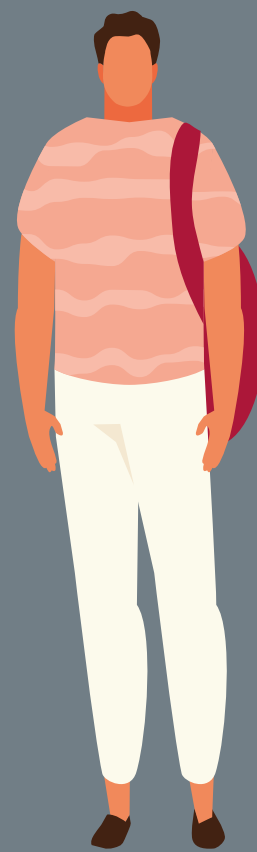


DATI, ESPERIENZE, INDICAZIONI
I NEET IN ITALIA
PER EFFICACI POLITICHE DI ATTIVAZIONE

di **ALESSANDRO ROSINA**

a cura di **StartNet - Network transizione scuola-lavoro**





DATI, ESPERIENZE, INDICAZIONI

I NEET IN ITALIA

PER EFFICACI POLITICHE DI ATTIVAZIONE



© StartNet - Network transizione scuola-lavoro
marzo 2020

I NEET IN ITALIA
Dati, esperienze, indicazioni per efficaci politiche di attivazione
di **Alessandro Rosina**

a cura di StartNet - Network transizione scuola-lavoro
Angelika Bartholomäi
Roberta Lops
Ulrike Tietze
Perla Zanini

in collaborazione con
Nova onlus - Consorzio Nazionale per l’Innovazione Sociale

ISBN 978-88-945226-0-0

progetto grafico **Studio Eikon / Napoli**
foto **Adobe Stock**

Il progetto StartNet - Network transizione scuola-lavoro
è promosso da

STIFTUNG
MERCATOR



INDICE

4 PRAFAZIONE

7 INTRODUZIONE

9 UN QUADRO DELLA CONDIZIONE DEI GIOVANI IN ITALIA

- 9 Fragilità dei percorsi formativi
- 12 Competenze e digitalizzazione, le sfide della formazione
- 13 Il limite delle politiche attive
- 15 L'indebolimento della presenza attiva dei giovani
- 16 Aiutare le nuove generazioni a farsi soggetti del cambiamento

17 ESSERE NEET IN ITALIA

- 18 Indicatori sulla condizione dei giovani nel mercato del lavoro
- 20 Misura e definizione operativa dei NEET
- 22 I dati
- 26 L'eterogeneità del fenomeno
- 28 Le cause: una debole transizione scuola-lavoro
- 30 Le conseguenze: una condizione corrosiva

32 GARANZIA GIOVANI E ALTRE ESPERIENZE DI ATTIVAZIONE

- 32 Il Piano Garanzia Giovani
- 33 Le misure previste
- 35 I risultati ottenuti
- 38 Garanzia Giovani e politiche di promozione dei giovani meridionali: il caso della Regione Puglia
- 39 I limiti di Garanzia Giovani
- 41 Un punto di forza: la capacità di aggiustamento in corso d'opera
- 42 Tirocini extracurricolari: un'anomalia italiana
- 44 La seconda fase del Piano e la novità dell'Asse 1bis
- 45 Eredità positive di Garanzia Giovani e altri programmi

47 INDICAZIONI E RACCOMANDAZIONI PER POLITICHE DI ATTIVAZIONE RIVOLTE AI GIOVANI

54 ELENCO DELLE FONTI

57 APPENDICE

PREFAZIONE

“Bisogna farsi coraggio... e non avere paura del futuro”.

Così ha risposto un gruppo di giovani studenti e studentesse dell'ultimo anno di una scuola superiore di Lecce ai quali avevamo chiesto quali consigli dare ai loro coetanei riguardo all'ingresso nel mondo del lavoro.

La loro risposta fa pensare che questi giovani non si sentano esattamente alla conquista del mondo, della loro autonomia e del loro futuro, ma piuttosto davanti a un abisso, a un buco nero, e che temano di dover affrontare situazioni che considerano imprevedibili e per le quali non si ritengono sufficientemente preparati.

Essere giovani è una condizione che cambia a seconda del Paese in cui si cresce, della famiglia d'origine, del sistema scolastico, dei ruoli che la società prevede per le giovani generazioni. Alcuni Paesi europei, dopo aver visto crescere in maniera preoccupante la disoccupazione giovanile negli anni della crisi e in quelli direttamente successivi, hanno puntato su una politica attiva di inserimento dei giovani nel mondo del lavoro; altri, invece, che hanno faticato di più per uscire dalla crisi economica e dallo stallo che ne è seguito, non hanno elaborato strategie specifiche per i giovani, puntando piuttosto al contenimento del disagio sociale dovuto ai licenziamenti di massa. In molti di questi Paesi, oggi, notiamo che l'inserimento nel mondo del lavoro dei giovani è ancora precario e che molti si sono ormai “arresi”, perdendo proprio quel coraggio invocato dai ragazzi e dalle ragazze di Lecce.

StartNet, la rete per la transizione scuola-lavoro, è nata nel 2017 per dare una risposta propositiva alla problematica, raccogliendo buone pratiche da vari Paesi europei e mettendo in piedi un network di diversi stakeholders, dalle istituzioni del mondo del lavoro alle scuole, dal Terzo settore ai giovani stessi, per creare insieme dei ponti che facilitino l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro. Tra i promotori dell'iniziativa ci sono la fondazione tedesca Stiftung Mercator, cui obiettivo è sostenere i giovani in Europa nel loro percorso verso le pari opportunità da cittadini democratici, e il Goethe-Institut, l'istituto di cultura ufficiale della Repubblica Federale Tedesca, che coordina le attività del network.

Grazie a StartNet, in Puglia e in Basilicata sono nati progetti pilota sull'orientamento consapevole (già dalla scuola primaria), corsi di formazione per docenti, iniziative di cooperazione tra scuole e imprese e proposte di politiche attive per prevenire la condizione di NEET o addirittura di “drop-out”. I primi risultati dimostrano che la strada è quella giusta, che il lavoro in rete facilita molto l'impatto delle azioni sulle nuove generazioni, perché ogni componente della rete dà un contributo per la propria area specifica, perché si collabora per un obiettivo comune, perché si è instaurato un clima di fiducia e si cresce insieme per fare la differenza, affinché il cambiamento diventi sistema.

Siamo convinti che anche la grande sfida di rintracciare, attivare, accompagnare i giovani che si trovano nella situazione di NEET si risolva solo lavorando in rete. Lo dimostrano alcuni esempi citati da



Alessandro Rosina in questo studio, dove la collaborazione tra vari soggetti pubblici, privati e del Terzo settore ha portato a risultati positivi e ha aiutato molti giovani ad affrontare il presente – e anche il futuro – con coraggio.

Angelika Bartholomäi

Project Manager

StartNet – Network transizione scuola-lavoro



INTRODUZIONE

1.

PER I GIOVANI
IMMAGINARE
IL PROPRIO FUTURO
È DIVENTATO
PIÙ DIFFICILE

Se messe nelle condizioni adeguate, le nuove generazioni sono la componente della società maggiormente in grado di mettere in relazione le proprie potenzialità con le specificità del territorio e le opportunità delle trasformazioni in atto. Rischiano, invece, di veder scadere le proprie prerogative e di trovarsi maggiormente esposti a vecchi e nuovi rischi quando i cambiamenti vengono subiti anziché anticipati e governati.

Le nuove generazioni sono il modo attraverso cui la società sperimenta il nuovo del mondo che cambia. Le difficoltà dei giovani e l'aumento delle disuguaglianze generazionali vanno intese, quindi, come il segnale che la società non sta andando nella giusta direzione (Rosina 2018).

A livello collettivo, un'adeguata consistenza della popolazione giovane-adulta, consente a un Paese di crescere e di ridurre il rapporto tra debito pubblico e PIL, ma anche di mantenere la sostenibilità del sistema di welfare in una popolazione che invecchia. A livello individuale, una buona formazione e l'inserimento nei tempi e modi adeguati nel mondo del lavoro consentono un futuro previdenziale, di salute e benessere personale più solido.

È però anche vero che il rischio di perdersi, in carenza di sistemi esperti di orientamento e accompagnamento, è molto più elevato oggi che in passato. Sotto la spinta delle trasformazioni demografiche e tecnologiche, ogni generazione si trova a costruire in modo nuovo il proprio percorso rispetto a quelle precedenti, sia perché le età della vita non sono più le stesse, sia perché il mondo cambia e offre sfide inedite. Questo fa sì che **un giovane di oggi abbia molto meno punti fissi di riferimento per immaginare come sarà il proprio futuro e quindi bisogno di maggior supporto attivo** con strumenti efficaci per costruirlo in modo autonomo e nuovo, con progetti solidi ma obiettivi aperti e continuamente aggiornabili. L'elevata incidenza dei NEET in Italia, il forte peggioramento

UN DECENNIO
DI RICERCHE
SPECIFICHE ED
ESPERIENZE MIRATE
SONO UN PATRIMONIO
UTILE PER
RICONVERTIRE I NEET
IN RISORSA POSITIVA

durante la crisi economica iniziata nel 2008, la persistenza sui livelli peggiori in Europa dopo la prima fase del Piano Garanzia Giovani, la drammaticità della condizione che caratterizza molte aree del Sud, rendono necessaria una riflessione aggiornata sulla capacità di leggere tale fenomeno e di agire efficacemente per ridurlo.

Con l'impatto dell'emergenza sanitaria causata da Covid-19 questa condizione rischia, inoltre, di peggiorare ulteriormente in carenza di interventi adeguati.

Nel 2010 il **tasso di NEET** è stato adottato dall'Unione Europea come **principale indicatore dello spreco delle energie e intelligenze delle nuove generazioni di un territorio**. Ne è seguito un decennio di ricerche specifiche, confronti pubblici dedicati, esperienze e politiche mirate, che possono essere considerate base di un patrimonio utile per iniziative e progetti che vogliano riconvertire i giovani in risorsa positiva per i processi di produzione di benessere del territorio in cui vivono.



In questo studio verranno presentate evidenze su caratteristiche, cause e conseguenze della condizione di NEET, sulla base delle conoscenze acquisite e delle principali esperienze di attivazione. Si conclude con indicazioni, sulla base di tali evidenze ed esperienze, per un approccio più efficace non solo per uscire dalla condizione di “non studio e non lavoro” ma per entrare in un circuito virtuoso di “imparare” e “fare” che ridia fiducia nelle proprie capacità, rafforzi le competenze, aumenti la possibilità di realizzazione dei propri progetti di vita e professionali.

UN QUADRO DELLA CONDIZIONE DEI GIOVANI IN ITALIA

2.

IN ITALIA POCHI
GIOVANI RISPETTO
AD ALTRI PAESI UE

Se si confrontano i giovani italiani con i coetanei europei, sono due gli aspetti che emergono come particolarmente rilevanti, chiara evidenza di un disinvestimento quantitativo e qualitativo sulle nuove generazioni. Il primo è il fatto che **abbiamo meno giovani rispetto agli altri Paesi**; il secondo è rappresentato dalle **difficoltà di accesso solido al mercato del lavoro e dalla bassa valorizzazione del capitale umano nel sistema produttivo**.

La grande crisi economica iniziata nel 2008 ha peggiorato ancora più questo quadro, posticipando ulteriormente i progetti di autonomia dei giovani italiani e prolungando maggiormente la transizione all'età adulta. “L'analisi congiunta dei tempi di uscita dalla famiglia di origine e delle motivazioni suggerisce che la posticipazione della transizione allo stato adulto sta assumendo sempre più un carattere strutturale, in ragione del cronicizzarsi dei principali fattori che la determinano: prolungamento dei percorsi di istruzione e formazione, difficoltà nell'inserimento e nella permanenza nel mercato del lavoro” (Istat 2019b).

Più in generale, le generazioni che si sono affacciate all'età adulta nel nuovo millennio nel nostro Paese si sono trovate – di fronte alla crescente domanda di strumenti per affrontare le nuove incertezze del mondo del lavoro – con inadeguato investimento pubblico rispetto ai coetanei delle altre economie avanzate e ad accentuare la necessità di dover contare sempre più sul tradizionale aiuto privato dei genitori.

Fragilità dei percorsi formativi

Dal lato dell'offerta, le fragilità della formazione rendono più vulnerabili i giovani in tutto il percorso di transizione scuola-lavoro. Li rendono inoltre meno attrezzati rispetto alle sfide che pone questo secolo in una realtà che diventa

sempre più complessa e in rapido mutamento. Se da un lato **i modelli educativi tradizionali funzionano sempre meno** verso le nuove generazioni anche perché non adeguati alle loro specificità antropologiche rispetto all'apprendimento, dall'altro lato **anche il mondo cambia** e i contenuti educativi sono spesso obsoleti.

Secondo i dati Istat (Istat 2019b), la percentuale di giovani tra i 18 e i 24 che hanno lasciato precocemente gli studi (Early leavers from education and training: ELET) è addirittura salita dal 13,8% del 2016 al 14,5% del 2018 (contro il 10,6% della media UE-28). Tra i maschi del Mezzogiorno supera abbondantemente il 20%. Sia i dati Istat che quelli del Rapporto giovani dell'Istituto Toniolo, evidenziano come tra i motivi della decisione di

non proseguire gli studi si sia ridotto nel tempo quello della volontà di confrontarsi subito con l'esperienza di lavoro, mentre è cresciuta la mancanza di interesse nello studio, soprattutto per chi ha famiglie meno supportive.

Come inoltre evidenzia il Rapporto SVIMEZ 2019: "Il Mezzogiorno registra livelli qualitativamente inferiori: si pensi ai trasporti, alle mense scolastiche, ai materiali didattici. Pesa, inoltre, sui risultati in termini di apprendimento del Sud il contesto economico-sociale e territoriale: il più alto tasso di disoccupazione, la più elevata diffusione di condizioni di povertà ed esclusione sociale, la minore istruzione delle famiglie di provenienza e soprattutto la minor dotazione di servizi pubblici efficienti". Oltre al fattore demografico, al "depauperamento del capitale umano meridionale" contribuiscono, quindi, sia le emigrazioni universitarie che il declino del tasso di passaggio all'università. Inoltre il Rapporto afferma che **se l'Europa è in difficoltà a crescere, l'Italia è quasi in stagnazione e il Sud torna al segno negativo senza aver ancora recuperato i livelli precrisi**. Insomma il quadro ben noto di ciò che rende debole l'Italia nel confronto con gli altri Paesi sviluppati, rende il Sud debole al quadrato.

Secondo il Rapporto Bes¹ 2019: "Nella media dei Paesi dell'UE, le persone di 30-34 anni che hanno completato

IL MEZZOGIORNO D'ITALIA PRESENTA UNA CONDIZIONE PARTICOLARMENTE CRITICA

un'istruzione terziaria (università e altri percorsi equivalenti) sono state il 40,7%. L'Italia occupa il penultimo posto, con il 27,8%. La segue solo la Romania".

Lo stesso Rapporto evidenzia come nelle dinamiche più recenti lo svantaggio del Mezzogiorno si sia acuito: tale indicatore risulta nel 2018 pari al 21,2% mentre nel Nord e nel Centro è attorno al 30%. Lo stesso indice composito del dominio "Istruzione e formazione" segna una flessione dovuta soprattutto al peggioramento delle regioni del Sud.

Anche la geografia delle competenze è analoga: **nelle regioni del Mezzogiorno si trova la quota più elevata di studenti che non raggiungono un livello sufficiente di competenze in italiano o in matematica**.

Inoltre, secondo i dati del Rapporto PISA 2018 dell'OCSE (OECD 2019a), tra gli studenti con alto rendimento, si aspettano di arrivare a laurearsi circa il 60% di chi proviene dalle classi sociali più basse, contro oltre l'85% di chi appartiene a famiglie con elevate risorse socio-culturali. Oltre alle **persistenti differenze sociali**, forti continuano ad essere anche quelle **di genere**

legate a stereotipi. Da un lato le studentesse tendono ad essere considerate e a sentirsi meno predisposte per le materie scientifiche, d'altro lato, anche tra chi ha un alto rendimento in matematica e scienze, la probabilità di scegliere una professione legata all'ambito tecnologico, informatico e scientifico è due volte maggiore per i ragazzi rispetto alle ragazze.

I dati del Rapporto giovani dell'Istituto Toniolo rivelano come gli under 35 siano consapevoli del **basso livello di orientamento** avuto nel percorso scolastico, della **poca esperienza pratica**, della **carenza di competenze** sia specifiche che trasversali, oltre che di **scarsa preparazione su come funziona il mercato del lavoro**. Solo un intervistato su tre pensa che la scuola sia utile a capire com'è e come evolve il mondo del lavoro (Istituto Toniolo, 2018). Secondo la stessa ricerca, gli under 35 italiani esprimono un giudizio generale favorevole sulla scuola, ma, nel confronto con i coetanei europei, la vedono meno utile per affrontare il mondo del lavoro. Alla domanda sulla sua utilità nell'aumentare conoscenze generali, nell'imparare a ragionare, nel formare cittadini consapevoli, le risposte dei giovani del nostro Paese non si differenziano molto dai coetanei tedeschi, inglesi, francesi e spagnoli. Sul riconoscimento del beneficio, invece, rispetto a trovare impiego di qualità e a capire come funziona il mercato del lavoro, le percentuali risultano sensibilmente inferiori.

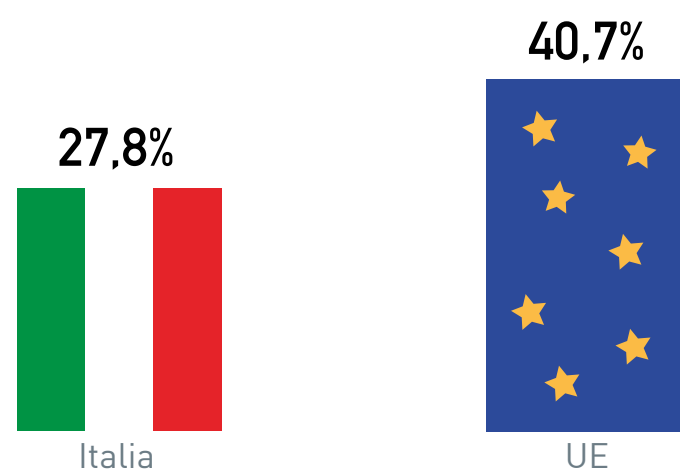
Nel sistema italiano non trova ancora spazio una vera dualità, che permetta dopo i 16 anni di ottenere un doppio status, di studente e di lavoratore, dentro a un quadro definito di obiettivi formativi, di garanzie e di responsabilità. **Negli ultimi anni molto si è fatto per lo sviluppo della formazione terziaria non universitaria, attraverso la rete degli Istituti Tecnici Superiori**, anche se il numero di iscritti stenta a decollare, per alcune resistenze culturali e per le debolezze di tutta la filiera della formazione professionale.

Quello che riserva il futuro è un'incognita, ma sappiamo che se continuano le tendenze in atto si vivrà sempre più a lungo, aumenterà nella popolazione la componente anziana e diminuirà quella in età lavorativa, diventerà sempre più pervasivo l'impatto delle nuove tecnologie nella vita privata, in quella sociale e nel lavoro. Questi cambiamenti vanno gestiti e non subiti.



30-34ENNI IN POSSESSO DEL TITOLO DI STUDIO DI ISTRUZIONE TERZIARIA

Fonte: elaborazione a partire dai dati del Rapporto BES 2019



¹ Il Bes è un indice comprensivo di 130 indicatori, sviluppato dall'Istat insieme ai rappresentanti delle parti sociali e della società civile, per misurare il "Benessere equo e sostenibile" (Bes), integrando gli aspetti economici con le dimensioni del benessere e misure di disuguaglianze e sostenibilità.

LA DIGITALIZZAZIONE
E VALORIZZAZIONE
DEL CAPITALE
UMANO DEI GIOVANI
VANNO DI PARI PASSO

12

Competenze e digitalizzazione, le sfide della formazione

Ridurre il rischio di dispersione scolastica e fornire solide competenze di base sono obiettivi minimi, condizioni necessarie ma sempre meno sufficienti, non solo per la realizzazione in ambito professionale ma per non scivolare in percorsi di marginalizzazione sociale. Oltre ad una adeguata formazione di base è importante affacciarsi al mondo del lavoro con competenze tecniche avanzate e direttamente spendibili, allineate con le richieste attuali del sistema produttivo.

Antropologia delle nuove generazioni e tecnologie abilitanti devono trovare la loro migliore sintesi nel sistema produttivo italiano (come base delle trasformazioni del rapporto uomo-macchina), con attenzione particolare, appunto, alle piccole e medie aziende.

Da un lato, le nuove generazioni devono poter portare **competenze digitali e life skills nelle aziende** e in tal modo diventare leva per il loro sviluppo e di miglioramento più in generale dell'ambiente di lavoro. D'altro lato, la digitalizzazione deve andare assieme alla **valorizzazione del capitale umano** dei nuovi entranti. La riduzione di costo a discapito della produzione di valore non è accettabile e porta alla precarizzazione delle vite dei giovani-adulti senza migliorare produttività e competitività.

Secondo il recente Rapporto "Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata" (Ministero del Lavoro, Istat, INPS, Inail e ANPAL 2019), sulla base dei dati del triennio 2014-2016 **"la diffusione della sovraistruzione (31,6%) è maggiore di quella della sottoistruzione (21,8%), soprattutto per gli under 29; per gli over 49 prevalgono invece i sottoistruiti"**.

Dal lato dei datori di lavoro, c'è un sistema produttivo che offre basse opportunità e valorizza poco il capitale umano dei giovani, spingendo i più qualificati ed ambiziosi ad andare verso le regioni del Nord o all'estero. Secondo il Rapporto annuale 2018 dell'Istat (Istat 2018a), negli ultimi dieci anni la perdita netta è stata di circa 420 mila residenti italiani (quasi la metà giovani dai 20 ai 34 anni e tra essi due su tre in possesso di un livello di istruzione medio-alto). Dal 2008 i saldi con l'estero di giovani cittadini italiani aventi livello di studio medio-alto risultano negativi in tutte le regioni italiane.



OCCORRONO
NUOVI STRUMENTI
PER FAVORIRE
IL RISCATTO E LA
MOBILITÀ SOCIALE

Il limite delle politiche attive

Le attuali politiche attive risultano inadeguate ad alzare al punto più alto domanda e offerta di lavoro. Il persistente basso investimento del nostro Paese in politiche attive ha come conseguenza una **cronica carenza di strumenti efficaci** – all'altezza delle economie più avanzate e delle sfide che pone questo secolo – in grado di orientare e supportare le nuove generazioni nella ricerca di lavoro. In un mondo sempre più complesso e in rapido mutamento, con un mercato sempre più dinamico, **i giovani rischiano di trovarsi abbandonati a se stessi e all'aiuto delle famiglie, con alto rischio di disorientamento** e di perdersi nel percorso di transizione scuola-lavoro. La conseguenza è un grande spreco di potenzialità, una dissipazione del capitale umano, un'allocazione non ottimale delle risorse nel mercato del lavoro.

La carenza di politiche pubbliche e di strumenti che consentano ai giovani di camminare da soli, orientare le proprie scelte e realizzarle con successo, porta da un lato ad una iperprotezione dei genitori che indebolisce autonomia, responsabilità e intraprendenza, dall'altro lato a frenare la mobilità sociale e a vincolare verso il basso chi vive in contesti sociali e familiari svantaggiati. Non a caso siamo uno dei Paesi con minor accesso alla laurea per chi ha genitori con titolo di studio basso, ma anche, a parità di titolo di studio, con maggior correlazione tra salario dei genitori e dei figli adulti.

Per uscire da questa spirale negativa – che rischia di accentuarsi ulteriormente con l'impatto dell'emergenza sanitaria – è necessario investire in modo solido su coerenti politiche attivanti e abilitanti, partendo dalla formazione e facendo tornare la scuola uno strumento che favorisce il riscatto e la mobilità sociale. Questo significa **aiutare i giovani a non contare solo sulla famiglia di origine ma a rendere il proprio capitale sociale e umano valore aggiunto** per la costruzione del proprio stare e agire con successo nel mondo. Un recente rapporto Eurostat sull'esclusione sociale dei giovani (Statistics explained, novembre 2019), mostra, in particolare, come l'Italia continui ad essere uno dei Paesi in Europa con più lunga dipendenza delle nuove generazioni dai genitori. In età 25-34 anni, ovvero non più nell'età giovanile in senso stretto ma nella fase di entrata nella vita adulta, vive ancora con i genitori un giovane su due in Italia, contro

13

meno di uno su tre come media europea e valori inferiori a uno su dieci nei Paesi scandinavi.

L'Italia presenta inoltre il record in Europa del rinvio dell'età alla nascita del primo figlio, arrivata a superare i 31 anni (Istat 2019c).

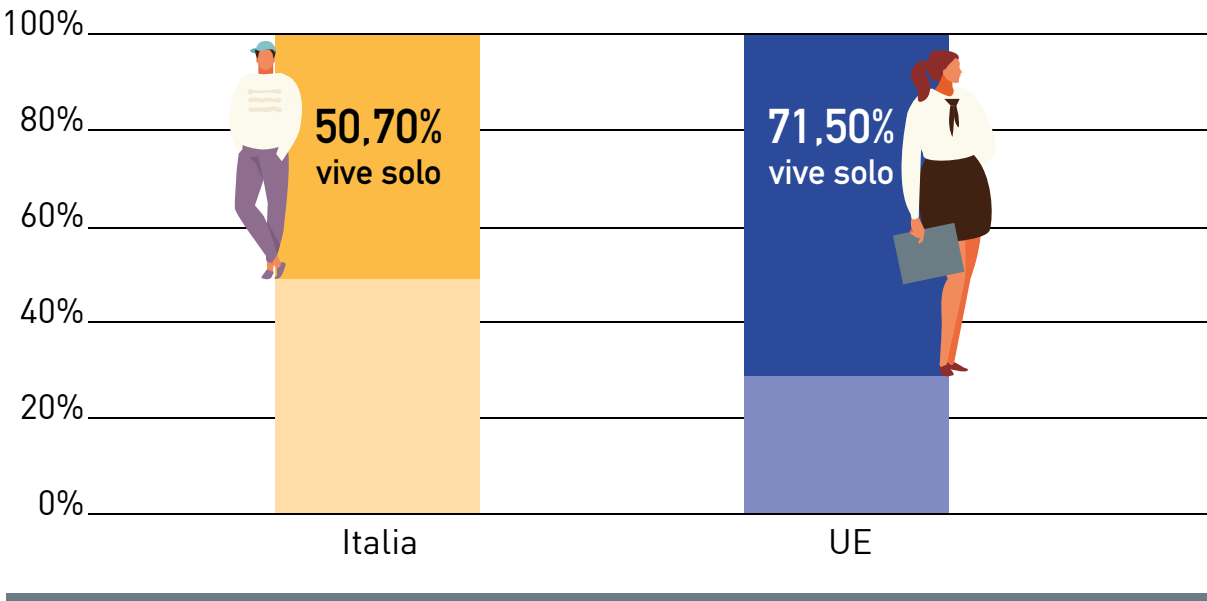
L'Italia si trova così ad essere in Europa il Paese che maggiormente lascia gli under 35 a dipendere passivamente dai genitori, anziché incoraggiarli a essere, con strumenti adeguati, parte attiva della crescita economica del Paese, risorsa qualificata nei processi di produzione di nuovo benessere.



DIPENDENZA DEI 25-34ENNI DAI GENITORI

Fonte: elaborazione a partire dai dati del rapporto Eurostat 2019

14



IN ITALIA I GIOVANI
OCCUPATI SCENDONO
DA 6 A 4 MILIONI

L'indebolimento della presenza attiva dei giovani

Questo ritratto, assieme ai dati demografici, rendono evidente come l'Italia sia entrata in un percorso di indebolimento progressivo dell'immissione di energie e intelligenze fresche e vivaci (i giovani) nei processi di cambiamento culturale e di produzione di ricchezza.

Alla riduzione della presenza quantitativa delle nuove generazioni si associa uno scadimento delle opportunità di occupazione, come mostrano gli elevati valori del tasso di NEET (illustrati diffusamente nella sezione successiva).

I giovani-adulti con un'età compresa tra 25 e 34 anni che risultano occupati sono scesi da oltre 6 milioni nel 1997 a 5,6 milioni nel 2007 e risultano a malapena attorno a 4 milioni nel 2018. **Si è perso pertanto un lavoratore su tre nella fascia 25-34.** Le implicazioni di questo indebolimento risultano ancor più gravi in un Paese caratterizzato da elevato debito pubblico e accentuato invecchiamento della popolazione.

Il campanello d'allarme – come mostra dettagliatamente il report di Laboratorio futuro dell'Istituto Toniolo (<http://laboratoriofuturo.it/ricerche/il-buco-nero-della-forza-lavoro/>) – non viene suonato solo dalle condizioni oggettive, ma anche dalla percezione che i giovani-adulti stessi hanno della loro condizioni e delle loro prospettive. **Oltre uno su quattro teme di trovarsi senza un lavoro quando avrà 45 anni.** Spiccata è però anche la differenza per titolo di studio, in particolare il rischio percepito di doversi rassegnare a non avere una occupazione al centro della vita adulta è tre volte superiore per chi si è fermato alla scuola dell'obbligo rispetto ai laureati. Sarebbe un errore fatale pensare che la riduzione demografica delle nuove generazioni nei prossimi anni possa, da un lato, essere meccanicamente compensata dall'aumento del tasso di automazione nel sistema produttivo, e d'altro lato, magicamente far diminuire il tasso di disoccupazione e di inattività giovanile. **Se si lasciano sostanzialmente le cose inalterate, l'Italia rischia, invece, di scivolare irrimediabilmente in un circolo vizioso di basso sviluppo,** bassa disponibilità di giovani qualificati, bassa innovazione, bassa espansione di nuove opportunità di lavoro e bassa crescita competitiva delle aziende.

15

ESSERE GIOVANE CON SOLIDA FORMAZIONE È UN VALORE AGGIUNTO IN CONTESTI DINAMICI E COMPETITIVI

Aiutare le nuove generazioni a farsi soggetti del cambiamento

Spostare le nuove generazioni dalla difesa all'attacco, ovvero dalla condizione di soggetti da proteggere a quella di cittadini attivi nel conquistare un futuro di miglior benessere, significa imboccare un sentiero virtuoso di crescita che produce ricadute positive per tutti. Ne derivano infatti **minori costi pubblici, minori diseguaglianze sociali**, ma anche **una demografia più solida, un sistema Paese più innovativo e competitivo, un welfare più sostenibile**.

La questione che va posta al centro è pertanto, più in generale, quale valore deve essere riconosciuto alle nuove generazioni nel mercato del lavoro e quale valorizzazione attribuita nelle organizzazioni e nelle aziende. Essere giovane con solida formazione risulta un valore aggiunto nei contesti più dinamici e competitivi. Questo sarà ancor più vero nei prossimi anni. **Solida formazione, conoscenze aggiornate e competenze avanzate saranno**, infatti, **sempre più centrali per lo Sviluppo 4.0**, "basato sulle risorse intangibili, sul know-how e sulle competenze – e dunque sui legami con l'istruzione e i processi di apprendimento" come ben evidenzia il Rapporto sulla conoscenza in Italia (Istat 2018b). I dati presentati in tale Rapporto evidenziano, inoltre, un effetto positivo dell'istruzione di imprenditori e dipendenti: sulla capacità di stare sul mercato, sulla produttività del lavoro, sulla dinamica del valore aggiunto, sui livelli di digitalizzazione e sulla propensione all'innovazione.

Non possono quindi che destare preoccupazione – non solo per il fenomeno in sé ma anche come spia di inefficienze e squilibri che vincolano al ribasso lo sviluppo del nostro Paese – i dati citati sull'overeducation, in combinazione con quelli della riduzione quantitativa dei giovani, della dispersione scolastica e del tasso di NEET.

ESSERE NEET IN ITALIA

3.

L'INDICATORE NEET FOTOGRAFA LA CONDIZIONE DELLE NUOVE GENERAZIONI

L'evidenza maggiore di quello che non ha funzionato nel rapporto tra nuove generazioni e processi di crescita (produzione benessere) di un territorio è rappresentata **dall'incidenza di giovani che non partecipano a percorsi di istruzione o formazione e nemmeno stanno svolgendo un'attività lavorativa**.

Questa categoria di giovani è convenzionalmente indicata con la sigla **NEET (Not in Education, Employment or Training)**. L'attenzione specifica verso questa categoria emerge nel Regno Unito verso la fine del secolo scorso, ma il suo uso diffuso inizia dal 2010 quando l'Unione europea adotta il **tasso di NEET** come indicatore di riferimento sulla condizione delle nuove generazioni. Tale tasso viene considerato **la misura principale di quanto una comunità dilapida il potenziale delle nuove generazioni**, a scapito non solo dei giovani stessi ma anche delle proprie possibilità di sviluppo e benessere (come sottolineato nelle sezioni precedenti).

In principio l'indicatore era focalizzato sullo snodo 18-19 anni, successivamente l'attenzione si è però estesa a tutta la fascia strettamente giovanile, ovvero quella dai 15 ai 24 anni. Con l'accentuarsi del fenomeno e il rischio di cronicizzazione, è diventata prevalente, soprattutto nei Paesi del Sud Europa, l'adozione di una definizione più ampia che arriva ai 29 anni o anche fino ai 34 anni (includendo quindi anche i "giovani-adulti").

L'interesse iniziale, come indica la fascia d'età in origine considerata, era rivolto alla fase della vita in cui le persone sono prevalentemente in formazione per poi progressivamente arrivare a coinvolgere tutto il percorso di transizione scuola-lavoro. **Parte quindi come indicatore riferito più all'ambito istruzione che al lavoro, mentre è oggi soprattutto considerato come misura delle difficoltà dei giovani rispetto al mondo del lavoro**. È interessante notare come nella pubblicazione Istat "Noi Italia. 100 statistiche

per capire il Paese in cui viviamo” (pubblicata ogni anno dal 2008) il tasso dei NEET sia inserito nel capitolo “Istruzione”. Anche nel sistema indicatori del BES (Benessere equo e sostenibile) è stato inserito all’interno del dominio “Istruzione e formazione” (Istat 2018c). Nel database Eurostat il tasso di NEET figura invece nella sezione “Youth employment” e non in “Youth education and training”. E anche nella pubblicazione “Being young in Europe today” (Eurostat 2015 edition; versione online aggiornata al 2018) è collocato nel capitolo “Labour market: access and participation” e non in “Education”.

È allora utile capire in cosa tale indicatore si differenzia da altri più tradizionalmente utilizzati per mo-

OCCUPATI
DISOCCUPATI
O INATTIVI

nitorare l’andamento del mercato del lavoro e in particolare l’accesso e la partecipazione delle nuove generazioni.

Indicatori sulla condizione dei giovani nel mercato del lavoro

Per aver chiara la costruzione e l’interpretazione di tali indicatori è bene partire dalle **categorie chiave della popolazione rispetto al lavoro**, che sono principalmente: chi ha un lavoro (**gli “occupati”**), chi non ha un lavoro ma lo sta attivamente cercando (i **“disoccupati”**, in senso stretto come riportato in dettaglio in Appendice), chi non ha un lavoro e non lo sta cercando o non subito disponibili ad accettarlo (**gli “inattivi”**). Queste categorie ripartiscono la popolazione residente (tra i 15 e i 74 anni o fasce specifiche di interesse) in tre gruppi esaustivi e mutualmente esclusivi in accordo ai criteri definiti dall’ILO (Organizzazione Internazionale del Lavoro). I dati corrispondenti vengono ottenuti dall’indagine sulle forze di lavoro.

Il tasso di disoccupazione (*Unemployment rate*) mette in rapporto i “disoccupati” con la “forza lavoro”, composta da occupati e disoccupati. L’idea che ne sta alla base è quella di **misurare quanti non trovano lavoro tra quelli complessivamente disponibili a lavorare**. Sono quindi esclusi dal denominatore i non interessati attualmente ad accettare una offerta di lavoro (perché stanno studiando, o si dedicano completamente ai carichi familiari, o per malattia/invalidità, o altro), ma sono esclusi anche coloro che potrebbero essere interessati e disponibili ma per vari motivi non stanno cercando attivamente (ad esempio gli “scoraggiati”, ovvero coloro che dopo averlo cercato si sono rassegnati). Quest’ultimo punto mette in evidenza come tra gli “inattivi” (coloro che non lavorano o non lo cercano attivamente) ci sia una componente di “forza lavoro potenziale” che rimane fuori dal tasso di disoccupazione (sia al numeratore che al denominatore).

Sommando la forza lavoro potenziale con i disoccupati si ottiene il numero di persone potenzialmente impiegabili nel processo produttivo.

Il tasso di occupazione mette al numeratore gli occupati e al denominatore tutta la popolazione (tra i 15 e i 64 anni o per classi di specifico interesse). È quindi **utile per capire**

quante persone lavorano sul totale dei residenti in età da lavoro.

Il tasso di attività ha lo stesso denominatore (ovvero la popolazione in età da lavoro) del tasso di occupazione, mentre al numeratore viene messa la “Forza lavoro”. Serve pertanto **per dar conto di quante persone sono attive** (lavorando o cercando) **nel mercato del lavoro sul totale dei residenti in età da lavoro.**

Anche per l’indicatore sulla disoccupazione esiste **una variante** che **pone al denominatore la popolazione totale**, viene chiamato **Rapporto di disoccupazione** o Incidenza dei disoccupati (in inglese **unemployment ratio**, distinguendolo dal classico e più utilizzato unemployment rate che mette al denominatore la “Forza lavoro”).

Il tasso di disoccupazione giovanile si riferisce convenzionalmente **alla popolazione giovani** in senso stretto, ovvero quella **tra i 15 e i 24 anni**. Uno dei limiti spesso indicati è il fatto che in quella fascia molti giovani ancora studiano e quindi i livelli elevati che può raggiungere si riferiscono comunque a un sottoinsieme molto limitato dei giovani. Questo confonde spesso i giornalisti che tendono ad interpretare i valori del “rate” come se fossero un “ratio”. Quando il tasso di disoccupazione giovanile ha superato il 33% nella sua lunga cavalcata crescente durante la grande crisi, i mass media ne hanno data ampia evidenza con titoli di apertura che affermavano che “oltre un terzo dei giovani è senza lavoro”. Questi titoli si sono a lungo ripetuti con l’inasprirsi del fenomeno, tanto che ad un certo punto l’Istat ha sentito l’esigenza di diffondere nel 2012 un comunicato stampa “di precisazione” spiegando che non corrisponde ad alcun dato reale il fatto che un giovane su tre sia senza lavoro.

Può essere utile un esempio numerico per chiarire la differenza e la diversa interpretazione. Primo caso, consideriamo i seguenti dati: su 10 giovani 1 cerca lavoro e non lo trova, 2 lavorano, 7 studiano. Ne consegue che sui 3 che lavorano/vorrebbero lavorare 1 non riesce a collocarsi, in questo caso risulta che il tasso di disoccupazione è pari al 33%. In questo caso si parla di un “rate” o rischio di disoccupazione poiché si considera come gruppo di riferimento solo la forza lavoro. Secondo caso: sempre su 10 giovani ora 2 cercano lavoro e non lo trovano, mentre 4 lavorano e 4 studiano. Ne consegue che sui 6 che lavorano/vorrebbero lavorare 2 non riescono a col-





IL TASSO DI NEET
MISURA LO “SPRECO”
DEL POTENZIALE
DELLE NUOVE
GENERAZIONI

locarsi, quindi il rischio di disoccupazione (rate) è lo stesso che nel primo caso (33%) ma in questo caso abbiamo più disoccupati sul totale dei giovani, questo però solo perché è aumentata la partecipazione al mercato del lavoro (e sono meno i giovani che studiano).

Se come indicatore prendiamo invece l’“incidenza” sul totale dei giovani (ratio) nel primo esempio numerico il dato è 1 su 10 e nel secondo 2 su 10, considerando come gruppo di riferimento tutta la popolazione. Quindi il rischio di disoccupazione (rate) risulta del 33% in entrambi i casi, l’incidenza dei disoccupati (ratio) è maggiore nel secondo caso (20%) rispetto al primo (10%).

Più, quindi, che bocciare **il tasso di disoccupazione** e sostituirlo con il **rapporto di “incidenza”, la soluzione migliore è** quella di **affiancarli**, come da qualche anno hanno iniziato a fare Istat e Eurostat.

Misura e definizione operativa dei NEET

Il tasso di NEET arricchisce gli strumenti di misura e interpretazione della condizione dei giovani rispetto al mercato del lavoro, fornendo una interpretazione più comprensiva (in termini sia di interpretazione che di collettivo considerato) rispetto al tasso di disoccupazione. Come vedremo non è però esente da limiti (Rosina 2015).

Nel percorso di transizione scuola-lavoro ci si può trovare nella condizione di essere ancora studente, in quella di avere un impiego, in quella di combinare l’attività prevalente di studio con una esperienza di lavoro o un lavoro continuando a studiare, ma c’è anche la condizione di chi non studia e non lavora. **Il numero di coloro che non studiano e non lavorano sul totale dei giovani fornisce il tasso di NEET**, che può essere considerato quindi un indicatore particolarmente adatto di quanto un Paese o un territorio “spreca” la sua risorsa più preziosa, ovvero quanto dilapida il potenziale delle nuove generazioni, lasciandoli invecchiare in inoperosa attesa, a scapito non solo dei giovani stessi ma anche delle proprie possibilità di sviluppo e benessere.

Il denominatore dei NEET è composto quindi da tutti i giovani: questo lo rende un indicatore più facile da interpretare rispetto al tasso di disoccupazione. Al numeratore, oltre a chi cerca attivamente lavoro (i “disoccupati” in senso stretto),

vengono messi nel conto anche gli “inattivi” (perché “scoraggiati” o non attualmente disponibili/interessati al lavoro). Da un punto di vista operativo **è identificato nello status di NEET una persona che** nell’indagine sulle forze di lavoro (indagine LFS) soddisfa entrambe le due seguenti condizioni: **non lavora e non frequenta nessun corso (istruzione formale o informale, o training di vario tipo) nelle quattro settimane precedenti.**

Includere gli inattivi è considerato un pregio di questo indicatore, perché consente di far emergere **la situazione più problematica** del rapporto tra giovani e lavoro, che non è solo quella di chi cerca e non trova, ma ancor più **di chi ha smesso di cercare**. Si tratta della parte più vulnerabile dei giovani, quella che maggiormente rischia l’emarginazione sociale se le politiche attive non intervengono con i tempi e modi adeguati. È questo però anche il punto più controverso, perché negli inattivi, come abbiamo detto, rientrano anche i non disponibili ad accettare un impiego. Se non idonei (“elegibile”) per programmi di attivazione lavorativa ha poco senso tenerli nel conto dei NEET. Va però considerato che **tra chi risponde di non essere attualmente interessato o disponibile rientrano anche coloro che svolgono un lavoro sommerso e le persone – soprattutto donne – impegnate in attività informali di cura**, che potrebbero essere incluse nel mercato del lavoro in presenza di adeguati strumenti di conciliazione tra famiglia e lavoro.

Nel dibattito pubblico il termine NEET è spesso erroneamente fatto coincidere con uno dei due seguenti estremi di giovani nella condizione di “non studio e non lavoro”: quello degli scoraggiati e demotivati (desiderosi di lavorare ma che quasi non ci credono più per le troppe esperienze negative e porte sbattute in faccia) e quello degli “sdraiati” e indolenti (sfaccendati, poco disposti a impegnarsi nello studio o nel lavoro). Trasformando così, inoltre, l’uso del termine da condizione oggettiva a giudizio soggettivo (etichetta negativa) attribuito alla persona che vive tale condizione.

I dati

Rispetto alla dimensione del fenomeno (in riferimento alla fascia 15-29), i dati Eurostat evidenziano che: l'Italia presentava livelli più elevati della media europea prima della crisi economica (18,8% nel 2007 contro 13,2% UE-28); il fenomeno

è aumentato maggiormente nel nostro Paese durante la recessione (con punta sopra il 26,2% nel 2014 contro 15,4% UE-28); negli anni di uscita dalla crisi la nostra discesa risulta più lenta (database Eurostat, aggiornato al: 11/12/2019).

Il dato più recente è quello del 2018, con il nostro Paese che presenta un valore pari al 23,4% (il dato UE-28 è pari al 12,9%).

L'incidenza è molto diversificata tra gli Stati membri dell'Unione Europea.

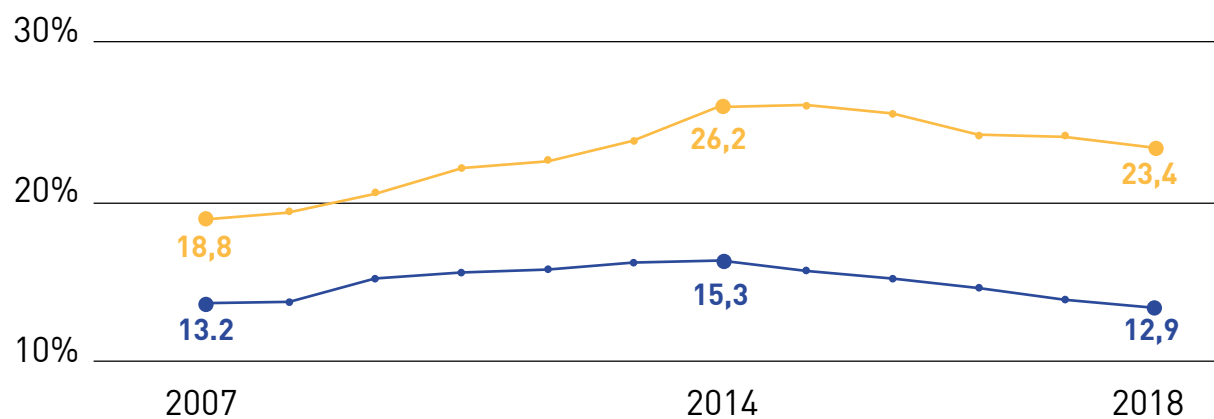


VALORI % DI GIOVANI NEET TRA 15 E 29 ANNI: CONFRONTO ITALIA E UE

Fonte: elaborazione a partire dai dati Istat ed Eurostat

22

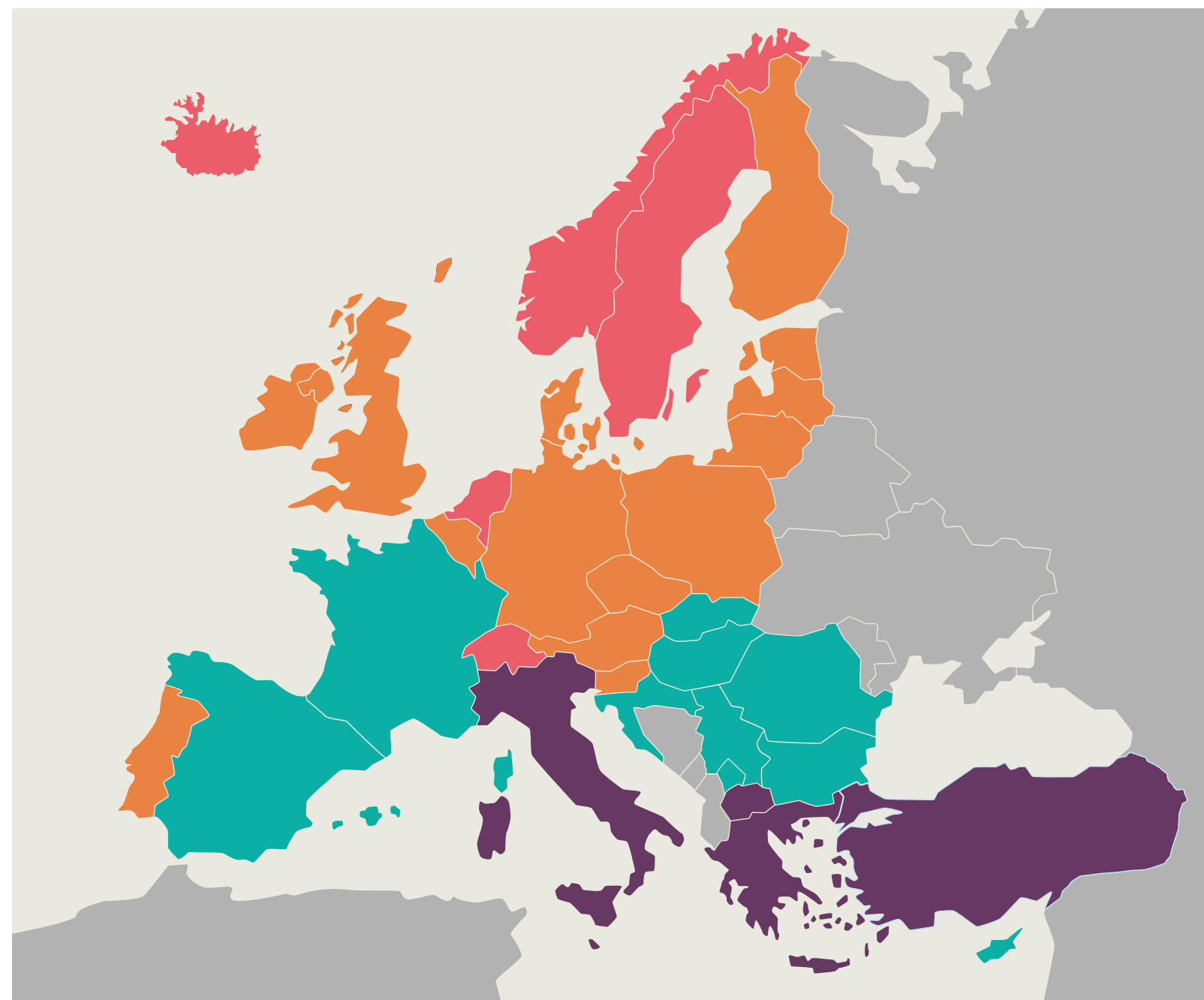
Italia UE



TASSO % DEI GIOVANI NEET TRA 20 E 34 ANNI REGISTRATO NEL 2018 NEI PAESI EUROPEI

Fonte: elaborazione a partire dai dati Eurostat

<10% 10%-16,5% 16,5%-25% >25%





GIOVANI NEET TRA 20 E 34 ANNI
PER GENERE ED ETÀ: DATI DEI PAESI IN EUROPA

Fonte: Eurostat
(onlinedata code: edat_lfse_20)

	TOTALE				MASCHI				FEMMINE			
	20-34 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	20-34 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni	20-34 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni
MEDIA UE-28	16,5	14,9	17,1	17,3	12,2	14,0	12,4	10,6	20,9	15,0	22,0	24,0
Islanda	6,2	5,9	6,2	6,4	5,2	4,5	5,6	5,4	7,3	7,4	7,0	7,5
Svizzera	7,9	7,1	7,4	9,0	6,2	9,0	5,6	4,5	9,8	5,2	9,4	13,6
Svezia	8,0	8,7	8,2	7,1	7,0	8,6	6,7	5,7	9,1	8,9	9,8	8,5
Paesi Bassi	8,4	6,3	8,5	10,5	6,4	5,9	6,8	6,4	10,4	6,6	10,1	14,6
Norvegia	9,3	7,4	9,3	11,1	8,1	7,4	7,8	9,0	10,6	7,4	10,8	13,4
Lussemburgo	9,9	8,3	11,1	10,1	7,5	7,1	6,8	8,6	12,4	9,6	15,4	11,6
Malta	10,1	8,0	7,6	14,5	5,9	7,2	4,8	6,0	14,8	8,8	10,5	24,1
Austria	10,6	8,8	10,9	11,8	8,0	8,1	7,6	8,2	13,3	9,6	14,3	15,4
Danimarca	10,9	9,5	11,7	11,5	9,8	9,5	11,3	8,4	12,0	9,5	12,1	14,7
Slovenia	11,1	9,9	12,5	10,9	8,4	8,3	9,8	7,5	14,2	11,8	15,2	15,2
Germania	11,4	8,6	11,2	13,9	7,7	7,6	7,4	7,9	15,4	9,7	15,4	20,1
Portogallo	11,9	13,1	12,1	10,5	10,9	12,8	11,0	9,0	12,8	13,4	13,3	12,0
Lituania	12,7	13,0	11,6	13,4	11,0	13,5	9,3	10,5	14,6	12,5	14,2	16,4
Finlandia	13,1	12,1	12,7	14,4	10,4	12,4	9,5	9,6	15,9	11,9	16,2	19,4
Estonia	13,6	11,5	14,1	14,5	8,2	12,0	7,0	6,9	19,4	11,0	22,0	22,8
Regno Unito	13,6	14,2	13,7	13,0	9,4	12,7	9,1	6,5	18,0	15,8	18,4	19,4
Irlanda	14,7	13,3	14,7	15,8	11,6	12,7	11,6	10,5	17,7	13,9	17,9	20,7
Repubblica Ceca	15,0	8,7	15,2	19,2	4,6	5,2	4,6	4,2	25,9	12,4	26,3	35,2
Lettonia	15,2	13,2	16,8	15,1	12,8	13,0	14,6	11,0	17,8	13,4	19,1	19,3
Belgio	15,5	13,5	17,0	15,6	13,4	14,2	13,8	12,1	17,6	12,8	20,2	19,2
Polonia	16,4	14,0	17,2	17,3	9,6	11,5	8,8	8,9	23,5	15,6	26,0	26,2
Ungheria	17,0	14,5	16,5	19,7	7,8	9,3	7,3	6,8	26,6	19,9	26,2	33,1
Cipro	17,4	18,4	17,1	16,8	14,5	20,4	13,5	11,3	20,0	16,7	20,5	21,9
Francia	17,7	17,1	18,7	17,2	14,7	17,7	14,7	11,9	20,5	15,4	22,5	22,2
Croazia	18,5	18,3	19,4	17,9	14,9	16,3	14,3	14,1	22,3	20,3	24,6	21,9
Spagna	19,6	17,7	20,6	20,2	17,1	18,3	17,9	15,3	22,1	17,0	23,3	25,1
Slovacchia	20,0	14,1	21,3	23,3	10,5	10,6	11,2	9,8	29,9	17,7	31,7	37,3
Romania	20,6	19,9	21,5	20,3	12,8	14,7	13,1	11,1	28,9	25,3	30,6	30,3
Bulgaria	20,9	18,2	22,6	21,1	15,9	16,1	16,5	15,3	26,2	20,4	29,1	27,4
Serbia	24,1	22,1	26,3	23,9	19,9	21,1	20,9	18,0	28,6	23,3	31,8	30,1
Grecia	26,8	20,7	29,5	29,1	20,1	20,3	22,6	17,9	33,7	21,2	36,8	40,4
Montenegro	27,5	23,4	30,0	28,8	25,5	27,1	25,0	23,5	29,5	19,6	34,3	33,9
Italia	28,9	27,1	30,9	28,6	23,8	26,4	25,9	19,3	34,2	27,8	36,1	38,0
Turchia	33,2	32,2	33,9	33,4	14,8	18,7	14,6	11,6	51,5	45,5	53,0	55,5
Macedonia del Nord	36,3	34,0	39,2	35,6	30,3	33,2	30,4	27,8	42,6	34,8	48,4	43,7

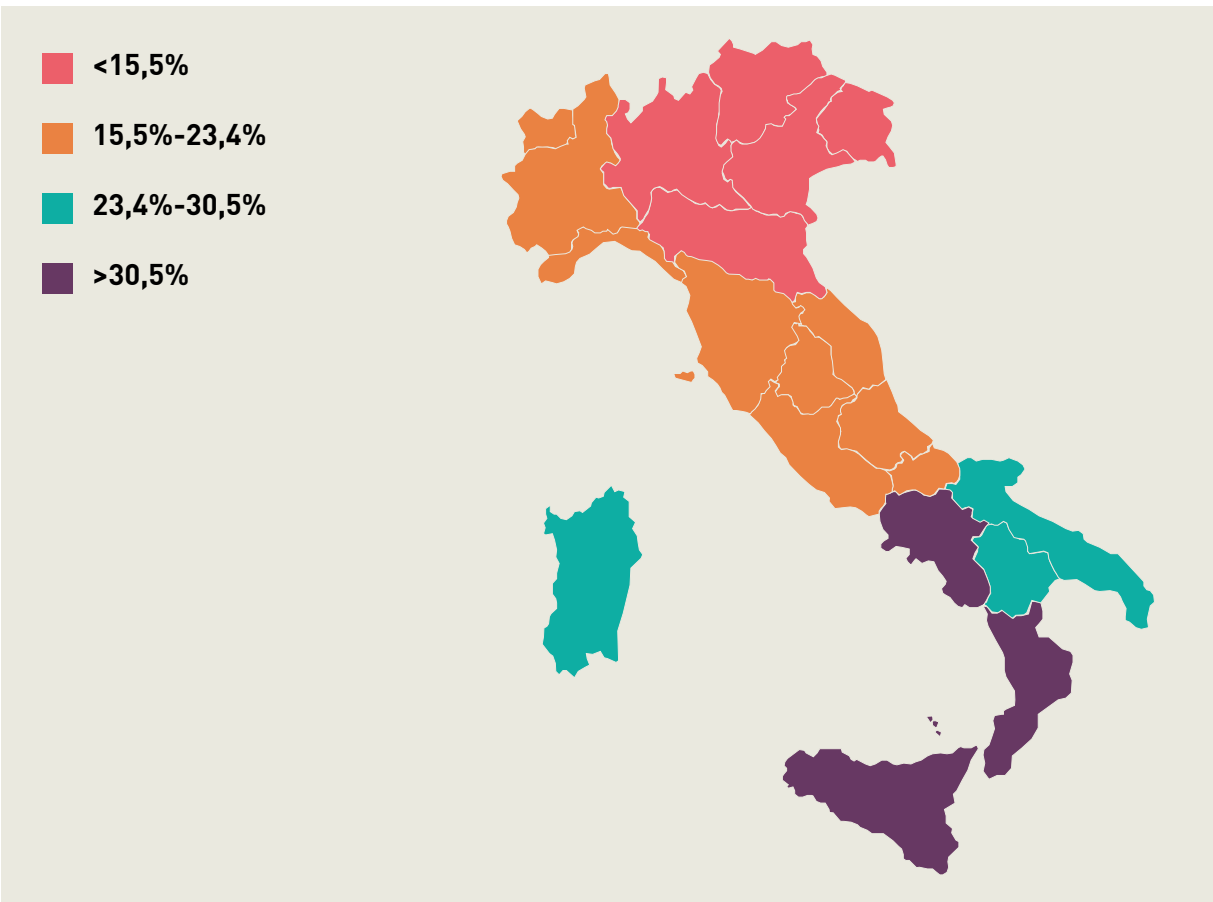
Per chi ha tra i 20 e i 34 anni (quindi un intervallo più spostato verso le età giovani-adulte) i valori più bassi tra i Paesi appartenenti all'UE sono quelli di Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia (sotto il 10%). Sono invece dieci i Paesi con valori sopra la media europea (16,5%). Tra essi si distinguono nettamente Italia e Grecia, con il **nostro Paese** che **occupa la posizione peggiore** con il 28,9% (oltre tre volte e mezzo il valore svedese). La variabilità è molto elevata anche all'interno del territorio italiano. Da notare, comunque, che le regioni del Nord Italia prima della recessione economica si trovavano sotto la media europea, mentre oggi si trovano sopra (fa eccezione solo la Provincia autonoma di Bolzano).



Ad esempio, la Lombardia è salita dal 10,9% del 2007 (fascia 15-29) a oltre il 18% negli anni di punta della recessione, scendendo poi a 15,1% nel 2018 (ovvero ancora 4 punti percentuali sopra il dato iniziale). Su valori simili si trovano altre regioni del Nord (in particolare Emilia Romagna e Veneto), mentre **in varie regioni del Sud il dato raggiunge valori doppi rispetto alla Lombardia** (in particolare Campania, Calabria e Sicilia superano il 35%). In Sicilia il dato del 2018 è addirittura peggiorato rispetto ai due anni precedenti, mentre in Campania è rimasto pressoché costante. Le province che fanno registrare il tasso di NEET più elevato, superiore al 40%, sono Caltanissetta, Crotone e Palermo. Quelle sotto il 12% sono Venezia, Treviso, Belluno, Modena e Lecco (dati riferiti al 2017). In sintesi, il secondo decennio di questo secolo si è chiuso con tassi di NEET molto elevati (soprattutto nel Sud Italia) e tra i peggiori in Europa. Sull'entrata nel terzo decennio si è ora abbattuta la tempesta della Pandemia di Covid-19, che può aggravare ulteriormente la condizione dei giovani, soprattutto nei territori con tessuto economico più debole.

% DEI GIOVANI NEET TRA 15 E 29 ANNI IN ITALIA,
ANNO 2018

Fonte: elaborazione a partire dai dati Istat





L'eterogeneità del fenomeno

Come già risulta in parte evidente da quanto finora detto, la condizione di NEET ha al proprio interno una forte eterogeneità.

Possiamo pensare ai giovani che escono dal percorso formativo come a delle lampadine di vari colori. Quelle verdi sono gli occupati, quelle rosse sono i disoccupati in ricerca attiva, quelle gialle sono in attesa di un'offerta concreta. Quelle nere sono i non interessati. Ma ci sono anche molte lampadine spente, difficili sia da individuare che da riaccendere. Sono i **NEET scoraggiati cronici**, scivolati in un processo di decadimento di motivazioni e competenze che li allontana sempre di più dal mercato del lavoro. **Sono i giovani "fuori dal radar", che le politiche di attivazione fanno fatica a raggiungere.** È soprattutto tra questi ultimi che prevalgono i ragazzi usciti precocemente dagli studi e provenienti da famiglie svantaggiate, carenti non solo di competenze tecniche ma anche di life skills (capacità di relazione, disponibilità a mettersi in gioco, autoefficacia, fiducia nelle proprie potenzialità, ecc.).

La varietà delle sottocategorie rispetto alla ricerca o meno del lavoro e all'interno degli inattivi si intreccia con le caratteristiche personali e le diverse aspettative, con ricadute sui livelli di vulnerabilità e sulle modalità di intercettazione e attivazione.

Rientra infatti nei NEET sia il neolaureato con alte potenzialità e motivazioni, che sta cercando un lavoro in linea con le proprie aspettative (prima eventualmente di riallinearsi al ribasso con ciò che il mercato offre), sia il giovane uscito precocemente dagli studi, con basso capitale sociale e forte esposizione alla demotivazione.

Il rischio di trovarsi nella condizione di NEET, oltre ad essere legato all'istruzione e al grado di intraprendenza personale, **risulta maggiore per le donne e aumenta con l'età.** Una componente rilevante dei NEET (e in modo crescente con l'età) è rappresentata da madri non occupate, non necessariamente casalinghe per scelta ma spesso anche per mancanza di prospettive diverse che consentano una realizzazione in ambito sia familiare che professionale. La loro incidenza tra i NEET è più elevata tra chi ha titolo di studio più basso e tra le immigrate. L'aumento con l'età è inoltre dovuto al fatto che se nella fascia 15-19 gran parte dei gio-

vani è ancora nel percorso formativo, in quella 30-34 quasi nessuno è in formazione e quindi più alta è l'esposizione al rischio di trovarsi nella condizione di NEET. **Essere NEET a vent'anni o esserlo a trenta non è la stessa cosa: ci si trova in fasi diverse della transizione alla vita adulta con diverse esigenze e urgenze.**

Anpal Servizi (ANPAL 2018a) fornisce **un ritratto della composizione dei NEET tra i 15 e i 29 anni per caratteristiche socio-culturali.**

Il 16% tra tutti i NEET è cittadino straniero (in particolare l'11% extracomunitario e 4% comunitario). In valore assoluto prevalgono tra i NEET le persone con titolo di studio intermedio (scuola secondaria superiore, quasi la metà), ma in termini relativi il rischio più alto di scivolare e trovarsi intrappolati in tale condizione corrisponde a chi ha istruzione bassa.

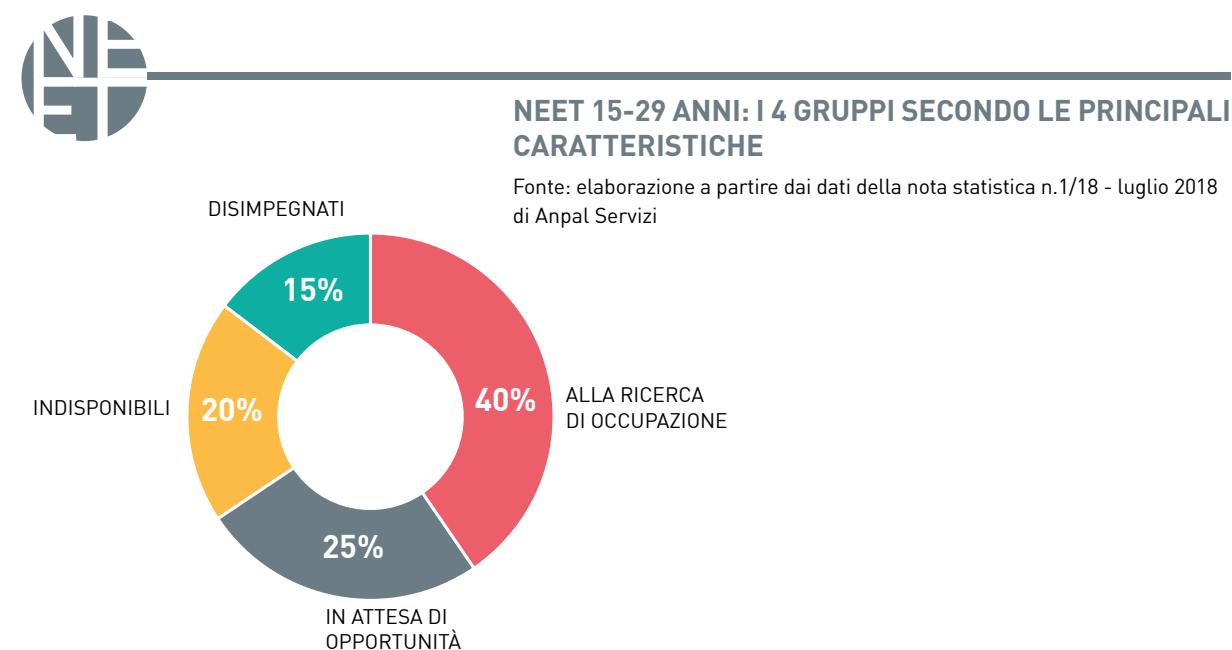
Secondo i dati Eurofound, nella composizione dei NEET, in Italia la

quota di chi ha problemi fisici è più bassa rispetto alla media europea, mentre è maggiore quella di chi è disoccupato di lunga durata e di chi è scoraggiato.

Più in dettaglio, tra i giovani che non studiano e non lavorano, è possibile distinguere:

- Le persone **IN CERCA DI OCCUPAZIONE** (disoccupati di breve o lunga durata) che corrisponde a poco più del 40% dei NEET.
- Gli **INDISPONIBILI** alla vita attiva per vari motivi, con il gruppo prevalente di donne che si occupano di attività di cura, corrispondono al 20%.
- Persone non alla ricerca attiva di lavoro, ma **IN ATTESA DI OPPORTUNITÀ**, che aspettano che si verifichino alcune condizioni e interessati a fare attività formative informali. Rappresentano il 25% dei NEET.
- Gli scoraggiati, detti **DISIMPEGNATI**, sono stimati attorno al 15%, non cercano lavoro, non partecipano ad attività formative anche informali, non sono toccati da obblighi socio-familiari o da impedimenti di varia natura e sono per lo più caratterizzati da una visione pessimistica delle condizioni occupazionali. Essi hanno prevalentemente livelli di istruzione bassi e senza esperienza, concentrati soprattutto nelle regioni del Sud.

Esiste, inoltre, "una quota considerevole di giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano e non lavorano e che, o non hanno mai incontrato un operatore del sistema pubblico dei servizi per il lavoro o, se lo hanno fatto, l'incontro è avvenuto più di due anni fa: si tratta di un bacino di circa 1 milione e 400 mila



giovani. Questa platea è costituita da individui potenzialmente attivi, che possono essere accompagnati e seguiti in un percorso di inserimento lavorativo”, serve però una strategia efficace in grado di intercettarli e ingaggiarli in un progetto di attivazione.

I dati presentati al primo Convegno nazionale sui NEET, promosso da Istituto Toniolo assieme a Università Cattolica e Fondazione Cariplo a novembre 2016, mostrano che **meno del 20% dei NEET non sta cercando in nessun modo lavoro (14,5% tra i maschi e 23,3% tra le femmine), mentre oltre l’80% è interessato ad una occupazione anche se la cerca con diverso impegno e convinzione.**

Tra i NEET che non cercano lavoro, oltre la metà degli uomini e quasi un terzo delle donne dichiara che se venisse offerto un impiego lo accetterebbe subito. Solo una parte molto marginale non cerca lavoro e non è interessata. Emerge inoltre come la maggioranza delle donne che non cercano lavoro non risulti né disinteressata ma neanche pronta ad accettarlo immediatamente nel caso venisse offerto. **È una conferma della presenza, tra la sottocategoria di NEET che non cercano lavoro, di una rilevante componente di donne che hanno impegni familiari e che rimangono fuori dal mercato del lavoro per difficoltà di conciliazione tra lavoro e famiglia.**

I maschi sono quelli invece che si adattano di più, avendo più esigenza di lavorare e meno vincoli di impegni familiari. Il divario maggiore tra NEET e chi ancora sta studiando è

sulla coerenza con la formazione e il prestigio con l’azienda, in buona parte anche sulla remunerazione.

Questo evidenzia come chi studia possieda aspettative elevate di valorizzazione, mentre la condizione di adattamento al ribasso sia molto forte tra i NEET, in particolare tra quelli così scoraggiati da non cercare più attivamente lavoro. Rinunciano però più a lavorare in una azienda di prestigio e a veder valorizzata la propria formazione che alla remunerazione (che quando molto bassa blocca la possibilità di uscire dalla casa dei genitori e costruire propri percorsi di autonomia).

Le cause: una debole transizione scuola-lavoro

Nel percorso di transizione scuola-lavoro ci si può trovare nella condizione di essere ancora studente, in quella di avere un impiego, in quella di combinare l’attività prevalente di studio con una esperienza di lavoro o un lavoro continuando a studiare, ma c’è anche la condizione di chi non studia e non lavora.

Idealmente, nel percorso che dalla scuola porta al lavoro, dovrebbe essere: a) basso il numero di chi è uscito dal sistema di istruzione senza riuscire ad accedere al mondo produttivo con adeguato contratto; b) breve il tempo in cui ci si trova in tale situazione; c) legato a motivi personali più che ad ostacoli e inefficienze incontrate nel processo di transizione.

I fattori che spiegano l’accentuazione del fenomeno in Italia rispetto agli altri Paesi sono sostanzialmente tre:

- 1) Molti giovani si trovano, all’uscita dal sistema formativo, carenti di adeguate competenze e sprovvisti di esperienze richieste dalle aziende.
- 2) Molti altri, pur avendo elevata formazione e alte potenzialità, non trovano posizioni all’altezza delle loro capacità e aspettative (soprattutto nelle aree meno dinamiche e sviluppate che non consentono una adeguata valorizzazione del capitale umano, con conseguente uscita dalla condizione di NEET solo andando altrove o accettando un adattamento al ribasso).
- 3) Pesa inoltre, come già sottolineato precedentemente l’inefficienza degli strumenti utili per orientare e supportare i giovani nella ricerca di lavoro, in particolare di matching tra domanda e offerta.

Questi limiti rendono per molti giovani la transizione scuola-lavoro un labirinto con elevato rischio di impiegare più tempo del necessario nel compierla o anche perdersi. Chi entra nel labirinto è all’inizio ancora effervescente, molto attivo, disponibile a muoversi, provare, confrontarsi con opzioni diverse. Se però si gira a vuoto senza esito, via via che

DIPENDENZA
DAI GENITORI
E LAVORO NERO

passa il tempo, l’entusiasmo si riduce, si comincia a perdere fiducia e a rallentare la ricerca, fino a rinunciare a trovare la giusta uscita, con il rischio di perdersi definitivamente. È la conseguenza, metaforicamente, della carenza di mappe adeguate come dotazione di partenza (che rappresentano la solida preparazione) e sistemi efficaci di orientamento (che possono guidare la ricerca riadattando le coordinate in base al percorso effettuato e alla destinazione attesa).

Tutto questo non solo diminuisce la possibilità di passaggio da disoccupato a occupato, ma aumenta il rischio di scivolare progressivamente da disoccupato di breve periodo, a disoccupato di lungo periodo, a inattivo scoraggiato, per inabissarsi infine nelle sabbie mobili dell’esclusione sociale.

Il fatto che la quota di NEET si sia potuta accrescere in modo così abnorme è legato anche a **due specificità italiane**, senza le quali non si spiegherebbe come tale condizione non sia esplosa come dramma sociale, **la prima è un modello culturale che rende accettabile una lunga dipendenza dei figli adulti dai genitori, la seconda è l’ampia quota di economia sommersa** all’interno della quale prolifera il lavoro in nero.

Tra chi dice di non essere interessato ad un posto di lavoro, c’è chi sta aspettando di aprire un’attività o sta valutando possibili opzioni o svolge attività di aiuto in famiglia, ma c’è anche chi svolge un lavoro irregolare continuativo (soprattutto nelle regioni del Sud). Inoltre, anche nel gruppo di chi dice di non cercare lavoro perché scoraggiato, pur essendo disposto ad accettarne uno se gli venisse offerto, è presente una parte di giovani che si arrangia facendo saltuariamente lavoro in nero o scivolando nella sfera della microcriminalità. Molti alternano la condizione di NEET con lavoretti saltuari: sono coloro che annaspiano nell’area grigia tra lavoro precario e non lavoro.

Infine, come abbiamo già sottolineato, criticità e fragilità rischiano ora di amplificarsi con l’impatto dell’emergenza sanitaria causata da Covid-19. Secondo i dati di un’indagine rappresentativa su 2000 residenti in Italia tra i 18 e i 34 anni, realizzata tra fine marzo e inizio aprile 2020 dall’Osservatorio dall’Istituto Toniolo, tra i NEET intervistati il 41% ha risposto di aver posticipato la ricerca di lavoro e il 33,8% di averla abbandonata. Si accentua quindi ulteriormente il rischio di scivolare nella spirale dello scoraggiamento e del disimpegno.

Le conseguenze: una condizione corrosiva

Il costo sociale, stimato dall'Eurofound (2012), è pari all'1,2% del Pil europeo, raggiunge il 2% in Italia. Il fenomeno non va però letto solo in termini di costi, ma anche di mancata opportunità del sistema Paese di mettere la sua componente più preziosa e dinamica nella condizione di contribuire pienamente alla produzione di crescita presente e futura.

Più si rimane nella condizione di NEET e più si sprofonda, come molti studi confermano, in una spirale di deterioramento di competenze e demotivazione particolarmente corrosiva. I dati dell'Osservatorio giovani dell'Istituto Toniolo, evidenziano inoltre come le difficoltà incontrate nella fase di passaggio dalla scuola al lavoro abbiano ricadute rilevanti sul complesso della transizione allo stato adulto, rendendo persistentemente più deboli non solo i percorsi professionali delle nuove generazioni ma più in generale i progetti di autonomia e la realizzazione di pieni e soddisfacenti obiettivi di vita.

Non a caso i NEET sono anche quelli che si trovano maggiormente con percorso bloccato nelle scelte di transizione alla vita adulta, rischiando di invecchiare senza fare passi rilevanti nella realizzazione dei propri progetti, non solo occupazionali ma anche di vita. **Al "non" studio e lavoro tendono quindi ad associarsi anche altri "no" sul versante delle scelte di autonomia, di**

formazione di una famiglia, di partecipazione civica, di piena cittadinanza.

Una conferma di come questa condizione sia connessa, in modo interdipendente, ad un processo di deterioramento non solo della condizione economica ma anche di quella sociale, viene dai dati che indicano come, più frequentemente rispetto agli altri coetanei, i NEET considerino la maggioranza delle persone non degne di fiducia e vedano il proprio futuro pieno di incognite. Bassa è inoltre la credibilità assegnata alle istituzioni. Questo vale in particolare per chi proviene da classi sociali basse e non è in grado di compensare con il welfare familiare le carenze delle politiche attive del mercato del lavoro. Questi ultimi sono un gruppo a rischio di esclusione sociale, in quanto oltre ad essere esclusi dal mercato del lavoro e da quello scolastico, sono anche maggiormente fuori da altre esperienze di partecipazione. Le conseguenze possibili sono non solo quindi scadimento delle competenze tecniche e demotivazione, ma anche frustrazione e risentimento sociale, che possono portare da un lato a chiusura e depressione, dall'altro a stili di vita a rischio e pratiche antisociali.

A deteriorarsi, come mostrano sempre i dati del "Rapporto giovani" non sono solo le competenze tecniche ma anche le life skills facendo scivolare in una condizione corrosiva. In particolare, il rischio di trovarsi nella condizione di NEET è più alto per chi presenta bassa visione positiva della vita e di sé, scarsa capacità di lavorare in gruppo e di prendere decisioni. Il permanere in tale condizione va ad erodere il desiderio di imparare, l'aver un sogno da realizzare, il saper riconoscere aspetti positivi dalle situazioni.

La letteratura scientifica evidenzia in modo consistente come l'inattività dal mondo formativo o lavorativo può avere conseguenze quali relazioni difficili, bassa partecipazione sociale e politica, scarsa salute fisica e mentale, abuso di droga e criminalità, infelicità e malessere.

Va infine aggiunto che l'Italia ha accumulato anche un elevato numero di "NEET tardivi" ovvero di giovani-adulti che si trovano in tale condizione, in età fuori dallo stesso target considerato da Garanzia Giovani. In particolare, nella fascia 30-34 anni sono quasi un milione le persone che non studiano e non lavorano. Il rischio per gran parte di essi è di esclusione sociale permanente, con rinuncia definitiva a solidi progetti di vita.



GARANZIA GIOVANI E ALTRE ESPERIENZE DI ATTIVAZIONE

4.

Il Piano Garanzia Giovani

La principale misura messa in campo in Italia per riattivare i NEET è il Piano Garanzia Giovani. Le basi di tale programma si trovano nella Raccomandazione del Consiglio della UE n.120/01 (22 aprile 2013), che trae ispirazione da un analogo progetto finlandese lanciato nel 2005. Nel primo punto di tale Raccomandazione gli Stati membri vengono sollecitati a “garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall’inizio della disoccupazione o dall’uscita dal sistema d’istruzione formale («garanzia per i giovani»)”.

In Italia **il Piano prende avvio a maggio 2014, per un primo ciclo di durata di 4 anni (conclusione 2018) contando in partnership su circa 1,5 miliardi di euro derivanti in larga parte da fondi europei.**

L’implementazione italiana ha previsto l’allargamento del target fino ai 29 anni e un programma operativo con governance multilivello che prevede cornice e coordinamento nazionale (attraverso ANPAL) e attuazione regionale. Questo significa che la concreta realizzazione del programma attraverso le modalità di presa in carico dei beneficiari è stata affidata a ciascuna singola Regione, facendo affidamento al proprio sistema di servizi pubblici per l’impiego ed eventualmente altri enti accreditati. **Il ruolo delle Regioni è quindi particolarmente importante oltre che per il successo nell’attuazione anche per il monitoraggio degli interventi.**

Il Piano ha subito in corso d’opera vari aggiustamenti e potenziamenti. Da un lato ciò è dovuto ad una partenza che ha scontato una certa improvvisazione imputabile a carenza di informazioni sul fenomeno stesso dei NEET, sulla eterogeneità di situazioni ed esigenze, sulle stesse aspettative dei giovani. Sottovalutata è stata l’esigenza di intercettare la

parte più vulnerabile degli under 30 (soprattutto in un Paese che all’uscita dalla scuola perde di fatto traccia del percorso successivo). **Debole e poco efficace è stata inizialmente la campagna di informazione e comunicazione, la quale, in combinazione con il termine “garanzia”, ha suscitato aspettative malriposte.** D’altro lato riflette una effettiva necessità di “sperimentazione del più ampio percorso di riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive (D. Lgs. 150/2015)”.

Tra gli aspetti potenziati in corso d’opera ci sono: la funzionalità e l’efficienza di tutto il processo, le procedure di profilazione (metodologia precisata con Decreto Direttoriale n. 10/SegrDG/2015), la partnership con le realtà territoriali, il tipo di interventi di politica attiva erogati, l’incentivo economico alle aziende, monitoraggio e valutazione.

Le misure previste

Il percorso di **Garanzia Giovani parte dall’iscrizione del giovane**, tramite registrazione online sul portale dedicato, condizionata a verifica dei requisiti. Nella versione a regime, segue **la presa in carico** che inizia con **la profilazione**, elemento cruciale **per individuare** per ciascun beneficiario **il percorso individuale più adatto** con le sue caratteristiche personali, formative e professionali. Definito il progetto personale **viene concordato un patto di servizio** sottoscritto dal giovane. **L’obiettivo è fare uscire il/la giovane dalla condizione di inattività, proponendo attività che rafforzano l’occupabilità** (avere requisiti richiesti per cercare e mantenere un lavoro) **o che conducano a un diretto impiego.**



OBIETTIVO: FARE USCIRE I GIOVANI DALLA CONDIZIONE DI INATTIVITÀ



IL PERCORSO DELLA GARANZIA GIOVANI

Fonte: <http://www.garanziaigiovani.gov.it>



Il progetto prevede il rafforzamento di competenze e conoscenze orientate all'inserimento lavorativo, ma anche, per chi ha meno di 19 anni, il reinserimento in un percorso formativo. Tra le azioni che non fanno direttamente accedere ad un impiego ma che possono offrire una esperienza utile per rafforzare l'occupabilità, ci sono il **servizio civile** e il **tirocinio**. Una misura particolarmente importante per il primo inserimento è l'**apprendistato professionalizzante** (consiste di base in un contratto di lavoro con una azienda in combinazione con trasmissione di competenze pratiche e conoscenze tecnico-professionali). Prevede inoltre un **sostegno all'autoimpiego** sia attraverso formazione e assistenza per lo sviluppo del **progetto imprenditoriale** che accesso a incentivi per la creazione di impresa. Per favorire l'assunzione come lavoratore dipendente Garanzia Giovani eroga dei bonus (sistema di incentivi) per le aziende che offrono un contratto a tempo indeterminato o determinato di durata almeno di sei mesi, o anche un apprendistato professionalizzante. La disciplina dell'incentivo è contenuta nel Decreto Direttoriale del Ministero del Lavoro

e delle Politiche Sociali n. 394 del 2 dicembre 2016 (rettificato dal decreto direttoriale n. 454 del 19 dicembre 2016).

Per potenziare gli esiti di Garanzia Giovani il Governo è successivamente intervenuto con ulteriori incentivi per le aziende che assumono un iscritto al programma.

I risultati ottenuti

Quando è stato attivato Garanzia Giovani i NEET in Italia erano circa 2,4 milioni. A quattro anni di distanza, la durata della prima fase, risultavano essere ancora sopra i 2 milioni (il valore assoluto più alto in Europa). Va quindi riconosciuto che all'avvio del Piano ha corrisposto una interruzione della crescita del fenomeno e una sua riduzione. D'altro canto però tale riduzione è in buona parte dovuta anche all'uscita dalla fase più acuta della crisi economica e alla ripresa in generale dell'occupazione. Inoltre è risultata in linea con l'andamento generale di riduzione osservato in Europa, rimanendo quindi il tasso tra i livelli più alti nell'UE e senza evidenza di un processo di convergenza. **I dati sul numero di giovani coinvolti dal piano sono in ogni caso rilevanti, anche se l'efficacia in termini di effettiva attivazione e di evidenza di un effetto prodotto dal programma in sé, sono discutibili.** Secondo i dati del monitoraggio (ANPAL 2018b) al 30 settembre 2018 (abbondantemente dopo i 4 anni dall'avvio) risultavano presi in carico oltre un milione di giovani (77,8% da parte dei Centri per l'Impiego e il 21,2% da parte delle Agenzie per il Lavoro). Di questi circa il 40% risulta con profilazione alta, ovvero quelli più vulnerabili, con maggior difficoltà di inserimento del mercato del lavoro, ad alto rischio di esclusione sociale in carenza di politiche mirate.

Gli indicatori presentati nella Nota mensile di monitoraggio dell'ANPAL sono:

- il **tasso di copertura dei presi in carico**: rapporto tra il numero dei giovani presi in carico e i giovani registrati al netto delle cancellazioni di ufficio intervenute prima della presa in carico;
- il **tasso di copertura dei giovani avviati ad una politica attiva**: rapporto tra il numero dei giovani avviati e il numero dei presi in carico al netto dei cancellati dopo la presa in carico per mancanza di requisiti;
- il **tasso di inserimento occupazionale a 1, 3 e 6 mesi dalla fine dell'intervento**: dato dal rapporto tra il numero di giovani occupati a 1, 3 e 6 mesi dalla conclusione dell'intervento di politica attiva sul totale dei giovani che lo hanno concluso.

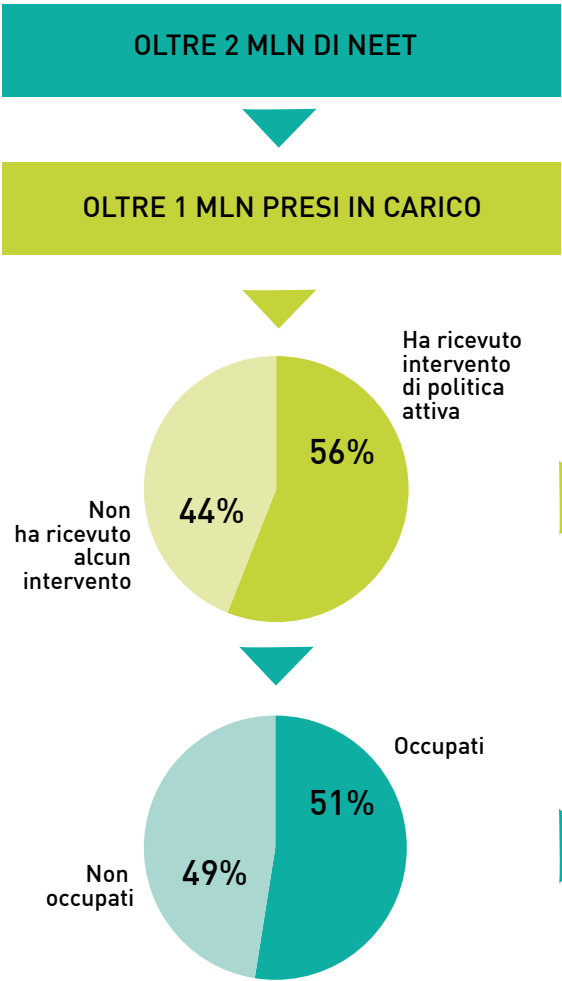
Tra i presi in carico il 56% (meno del 50% del gruppo con profilazione alta) ha effettivamente ricevuto un intervento di politica attiva (le misure prevalenti sono: 58,3% tirocinio extracurricolare, 24,4% incentivi occupazionali, 12,7% formazione).

Sempre secondo la Nota ANPAL del 30 settembre 2018 (ANPAL 2018b), su 560 mila che hanno completato la misura offerta sono 288 mila co-

loro che si trovano in condizione di occupati. Si tratta di meno del 30% dei presi in carico. **Il tasso di inserimento dei giovani presi in carico arriva al 52,5% alla distanza di 6 mesi dalla conclusione dell'intervento.** Tale tasso **varia molto per caratteristiche individuali**, come il **livello di istruzione** (scende a 44,1% tra chi ha licenza media) **e di profiling** (arriva solo al 39% per il livello alto), ma anche per **livello territoriale** (legato alle opportunità di lavoro e alla qualità dei servizi offerti). Rispetto al contratto, circa uno su tre è a tempo indeterminato (34,5%), il 23,4% ha un contratto a tempo determinato e il 38,6% di apprendistato, il resto rientra in forme residue.



GARANZIA GIOVANI: DATI DEL MONITORAGGIO ANPAL
Fonte: elaborazione a partire dai dati della Nota ANPAL, al 30 settembre 2018



- LE MISURE**
- 58,3% Tirocinio extracurricolare
 - 24,4% Incentivi occupazionali
 - 12,7% Formazione
 - 4,6% Altre misure

- TIPOLOGIA DI CONTRATTO**
- 38,6% Apprendistato
 - 34,5% A tempo indeterminato
 - 23,4% A tempo determinato
 - 3,5% Altra tipologia



TASSO DI INSERIMENTO OCCUPAZIONALE A 1, 3, 6 MESI DALLA CONCLUSIONE DEGLI INTERVENTI SECONDO ALCUNE CARATTERISTICHE DEL TARGET (V. %)

Fonte: Nota ANPAL, al 30 settembre 2018

	TASSO DI INSERIMENTO OCCUPAZIONALE		
	a 1 mese	a 3 mesi	a 6 mesi
TOTALE	43,7	49,1	52,5
Genere			
Maschi	46,7	51,7	54,9
Femmine	40,5	46,2	49,9
Età			
15-18 anni	33,5	38,3	42,0
19-24 anni	45,2	50,6	54,0
25-29 anni	44,2	49,6	53,0
Livello di istruzione			
Licenza media	37,4	41,3	44,1
Diploma superiore	45,5	51,0	54,5
Istruzione terziaria	45,1	51,3	55,3
Livello di profilazione			
Profiling basso	63,7	68,6	71,7
Profiling medio-basso	54,7	60,8	64,4
Profiling medio-alto	46,5	52,2	55,8
Profiling alto	30,7	35,6	39,0
Area geografica			
Nord-Ovest	58,0	62,7	66,1
Nord-Est	52,5	58,5	62,4
Centro	43,4	49,1	52,6
Sud e Isole	29,8	35,0	38,2

Non si tratta certo di un fallimento, ma siamo lontani da un indiscutibile successo. Troppi giovani non sono stati raggiunti (soprattutto i più vulnerabili). Troppi tra coloro che sono stati raggiunti non sono stati presi in carico o non hanno ricevuto un intervento consono. Per troppi l'intervento non è stato in grado di fornire un inserimento vero e proprio nel mondo del lavoro, soprattutto tra i più vulnerabili.

E in ogni caso, come già detto, il Piano non è stato in grado di avvicinare l'Italia alla media europea rispetto all'incidenza dei NEET, lasciando il nostro Paese nella posizione peggiore della classifica su tale indicatore e sugli altri indicatori

chiave della transizione scuola lavoro, come rivela impietosamente il Rapporto OCSE “Education at a glance 2019” (OECD 2019b).

Insomma il Piano non è stato quantitativamente (per numero di attivati) e qualitativamente (per tipo di intervento attivo offerto ed esito) all'altezza della sfida. Va inoltre sottolineato come nel frattempo i tanti che non sono stati aiutati ad uscire dallo stato di NEET sono oggi in condizione peggiore, per gli effetti corrosivi già sottolineati nella sezione precedente, del permanere in tale condizione (rischio cronicizzazione e scarring effect, ovvero il rischio di creare danni permanenti).

Un'esperienza che, nel complesso, più che da archiviare **è utile potenziare** perché si tratta comunque dell'iniziativa che più si è rivolta ai NEET e più ha messo alla prova ciò che funziona e non funziona su intercettazione e accompagnamento (politiche attive), ma anche perché continua ad essere drammaticamente alta la domanda di misure che aiutino a trovare il percorso giusto di uscita dalla condizione di intrappolamento nell'inattività corrosiva.

Garanzia Giovani e politiche di promozione dei giovani meridionali: il caso della Regione Puglia

La Regione Puglia è un caso particolarmente interessante rispetto alle politiche rivolte alle nuove generazioni nell'area meridionale.

I NEET qui sono circa 227 mila nel 2017 (scesi a 205 mila nel 2018) e rappresentano il 33,3% del totale della popolazione giovanile nella fascia 15-29 anni (30,5% nel 2018, erano il 26,8% dieci anni prima). Quelli in cerca di occupazione sono circa 95 mila (41,8% del totale dei NEET), mentre gli inattivi ma disponibili se venisse offerto subito un impiego sono quasi 70 mila (il 30,4% del totale), i rimanenti sono i non (al momento) disponibili a lavorare (due su tre sono donne).

Uno dei programmi più citati, attivato ben prima di Garanzia Giovani, è quello di **Bollenti Spiriti** che nasce nel 2005 con l'obiettivo proprio di stimolare, attraverso le sue molteplici azioni, l'attivazione e l'intraprendenza dei giovani. Nel 2016 nasce **PIN**, una delle attuali principali iniziative del programma Bollenti Spiriti, la quale finanzia giovani pugliesi che hanno idee imprenditoriali e vogliono metterle in pratica.

Tra i principali fattori di fragilità dei giovani che scivolano nella condizione di NEET è, come abbiamo sottolineato, la debolezza dei percorsi formativi. “Diritti a scuola”, dal 2018 chiamato **Tutto a scuola** è un intervento regionale, avviato nel 2009, che mira al contrasto della dispersione scolastica attraverso il potenziamento dei livelli di apprendimento e di inclusione sociale degli studenti più svantaggiati, nella logica quindi di prevenire le fragilità (intervendo di conseguenza a ridurre il flusso di entrata nella condizione di NEET).

SVILUPPO
DI POLITICHE ATTIVE
E ORIENTAMENTI
DIVERSI

I limiti di Garanzia Giovani

a) Debolezza della rete dei Centri per l'impiego

In varie interviste Maurizio del Conte (Presidente di ANPAL nella prima fase di Garanzia Giovani) ha riconosciuto alcuni limiti del Piano. Uno dei più rilevanti è stato la **manca di una rete di servizi per il lavoro efficiente e strutturata, un sistema virtuoso tra pubblico e privato in accordo e sinergia con le Regioni**. Garanzia Giovani ha scontato la debolezza di partenza delle politiche attive che a loro volta hanno come pilastro i centri per l'impiego, deboli in Italia e con forte eterogeneità regionale. La stessa ANPAL nasce con l'obiettivo di coordinare le politiche attive e centralizzare molte funzioni. L'azione di ANPAL è rimasta però “azzoppata” dalla bocciatura del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016.

b) Disomogeneità regionale

Più in generale i livelli molto diversi di sviluppo delle politiche attive nel territorio e gli orientamenti diversi su quali misure implementare hanno portato a una realizzazione del Piano molto complessa e poco omogenea. Rispetto al ruolo del privato, **sono emersi tre modelli diversi**, come evidenziato dagli esperti del settore: **quello voucher** (di Lombardia, Piemonte e Campania), che lascia la possibilità di scegliere tra servizio pubblico e privato; **quello a progetto** (in particolare Veneto e Puglia) che prevede un ruolo del privato successivo al progetto formativo; infine **quello con decisa priorità ai centri per l'impiego** (e quindi al pubblico, come nei casi di Emilia Romagna, Toscana e Friuli Venezia-Giulia).

c) La mancanza di un piano di intercettazione dei più vulnerabili

Una grave lacuna, considerato l'obiettivo principale del Piano, è stata proprio quella di ignorare la necessità di intercettare (outreach) con azioni specifiche i giovani più vulnerabili e scoraggiati. Quelli con supporto familiare debole, formazione inadeguata, esperienze assenti o negative con il mondo del lavoro, bassa fiducia nelle istituzioni e nelle politiche pubbliche (“fuori dal radar”, che nessuno sa, tranne familiari e contesto sociale stretto, dove si trovano). **Pensare che fossero tali giovani a rivolgersi al portale o ai centri per l'impiego è stato quantomeno un errore che ha limitato molto le possibilità di successo di questo Programma.**

Rispetto all'azione di Garanzia Giovani in Puglia, il rapporto dedicato da ANPAL sul secondo quadrimestre 2019 mostra come i giovani registrati al Programma ad aprile 2019 siano stati 120 mila circa, tra questi quasi 100 mila i presi in carico, con indice di copertura pari all'85,9%, percentuale di quasi 8 punti superiore alla media nazionale. (ANPAL 2019)



LA PARTECIPAZIONE
DEI LAUREATI È 4
VOLTE SUPERIORE
RISPETTO A CHI
HA LICENZA MEDIA

Tale categoria di giovani è la parte più difficile da recuperare perché è meno visibile, più difficile da coinvolgere se non attraverso interventi di prossimità e in grado di mettere in campo strumenti che prima ancora dell'occupabilità sappiano riaccendere la fiducia in sé stessi e il desiderio di riprendere attivamente in mano la propria vita.

È necessaria una strategia specifica di individuazione e ingaggio. **I canali di contatto sono soprattutto quelli di prossimità** – che richiedono una alleanza dei servizi per l'impiego non solo con le scuole ma anche con le associazioni e le organizzazioni che operano sul territorio (community services, street work, ...) – **e i social network** (Internet, social media e smartphone services), **usando uno stile di comunicazione in grado di catturare interesse e attenzione**, anche sperimentando modalità diverse coinvolgendo coetanei che hanno vissuto e sono usciti da tale condizione.

Ancora nel maggio 2016, l'ISFOL (Istituto per lo Sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori, ora INAPP - Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche) affermava: «Rispetto al targeting, si rileva un limitato accesso al programma da parte di una quota consistente di giovani più lontani dal mercato del lavoro: i giovani più “deboli”, soprattutto in termini di titoli di studio, manifestano una minore propensione a partecipare e a iscriversi al programma; tra i laureati la propensione alla partecipazione è quattro volte quella registrata per i giovani che possiedono al più la licenza media, ed è ancora superiore se si considerano i giovani in età 15-24 anni» (ISFOL 2016).

Sottostimare la necessità di intercettare i giovani più vulnerabili e l'eterogeneità delle situazioni dei NEET, con conseguente differenziazione delle opzioni da offrire in modo mirato, è stato uno dei più gravi limiti del Piano per come è stato inizialmente impostato.

d) Limiti della valutazione d'impatto

L'avvio del programma ha visto un processo di valutazione di impatto da disegnare assieme alla progettazione del programma in larga parte carente, non impostato sin in partenza da una impostazione con logica controfattuale (in grado di dire quanto gli indicatori sono migliorati rispetto all'assenza di trattamento, ovvero nel caso di non presa in carico, approccio comunque adottato ex post in alcune analisi fatte dall'ANPAL). Va sottolineata **l'importanza di misurare non**

solo l'esito “hard” ovvero trovare lavoro dopo x mesi, ma anche quello “soft”, in termini di miglioramento rispetto all'occupabilità, ovvero sulla dimensione delle soft skills, della conoscenza del mercato del lavoro e della capacità di orientarsi al suo interno.

e) Comunicazione e aspettative malriposte

Non hanno aiutato poi il ritardo dell'effettiva implementazione e la comunicazione (almeno iniziale) poco efficace che ha creato aspettative malriposte. Al contrario di quanto successo con Expo la cui buona partenza ha incoraggiato un'ampia partecipazione, le difficoltà incontrate da chi si è iscritto nei primi mesi, in combinazione **con l'idea di una “garanzia” di poter essere accompagnati verso l'ottenimento di un posto di lavoro in coerenza con la propria formazione, ha prodotto una reazione di disillusione verso il Piano nei singoli e nell'opinione pubblica**. Solo tre mesi dopo la partenza (al 30 luglio 2014) è arrivata l'istituzione della “Struttura di missione”, incaricata a mettere in atto gli adempimenti per l'attuazione del Programma, compreso monitoraggio e valutazione dell'efficacia.

Partire bene, in modo credibile e suscitando aspettative positive, è cruciale, ancora più per politiche che si rivolgono a giovani scoraggiati. Una delle tante testimonianze negative riprese ampiamente dai giornali la si può trovare sulla Nuvola del lavoro del Corriere del-

la Sera (Redazione Nuvola del lavoro 2014), dove si denuncia in modo impietoso la grande impreparazione dei centri per l'impiego e l'incapacità di fornire risposte utili ai potenziali candidati. La chiusura sconsolata della testimonianza è: «Amareggiata e infastidita ho consigliato ai miei coetanei di non affidarsi a Garanzia Giovani perché non c'è bisogno di essere intraprendenti per essere più efficienti di un sistema che arranca ancor prima di partire». Anche un **maggior controllo delle offerte inserite dalle aziende nel portale** avrebbe aiutato ad offrire una proposta coerente e dare il segnale di una particolare attenzione e cura verso i beneficiari.

f) Le inefficienze nel processo di presa in carico

Oltre all'ampio buco nero dei non raggiunti, c'è, come già sottolineato, quello dei non attivati. Al netto di chi si è iscritto ma non è stato preso in carico, una larga parte di presi in carico (44%) non ha ricevuto alcun intervento di politica attiva. È mancata la capacità di proporre un utile e convincente percorso personalizzato di entrata nel mondo del lavoro o di avanzamento nel percorso di transizione scuola-lavoro rispetto al punto in cui si trovavano.

Il paradosso della prima fase di Garanzia Giovani è stato quello di strutturarsi per dare un servizio ai giovani più vulnerabili e scoraggiati, ma con modalità e canali più facilmente accessibili ai giovani più dinamici e intraprendenti. Nessuna azione è stata dall'inizio prevista per intercettare i NEET più fragili, come abbiamo detto, così al portale dedicato sono arrivati soprattutto neodiplomati, neolaureati che però, magari dopo aver già fatto esperienza di stage ed essere pronti ad un lavoro, non trovavano risposte e offerte all'altezza delle loro aspettative. Di fatto si è partiti non solo con strutture carenti sul territorio, ma senza conoscere davvero bene le condizioni e le esigenze dei NEET a cui ci si rivolgeva. Tutto questo ancora più accentuato dall'aver esteso il target fino ai 29 anni.

Un punto di forza: la capacità di aggiustamento in corso d'opera

Nella fase iniziale Garanzia Giovani ha avuto più che altro la funzione di conferma (più che di risposta) dell'importanza di intervenire sulle difficoltà occupazionali delle nuove genera-

zioni, ma ha anche **rivelato quanto la politica ignorasse le vere condizioni dei giovani inattivi, le loro esigenze e aspettative.**

La campagna di comunicazione, scontati i limiti iniziali, si è poi evoluta in un'azione "a più fasi e multi-target (imprese e giovani NEET), con la realizzazione di una trasmissione televisiva per la promozione delle iniziative offerte nel quadro della Garanzia Giovani e per la narrazione di success story, che ha rafforzato il clima di fiducia nei confronti dell'Iniziativa e nei confronti del sistema Paese" (ANPAL 2018c).

Tirocini extracurriculari: un'anomalia italiana

Un aspetto che ha sollevato molte critiche è stato il largo utilizzo della misura del "tirocinio". Si tratta dell'intervento di gran lunga più proposto ed erogato dal Programma, con incidenza nettamente superiore rispetto a quanto avvenuto in altri Paesi membri che hanno implementato Garanzia Giovani. È stata verosimilmente la misura che le aziende erano più disponibili ad utilizzare, anche per i costi ridotti (150 euro al mese, con il resto coperto dai fondi del Piano). Non è chiaro però quanto tale misura sia stata utilizzata anche per giovani che invece erano già pronti per un impiego vero e proprio, inoltre quanto tale disponibilità a basso costo offerta da Garanzia Giovani alle aziende abbia incenti-

vato molte a farne uso pur potendo offrire un contratto di lavoro effettivo. In alcune interviste Del Conte (il presidente di ANPAL nella prima fase di Garanzia Giovani) ha sottolineato come l'anomalia dell'ampio ricorso al tirocinio extracurriculare sia legata al fatto che molti giovani italiani, a differenza dei coetanei europei, siano carenti di esperienze in un luogo di lavoro fatte durante la scuola (tirocini curriculari e alternanza scuola-lavoro). **È vero che il tasso di assunzione di chi ha svolto un tirocinio all'interno di Garanzia Giovani è più elevato rispetto agli altri tirocinanti.** Secondo un'analisi condotta dall'ANPAL a 18 mesi dalla presa in carico, il 53,4% di chi ha svolto un tirocinio è occupato contro il 43,9% che si sarebbe verificato nella situazione controfattuale. Quindi l'effetto positivo sembra esserci, seppur non ampio.

Secondo un'indagine svolta da ANPAL nel 2017, "a conclusione dell'esperienza di tirocinio il 26,5% dei giovani dichiara di aver acquisito un attestato di frequenza e il 6,6% un attestato di certificazione delle competenze. Il 63,7% dichiara di non aver ricevuto alcun titolo o attestato" (ANPAL 2018d).

Come spesso accade quando le politiche vengono realizzate senza essere ben calibrate e mirate, l'eccesso di ricorso a una misura come il tirocinio ha portato molti osservatori a condannare senza appello il suo uso. È però vero che **per una minoranza di giovani con bassa "occupabilità", usciti da poco più o meno precocemente dalla scuola, può essere lo strumento più adatto per fare esperienza del mondo del lavoro.**

Ma questo significa definire in modo chiaro quali carenze il giovane ha su competenze tecniche e trasversali, come il tipo di tirocinio proposto può aiutare a colmarle, restituire alla fine dell'esperienza al beneficiario un assessment delle competenze (soft comprese) migliorate in coerenza con il progetto formativo e indicazioni su come rafforzarsi ulteriormente su quelle rimaste deboli.

Il tirocinio è utile solo a condizione che non sia una parentesi che si chiude, ma vissuto come esperienza rilevante di un percorso che mette in relazione positiva imparare e fare. Lo stesso vale per il servizio civile e altre esperienze (che comunque possono essere portatrici di un valore sociale più ampio), soprattutto se proposte come politica attiva senza un diretto sbocco lavorativo.

LIFE SKILLS E VALUTAZIONE DELLE COMPETENZE

Come evidenzia il report OCSE 2017 sulle National Skills Strategies: **"l'Italia sta avendo più difficoltà rispetto ad altri Paesi avanzati a completare la transizione verso una società dinamica, fondata sulle competenze"** (OECD 2017). La valutazione delle competenze, fondamentale per la transizione scuola-lavoro, è una questione che, quantomeno sull'aspetto dell'implementazione, si è posta nel corso della prima fase di Garanzia Giovani, sollecitando l'attuazione di un sistema operativo di certificazione.

Oltre alle competenze avanzate (come quelle digitali) un ruolo cruciale e crescente è riconosciuto alle life skills, come l'apertura al nuovo, l'intraprendenza, la disponibilità ad imparare continuamente, la creatività, in grado non solo di aumentare l'occupabilità, ma soprattutto di trasformare il sapere tecnico in partecipazione di successo ai processi innovativi. **Non sappiamo quali competenze tecniche verranno richieste tra dieci anni, ma di certo le life skills saranno utili.** Queste competenze non consentono solo di farsi trovare preparati quando si presenta una opportunità, ma a cercare anche le opportunità e a creare nuove opportunità. A tutt'oggi manca un piano solido e organico per formarle, monitorarle e valutarne la crescita in tutto il percorso di transizione scuola-lavoro.

Il tema della **certificazione delle competenze** è relativamente recente e si accompagna alla crescente attenzione che hanno acquisito queste competenze per la crescita personale e la spendibilità lavorativa. In altri Paesi la riflessione è più avanzata, mentre in Italia solo negli ultimi tempi si assiste al dibattito sulla necessità di considerare "formative" anche le esperienze meno strutturate come quelle legate al volontariato e al servizio civile. La tendenza più diffusa appare essere l'uso di **strumenti di autovalutazione**. Un esempio tra i più conosciuti di questo tipo di certificazione è lo **youthpass**. Si tratta di un certificato rilasciato ai singoli partecipanti alle opportunità del programma Erasmus+, settore Gioventù, con l'obiettivo di attestare le competenze acquisite e spendibili nel proprio percorso di vita. È costituito da 2 parti, per un totale di 4 pagine: le prime riguardanti i dati anagrafici del partecipante e del progetto da questi realizzato; le altre inerenti le competenze acquisite dal partecipante in relazione alle diverse 8 competenze chiave individuate a livello europeo: **Comunicazione nella lingua madre, Comunicazione nelle lingue straniere, Competenza matematica e competenze di base scientifiche e tecnologiche, Competenza informatica, Apprendere ad apprendere, Competenze sociali e civiche, Spirito di iniziativa e imprenditorialità, Consapevolezza ed espressione culturale.**

Attesta quindi la partecipazione alle attività realizzate e promuove la consapevolezza su apprendimento e competenze apprese attraverso un processo di autovalutazione.

Esistono altre schede di sintesi delle competenze trasversali e tutte possono essere usate in chiave autovalutativa. Il limite di una valutazione di questo tipo è ovviamente dato dall'autovalutazione. Sappiamo infatti che anche la capacità critica autovalutativa è una competenza e quindi è quantomeno tautologico pensare che ci si possa autovalutare se quella stessa azione non può essere data per scontata ma andrebbe appresa e migliorata nel tempo.

Un altro modo per valutare le competenze, e ovviare al problema di cui sopra, è la valutazione delle competenze da parte di una figura esterna che ha seguito l'andamento dell'esperienza del candidato alla certificazione (il referente di progetto).

Anche questa formula non è esente da criticità. Il punto di vista di chi valuta è infatti troppo esposto a tutta una serie di influenze (dirette e indirette, consapevoli o inconsapevoli) che potrebbero inficiare la validità del giudizio.

Una soluzione importante è quella di una formula mista che possa tener conto sia degli aspetti di auto analisi, che permettono di cogliere il grado di consapevolezza maturato dai soggetti, sia degli aspetti più oggettivi e misurabili, che consenta quindi una maggiore affidabilità interna e generalizzabilità esterna.

(Fonte: LSA-Università Cattolica del Sacro Cuore 2018)

La seconda fase del Piano e la novità dell'Asse 1bis

Alcuni dei limiti presentati nella prima fase di Garanzia Giovani sono diventati specifiche attenzioni, in generale, per il miglioramento dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro e, in particolare, della nuova Garanzia Giovani. Questa seconda fase, che allarga la prima fase come orizzonte (al 2020) e raggio di azione, può contare su 1,2 miliardi di risorse aggiuntive. **All'Asse 1 che prevede nuove linee strategiche di intervento sullo stesso target della prima fase, si aggiunge un impegno più mirato (Asse 1bis) verso le regioni del Sud con estensione fino ai 35 anni** e adottando un criterio più ampio rispetto alla condizione di NEET, rivolgendosi a tutti coloro che si trovano in difficoltà di inserimento lavorativo.

NOVITÀ SU ASSE 1

Linee strategiche di intervento per consolidare e incrementare i risultati raggiunti dalla Fase 1

- Rafforzamento del **riconoscimento di remunerazione** a risultato nei confronti **dei soggetti attuatori** delle diverse misure.
- Introduzione di una misura (legata al reddito di inclusione) che miri a **intercettare le fasce di popolazione target più lontane dal mercato del lavoro**.
- Valorizzazione ulteriore del **tirocinio extracurricolare** (prevedendone una linea dedicata a sostenere il tirocinio in mobilità geografica).
- Valorizzazione della Misura **Servizio Civile Nazionale** (con la sua estensione al Servizio Civile Universale).
- **Incentivi occupazionali** a totale titolarità ANPAL, al fine di valorizzare la cooperazione interistituzionale e l'interoperabilità dei sistemi con INPS.

ASSE 1 BIS

Interventi definiti dalla strategia di intervento del PON IOG contro la disoccupazione giovanile nel Mezzogiorno

- Azione di sostegno alla **creazione di reti territoriali per l'attivazione di percorsi di apprendistato di I, II, III livello** con l'obiettivo di: combattere la dispersione scolastica dei giovani; aumentarne la professionalità ed innalzarne il livello di istruzione terziaria, implementando sia la loro occupazione che l'occupabilità.
- **Azione di sostegno per il potenziamento dei percorsi ITS**. Ai destinatari la misura riconosce: il contributo di iscrizione ai corsi ITS; le spese sostenute per viaggio, alloggio e vitto per la frequentazione dei corsi in una regione diversa dalla propria residenza; l'indennità di partecipazione durante il periodo di stage o di tirocinio curricolare.
- Progetto pilota per la creazione di uno strumento di finanziamento di **Social Impact Investment**, ovvero degli investimenti che producano oltre a rendimenti economici, positivi effetti sociali per le comunità, anche grazie alla sinergia pubblico-privato.

Fonte: <http://www.garanziaiovani.gov.it/ScopriComeFunziona/asse-1-bis/Pagine/default.aspx>

MOLTE LE INIZIATIVE NATE SUL TERRITORIO DA ORGANIZZAZIONI NON PUBBLICHE

Eredità positive di Garanzia Giovani e altri programmi

Garanzia Giovani lascia comunque almeno **due eredità positive**. La prima è la **maggior consapevolezza e determinazione nel procedere verso un potenziamento dei servizi per l'impiego efficaci su tutto il territorio nazionale**. Si può in questo senso affermare che se negli altri Paesi avanzati la solidità delle politiche attive del lavoro ha favorito una implementazione di successo di questo programma, il viceversa si spera avvenga in Italia, ovvero che il Programma abbia messo alla prova limiti e resistenze del sistema delle politiche attive e abbia dato una spinta per il loro superamento e per un rilancio dei servizi per l'impiego. Insomma è stato un grande esperimento – in parte sulla pelle stessa dei NEET (soprattutto quelli che alla fine non hanno ottenuto una misura, o con misura senza esito occupazionale e senza certificazione delle competenze acquisite) – che ha consentito di **ripensare e rafforzare strutturalmente programmi e strumenti per l'attivazione dei giovani in Italia**, magari anche ridisegnando in modo innovativo le politiche in tale direzione. Ha inoltre messo in evidenza la **necessità di un più forte rapporto tra centri per l'impiego, scuola, aziende, mettendo le basi di una partnership stabile sul territorio**. Ha inoltre contribuito a **far crescere nel dibattito pubblico l'importanza (la gravità) del fenomeno dei NEET**, la sua eterogeneità, la complessità, le conseguenze individuali e sociali a cui espone. **Tutte queste ricadute non sono però ancora ben consolidate** e quindi non costituiscono al momento un risultato stabile acquisito grazie a Garanzia Giovani. La stessa rete avanzata e qualificata di centri per l'impiego non può considerarsi pienamente realizzata, nonostante considerevoli passi in avanti. Rimane inoltre una grande varietà sul territorio rispetto a tutti questi fronti e al loro avanzamento.

La **seconda eredità positiva è data dalle numerose iniziative in appoggio a Garanzia Giovani che sono più o meno spontaneamente nate sul territorio** e in collaborazione con **associazioni e organizzazioni non pubbliche**. Possiamo citare tre esempi interessanti.

Il primo è il programma **Neet-Work** promosso da Fondazione Cariplo che attraverso una alleanza tra pubblico e privato sociale mette assieme vari elementi di miglioramento ri-

spetto a Garanzia Giovani: si rivolge direttamente agli under 25 con titolo basso; non aspetta che siano loro a iscriversi ma va a cercarli attraverso varie fonti, compresi i social network; dedica attenzione non solo alle competenze tecniche ma anche alle life skills; prevede un rigoroso piano di valutazione dell'impatto degli esiti sulla effettiva attivazione e occupazione alla fine del programma.

Il secondo è l'iniziativa **Lavoro di squadra** di ActionAid che ha sperimentato un approccio innovativo che parte dal riconoscimento dei limiti e delle capacità del singolo, proponendo poi un percorso che coniuga pratica sportiva, allenamento motivazionale e orientamento al lavoro, con un'attenzione particolare ai ragazzi delle periferie, più scoraggiati e difficili da intercettare per le politiche pubbliche.

Il terzo esempio, rivolto invece ai giovani più intraprendenti e con maggiori potenzialità, è il programma **Crescere in Digitale** promosso da Google in collaborazione con Unioncamere. Obiettivo è spostare verso l'alto l'incontro tra offerta di competenze digitali dei giovani e domanda delle aziende. Viene offerto a tutti i NEET un corso online che prevede un test finale. Chi lo supera può accedere a laboratori e tirocini dove i giovani mettono in pratica le abilità acquisite e le aziende sperimentano l'utilità e l'importanza di giovani con competenze avanzate.

Come esempi di esperienze che hanno interessato realtà del Sud si segnala: **Nice to meet you** della Fondazione Exodus (con Laboratori di teatro, sport, musica orientati a rafforzare la fiducia in sé stessi per i più fragili, tenuti in varie città tra cui Reggio Calabria); il progetto **Integra** promosso dal Centro educativo di Regina Pacis che opera a Quarto, Lico-la Mare (Pozzuoli) e Rione Traiano (Napoli), con particolare attenzione verso i minori a rischio e ragazzi provenienti dal carcere di Nisida; il progetto **Starters: giovani idee al via** in avvio in provincia di Napoli è rivolto soprattutto a giovani con disabilità, non considerati come soggetti passivi ma protagonisti nella costruzione del proprio futuro e attivi nel mondo del lavoro. Si tratta di esempi concreti che mostrano che attraverso azioni ben mirate di alleanza tra pubblico e privato è possibile ottenere risultati incoraggianti. Per approfondimenti su altri casi sul territorio e ricerche avviate dopo l'avvio di Garanzia Giovani si rimanda a Alfieri, Sironi (2017).



INDICAZIONI E RACCOMANDAZIONI PER POLITICHE DI ATTIVAZIONE RIVOLTE AI GIOVANI

5.

Misure fondate su conoscenza della realtà dei giovani NEET

Strategie di ingaggio positive e propositive



Dall'esperienza di Garanzia Giovani e dalle varie altre azioni messe in atto sul territorio che si sono confrontate con l'attivazione dei giovani in condizione di NEET, vengono riassunte di seguito alcune indicazioni utili per futuri programmi nazionali e locali.

Qualsiasi misura rivolta ai giovani deve **partire da un'adeguata e approfondita conoscenza delle loro realtà**, delle loro caratteristiche specifiche, diverse dalle generazioni precedenti e delle loro aspettative positive.

Le politiche di maggior successo nei confronti dell'attivazione dei giovani – anche quelli più disorientati e con competenze carenti – sono quelle in grado di **far leva su loro interessi, sensibilità e desideri**, non quelle che li identificano come categoria svantaggiata o emergenza sociale.

Vanno incoraggiati a considerarsi come persone con potenziale e talenti, da far emergere superando limiti e fragilità di partenza. Hanno spesso gran bisogno di esperienze positive che rafforzino l'idea di essere soggetti attivi nella costruzione del proprio futuro in un contesto sociale che essi stessi contribuiscono a migliorare (con le proprie idee, la propria creatività, il proprio impegno).

Lo stesso termine **NEET** va usato per identificare una condizione oggettiva, non deve diventare un giudizio soggettivo incollato al giovane che lo rinchiede nello spazio della difesa e della diffidenza.

Esperienze di confronto tra pari

Le esperienze che arricchiscono maggiormente sono quelle che consentono di mettersi alla prova nel fare con gli altri e a migliorare le competenze sociali, relazionali, di autoefficacia, di fiducia. **Soprattutto i giovani più fragili hanno bisogno di momenti di interazione libera, di apprendimento informale, di sperimentazione di ruoli e abilità** senza tensione e ansia. Hanno bisogno anche di confrontarsi con coetanei nelle stesse condizioni per sentire che quanto stanno facendo è un'esperienza condivisa, **sentirsi meno isolati e trovare stimolo dai risultati di altri simili a sé**. Forte è il desiderio di interazione e di confronto come dialogo alla pari tra persone sulla stessa lunghezza d'onda anziché in modo verticistico e prescrittivo.

Trovare leve motivazionali adeguate

La motivazione è un fattore che fa la differenza. Si può alimentare la motivazione stimolando a porsi le giuste domande per scoprire dentro di sé ciò che davvero si vuole, che fa poi da motore alla propensione a mettersi in gioco per ottenere risultati incoraggianti e fare ancora di più.

Inserire in percorsi virtuosi di crescita

I programmi che si rivolgono ai NEET non possono essere solamente considerati come un'attività da fare in alternativa a non far nulla. Una parentesi che dopo che si chiude, lascia abbandonati a sé stessi, con aspettative frustrate. Questo rischia di far perdere ulteriormente fiducia in sé stessi e nelle politiche di attivazione. Devono invece **diventare un'esperienza trasformativa**, in grado di inserirsi in un percorso di continuo miglioramento, offrendo maggior consapevolezza del punto in cui ci si trova e in grado di delineare meglio le prospettive di ulteriore crescita. Questo significa non solo disegnare politiche di accompagnamento mirate ma prevedere in modo esplicito una restituzione attiva a fine programma.

Coinvolgere giovani nella progettazione

Possibilmente **i programmi vanno costruiti già in progettazione con il punto di vista dei potenziali beneficiari** e le indicazioni dall'esperienza di chi è uscito con successo dalla condizione di NEET. Non solo, l'implementazione e il percorso svolto all'interno del programma deve poter diventare un processo riflessivo del beneficiario, con un ruolo attivo e responsabilizzato. Prima ancora che mettere in relazione domanda e offerta di lavoro è necessario mettere in rela-

Le politiche di attivazione dei NEET come innovazione sociale

zione giovani e aspettative realistiche sul tipo di impiego da raggiungere e obiettivi concreti da porsi.

Le politiche vanno intese come laboratorio di sviluppo ed espressione di un protagonismo positivo che ribalta la condizione delle nuove generazioni da "perdenti" in un mondo in evoluzione (chiedendo protezione dai rischi), a risorse principali per far cambiare il mondo nella direzione desiderata (creando nuove opportunità).

L'approccio più promettente per le politiche giovanili di attivazione è quindi quello finalizzato a rafforzare nei giovani l'occupabilità, la progettualità, l'intraprendenza e il senso di appartenenza sociale. Sono questi tutti aspetti che le ricerche evidenziano essere legati al rischio di rimanere intrappolati nella condizione di NEET e di alimentare un circolo vizioso di scoraggiamento, esclusione sociale, sfiducia nelle istituzioni, avvitamento senza prospettive sul presente.

Coordinamento centrale, implementazione locale

I programmi devono avere un **solido coordinamento centrale, ma riconoscere anche le specificità (strutturali e culturali) sul territorio**, sia nella fase di disegno delle politiche sia di implementazione che deve prevedere margini delineati di flessibilità nelle fasi di attuazione. Le politiche migliori non sono quelle che si limitano a replicare ciò che ha avuto successo altrove negli anni scorsi, ma in grado di adattarsi alle specificità del territorio **guardando alle esigenze dei prossimi anni**.

Azioni diversificate per categorie di NEET diverse

Va esplicitamente considerata in partenza **l'eterogeneità dei giovani nella condizione di NEET** predisponendo azioni molto diversificate e ben mirate. Tale eterogeneità riguarda sia le caratteristiche individuali ovvero genere, cittadinanza, titolo di studio, condizioni della famiglia di origine, sia la fase in cui la persona si trova, che non corrisponde solo all'età, ma al punto del percorso della transizione scuola-lavoro e più in generale della transizione alla vita adulta.

Prevenire la condizione di NEET

Vanno previste misure specifiche per **ridurre il flusso di chi entra nella condizione di NEET**, soprattutto preventive, nella fase di uscita dal percorso scolastico e di **riduzione del numero di giovani già da tempo nella condizione NEET**, che richiedono intercettazione e ingaggio. Nel primo caso è importante la collaborazione tra scuole e centri per l'impiego, oltre che altre istituzioni che operano sul territorio. Sono utili strategie che identificano i giovani a rischio di drop-out, offrendo supporto attivo ed eventuali soluzioni alternative che bilanciano in diversa misura formazione ed esperienza lavorativa. Nel secondo caso servono sistemi informativi che consentano di continuare a seguire i giovani che abbandonano la scuola e monitorarne il percorso successivo (in modo che non finiscano fuori dal radar delle politiche pubbliche).

Strategie mirate di intercettazione

Per intercettare i giovani NEET vanno sviluppate strategie mirate (outreach), in collaborazione tra centri per l'impiego, associazioni e organizzazioni che operano sul territorio, usando sia canali di prossimità, sia social network e più in generale canali legati alla rete e alle nuove tecnologie di comunicazione. **Con modalità molto smart, leggere, anche ironiche** (utili anche testimonial riconosciuti dai giovani e in grado di attirare la loro attenzione). Anche queste strategie possono beneficiare molto del coinvolgimento dei giovani stessi, sia potenziali beneficiari sia giovani con esperienza di attivazione.

Proposta di alternative al lavoro sommerso

In alcune aree è fondamentale offrire una proposta di ingaggio che sia più appetibile rispetto al lavoro sommerso, svolto spesso in relazione con conoscenti influenti e su attività che sembrano dare appagamento di breve periodo e prestigio nella rete ristretta, ma che relegano in un presente di espedienti senza futuro.

Valutazione di impatto per il singolo e per il programma

Va prevista una **rigorosa valutazione dell'impatto** che ha la funzione non tanto di giudicare il programma ma di considerarlo come parte di un processo di miglioramento continuo della capacità delle politiche di mettersi in relazione con il mondo complesso e in mutamento delle nuove generazioni a favore di un loro ruolo attivo nel mondo del lavoro. È il modo

attraverso cui la società impara come migliorare gli interventi a favore dei giovani. **Per una valutazione di impatto efficace serve anche la collaborazione dei giovani stessi**, relativamente ai test a cui sottoporsi ex ante, ex post e a distanza di tempo dalla fine del programma. Deve essere chiaro fin dall'inizio che questa è una parte cruciale del programma, utile ad essi stessi e a migliorare il programma per i prossi-

mi beneficiari. Questo significa prevedere **una restituzione rivolta direttamente anche al singolo giovane, in termini di competenze tecniche e life skills migliorati o meno**, avendo chiarito fin dall'entrata nel programma che gli esiti dei test non sono un giudizio sul singolo ma sono indicazioni preziose per capire in cosa si è migliorati, ma ancor più in cosa è utile ulteriormente migliorare in funzione dei propri progetti professionali e di vita.

Per questo è importante che **il Programma quando finisce non sia inteso come esperienza che si chiude ma che aiuti ad aprirsi verso prospettive di ulteriore miglioramento**.





ELENCO DELLE FONTI

6.

54

Alfieri S., Sironi E. (2017), *Una generazione in panchina. Da NEET a risorsa per il Paese*, Vita e Pensiero, Milano.

ANPAL (2018a), *I NEET in Italia. La distanza dal mercato del lavoro ed il rapporto con i Servizi Pubblici per l'Impiego*. Nota statistica n. 1/18 - Luglio 2018 a cura della Direzione Studi e Analisi Statistica di Anpal Servizi.

ANPAL (2018b), *Garanzia Giovani in Italia*, Nota mensile 7/2018.

ANPAL (2018c), *Attività informativa annuale del Programma Operativo Nazionale FSE "Iniziativa Occupazione Giovani"*.
(<https://www.anpal.gov.it/europa/pon-iniziativa-occupazione-/giovani-garanzia-giovani/attivita-informativa-annuale-2018>)

ANPAL (2018d), *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del programma operativo nazionale iniziativa occupazione giovani al 31 dicembre 2018*, Roma.

ANPAL (2019), *Garanzia Giovani in Italia*, Rapporto quadrimestrale 2/2019.

Corriere della Sera - Redazione La nuvola del lavoro, 18 settembre 2014, *Le mancate risposte dei centri per l'impiego*.
(<http://nuvola.corriere.it/2014/09/18/occupazione-giovanile-quale-garanzia/>)

Eurofound (2012), *NEETs - Young people not in employment, education or training: characteristics, costs and policy responses in Europe*, Dublin.

European Commission (2018), *Effective outreach to NEETs. Experience from the ground*.
(<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/ce7e7e0d-c5ec-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en>)

Eurostat (2015), *Being young in Europe today*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 20.
(versione online aggiornata al 2018: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Being_young_in_Europe_today)

Eurostat (2019), *People at risk of poverty or social exclusion, Statistics explained*
(<https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/publications>)

ISFOL (2016), *Rapporto sulla Garanzia Giovani in Italia*, Roma.

Istat (2012), <https://www.istat.it/it/archivio/60542>

Istat (2018a), *Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese*, Roma.

Istat (2018b), *Rapporto sulla conoscenza in Italia*.
<https://www.istat.it/storage/rapporti-tematici/conoscenza2018/Rapportoconoscenza2018.pdf>

Istat (2018c), *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*.
<http://noi-italia.istat.it/>

Istat (2019a), *BES 2019. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Roma.

Istat (2019b), *Rapporto Annuale 2019. La situazione del Paese*, Roma.

Istat (2019c), *Natalità e fecondità della popolazione residente*, Anno 2018, Statistiche report.

Istituto Toniolo (2016), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2016*, Il Mulino, Bologna.

Istituto Toniolo (2018), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2018*, Il Mulino, Bologna.

Laboratorio di Statistica Applicata LSA - Università Cattolica del Sacro Cuore (2018), *Report per Arci Servizio Civile, Rapporto di ricerca*, Milano.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e ANPAL (2019), *Il mercato del lavoro 2018. Verso una lettura integrata*, Roma.

OECD (2017), *Strategia per le Competenze dell'OCSE. Sintesi del Rapporto: Italia*.
(<https://www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Strategia-per-le-Competenze-dell-OCSE-Italia-2017-Sintesi-del-Rapporto.pdf>)

55



APPENDICE

7.

OECD (2019a), *Italia - Nota Paese - Risultati PISA 2018*.
(https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_ITA_IT.pdf)

OECD (2019b), *Education at a glance 2019*, OECD Publishing.

Rosina A. (2015), *NEET. Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, Milano.

Rosina A. (2018), *Il futuro non invecchia*, Vita e Pensiero, Milano.

SVIMEZ (2019), *Rapporto Svimez 2019. L'economia e la società nel Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.

GLOSSARIO ISTAT SU FORZE LAVORO

Fonte: Istat, “Disoccupati, inattivi, sottoccupati. Indicatori complementari al tasso di disoccupazione”, Statistiche Report, 19 aprile 2012.

- **OCCUPATI:**
comprendono le persone di 15 anni e più, che nella settimana di riferimento:
 - hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura;
 - hanno svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collaborano abitualmente;
 - sono assenti dal lavoro (ad esempio, per ferie e malattia). I dipendenti assenti dal lavoro sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi, oppure se durante l'assenza continuano a percepire almeno il 50% della retribuzione. Gli indipendenti assenti dal lavoro, ad eccezione dei coadiuvanti familiari, sono considerati occupati se, durante il periodo di assenza, mantengono l'attività. I coadiuvanti familiari sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi.In questa sede, gli occupati, anziché alla consueta classe di età dei 15 anni o più, fanno riferimento alla classe tra i 15 e 74 anni per consentire la più diretta comparabilità con la classe di età dei disoccupati.
- **DISOCCUPATI:**
comprendono le persone non occupate tra i 15 e i 74 anni che:
 - hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana

- di riferimento e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive;
- oppure inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro.
- **INATTIVI:**
comprendono le persone che non fanno parte delle forze di lavoro, ovvero quelle non classificate come occupate e disoccupate.
 - **INATTIVI DISPONIBILI A LAVORARE MA CHE NON CERCANO LAVORO**
persone tra i 15 e i 74 anni non occupate o disoccupate che:
 - desiderano lavorare;
 - sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive quella di riferimento;
 - non hanno cercato un lavoro nelle quattro settimane che precedono quella di riferimento.
 - **INATTIVI CHE CERCANO LAVORO MA NON DISPONIBILI A LAVORARE**
persone tra i 15 e i 74 anni non occupate o disoccupate che:
 - hanno cercato attivamente un lavoro nelle quattro settimane che precedono quella di riferimento ma non sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive;
 - inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento ma non sarebbero disponibili a lavorare entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro;
 - inizieranno un lavoro dopo tre mesi dalla settimana di riferimento;
 - hanno cercato un lavoro non attivamente (ad esempio, sono stati in attesa degli esiti di un colloquio di lavoro) nelle quattro settimane che precedono quella di riferimento o sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive.

Conclusioni su intercettazioni efficaci dei giovani NEET a cura della Commissione Europea

La Commissione Europea ha elaborato una sintesi delle sfide e dei fattori di successo nell'intercettare e attivare i NEET, con le seguenti conclusioni.

Fonte: European Commission (2018)

LE SFIDE	FATTORI DI SUCCESSO
I giovani NEET non sono un gruppo omogeneo e la conoscenza sul fenomeno rimane limitata.	Una strategia di intercettazione basata su una chiara mappatura e attività coordinate.
Chiave del successo è capire il profilo delle sottocategorie di NEET e offrire servizi in grado di soddisfare i loro bisogni.	Interventi tempestivi e attività di prevenzione basate sull'identificazione dei giovani "a rischio" ancora a scuola.
Una quota sostanziale dei NEET non è identificabile ed è difficile da raggiungere.	Un'intercettazione proattiva e unità mobili hanno dimostrato di essere efficaci per aumentare il numero di giovani raggiunti.
La conoscenza delle interrelazioni tra il fenomeno dei NEET e tematiche più ampie dell'occupazione giovanile e inclusione sociale è ancora insufficiente.	Una collaborazione formalizzata e una chiara suddivisione di responsabilità tra i sistemi di istruzione, lavoro, servizi sociali e organizzazioni giovanili.
L'intercettazione (il cosiddetto "outreach") dei giovani NEET è un processo laborioso e dispendioso in termini di tempo.	Un partenariato che riunisce tutte le organizzazioni coinvolte nella vita dei giovani su un piano locale.
Questioni tecniche e legali limitano la possibilità di raccogliere dati su studenti a rischio condizione NEET e su quelli che abbandonano precocemente percorsi d'istruzione e formazione.	Un attivo coinvolgimento delle ONG e/o delle organizzazioni giovanili poiché queste hanno conoscenze e competenze specifiche per ingaggiare i giovani così come per stabilire relazioni solide.
Sussistono problemi legati alla condivisione e protezione dei dati.	L'esistenza di servizi dedicati all'intercettazione dei NEET e all'offerta di sostegno e orientamento.
Manca una cooperazione tra sistemi di istruzione, lavoro, servizi sociali e rappresentanti di organizzazioni giovanili.	Flessibilità, empatia e rispetto reciproco ma anche il definire aspettative realistiche.
In alcuni giovani manca la fiducia nelle autorità e istituzioni.	Lavoro di rete e/o collaborazioni in iniziative con nuovi soggetti.
Mancano misure di comunicazione efficaci per informare i giovani sui servizi disponibili.	L'uso di una varietà di canali di comunicazione, con informazioni a misura del target e regolarmente aggiornate.
Il lavoro di intercettazione è ancora prevalentemente basato sui progetti e spesso deficitario di un approccio onnicomprensivo.	Sostenibilità assicurata ai servizi di intercettazione, che godono di supporto finanziario, politico e normativo.
I finanziamenti stanno diventando maggiormente differenziati, ma il lavoro di intercettazione poggia ancora su progetti e fondi a tempo limitato; anche iniziative ormai consolidate si basano su finanziamenti rinnovati annualmente, creando incertezza per l'implementazione e per lo staff che gestisce il servizio.	Coinvolgimento dei giovani nella costruzione di programmi e nella regolare raccolta di feedback dal gruppo target.

STAMPA

copertina: Freelife Cento, carta riciclata con il 100% fibre di riciclo certificate FSC®

interno: Freelife Oikos certificata FSC Mixed Sources, 50% da fibre riciclate pre-consumer e 50% da fibre di pura cellulosa



StartNet è il network europeo di transizione scuola-lavoro nato nel 2017 e sostenuto dalla fondazione Stiftung Mercator e dal Goethe-Institut. Unisce le scuole, le istituzioni, il mondo del lavoro, le aggregazioni giovanili e il Terzo settore con lo scopo di promuovere un accesso equo dei giovani alla vita lavorativa. Il progetto-pilota in Puglia e Basilicata ha realizzato strumenti innovativi di prevenzione della dispersione scolastica, di orientamento verticale, partenariato scuola-impresa ed educazione all'imprenditorialità. StartNet è inoltre la piattaforma che raccoglie le iniziative europee della transizione scuola-lavoro.

Alessandro Rosina, Professore ordinario di Demografia e Statistica sociale nella Facoltà di Economia dell'Università Cattolica di Milano, dove è anche Direttore del centro di ricerca LSA (Laboratorio di statistica applicata alle decisioni economico aziendali) studia le trasformazioni demografiche, i mutamenti sociali, la diffusione di comportamenti innovativi. Coordina la realizzazione della principale indagine italiana sulle nuove generazioni "Rapporto giovani" dell'Istituto G. Toniolo.

StartNet
Network transizione scuola-lavoro

Goethe-Institut Rom
Via Savoia, 15
00198 Roma

www.start-net.org

