838	18.091	62,7
PUGLIA	86.363	53.007	61,4
MOLISE	8.422	5.104	60,6
LIGURIA	19.242	11.279	58,6
FRIULI	21.678	12.214	56,3
CALABRIA	54.697	30.251	55,3
PIEMONTE	64.619	35.482	54,9
MARCHE	30.815	16.705	54,2
CAMPANIA	131.098	65.438	49,9
PROVINCIA di BOLZANO	135	-	-
TOTALE	1.050.234	682.607	65,0

Fonte: elaborazioni Europartners su dati MLPS, Monitoraggio mensile della Garanzia Giovani

Anche sulla capacità di presa in carico possono essere formulate le obiezioni mosse in precedenza: mancanza di variabili di segmentazione dell'utenza (sarebbe stata sufficiente una tipologia che descrivesse la condizione di ingresso nel programma) ed eccesso di aggregazione territoriale. In particolare, l'uso delle classi di età è abbastanza superfluo se non combinato con informazioni sulla condizione dell'utente: affermare che in alcune regioni rispetto ad altre è stato preso in carico un numero maggiore di giovanissimi significa poco. Quale storia formativa hanno queste persone? Provengono da aree del Paese dove sono note specifiche situazioni di difficoltà occupazionale? Si tratta di persone *drop out* dal sistema formativo oppure di giovani che hanno concluso un percorso scolastico e ora sono scoraggiati? Quali credenziali formative possono vantare? Hanno titoli di studio tecnici o umanistici? Queste sono domande alle quali il monitoraggio della Garanzia Giovani non solo dovrebbe essere in grado di rispondere, ma potrebbe agevolmente farlo diffondendo, ad esempio, i dati che consentono la profilazione dell'utenza e il calcolo dell'indice di svantaggio di cui daremo conto più diffusamente nel successivo paragrafo. Resta quindi valida l'opzione per cui l'autorità di gestione del fondo, pur avendo a disposizione questi dati, abbia preferito non diffonderli.

5. LA FRAINTESA FUNZIONE PROMOZIONALE DEL MONITORAGGIO

Secondo un contributo molto citato su monitoraggio e controllo di gestione, le funzioni del monitoraggio possono essere ricondotte essenzialmente a cinque¹⁸:

- i. *compliance*: raccogliere informazioni per far rispettare le regole;
- ii. *management control*: raccogliere informazioni per tenere sotto controllo l'organizzazione;
- iii. *accountability*: raccogliere informazioni per rendere conto dei risultati ottenuti;
- iv. *learning*: raccogliere informazioni per capire se e come gli interventi funzionano;
- v. *policy and program design*: raccogliere informazioni per orientare le scelte tra alternative di *policy*.

Stando a quanto reso disponibile a terzi da parte del MLPS, il monitoraggio del Piano Garanzia Giovani sembra molto sbilanciato sulla dimensione dell'*accountability*: la reportistica settimanale ha una funzione prettamente esterna, è rivolta a soggetti non coinvolti nel programma (mezzi di informazione, opinione pubblica), poca considerazione è data alle esigenze degli operatori, dei tecnici e, in genere degli addetti ai lavori. La rilevanza del *to account* è fortemente ridimensionata, riducendo al minimo la quantità di dati diffusi e mettendo in primo piano i “grandi numeri” del programma, poco si dice sulla composizione interna di questi aggregati, così come sono limitate le informazioni di contesto. Si pensi, ad esempio, alla totale mancanza di diffusione e pubblicazione dei dati di dettaglio riguardanti la profilazione dell'utenza: uno snodo nevralgico per il *management control* del Piano Garanzia Giovani, ma ancor di più per il *learning*. Viene da pensare che sulla funzione di monitoraggio siano state scaricate le mancanze di altre funzioni del programma. Per rimanere nello specifico delle argomentazioni proposte sin qui, i “grandi numeri” di Garanzia Giovani sembrano avere la funzione di coprire il fatto che la strategia di comunicazione e promozione del programma non è stata delle migliori. Con una situazione di partenza nella quale la conoscenza dell'iniziativa era alquanto limitata, ci si sarebbe aspettati in un deciso investimento sulla comunicazione. Invece, le lacune evidenziate dimostrano l'esatto contrario.

La logica di monitoraggio che emerge, quindi, appare abbastanza lontana da quanto espresso nei documenti tecnici e preparatori: ad esempio, non c'è alcuna menzione degli output negativi. Così come è stato usato nel primo anno di attuazione della Garanzia Giovani, il monitoraggio perde molta della valenza tecnica e operativa per assumere una funzione quasi esclusivamente comunicativa e autopromozionale. I dati di monitoraggio sembrano essere usati – o meglio opportunamente selezionati – per supportare il consenso attorno al Piano Garanzia Giovani. Questa deriva si presta a considerazioni critiche solo nel caso in cui a livello di gestione interna del programma non sia fatto un uso adeguato dei dati di monitoraggio. Anche nel caso in cui ciò avvenga, rimane il fatto che in termini di trasparenza nell'impiego delle risorse pubbliche, questa opacità e selettività delle informazioni non rappresenta una situazione ottimale, anzi presta il fianco a obiezioni che, in assenza di precisazioni in merito, possono essere anche trancianti se non addirittura pregiudiziali¹⁹. Sarebbe bastato ad esempio precisare che i dati di monitoraggio diffusi nel corso dell'anno rappresentano una selezione limitata delle informazioni disponibili. Questa precisazione sarebbe stata coerente anche con la scelta di diffondere settimanalmente i dati. Sotto questo profilo, alcune indicazioni positive

18. Cfr. Alberto Martini, Giuseppe Cais, “Valutazione (delle politiche) e controllo (di gestione): un ennesimo ma non ultimo tentativo di sistemazione concettuale”, in *Valutazione 2000: esperienze e riflessioni*, a cura di M. Palumbo, FrancoAngeli, Milano, 2000.

19. Si vedano, ad esempio, i numerosi contributi critici formulati dal centro ADAPT (<http://www.bollettinoadapt.it/>)

possono essere rintracciate nella progettazione esecutiva proposta dall'ISFOL per il monitoraggio e la valutazione del Piano Garanzia Giovani nel quinquennio 2014-2018²⁰. All'interno del documento si descrivono con sufficiente puntualità diverse azioni di monitoraggio e valutazione, tra le quali spicca la pubblicazione a fine 2015 di un rapporto di valutazione degli interventi. Questo prodotto potrebbe essere l'occasione giusta per colmare le lacune evidenziate sinora e mettere in moto quel circolo virtuoso, tra monitoraggio, valutazione e *policy making*, alla base di un qualsiasi processo di implementazione delle politiche pubbliche. Se le indicazioni presenti nella progettazione esecutiva fanno ben sperare, qualche preoccupazione la desta la precondizione, esplicitamente riportata nel documento citato. I tecnici dell'ISFOL infatti precisano che “[la] precondizione necessaria per avviare le attività di monitoraggio e valutazione riportate nel presente piano è una convenzione ISFOL - MLPS che garantisca all'ISFOL la disponibilità di tutte le fonti informative indicate all'interno di ciascuna linea di intervento”.

Senza entrare nel merito delle singole attività previste, due sono i livelli problematici: il primo, riguarda il trasferimento dei dati da un organismo centrale come il Ministero a un altro ente nazionale come ISFOL. Su questo fronte si suppone non debbano esserci problemi, anche perché l'ente di ricerca è un'emanazione diretta del MLPS. Un secondo ordine di problemi, attiene al trasferimento dei dati dai soggetti attuatori, le regioni, all'ente incaricato del monitoraggio. Pur non avendo elementi di fatto a disposizione, non è difficile immaginare che possano esserci delle resistenze da parte degli enti locali a trasferire tutte le informazioni necessarie. I flussi informativi necessari a supportare un monitoraggio completo ed efficace del Piano Garanzia Giovani possono essere problematici in assenza di una netta volontà politica di condividere le informazioni. A riguardo c'è anche da ricordare che in termini di “cultura del dato” non tutte le regioni italiane sono sullo stesso livello. La mancata disponibilità di alcune informazioni potrebbe non rimandare solo ad una chiusura “politica”, ma al più banale fatto che tali dati non sono stati costruiti nella forma corretta o, peggio, non sono stati affatto raccolti. In entrambi i casi, la situazione sarebbe grave: ammettere di non avere certezza rispetto ai dati disponibili per valutare una politica del valore di un miliardo e mezzo di euro getta una luce veramente poco rassicurante sul livello raggiunto dalla cultura della valutazione in Italia.

20. Cfr. ISFOL, *Il monitoraggio e la valutazione del Piano della Garanzia per i Giovani in Italia*, Piano esecutivo, annualità 2014-2018, Roma, 29 luglio 2014.

APPENDICE STATISTICA

Tabella A – Probabilità predette di conoscere Garanzia Giovani nei 28 stati membri dell'Unione Europea

	Probabilità predette	I.C. 95%
Finlandia	0.527	[0.459,0.595]
Svezia	0.391	[0.325,0.458]
Bulgaria	0.361	[0.297,0.425]
Slovenia	0.316	[0.255,0.376]
Croazia	0.290	[0.234,0.346]
Lituania	0.282	[0.221,0.343]
Lettonia	0.267	[0.212,0.322]
Slovacchia	0.248	[0.188,0.308]
Lussemburgo	0.242	[0.178,0.306]
Polonia	0.232	[0.181,0.283]
Italia	0.224	[0.173,0.274]
Romania	0.215	[0.168,0.262]
Olanda	0.213	[0.163,0.263]
Belgio	0.207	[0.159,0.255]
Malta	0.201	[0.145,0.258]
Austria	0.198	[0.148,0.249]
Germania	0.193	[0.143,0.243]
Grecia	0.183	[0.133,0.233]
Spagna	0.182	[0.137,0.227]
Danimarca	0.158	[0.116,0.201]
Cipro	0.152	[0.104,0.201]
Regno Unito	0.150	[0.102,0.199]
Portogallo	0.148	[0.105,0.191]
Irlanda	0.136	[0.097,0.175]
Repubblica Ceca	0.135	[0.094,0.176]
Estonia	0.113	[0.074,0.152]
Francia	0.096	[0.064,0.127]
Ungheria	0.094	[0.062,0.125]

Fonte: Elaborazioni Europartners Network su dati Flash Eurobarometer 395 (European Youth 2014)

Tabella B – Incidenza percentuale della conoscenza di Garanzia Giovani in Europa, secondo le categorie delle principali variabili di interesse (valori percentuali di riga, casi pesati).

	Si e ne conosco i dettagli	Si, ma non so cosa sia	No	Totale
<i>Genere</i>				
Maschi	4.70	16.34	78.96	100
Femmine	2.67	17.89	79.44	100
<i>Età</i>				
16-20	3.23	16.42	80.34	100
21-25	4.16	17.31	78.53	100
26-30	3.74	17.56	78.70	100
<i>Livello di istruzione</i>				
Basso	3.03	17.36	79.61	100
Alto	4.77	16.53	78.70	100
Partecipazione scolastica in corso	3.50	17.70	78.80	100
<i>Occupazione</i>				
Lavoratore autonomo	3.22	15.20	81.59	100
Lavoratore dipendente	2.87	16.66	80.46	100
Lavoratore manuale	4.80	22.80	72.39	100
Fuori dal mercato del lavoro	4.10	16.69	79.20	100
<i>Numero componenti nucleo familiare</i>				
1	4.30	18.64	77.06	100
2	3.51	15.00	81.48	100
3	3.31	17.00	79.68	100
4+	3.93	18.16	77.91	100
<i>Esperienza all'estero</i>				
No	3.63	16.72	79.65	100
Si	4.36	19.46	76.18	100
<i>Senso di esclusione</i>				
No	2.97	16.63	80.4	100
Si	4.27	17.53	78.2	100
<i>Area geografica (EU-28)^a</i>				
Nord	10.08	28.44	61.48	100
Sud	3.24	19.03	77.73	100
Continentale	3.10	13.90	83.00	100
Liberale	3.81	12.71	83.48	100
Est	3.92	20.72	75.35	100
<i>Area geografica (Italia)</i>				
Nord-Ovest	3.18	16.23	80.59	100
Nord-Est	1.03	21.27	77.69	100
Centro	1.86	17.50	80.64	100
Sud	2.31	31.08	66.61	100
Isole	3.36	23.97	72.67	100
<i>Grado di urbanizzazione</i>				
Villaggio o area rurale	4.26	16.77	78.97	100
Piccola o media cittadina	3.48	18.50	78.02	100
Grande città	3.53	15.42	81.05	100

Fonte: Elaborazioni Europartners Network su dati Flash Eurobarometer 395 (European Youth 2014)

^a Nord Europa (Danimarca, Finlandia e Svezia), sud Europa (Italia, Grecia, Spagna, Portogallo, Cipro e Malta), Europa continentale (Francia, Belgio, Olanda, Germania, Lussemburgo e Austria), Europa "liberale" (Irlanda e Regno Unito), Europa dell'est (Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria, Romania e Croazia).

Tabella C – Modello di regressione logistica binomiale per l'analisi della propensione di conoscere Garanzia Giovani in Europa: stime di massima verosimiglianza dei parametri e degli errori standard (robusti).

	β	Err. Std.
<i>Costante</i>	-1.13	0.843
Età	-0.02	0.072
Età ²	0.00	0.002
<i>Genere (rif. Maschi)</i>		
Femmine	-0.03	0.050
<i>Liv. Istruzione (rif. Basso)</i>		
Alto	0.08	0.065
Partecipazione scolastica in corso	0.05	0.074
<i>Occupazione (rif. Lavoratore autonomo)</i>		
Lavoratore dipendente	0.05	0.105
Lavoratore manuale	0.07	0.124
Fuori dal mercato del lavoro	0.02	0.110
<i>Numero componenti nucleo familiare (rif. 1)</i>		
2	-0.10	0.076
3	0.01	0.084
4+	-0.05	0.083
<i>Grado di urbanizzazione (rif. Villaggio o area rurale)</i>		
Piccola o media cittadina	-0.04	0.061
Grande città	-0.11+	0.065
<i>Esperienza all'estero (rif. No)</i>		
Si	0.14*	0.066
<i>Senso di esclusione (rif. No)</i>		
Si	0.19***	0.053
<i>Stato (rif. Italia)</i>		
Grecia	-0.25	0.182
Spagna	-0.26	0.175
Portogallo	-0.51**	0.195
Cipro	-0.47*	0.205
Malta	-0.13	0.197
Danimarca	-0.43*	0.183
Finlandia	1.35***	0.160
Svezia	0.80***	0.164
Francia	-1.00***	0.202
Belgio	-0.10	0.171
Olanda	-0.06	0.171
Germania	-0.19	0.182
Lussemburgo	0.10	0.192
Austria	-0.15	0.183
Irlanda	-0.60***	0.184
Regno Unito	-0.49*	0.207
Repubblica Ceca	-0.61**	0.197
Estonia	-0.81***	0.212
Ungheria	-1.03***	0.210
Lettonia	0.23	0.167
Lituania	0.31+	0.170
Polonia	0.05	0.166
Slovacchia	0.13	0.188
Slovenia	0.47**	0.163
Bulgaria	0.67***	0.168
Romania	-0.05	0.165
Croazia	0.35*	0.159
pseudo-R ²	0.05	
Log pseudolikelihood	-6723.74	
N	12848	

+p<0.10, *p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

Fonte: Elaborazioni Europartners Network su dati Flash Eurobarometer 395 (European Youth 2014)