

GARANZIA GIOVANI: COME STANNO LE COSE A UN ANNO DALL'AVVIO?¹

Un anno dopo.

La Garanzia per i Giovani è un'iniziativa diretta ai giovani, istituita con raccomandazione del Consiglio dell'Unione Europea di aprile 2013 per fronteggiare la grave crisi occupazionale di questo particolare target di riferimento. In Italia l'omonimo programma è stato avviato il 1 maggio 2014. Con il consenso della Commissione Europea, il target di riferimento in Italia è stato esteso ai giovani dai 15 ai 29 anni, in risposta alle peculiarità del caso italiano (in origine infatti la Commissione prevedeva un target fino ai 25 anni di età).

A un anno di distanza dall'avvio del programma Europartners, Estrogeni e Aster hanno realizzato un *paper* indipendente per ricostruire con un approccio il più possibile neutrale cosa è successo durante quest'anno di sperimentazione. Il paper contiene anche una sperimentazione di *sentiment analysis* su oltre 3.000 utenti di facebook e Twitter. Infine, Aster SpA ha curato la visualizzazione dei risultati finali dello studio, rendendo disponibile una [cartografia interattiva a livello regionale](#) (per una migliore esperienza si consiglia di visualizzare il tutorial).

Perchè i NEET ci preoccupano tanto.

I giovani che non studiano e non lavorano sono un fenomeno emergente nelle società europee poiché contraddicono lo schema biografico classico che vede, il passaggio formazione e occupazione come due fasi consequenziali. La realtà dei fatti è invece molto diversa: è sufficiente considerare l'evoluzione recente del *NEET rate* nelle regioni italiane per comprendere come negli ultimi due anni il fenomeno abbia subito una decisa accelerazione. Nelle regioni del Sud Italia si riscontrano tassi superiori al 30%, con l'apice raggiunto dalla Sicilia con il 39,7% dei giovani 15-29 anni che sono in condizione di NEET; seguono poi Campania (36,4%), Calabria (35,6%) e Puglia (34,1%). Al contrario, nelle regioni settentrionali, si osservano tassi nettamente più bassi, con l'eccezione del Piemonte, dove l'indicatore arriva al 22,7%, crescendo di quasi sei punti percentuali in due anni. In generale, nel periodo considerato, il tasso di NEET in Italia è aumentato di 3,3% punti percentuali arrivando al 26% degli appartenenti alla fascia anagrafica considerata. Le regioni nelle quali l'aumento è stato più consistente sono Molise, Piemonte e Liguria (con una crescita superiore ai sei punti).

¹

Il paper è il risultato della collaborazione tra:

- Simone Arnaldi - Elena Cucchetto - Emiliano Facchin - Olivier La Rocca - Scipione Sarlo - Dario Sterpa - Gianfranco Zucca (Europartners).
- Alfredo Borrelli, Vincenzo Vasco (Estrogeni),

Per informazioni: a.borrelli@estrogeni.net
o.larocca@europartnersnetwork.eu

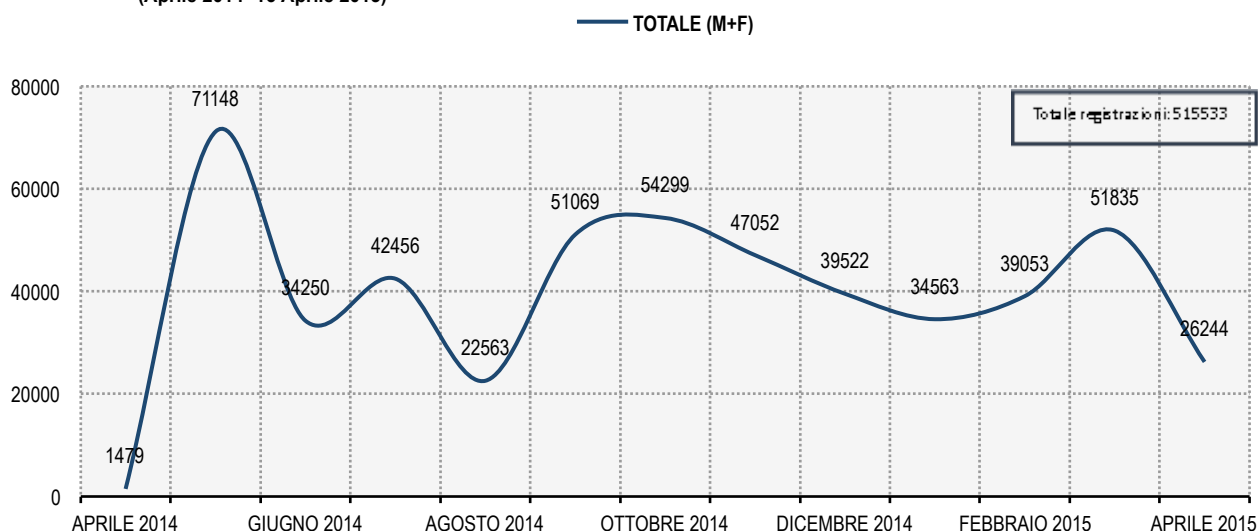
Le indagini ISTAT su questo gruppo anagrafico evidenziano che oltre al non lavoro e alla mancata partecipazione al sistema formativo, i NEET vivono una condizione di emarginazione

- Anche se hanno a disposizione più tempo libero, i NEET fruiscono meno degli altri di cinema, teatri, musei e mostre. Inoltre, leggono meno i quotidiani e usano meno il personal computer e internet.
- Partecipano alle attività delle associazioni di volontariato, dei partiti politici o di associazioni di altra natura meno degli altri giovani.
- Lo stile di vita dei giovani Neet rischia di non essere del tutto salutare: infatti, mentre chi lavora o studia fa sport in oltre il 50 per cento dei casi (quasi il 60 per cento tra gli studenti), tra gli inattivi neppure uno su quattro pratica abitualmente attività sportive.
- L'esclusione dal circuito formativo e lavorativo si associa ai più bassi livelli di soddisfazione nelle relazioni familiari

Soluzioni tecniche innovative usate in modo tradizionale.

Garanzia giovani è un piano che nel complesso si rivolge a quasi 2 milioni e mezzo di giovani. Nell'ultimo anno i giovani che si sono iscritti al programma sono più di 500mila (cfr. graf. 1). Il picco si è registrato a maggio 2014 (71mila utenti registrati), all'indomani del lancio del piano, non si è più replicato. Dopo la flessione dell'estate 2014, gli utenti hanno continuato ad affluire 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.

Grafico 1 – RegISTRAZIONI Piano Garanzia Giovani
(Aprile 2014- 16 Aprile 2015)



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

Considerando che secondo l'ultimo dato disponibile (riferito al 2013) i NEET in Italia erano 2.404.571, si può dire che Garanzia Giovani, tra il 2014 e il 2015, abbia raggiunto un utente potenziale su cinque: un risultato che, pur non eclatante per numeri assoluti, evidenzia la portata dell'iniziativa.

Per questo motivo uno dei punti forti della strategia di attuazione è stato il sistema di profiling dell'utenza, basato su un modello statistico. Dopo un avvio nel quale a partire da febbraio del 2015, le quattro fasce di svantaggio sono state ridefinite: la cosa ha prodotto notevoli modifiche nella classificazione dei soggetti presi in carico. Da febbraio 2015, mutano radicalmente i rapporti tra le numerosità di casi collocati nella classe Alta e quelli nella classe Bassa. Se prima veniva classificato come ad alto rischio di svantaggio un giovane contro cinque giovani classificati a Basso rischio, da febbraio 2015 il rapporto letteralmente si capovolge e al 16 aprile del 2015 si arriva a quattro giovani ad Alto rischio contro uno a Basso rischio di svantaggio. La classificazione varia ancor di più tra le Regioni. Come prevedibile, sono quelle del Meridione a presentare i rapporti maggiori tra giovani classificati ad Alto rischio e giovani classificati a Basso rischio. Su tutte, Basilicata, Sicilia, Campania e Calabria.

Alla luce di questi dati, è spontaneo chiedersi quale possa essere la reale utilità di ricorrere a un indice ripartito in classi (quindi con livello di misurazione ordinale), quando si ha disposizione uno strumento che fornisce un coefficiente continuo, con livello di misurazione a rapporti. Questa trasformazione di livelli di misurazione non è una sottigliezza meramente metodologica, poiché ha un impatto operativo significativo nella classificazione degli individui e quindi nella loro destinazione ai diversi pacchetti di soluzioni/interventi. Per essere più chiari, un conto è classificare i soggetti sulla base di un indice che contempla solamente quattro ordini di grandezza (Basso, Medio-Basso, Medio-Alto, Alto), un altro è farlo con un indice continuo che può assumere qualsiasi valore compreso tra 0 e 1. Con la prima ripartizione in classi, si aveva l'assurdo di considerare a Basso rischio sia un soggetto con un indice pari a 0,6 che uno con un indice pari a 0,1, cioè un individuo sei volte più a rischio del primo. In ogni caso, un indice così costruito, anche con le modifiche realizzate in corso d'opera, non offre grandi garanzie in termini di corretta discriminazione tra i soggetti, appiattendosi in maniera eccessiva le differenze tra i soggetti appartenenti alla stessa classe di rischio e rendendo poco raffrontabili quelle tra soggetti appartenenti a diverse classi di rischio.

Un intervento tampone o una misura strutturale?

Dall'analisi della ripartizione degli investimenti previsti, realizzata a livello regionale emergono elementi che connotano Garanzia giovani come un intervento sbilanciato su alcune misure specifiche. Il primo dato è il peso delle attività di accoglienza e orientamento specialistico da una parte e al consolidamento delle competenze dell'altra, le quali assorbono insieme quasi l'80% delle risorse. Tuttavia, tra quest'ultime, prevalgono in maniera preponderante misure di promozione di attività di training on the job (tirocini e volontariato) e molto meno quelle formative (reinserimento scolastico, proseguimento degli studi e formazione professionale). La scelta di riservare al *training on the job* (tirocinio e servizio civile) una posizione di primo piano appare finalizzata a utilizzare questo strumento come canale privilegiato di collegamento con il mercato del lavoro. Tale scelta si evidenzia bene nell'assenza di risorse destinate a contratti di apprendistato, che nella ripartizione attuale assorbono risorse pari al 3% del totale dello stanziamento complessivo. Coerentemente con il quadro delineato, risulta la destinazione delle risorse a misure di incentivazione (20%) per l'inserimento lavorativo dei giovani che dovrebbero, almeno idealmente, favorire la stabilizzazione dei giovani a seguito di attività di tirocinio.

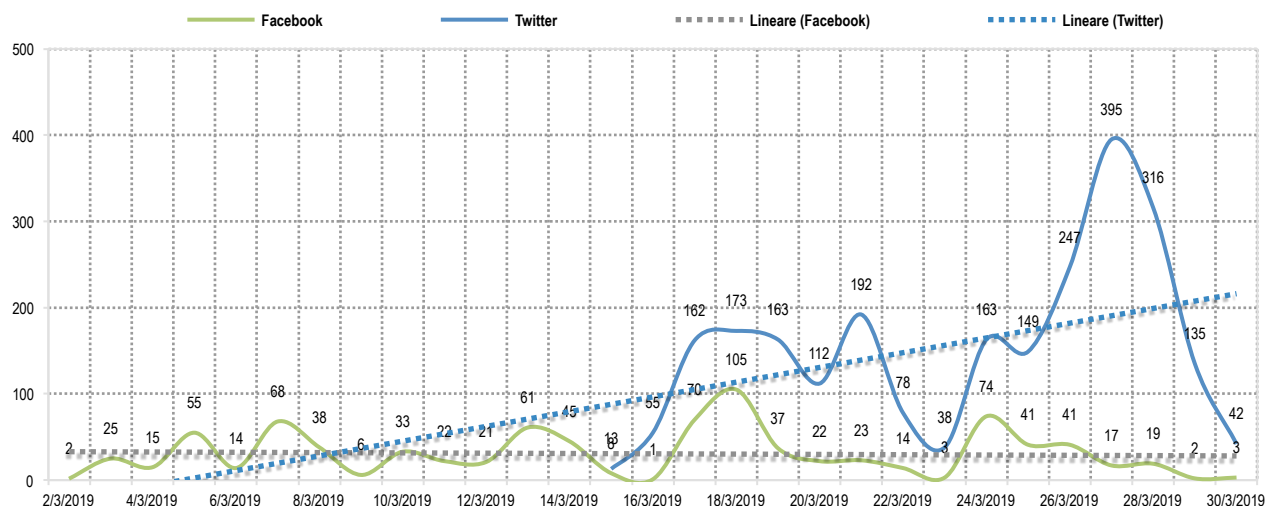
Usare i social media per gestire le politiche, si può e forse si deve

Cosa si dice di garanzia giovani sui social media? La domanda è più importante di quanto si possa pensare. Uno dei problemi fondamentali nell'attuazione di un piano ambizioso come GG è la presa di contatto con un'utenza 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), la seconda è una promozione di tipo orizzontale che sfrutti l'effetto "passa parola" tipico dei social media. Facebook e Twitter possono essere canali di comunicazione molto potenti, attraverso i quali veicolare informazioni e incentivare la partecipazione a una qualsiasi iniziativa. Questa considerazione è a maggior ragione vera, se si intende coinvolgere un target giovanile. Per questo motivo, si è scelto di analizzare i contenuti presenti sui principali social media al fine di verificare che tipo di impatto ha avuto Garanzia Giovani. Nel mese di marzo, sono stati monitorati i commenti su Twitter e i post di Facebook relativi al piano; oltre ai contenuti generati dagli utenti delle due piattaforme, si è tenuto conto anche delle interazioni delle persone con le pagine istituzionali gestite dalle istituzioni nazionali e regionali. La raccolta e analisi dei dati è stata realizzata attraverso uno strumento specifico denominato DEEP (Drawing Elements for Effective Politics), una piattaforma che integra strumenti di analisi qualitativa del sentiment, geolocalizzazione delle opinioni dell'utenza e statistiche socio-economiche su base territoriale.

Gli indicatori mostrano dei dati non particolarmente incoraggianti. Il volume giornaliero di commenti dedicati al programma Garanzia Giovani nel periodo 01-29 marzo è stato particolarmente basso (cfr. graf. 2). Il picco più elevato di commenti è il 26 marzo, in cui in particolare su Twitter viene rilanciata la notizia delle contestazioni al ministro Poletti avvenute presso la Regione Lazio in occasione del convegno "Dall'Europa all'Italia". Al di là di questo picco, occorre notare che l'andamento delle conversazioni sul web appare abbastanza statico: soprattutto su Facebook, la *daily share of voice* è abbastanza limitata e il volume delle conversazioni piuttosto contenuto. Twitter sembra essere più dinamico, anche se poi ai picchi corrispondono delle rapide cadute di interesse nei giorni immediatamente successivi. In generale, il volume di conversazioni veicolate dal topic "garanzia giovani" è decisamente basso, colpisce soprattutto il risultato di Facebook: in alcuni giorni, il numero di post è inferiore alle dieci unità. Considerando che si sta parlando del social più diffuso in Italia, i dati sono obiettivamente sconcertanti. 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".

Grafico 2 – Daily share of voice di Garanzia Giovani su Facebook e Twitter (Marzo 2015 - N)



Fonte: Estrogeni-Europartners, 2015

Il sentiment per il progetto è in gran parte neutro (67,2%), poiché la maggioranza dei commenti è di tipo informativo e riguarda le opportunità offerte da Garanzia Giovani. Tra i commenti polarizzati, si ha invece una maggioranza di opinioni negative (27,1% Vs. 5,7%). Leggendo i messaggi critici, ci si imbatte in utenti che considerano il progetto un fallimento a causa dell'inefficienza dei servizi offerti o per le scarse adesioni e offerte di lavoro registrate.

Sul fronte delle fonti, si riscontrano alcune differenze: su Twitter, la percentuale di messaggi neutri è di 10 punti percentuali superiore a quella di Facebook (70,7% Vs. 60,9%). Tale scostamento è compensato da una differenza di percentuale sul versante negativo del sentiment: il 35,4% dei post di Facebook presenta contenuti negativi, 12 punti percentuali di differenza con quanto si riscontra sull'altro social media.

Questi dati mettono in luce che la prevalenza di commenti neutrali è legata al contenuto dei messaggi: i messaggi con contenuto informativo, ovviamente, non presentano particolari connotazioni di opinione. Se invece si entra nel merito degli aspetti attuativi del progetto, emerge una maggiore polarizzazione. Infine, occorre menzionare che le conversazioni centrate sul programma nel suo complesso presentano una componente di sentiment negativo particolarmente elevata. In altre parole, i giudizi negativi su Garanzia Giovani sembrano essere di due tipi: un primo tipo derivante dall'esperienza, espresso da persone che hanno avuto a che fare con qualche segmento del programma e hanno deciso di esprimere il proprio disappunto sui social; un secondo gruppo d'opinione si esprime negativamente non concentrandosi su un aspetto particolare bensì sull'iniziativa nel suo complesso.

Non sembrano esserci dubbi sul ruolo limitato che hanno avuto i social media nella promozione e nella gestione, nazionale e locale, del Piano Garanzia Giovani: il livello di *engagement* è stato limitato, così come il volume di commenti. Le ragioni sono difficili da indicare, tuttavia è possibile rilevare che non si è trattato di un'assenza dai social, piuttosto di una presenza inefficace e sterile: una pagina Facebook o un profilo Twitter deserti sono un biglietto da visita che può pregiudicare la partecipazione e la legittimazione di un programma importante come Garanzia Giovani. Creare un account istituzionale e non usarlo al massimo delle sue possibilità può risultare doppiamente penalizzante. Peraltro, quei pochi utenti che hanno interagito con Garanzia Giovani hanno espresso un *sentiment* negativo, soprattutto in relazione ai servizi. Oggi, se un utente trova delle difficoltà all'interno di un servizio, sempre più spesso cerca risposte sui social: trovare una pagina poco frequentata, nella quale non è possibile condividere i propri problemi, è una scelta controproducente e, in qualche modo, fuori dal tempo.

Garanzia giovani: affinità e differenze tra le regioni

Per sintetizzare le analisi proposte, è stata realizzata un'analisi per gruppi. Le variabili usate fanno riferimento a tre dimensioni:

- Il bacino: le caratteristiche socio-economiche del territorio regionale considerate tramite il trend dei NEET negli ultimi 10 anni, il trend degli abbandoni scolastici sempre nello stesso periodo di tempo e la stima delle unità lavorative irregolari al 2013.
- La domanda: ossia la percentuale di NEET iscritti a Garanzia giovani e la percentuale di adesioni da fuori regione
- L'offerta: considerata attraverso la struttura anagrafica dei presi in carico, la percentuale dei presi in carico rispetto agli aderenti e un indice di concentrazione delle risorse, calcolato a partire da una riclassificazione delle risorse stanziare per le diverse misure previste dal piano.

I risultati dell'analisi per gruppi sono presentati nella tabella 1 permettono di individuare cinque orientamenti di policy.

Tabella 1 – Risultati analisi di raggruppamento: 5 orientamenti di policy

DIMENSIONE	INDICATORE	ORIENTAMENTO DELLA POLICY				
		Indifferenziata	Compensativa	Responsiva	Procedurale	Riparativa
		Emilia Romagna				
		Liguria				
		Lombardia	Abruzzo	Basilicata		
		Piemonte	Calabria	Friuli Venezia Giulia		
		Toscana	Campania	Marche		
		Trentino Alto Adige	Lazio	Umbria	Sicilia	
		Valle d'Aosta	Molise	Veneto	Sardegna	Veneto
			Puglia			
	Trend 2004-2013 NEET	55	18,5	31,9	8,6	61,3
Bacino	Trend 2004-2013 Early school leavers	-4,8	-5,1	-1,9	-5,1	-43,1
	% unità lavorative irregolari	9,5	19,6	13,7	22,1	8
Domanda	% di raggiungimento del bacino	20,9	22,6	47,4	28	23,9
	Attrattività	36,7	17,6	20,1	4,1	16,6
Offerta	Struttura anagrafica dei presi in carico	2,6	13,4	6,1	5,1	3,8
	% di presi in carico	35,1	36,3	44,1	59,8	54,6
	Concentrazione delle risorse	0,5	0,4	0,6	0,1	0,5

Fonte: Estrogeni-Europartners 2015

Il primo orientamento connota Garanzia Giovani come una politica indifferenziata e caratterizza Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Trentino Alto Adige, Valle d'Aosta. In queste regioni, nonostante i discreti risultati nel contrasto all'abbandono scolastico (-4,8% nel periodo 2004-2013), negli ultimi dieci anni è esplosa l'emergenza NEET (+55%). La scelta è stata di usare Garanzia Giovani come intervento trasversale ai diversi profili di disagio occupazionale e formativo (il rapporto tra presi in carico 15-18enni e 25-29enni è molto equilibrato: 2,6). Queste regioni sono, inoltre, particolarmente attrattive (il 36,7% delle adesioni proviene da fuori regione). In questo cluster di regioni, però, si evidenzia una capacità di raggiungimento del bacino e di presa in carico comparativamente più bassa rispetto agli altri gruppi (rispettivamente del 20,9% e del 35,1%).

Il secondo orientamento permette di interpretare Garanzia Giovani in termini di politica compensativa. Questo orientamento caratterizza Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia. In queste regioni, la crescita dei NEET non è stata particolarmente elevata (+18,5% in dieci anni) poiché il fenomeno era già su livelli alti. La stessa dinamica si riscontra rispetto agli abbandoni scolastici (-5,1% tra il 2004 e il 2013). La caratteristica principale è data dalla struttura anagrafica dell'intervento: per ogni 15-18enne, sono stati presi in carico 13,4 utenti 25-29enni. Garanzia Giovani si configura, quindi, come un intervento compensativo nei confronti di una coorte specifica. La crescita limitata del fenomeno lascia supporre che questo gruppo anagrafico sia nella condizione di NEET da diversi anni, il peso di tale condizione può essere stata mitigato dalle opportunità offerte dal mercato del lavoro irregolare (19,6% di ULA irregolari).

Il terzo orientamento di policy vede Garanzia Giovani come una politica responsiva e tale orientamento accomuna Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Marche, Umbria. In queste regioni, si riscontra un'elevata capacità di raggiungimento del bacino di utenza potenziale (47,4%) e l'attrattività di utenza da fuori regione è media (20,1%). Ciò nonostante, il tasso di presa in carico è elevato (44,1%). Inoltre, si è scelto di concentrare molto le risorse (il valore del relativo indice è 0,6).

Garanzia Giovani sembra essere stata usata come risposta mirata per contenere, soprattutto attraverso azioni di training, una crescita significativa ma non elevatissima dei NEET (+31,9% in dieci anni).

Il quarto gruppo di regioni evidenzia un'applicazione di Garanzia Giovani quale come politica procedurale, con particolare riferimento alla Sicilia e alla Sardegna. Nelle due regioni insulari, negli ultimi dieci anni i NEET sono cresciuti poco (+8,6%) e gli interventi sull'abbandono scolastico hanno avuto risultati discreti (-5,1% dal 2004 al 2013), tuttavia la struttura economica del territorio è ancora caratterizzata da ampie sacche di lavoro irregolare (lo è quasi un'unità lavorativa su quattro: 22,1%). La capacità di raggiungimento del bacino di utenza potenziale non è stata particolarmente alta (28%), si evidenzia invece un'elevata capacità di presa in carico dell'utenza (59,8%), tuttavia la scelta di non concentrare le risorse su misure specifiche (l'indice di concentrazione è dello 0,1) lascia intendere che Garanzia Giovani sia stata applicata soprattutto concentrandosi sul rispetto della procedura di contatto-adesione-presa in carico, senza scegliere una direttrice di sostegno specifica.

Infine il quinto orientamento, caratterizzante il solo Veneto, regione nella quale Garanzia Giovani sembra connotarsi come politica riparativa. In questa regione, negli ultimi dieci anni si è assistito a due fenomeni paralleli: la drastica riduzione di abbandoni scolastici (-43%) e l'esplosione del fenomeno dei NEET (+61,3%). Ciò è avvenuto in territori dove il lavoro irregolare è limitato (8% di unità lavorative irregolari). Attualmente, la capacità del mercato del lavoro locale di assorbire i giovani che abbandonavano la scuola non è più sufficiente, per cui Garanzia Giovani è stata usata per riparare gli impatti negativi di un modello centrato sull'ingresso precoce nel mondo del lavoro. Ciò appare confermato dalla concentrazione delle risorse su misure di qualificazione del profilo professionale dell'utenza.