

Garanzia Giovani in Italia

Politiche per l'occupazione giovanile al vaglio

Maurizio Sorcioni

Responsabile della "Direzione funzionale knowledge" di Anpal Servizi S.p.A.,
<msorcioni@anpalservizi.it>

Giuseppe Terzo

Borsista Sylff Tokyo Foundation – Istituto di Formazione Politica "Pedro Arrupe" –
Centro Studi Sociali, <giu.terzo@gmail.com>

Da qualche anno, in Europa è salita alla ribalta la problematica dei NEET, i giovani che non studiano, non lavorano e non sono impegnati in alcun percorso di formazione, che incide negativamente sulle dinamiche di sviluppo economico degli Stati. Quali politiche sono state adottate dai Paesi europei per contrastare il fenomeno? Che cos'è il programma Garanzia Giovani? Qual è stato il suo impatto sul mercato del lavoro italiano? Quali correzioni andranno apportate affinché il programma possa essere più efficace?

I NEET (acronimo di *Not in Employment, Education or Training*), ovvero i giovani tra i 15 e i 29 anni che non lavorano, non studiano e non seguono alcun percorso formativo rappresentano uno straordinario patrimonio di risorse sottoutilizzato: una dissipazione di capitale umano che alimenta il circolo vizioso del *brain waste* (spreco di cervelli), il quale conduce i giovani a dimenticare le competenze accumulate o a lasciarle divenire obsolete, con la conseguenza di non riuscire a contribuire alle innovazioni necessarie a promuovere sviluppo nell'era dell'economia della conoscenza.

Un'indagine condotta da Eurofound (2012a) ha evidenziato come **i NEET comportino per l'Unione Europea (UE) una perdita economica di circa 153 miliardi di euro (l'1,2% del PIL)** che, invece di essere spesi in costi sociali, potrebbero essere impiegati per promuovere l'attivazione dei giovani e collocarli al centro di un dise-

gno di sviluppo che conduca gli Stati verso un'evoluzione dei livelli di benessere e di qualità della vita (Eurofound 2012a; Rosina 2015)¹.

La popolazione giovanile che “non studia e non lavora” emerge come questione sociale sin dalla fine degli anni '90 e **solo nella seconda metà degli anni duemila comincia a essere inquadrata anche come questione politica**². Dal 2008, infatti, il tasso di NEET della UE ha avuto un costante incremento fino al 2013, quando si è giunti al picco del 15,9%³. Tale incremento ha indotto gli Stati membri a condividere la necessità di individuare e programmare con urgenza interventi volti ad arginare un problema che, come abbiamo visto, comporta conseguenze rilevanti sul piano sia sociale sia economico.

La risposta dell'Unione Europea all'emergenza NEET

Il riconoscimento della questione NEET come priorità per l'agenda europea viene ulteriormente rafforzato dalla Raccomandazione del Consiglio della UE n. 120/01 emanata nella primavera del 2013 che **ha posto le basi per la realizzazione del programma Youth Guarantee (Garanzia Giovani), con l'obiettivo generale di promuovere l'incremento dei livelli di occupabilità dei giovani in età compresa tra i 15 e i 24 anni**⁴. Nello specifico, si è stabilito che ai giovani dovesse essere garantita, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio. È interessante osservare come un simile tempestivo intervento sia derivato dalla consapevolezza che una prolungata permanenza in una situazione di inattività possa determinare un circolo vizioso che, nel lungo periodo, a causa di demotivazione e obsolescenza delle competenze, può ridurre sensibilmente la probabilità di inserimento occupazionale (Eurofound 2012a). **Ciò evidenzia la natura preventiva della misura, il cui obiettivo è prioritariamente offrire opportunità in**

¹ Il calcolo del costo economico dei NEET effettuato da Eurofound deriva da una stima dei costi diretti e indiretti che il fenomeno comporta. I costi diretti sono stati computati facendo riferimento al costo delle indennità di disoccupazione e di tutte le altre tipologie di prestazione sociale erogate. I costi indiretti, invece, derivano da una stima della perdita di reddito per l'economia nel suo complesso e dai costi sociali.

² Il concetto di NEET appare per la prima volta in una ricerca britannica del 1999, nella quale si indagò sui rischi di esclusione sociale dei giovani tra i 16 e i 18 anni che trovavano difficoltà a inserirsi nel mercato del lavoro a seguito della scelta di non proseguire gli studi. Cfr Social Exclusion Unit 1999 e Assirelli 2013.

³ Il tasso è ottenuto eseguendo un rapporto tra l'ammontare di popolazione tra i 15 e i 29 anni che nelle 4 settimane precedenti alla rilevazione non ha un'occupazione e non svolge alcuna attività di istruzione o formazione, e il totale di popolazione della stessa fascia d'età.

⁴ L'Italia ha deciso di estendere la fascia d'età del target dei destinatari fino a 29 anni.

ambito lavorativo ai giovani che hanno concluso gli studi. Nei Paesi con situazioni occupazionali critiche – come l'Italia – tale misura, tuttavia, ha rappresentato una buona opportunità per promuovere l'attivazione anche dei giovani disoccupati di lungo periodo, maggiormente esposti al rischio di scoraggiamento, una condizione tipica di chi è senza un'occupazione da molto e smette di ricercarla poiché teme di non avere opportunità (Pastore 2016).

La Raccomandazione 120/01 ha previsto una copertura finanziaria con le risorse del Fondo sociale europeo (FSE) di circa 10 miliardi di euro annui per il periodo di programmazione 2014-2020. Inoltre, per i Paesi con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25% è stata stabilita l'erogazione di un finanziamento aggiuntivo attraverso la *Youth Employment Initiative* – che si avvale di risorse pari a circa 6 miliardi di euro – con la condizione che i Paesi beneficiari si impegnassero a destinare per l'attuazione del Programma il medesimo ammontare di risorse derivanti dalla propria dotazione FSE.

Con l'avvio del Programma la Commissione si è posta un obiettivo ambizioso, prevedendo che una efficace attuazione di Garanzia Giovani potesse essere in grado di contribuire in maniera decisiva al raggiungimento di tre traguardi previsti all'interno della strategia Europa 2020: giungere al 75% di persone in età compresa tra i 20 e i 64 anni con un'occupazione, ridurre al di sotto del 10% la quota di abbandoni scolastici e sottrarre almeno 20 milioni di persone da situazioni di povertà ed esclusione sociale.

La struttura dell'iniziativa trae ispirazione dal progetto finlandese di Garanzia per i giovani lanciato nel 2005, basato sul modello *Public-Private-People-Partnership* che prevede una partecipazione attiva di tutti gli *stakeholder* coinvolti nelle politiche del lavoro (imprese, Terzo settore, sindacati, istituzioni locali, ecc.) che possono

dare un contributo alla realizzazione delle attività. **Grande attenzione è stata posta sul buon funzionamento dei servizi per l'impiego** nel fornire consulenza ai giovani entro quattro mesi dall'inizio del periodo d'inattività; tuttavia, un'indagine di Eurofound (2012b) ha evidenziato come l'estensione del modello finlandese, basato sulla capacità dei centri per l'impiego di collocare i giovani sul mercato del lavoro, avrebbe potuto configurarsi come soluzione di breve periodo nei Paesi dove in questo campo si registrano

Il progetto finlandese Garanzia per i giovani prevede che ogni giovane di età inferiore a 25 anni e ogni neolaureato con meno di 30 anni possa ricevere un'offerta di lavoro, tirocinio, formazione, proseguimento degli studi entro 3 mesi dall'inizio della disoccupazione; a coloro che lasciano la scuola prematuramente è garantito un re-inserimento nel circuito scolastico o l'inserimento in percorsi di apprendistato o formazione professionale. Per raggiungere questi obiettivi, il Governo finlandese ha creato nuovi corsi e scuole professionali e affidato alle autorità locali la responsabilità di fornire assistenza a tutti gli studenti al termine dei loro studi.

malfunzionamenti, col rischio di porre in secondo piano la necessità di avviare riforme strutturali (*ivi*). Questo è un argomento di notevole rilevanza, in quanto **Garanzia Giovani rappresenta una grande opportunità proprio per avviare quelle riforme strutturali necessarie ad accrescere la qualità e l'efficacia dei servizi per l'impiego, dell'istruzione e dei sistemi di formazione professionale, nonché di porre le basi per migliorare le condizioni del mercato del lavoro**, contrastandone il deterioramento.

L'attuazione di Garanzia Giovani in Italia: una grande sfida

L'Italia, tra i Paesi membri, si è trovata di fronte alla sfida più ardua nell'ambito dell'attuazione di Garanzia Giovani, poiché a partire dal 2013 ha avuto costantemente il tasso di NEET più elevato all'interno della UE, arrivando nel 2014 al picco del 26,2%. Nel 2016 il tasso si è attestato al 24,3% (corrispondente a circa 2,2 milioni di giovani), con una situazione a livello territoriale molto eterogenea, caratterizzata da una maggiore concentrazione di NEET nelle aree con più ritardo in termini di crescita economica (cfr Tab. 1).

Tasso di NEET in Italia e nella UE (2009-2016)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU-28	14,7	15,2	15,4	15,8	15,9	15,4	14,8	14,2
Italia	20,8	22,0	22,5	23,8	26,0	26,2	25,7	24,3

FONTE: EUROSTAT

tabella 1

In base a quanto stabilito dalla Raccomandazione che istituisce Garanzia Giovani, l'Italia ha elaborato il Programma operativo nazionale "Iniziativa occupazione giovani" (PON IOG) prevedendo una disponibilità finanziaria complessiva di 1,5 miliardi di euro. Il 37,5% di tali risorse deriva dalla *Youth Employment Initiative* (567 milioni), un altro 37,5% dal FSE (567 milioni) e il 24% dal cofinanziamento nazionale (379 milioni). La quasi totalità delle risorse (1,4 miliardi) è stata destinata alle Regioni che, alla luce del loro ruolo di "organismi intermedi" all'interno del PON IOG, hanno elaborato i propri piani di attuazione in base alle linee guida stabilite a livello nazionale (cfr Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali 2014).

Rispetto a quanto previsto dal Piano di attuazione nazionale, ogni Regione prende in carico i destinatari attraverso i propri Servizi pubblici per l'impiego o altri enti accreditati per effettuare l'atti-

Come stabilito dal Regolamento (CE) n. 1083/2006, è da considerarsi **organismo intermedio** nel FSE «qualsiasi organismo o servizio pubblico o privato che agisce sotto la responsabilità di un'autorità di gestione o di certificazione o che svolge mansioni per conto di questa autorità nei confronti dei beneficiari che attuano le operazioni».

Schema complessivo delle misure di Garanzia Giovani

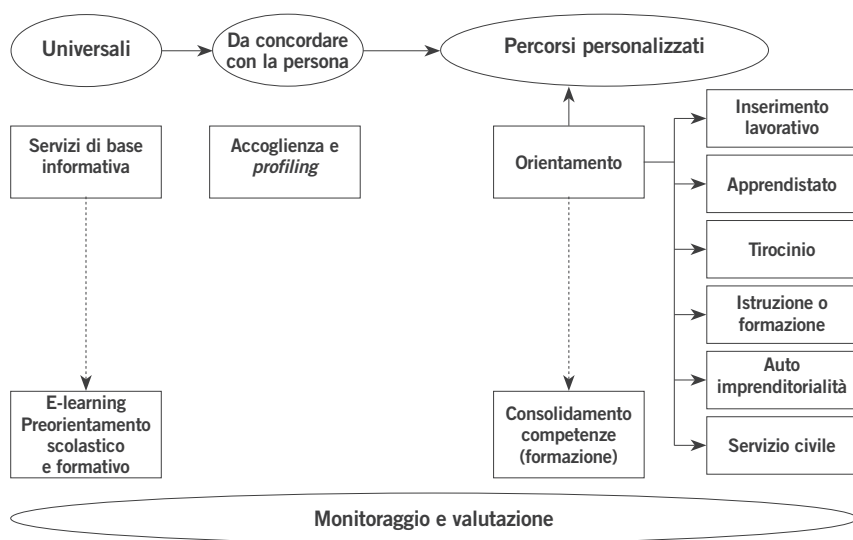


figura 1

Fonte: Piano di attuazione italiano di Garanzia Giovani.

vità di profilazione, la verifica dei requisiti per l'iscrizione e avviare il percorso di orientamento. Infine, in base a profilo e disponibilità, ai giovani è fatto firmare un patto di servizio⁵ per ottenere, entro quattro mesi, una o più opportunità previste dal Piano: l'inserimento diretto in un contratto di lavoro dipendente, l'erogazione di un *bonus* occupazionale, l'avvio di un apprendistato o di una esperienza di tirocinio, l'impegno nel servizio civile, la formazione professionale, l'accompagnamento in percorsi di autoimprenditorialità o di lavoro autonomo, l'avvio di percorsi di mobilità transnazionale e territoriale (cfr Fig. 1).

Successo o flop? I risultati del Programma

Nonostante alcuni dati non siano definitivi, è possibile tracciare un bilancio in grado di fornire elementi utili per valutare l'efficacia dell'iniziativa. **Un primo elemento di valutazione riguarda il grado di coinvolgimento dei giovani**, poiché ciò consente di avere una misura su quanto si sia riusciti a innescare un cambiamento nella loro attitudine riguardo la ricerca del lavoro e l'accesso ai servizi.

Al 27 luglio 2017 (data dell'ultimo aggiornamento effettuato dal portale Cliclavoro) avevano effettuato l'iscrizione a Garanzia Giovani 1.400.232 giovani, che si sono ridotti a 1.204.827 a seguito delle cancellazioni avvenute per mancanza di requisiti, annullamento

⁵ Il patto di servizio è un documento utilizzato dai centri per l'impiego per formalizzare un accordo sul progetto personale scelto per il beneficiario.

dell'adesione da parte dell'utente o rifiuto della misura proposta. **Il superamento della soglia del milione di iscritti ha dimostrato come i giovani abbiano risposto positivamente all'iniziativa**, con un atteggiamento nuovo rispetto ai servizi per il lavoro. La platea dei registrati rappresenta infatti l'81% del bacino potenziale (1.722.852 persone), mentre quella degli utenti attivi copre il 70% del target inizialmente quantificato dall'ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori)⁶. Ciò significa che più di 500.000 giovani non sono stati intercettati o non hanno dato seguito alla propria registrazione. Riguardo i "presi in carico", il dato si attesta a 971.779 utenti, il 56% del bacino potenziale, il 69% dei registrati e l'81% degli utenti attivi. Quest'ultimo dato pone in evidenza come 233.048 utenti attivi non siano stati presi in carico, non ricevendo alcuna convocazione dai centri per l'impiego o dalle agenzie private accreditate. Infine, 514.994 giovani sono stati destinatari di una misura di politica attiva all'interno del Programma, ovvero il 53% dei "presi in carico" e il 43% degli utenti attivi. Questi dati, seppur in continuo aggiornamento, hanno una certa significatività, considerando che il progressivo esaurimento delle risorse e la conseguente riduzione delle opportunità offerte non porteranno a sensibili variazioni.

I servizi per il lavoro sono riusciti tutto sommato a mantenere discreti standard di prestazione riguardo la copertura degli utenti registrati, superando la soglia dell'80%. Tuttavia il fatto che solo il 53% dei presi in carico sia stato destinatario di una misura pone in risalto **una generale incapacità nell'articolare un percorso che consenta ai giovani di andare oltre un primo generico colloquio e ottenere un'opportunità concreta di formazione o lavoro.**

È importante sottolineare come siano intercettati e presi in carico in maggioranza giovani con bassi profili di rischio, ossia quelli con livelli di occupabilità tali da avere minore esigenza di partecipare al Programma, in quanto il miglioramento della congiuntura economica li potrebbe portare a inserirsi agevolmente nel mercato del lavoro. Infatti, il valore medio dell'indice di *profiling* dei presi in carico (0,67) è inferiore a quello della popolazione teorica di giovani NEET (0,72), facendo emergere come chi ha aderito al Programma presenti mediamente una minore difficoltà di inserimento lavorativo rispetto a chi avrebbe potuto parteciparvi. Vi è stata, quindi, una **disuguaglianza di accesso**

L'indice di *profiling* in questo caso è una stima della probabilità di trovarsi nella condizione di NEET. Al giovane viene assegnato un livello di profilazione (compreso tra un minimo di 0 e un massimo di 1) che lo colloca in una delle quattro classi di svantaggio che indicano il grado di lontananza dal mercato del lavoro: basso, medio basso, medio alto e alto.

⁶ Dal 1° dicembre 2016 l'ISFOL è diventato INAPP (Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche).

alle opportunità, che ha visto i profili più a rischio – quelli che vivono condizioni socioeconomiche e familiari critiche – rimanere ai margini dell’iniziativa (Benini e Sorcioni 2016; ISFOL 2016).

Sul versante dell’attuazione finanziaria va rilevato come la capacità di impegno della programmazione attuativa, ovvero sia il rapporto tra impegni della programmazione attuativa e risorse impiegate, si attesti all’87%. Tale dato risulta inferiore (86,03%) se non si considerano le risorse finanziarie per le misure attuate direttamente dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. A livello regionale, soltanto il Lazio e la Toscana hanno impegnato il 100% delle risorse programmate, mentre un numero non trascurabile di Regioni non raggiunge l’80%, mostrando notevoli difficoltà nella programmazione e nella gestione delle risorse.

Delle risorse stanziare per l’attuazione di Garanzia Giovani, circa il 38,8% è stato destinato al finanziamento dei tirocini extracurricolari, l’11,9% al *bonus* occupazionale. Nel complesso, per tali misure è stato stanziato più del 50% delle risorse totali, mentre minima è stata la destinazione in favore di misure come apprendistato (0,71%) e mobilità professionale (0,92%).

Guardando all’erogazione delle misure, il tirocinio extracurricolare rappresenta di gran lunga l’intervento più diffuso, rappresentando più del 64% delle azioni avviate. Seguono a notevole distanza l’accompagnamento al lavoro (11,2%) e il *bonus* occupazionale (10,5%; cfr Tab. 2). **L’elevato ricorso alla misura del tirocinio extracurricolare ha evidenziato un altro dei limiti dell’attuazione di Garanzia Giovani nel nostro Paese.** Infatti, partendo dal presupposto che la popolazione NEET tenda a essere composta da giovani con caratteristiche, bisogni e profili di rischio molto diversificati, **sarebbe stata necessaria una maggiore articolazione degli interventi di politica attiva del lavoro** invece dell’adozione di un approccio onnicomprensivo che ha condotto la grande maggioranza degli utenti a svolgere un’attività di tirocinio.

In conclusione, è ragionevole immaginare che **la misura non abbia influito sensibilmente sulla dinamica del tasso di NEET.** Nel periodo di attuazione del Programma, infatti, tale indice non mostra alcuna inversione di tendenza, soprattutto nelle Regioni meridionali. Tra il 2014 e il 2016 a livello nazionale vi è stata una riduzione del tasso dell’1,9%, con il Mezzogiorno che, rispetto alle altre aree, ha registrato un livello di riduzione minore.

Incrementare l’efficacia di Garanzia Giovani

Le evidenze mostrate nei precedenti paragrafi ci portano a formulare un primo parziale bilancio dei risultati che il Programma

Risorse stanziare e azioni avviate per tipologia di misura (novembre 2016)

Tipologia di misura	Risorse stanziare	% risorse impiegate sul totale	% azioni avviate
Tirocinio extracurricolare	547.102,61	38,80	64,3
Accompagnamento al lavoro	122.440,62	8,68	11,2
Bonus occupazionale	167.187,83	11,86	10,5
Formazione per l'inserimento lavorativo	136.218,50	9,66	6,8
Formazione leFP	145.443,93	10,31	4,3
Mobilità professionale	12.936,34	0,92	0,2
Autoimpiego e autoimprenditorialità	89.352,72	6,34	0,4
Servizio Civile	75.422,48	5,35	2,2
Apprendistato	10.014,92	0,71	0,1
Accoglienza, orientamento e presa in carico	104.071,33	7,38	/

Fonte: ISFOL

tabella 2

ha avuto rispetto agli obiettivi che si era posto. **Le criticità emerse nell'attività di valutazione non ci consentono di formulare un giudizio positivo sull'iniziativa**, pur tenendo conto di come le difficoltà strutturali dei servizi per il lavoro e la presenza di un elevato bacino potenziale d'utenza abbiano reso arduo già in partenza il pieno successo dell'iniziativa. Bisogna considerare, comunque, che si è assistito a generalizzate difficoltà nell'attuazione dell'iniziativa in quei Paesi (Spagna e Grecia *in primis*) che, come l'Italia, non disponevano di sistemi collaudati di intervento per il contrasto dell'inattività e della disoccupazione giovanile. Le esperienze più virtuose arrivano invece da Paesi (Svezia, Finlandia, Austria) che, oltre ad avere un bacino di NEET più "sostenibile", avevano già in precedenza avviato iniziative simili.

In vista della nuova fase, che dovrebbe iniziare nel 2018, **proponiamo alcune riflessioni su come intervenire in sede di programmazione per porre le basi necessarie a sviluppare un sistema che risulti effettivamente una "garanzia" per quei tanti giovani relegati ai margini della vita produttiva e della società.**

Innanzitutto, occorre ragionare sul fatto che **l'eterogeneità della popolazione NEET richiede una maggiore diversificazione delle strategie di intervento.** Eurofound (2016) sostiene che nella progettazione dei sistemi di Garanzia vada evitata l'adozione di un approccio "*one size fits all*", poiché non tiene adeguatamente conto della varietà di caratteristiche, bisogni e profili di rischio che contraddistinguono l'universo dei "giovani che non studiano e non lavorano". Per questo è necessario operare una classificazione della popolazione

NEET in categorie omogenee per caratteristiche, in modo da individuare per ognuna di esse modalità di intervento *ad hoc*. Italia Lavoro (cfr Calabrese *et al.* 2013) ha proposto una classificazione in quattro raggruppamenti: gruppo I, “In cerca di occupazione”; gruppo II, “Indisponibili”; gruppo III, “Disimpegnati”; gruppo IV, “In cerca di opportunità”.

Il primo gruppo (“In cerca di occupazione”) include il 42,5% della popolazione totale. Si tratta in maggioranza di maschi (55,1%) di età superiore ai 20 anni (90%), con un livello di istruzione medio-alto e che in un caso su due hanno avuto precedenti esperienze di lavoro. Il gruppo degli “indisponibili” (19,3% della popolazione totale) è costituito prevalentemente da donne, nella maggioranza dei casi *over 25*, che per motivi familiari non intendono cercare lavoro, vista l’impossibilità di coniugarlo con i carichi familiari. La terza tipologia di NEET, quella dei “disimpegnati” (16% della popolazione totale), è caratterizzata per lo più da giovani di oltre 20 anni che manifestano una indisponibilità a mettersi in gioco. Quasi tutti vivono in famiglia ed è significativa la quota di coloro che non cercano lavoro in quanto ritengono di non riuscire a trovarlo (scoraggiati) o dichiarano di non essere interessati. Il livello di istruzione è tendenzialmente basso e anche in questo caso l’inattività è una scelta più o meno consapevole. Infine, il gruppo dei NEET “in cerca di opportunità” (22,3% del totale) è per un terzo composto da *under 20* in cerca di occasioni per formarsi e fare esperienze professionali, pronti a mettersi in gioco qualora fossero offerte loro reali opportunità di maturazione professionale. Tale classificazione risulta di grande utilità nella realizzazione degli interventi, non solo perché consente di progettare strategie diverse in funzione dei differenti target individuati, ma anche perché aiuta a prevedere e gestire un flusso graduale di ingressi nel Programma (Reboani e Sorcioni 2014).

Per diversificare le modalità di intervento è necessario accogliere una diversa visione di politica attiva del lavoro. Nell’attuale esperienza di attuazione di Garanzia Giovani si è tendenzialmente puntato su un approccio “automatico” di politica attiva, basato su un massiccio ricorso a misure – come tirocini e *bonus* occupazionali – che possono essere erogate automaticamente, ossia senza la necessità di incidere sull’assetto organizzativo dei servizi per il lavoro. Per incrementare l’efficacia dell’iniziativa, a nostro avviso, **sarebbe necessaria l’adozione di un approccio “intenzionale” di politica attiva, che preveda un più ampio ricorso a misure quali apprendistato e formazione per l’inserimento lavorativo** che necessitano un rinnovamento dei loro modelli di regolamentazione ed erogazione, determinando un impatto sull’impianto di organizzazio-

ne dei servizi per il lavoro. Inoltre, un più ampio ricorso a tali misure potrebbe contribuire a contrastare più efficacemente una delle maggiori problematiche che caratterizzano il mercato del lavoro italiano: il divario tra competenze reali dei lavoratori e competenze richieste dalla domanda di lavoro (*skill mismatch*; cfr Benini e Sorcioni 2016).

Innovare i servizi per il lavoro significa rivederne ruolo e obiettivi alla luce delle profonde trasformazioni che stanno avvenendo sul mercato del lavoro. Nel concreto ciò comporta una riorganizzazione delle metodologie operative, la riqualificazione degli operatori e lo sviluppo di servizi innovativi. In particolare, **vanno introdotti nuovi servizi finalizzati alle imprese**, in quanto lo sviluppo di un solido network con quest'ultime può consentire di comprendere approfonditamente le dinamiche del mercato e avere adeguati strumenti per favorire l'incontro tra domanda e offerta.

Per raggiungere una più ampia platea di giovani NEET **andrebbe realizzato un sistema di informazione efficace, basato su una maggiore diversificazione delle modalità di comunicazione.** Non si può pensare di raggiungere e informare i giovani sulle opportunità offerte solo con il passaparola o la pubblicità sui giornali, prescindendo dalla comunicazione tramite i *social network* e dalla realizzazione di eventi informativi sul territorio. Un grande errore di comunicazione connesso alla recente esperienza d'attuazione di Garanzia Giovani infatti è stato presentarla ai beneficiari come un'importante iniziativa finalizzata a trovare lavoro, quando in realtà l'obiettivo era incrementarne i livelli di occupabilità, ossia la capacità di cercare attivamente, trovare e mantenere un lavoro. Questo malinteso ha generato false aspettative e scoraggiato una più ampia partecipazione, soprattutto di quei giovani già poco propensi all'adesione a causa di una pregressa sfiducia nei confronti delle istituzioni. Un primo importante passo per una efficace attuazione del Programma è l'adeguata e corretta informazione riguardo ai suoi reali obiettivi (Rosolen e Seghezzi 2016).

Per meglio intercettare i target di NEET con profili a più elevato rischio che vivono in contesti socioeconomici e familiari disagiati, **sarebbe utile dar vita ad attività di animazione territoriale basate sulla realizzazione di eventi informativi calibrati sulle esigenze di una platea di destinatari che difficilmente possiede adeguati strumenti per informarsi autonomamente** ed essere a conoscenza delle opportunità formative e di inserimento occupazionale disponibili. Questo è uno spazio di coinvolgimento della società civile organizzata, che sulla base di una più accurata conoscenza dei contesti sociali in cui opera potrà offrire un contributo prezioso nel far emergere i NEET più critici e promuovere una loro piena attivazione.

Quanto proposto potrebbe quindi contribuire a migliorare l'efficacia di un Programma che, come abbiamo cercato di dimostrare, sta producendo risultati non pienamente soddisfacenti. Le lacune riscontrate nell'attuazione di Garanzia Giovani, che non hanno consentito di giungere ai risultati sperati, sono frutto di alcuni errori effettuati in sede di progettazione. A nostro avviso, l'errore originario va individuato nella difficoltà dei *policy-maker* di fare rete con i diversi *stake-holder* (imprese, sindacati, Terzo settore, beneficiari), che avrebbero potuto offrire un contributo prezioso nelle fasi sia di progettazione sia di attuazione, grazie alla profonda conoscenza del contesto socioeconomico in cui operano e dei relativi fabbisogni. Inoltre, l'iniziativa è stata progettata in maniera non sinergica con le strategie di politica economica e occupazionale, non ponendo quelle basi necessarie per garantirle una sostenibilità nel tempo. Ciò di cui i *policy-maker* dovranno tener conto nel progettare le fondamenta della prossima **Garanzia Giovani** è che essa non può essere concepita come un'iniziativa estemporanea volta a tamponare una soluzione emergenziale, ma **deve essere ideata come un laboratorio dal quale fare emergere delle pratiche che possano ispirare l'adozione di riforme strutturali, necessarie per affrontare con efficacia le sfide poste dalle profonde trasformazioni che stanno avvenendo nel mercato del lavoro e, più in generale, nella società.**

- ASSIRELLI G. (2013), «NEET (Not in employment, education and training)», in *Aggiornamenti Sociali*, 1, 77-80.
- BENINI R. – SORCIONI M. (2016), *Il fattore umano. Perché è il lavoro che fa l'economia e non il contrario*, Donzelli Editore, Roma.
- CALABRESE ET AL. (2013), *Le determinanti del NEET status*, Italia Lavoro, Roma.
- CICCIOMESSERE R. – SORCIONI M. (2013), *I giovani, il mercato del lavoro e il programma Youth Guarantee*, Roma, Italia Lavoro.
- CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA, *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, n. 120/01.
- EUROFOUND (2016), *Exploring the diversity of NEETS*, Publications Office of the EU, Luxembourg, in <www.eurofound.europa.eu>.
- (2012a), *NEETS – Young people not in employment, education or training. Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the EU, Luxembourg, in <www.eurofound.europa.eu>.
- (2012b), *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, Publications Office of the EU, Luxembourg, in <www.eurofound.europa.eu>.
- ISFOL (2016), *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, ISFOL, Roma, <www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-Isfol-GG.pdf>.
- MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI (2014), *PON Iniziativa Occupazione Giovani*, adottato con decisione della Commissione C(2014) 4969 dell'11 luglio.
- PASTORE F. (2016), *Fuori dal tunnel. Le difficili transizioni dalla scuola al lavoro in Italia e nel mondo*, Giappichelli, Torino.
- REBOANI P. – SORCIONI M. (2014), «Nel Paese dove i NEET crescono», in *Formiche*, 3, 30-33.
- ROSINA A. (2015), *NEET. Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, Milano.
- ROSOLEN G. – SEGHEZZI F. (2016), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, ADAPT University Press, Bergamo.
- SOCIAL EXCLUSION UNIT (1999), *Bridging the gap: New opportunities for 16-18-year-olds not in education, employment or training*, Stationery Office, London.