

RIPARTENZE POSSIBILI: NEET E TRANSIZIONI INTERROTTE TRA I GIOVANI ADULTI

Terzo Rapporto
sull'Agenda FAST
in Italia



RIPARTENZE POSSIBILI: NEET E TRANSIZIONI INTERROTTE TRA I GIOVANI ADULTI

Terzo Rapporto
sull'Agenda FAST in Italia

A cura di **Alice Sofia Fanelli, Concetta Filace e Franca Maino**
Università degli Studi di Milano e Percorsi di Secondo Welfare

Prefazione di **Maurizio Ferrera**

Luglio 2026

© Percorsi di Secondo Welfare 2026
ISBN: 9791280161499

info@secondowelfare.it
www.secondowelfare.it

Milano, luglio 2026

FONDAZIONE
LOTTOMATICA

Fondazione Lottomatica è un'organizzazione autonoma, indipendente e senza scopo di lucro, **espressione dell'impegno sociale del Gruppo Lottomatica**, di cui rispecchia i principi fondamentali di **attenzione alla responsabilità e alla legalità, alle persone, alla comunità e al territorio**.



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO

Conosciuta anche come La Statale, l'Università degli Studi di Milano è uno dei principali atenei pubblici italiani, tra i più grandi e dinamici per intensità della ricerca e ampiezza dell'offerta formativa. Si distingue per una proposta didattica multidisciplinare e innovativa, con un solido radicamento nelle scienze sociali e politiche e una consolidata tradizione di studi su welfare, politiche pubbliche e innovazione sociale. Attraverso il dialogo costante con il territorio e con un mondo del lavoro in rapido cambiamento, l'Ateneo forma competenze e nuove professionalità capaci di rispondere alle trasformazioni economiche e sociali del nostro tempo



Percorsi di Secondo Welfare (P2W) è un Laboratorio di trasformazione sociale che progetta e realizza percorsi che garantiscono risultati concreti a sostegno dell'evoluzione del welfare italiano. Impresa sociale diventata punto di riferimento per **l'innovazione delle politiche sociali in Italia**, è una realtà affermata che riunisce professionisti e professionisti con competenze trasversali per affrontare i cambiamenti in atto nel nostro sistema di welfare. Attraverso attività di **ricerca, formazione, comunicazione, consulenza e accompagnamento strategico**, genera e condivide conoscenze per supportare enti pubblici, istituzioni, imprese e organizzazioni del Terzo Settore nella progettazione di soluzioni di protezione sociale efficaci e sostenibili. Da sempre legato all'Università degli Studi di Milano, dove è nato nel 2011 come progetto di ricerca, Percorsi di Secondo Welfare è un Laboratorio riconosciuto del Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche.

LE AUTRICI

Alice Sofia Fanelli è ricercatrice junior del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare. Dopo aver conseguito nel 2021 la Laurea triennale in Scienze dei Servizi Giuridici all'Università degli Studi di Milano, conclude gli studi nel 2023 con la Laurea Magistrale in Scienze Politiche e di Governo - sempre presso lo stesso Ateneo. Da settembre 2023 collabora con il Laboratorio, in particolare svolgendo attività di ricerca, consulenza strategica e coordinamento. La sua specializzazione riguarda in particolare l'implementazione di osservatori territoriali, con un ruolo dedicato all'analisi quantitativa e all'accompagnamento e animazione di tavoli di lavoro tra stakeholder.



Concetta Filace è ricercatrice junior e junior project & reporting manager del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare. Dopo aver conseguito nel 2022 la Laurea Triennale in Scienze Politiche - Relazioni Internazionali all'Università degli Studi Roma Tre, conclude con lode gli studi nel 2025 con la Laurea Magistrale in Amministrazioni e Politiche Pubbliche presso l'Università degli Studi di Milano con una tesi in Analisi e Valutazione delle Politiche dal titolo *“Le Politiche di Coesione tra strumenti di policy e criticità: il ruolo della capacità amministrativa”*. Da agosto 2025 collabora con P2W, in particolare svolgendo attività di ricerca qualitativa e di project & reporting management.



Franca Maino è Professoressa associata presso il Dipartimento di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano e Direttrice scientifica del Laboratorio Percorsi di Secondo Welfare. Fa parte del Comitato di Direzione della Rivista Stato e Mercato. Fa parte del Comitato scientifico dell'Alleanza contro la povertà e del Comitato di coordinamento del Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza. Tra i suoi volumi recenti: *“Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare”* (curatela, Percorsi di Secondo Welfare, 2023); *“Welfare aziendale e nuove alleanze territoriali. Sfide, governance, strumenti e fiducia”* (curatela con V. Santoni, Egea, 2026); *“Investire nel futuro: asset building e disuguaglianze educative”* (con V. Battiloro, W. Revello e D. Azzolini, Egea, 2026). Nel 2025 ha curato il primo numero della Rivista Nessi dedicato alla povertà relazionale.



Desideriamo ringraziare gli intervistati e le intervistate che hanno condiviso le loro esperienze e il loro punto di vista rispetto alle diverse iniziative analizzate nel Rapporto.

SOMMARIO

Prefazione	6
Executive Summary	8
Introduzione	9
1. Quadro teorico e concettuale	10
1.1. Principali interpretazioni dei NEET	10
1.2. Differenziazione e complessità del fenomeno NEET	11
2. Quadro empirico nazionale	13
2.1. Dimensione del fenomeno NEET	13
2.2. Analisi demografica e socioeconomica	15
2.3. Analisi geografica	20
3. Politiche e interventi	23
3.1. Le politiche attive del lavoro	24
3.2. Le politiche giovanili	28
3.3. Le principali politiche rivolte ai NEET	31
4. Esperienze territoriali: un'analisi qualitativa di alcuni casi significativi	50
4.1. Premessa: modelli di intervento e ruolo del Terzo Settore per la promozione dell'empowerment dei NEET	50
4.2. Metodologia	51
4.3. Focus su quattro progetti locali	52
4.4. I casi a confronto: modelli di intervento, governance e meccanismi di funzionamento	64
5. Conclusioni e raccomandazioni	66
5.1. Tra miglioramento quantitativo e criticità persistenti	66
5.2. Lezioni dai territori: integrazione, prossimità e accompagnamento	66
5.3. Ripensare le politiche: il contributo del secondo welfare e della governance collaborativa	67
5.4. Raccomandazioni prioritarie	67
5.5. Una sfida di sistema	68
Riferimenti bibliografici	69

PREFAZIONE

Lo stato sociale italiano deve fronteggiare due grandi sfide. Innanzitutto, la sfida della sostenibilità, legata principalmente all'invecchiamento demografico e alla bassa crescita. La seconda sfida è quella della povertà e dell'inclusione. Qui la radice del problema è la persistenza di una quota elevata di famiglie "a bassa intensità di lavoro", caratterizzate da reddito inadeguato ed esclusione sociale.

Il problema dei NEET si colloca a cavallo fra queste due sfide. L'Italia registra una amplissima platea di giovani che non studiano e non lavorano. Per più della metà, si tratta di persone inattive. La quota NEET supera il 20% nella fascia d'età 25-34 e si attesta intorno al 18% in quella 20-24. Valori nettamente superiori alla media UE. Le disaggregazioni sociodemografiche ci dicono che questi giovani tendono ad essere di genere femminile e a non possedere un diploma di scuola secondaria.

Dal punto di vista economico, i NEET devono fare affidamento sulla famiglia di provenienza, che funge da ammortizzatore sociale. Il tenore di vita di queste famiglie (così come il loro capitale educativo) è medio-basso, spesso molto basso. Questo gruppo di giovani è dunque vittima di un modello sociale ancora iper-familistico: la famiglia assicura sussistenza, ma è anche veicolo di trasmissione intergenerazionale dello svantaggio e alimenta la riproduzione nel tempo di cicli di vita intrappolati nella marginalizzazione e vulnerabilità sociali.

Il fenomeno si concentra nel Mezzogiorno. Insieme agli alti livelli di emigrazione da parte dei giovani più istruiti, l'elevata quota di NEET contribuisce a perpetuare il divario socioeconomico tra questa macroregione e il Centro-Nord. In una società che invecchia rapidamente, non poter contare sul contributo lavorativo di un così alto numero di giovani (donne) NEET rende più oneroso il finanziamento della sanità e delle pensioni e depriva le imprese di prezioso capitale umano.

Le cause del fenomeno NEET sono molteplici, molte di natura strutturale: l'inadeguatezza dei canali di istruzione e formazione, un cronico *mismatch* fra domanda e offerta di lavoro, assenza di servizi e politiche di conciliazione e

di sostegno alle famiglie. L'ampiezza della platea NEET, anche nella fascia 25-34, segnala il fallimento del nostro modello sociale nell'assicurare quella eguaglianza di opportunità sancita dalla nostra Costituzione.

La sfida della sostenibilità del welfare è stata affrontata principalmente tramite il contenimento della spesa (soprattutto le pensioni) riducendo sia la platea dei beneficiari sia il valore delle prestazioni. Si sono ottenuti risparmi, ma i margini per rafforzare le misure contro povertà ed esclusione sono rimasti limitati.

La sostenibilità non dipende però soltanto dal numero dei beneficiari e il valore medio delle prestazioni erogate (i cosiddetti "numeratori"). Un ruolo altrettanto cruciale è svolto dal numero di occupati e la loro produttività media rispetto ai redditi percepiti (i cosiddetti denominatori). Detto altrimenti: si è limitata la spesa invece di accrescere la base imponibile attraverso politiche occupazionali, dei redditi e politiche economiche eque ed efficaci.

La gestione della sostenibilità è stata fortemente asimmetrica. Si sono così perse due opportunità: quella di compensare la crescita di anziani/beneficiari con il naturale ingresso nel mercato del lavoro di tutte le coorti di nuovi giovani; quella di accrescere la produttività immettendo nel mercato giovani con un elevato capitale umano. A livello aggregato, i NEET sono la macroscopica espressione di queste due opportunità perdute. Questi giovani avrebbero potuto (ancora possono) fungere da prezioso lubrificante del contratto intergenerazionale. Invece hanno infoltito l'area dell'esclusione e peggiorato la vulnerabilità delle loro famiglie.

Questo Rapporto delinea il quadro empirico del fenomeno NEET in Italia e lo connette sia alle caratteristiche generali del modello sociale italiano, sia alle carenze delle politiche pubbliche. I dati forniscono qualche segnale positivo: soprattutto, una relativa diminuzione della platea di NEET negli ultimi anni. Alcuni interventi pubblici (in particolare quelli ispirati dalla UE, come Garanzia Giovani o la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori, GOL) hanno avuto successo nell'inserimento formativo e lavorativo delle fasce meno

problematiche di NEET (ad esempio quelli già in cerca di occupazione e più istruiti). Gli sforzi hanno avuto meno successo per quanto riguarda lo “zoccolo duro”, quello più vulnerabile, dei NEET, non solo sul piano dell’inserimento, ma anche su quello dell’aggancio e intercettazione.

Il Rapporto illustra anche alcune interessanti iniziative d’inclusione intraprese a livello locale da parte di attori del Terzo Settore. Le quali dimostrano la rilevanza della “intersezionalità” (l’integrazione fra dimensioni educative, occupazionali e sociali) e dell’accompagnamento personalizzato, in particolare per i giovani con meno risorse.

La “questione NEET” deve uscire dal cono d’ombra in cui è stata sinora relegata. Essa deve imporsi con urgenza nel dibattito e nell’agenda politica nazionale. I giovani sono “tutto il futuro che abbiamo”. Un futuro già presente nell’oggi, che non possiamo permetterci di sprecare.

Questo Terzo Rapporto sull’Agenda FAST estende lo sguardo che Fondazione Lottomatica e Percorsi di Secondo Welfare hanno rivolto, nei primi due Rapporti, alla famiglia, agli asili e ai servizi per la prima infanzia. Se le transizioni verso l’età adulta sono oggi più lente e incerte, la condizione dei NEET fra i 25 e i 34 anni è l’altra faccia della stessa questione demografica: senza autonomia economica e abitativa, i percorsi di formazione di nuove famiglie si allontanano, e con essi la possibilità di invertire la denatalità. Occuparsi dei giovani adulti che non studiano né lavorano significa dunque agire su una delle condizioni che rendono possibile — o impossibile — il futuro che l’Agenda FAST si propone di sostenere.

Maurizio Ferrera
Università degli Studi di Milano e
Percorsi di Secondo Welfare

EXECUTIVE SUMMARY

- Il fenomeno dei NEET, divenuto un indicatore chiave nelle statistiche internazionali, resta caratterizzato da forte eterogeneità, includendo giovani con condizioni e bisogni molto diversi. Questa complessità riflette l'intreccio tra fattori individuali e strutturali (genere, istruzione, contesto familiare e territoriale) e richiede cautela nell'interpretazione della categoria.
- Particolarmente rilevante è la fascia 25–34 anni, in cui l'inattività assume caratteri più strutturali, legati a transizioni scuola-lavoro lunghe e instabili. In Italia, tra il 2018 e il 2024, l'incidenza dei NEET è diminuita dopo il picco pandemico, ma resta più elevata tra i giovani adulti in particolare tra le donne e nelle regioni del Mezzogiorno. La riduzione della disoccupazione si accompagna infatti a livelli ancora elevati di inattività, soprattutto femminile. L'istruzione riduce il rischio di esclusione, ma non elimina i divari di genere né quelli territoriali.
- Il fenomeno si inserisce in un contesto di transizione all'età adulta più lenta rispetto ad altri Paesi europei, segnato da criticità del mercato del lavoro e delle politiche pubbliche. La famiglia continua a svolgere un ruolo di ammortizzatore sociale, contribuendo però anche alla riproduzione delle disuguaglianze.
- Le politiche attive del lavoro hanno conosciuto un'evoluzione verso modelli orientati all'attivazione, ma presentano ancora limiti rilevanti. Programmi come Garanzia Giovani, GOL e PN Giovani, Donne e Lavoro hanno ampliato la platea dei beneficiari e migliorato il coordinamento, ma faticano a raggiungere i più vulnerabili e a produrre cambiamenti strutturali, anche per la frammentazione degli interventi e i divari territoriali.
- Le evidenze qualitative, basate su progetti territoriali, mostrano che gli interventi più efficaci sono quelli capaci di adattarsi ai diversi livelli di vulnerabilità, integrando dimensioni occupazionali, educative e sociali. Elementi chiave sono l'accompagnamento personalizzato, la costruzione di relazioni di fiducia e la presenza di reti territoriali collaborative tra attori pubblici e privati. Permangono tuttavia criticità legate alla discontinuità e alla scarsa integrazione con le politiche ordinarie.
- Nel complesso, i NEET – in particolare nella fascia 25–34 anni – rappresentano una sfida strutturale per il welfare. Le evidenze suggeriscono la necessità di politiche più integrate tra dimensione occupazionale, sociale ed educativa, di un rafforzamento dell'accompagnamento personalizzato e dello sviluppo di ecosistemi territoriali collaborativi, anche valorizzando il ruolo del secondo welfare. La sfida non è solo ridurre l'incidenza del fenomeno, ma sostenere percorsi di autonomia duraturi.

INTRODUZIONE

Questo Rapporto è il terzo della collana dedicata all'Agenda FAST, l'agenda per la modernizzazione del welfare lanciata da Fondazione Lottomatica nel 2024 attorno a quattro direttrici — Famiglia, Asili, Servizi e Tempi — accomunate dall'esigenza di interventi tempestivi e mirati per rispondere alla sfida della denatalità. Se i primi due Rapporti si sono concentrati sul sostegno alla natalità e sui servizi per la prima infanzia, questo terzo contributo amplia l'orizzonte alla condizione dei giovani adulti e, in particolare, al fenomeno dei NEET nella fascia d'età 25-34 anni. Il nesso con l'impianto dell'Agenda è stretto: la transizione prolungata verso l'età adulta, la difficoltà di raggiungere l'autonomia economica e abitativa e il conseguente rinvio dei progetti di vita — compresa la genitorialità — collegano direttamente la questione NEET alle radici del declino demografico italiano. Investire sui giovani che non studiano e non lavorano significa dunque intervenire, “a monte”, su una delle precondizioni della natalità e della tenuta del patto fra le generazioni, nella stessa logica di rapidità e concretezza che dà il nome all'Agenda.

Il Rapporto fornisce un'analisi approfondita del fenomeno dei NEET in Italia, concentrandosi in particolare sulla fascia dei giovani adulti ossia di età compresa tra i 25 e i 34 anni, spesso trascurata dalla letteratura, ma che affronta sfide complesse e multilivello. L'indagine si basa su una combinazione di fonti primarie e secondarie, accompagnata da un'analisi desk, per mappare e comprendere il fenomeno dei NEET sia a livello nazionale che nelle diverse

macroaree del Paese. A complemento dell'analisi, sono state esaminate quattro esperienze territoriali distribuite nelle tre macroaree del Paese (Torino, Brescia, Ravenna e Catania).

Il Rapporto è articolato in cinque capitoli. Il primo esplora il quadro teorico e concettuale del fenomeno dei NEET, analizzando le principali definizioni adottate sia a livello nazionale che internazionale, con un focus particolare sulla fascia di età oggetto dello studio. Il secondo capitolo si concentra sull'analisi quantitativa del fenomeno dei NEET in Italia, esaminando indicatori come il tasso di disoccupazione e l'inattività, e analizzandoli in base alla distribuzione geografica e di genere. Il terzo capitolo si occupa delle politiche e degli interventi messi in atto negli ultimi anni per contrastare il fenomeno, esaminando le aree di policy coinvolte e gli attori principali. Il quarto si propone di ricostruire, attraverso un'analisi qualitativa, alcune esperienze e casi studio significativi relativi ai NEET a livello locale. Sono state condotte interviste esplorative ai responsabili di quattro progetti rivolti ai NEET in varie zone di Italia. Per ciascun caso sono state condotte una ricerca desk e almeno due interviste esplorative online su piattaforma Zoom o Google Meet di circa 40 minuti con un/una responsabile. Il capitolo conclusivo, alla luce delle analisi quantitative e qualitative delle sezioni precedenti e delle interviste con i testimoni privilegiati, propone alcune raccomandazioni per affrontare il fenomeno dei NEET in modo più efficace.

1. QUADRO TEORICO E CONCETTUALE

Questo capitolo vuole offrire un inquadramento teorico e concettuale del fenomeno dei NEET, ricostruendone l'evoluzione storica, le principali definizioni adottate a livello nazionale e internazionale e le modalità di misurazione. Il capitolo approfondisce inoltre le diverse tipologie di NEET, con particolare attenzione alle disuguaglianze di genere, al ruolo delle responsabilità familiari e alla condizione degli scoraggiati. Infine, viene dedicato uno specifico focus alla fascia di età 25–34 anni, evidenziandone le peculiarità biografiche, le sfide specifiche e la rilevanza analitica di un gruppo ancora poco esplorato nelle statistiche ufficiali e nel dibattito pubblico.

1.1. PRINCIPALI INTERPRETAZIONI DEI NEET

Il concetto di giovani NEET (*Neither in Employment nor in Education or Training*) ha cominciato a suscitare interesse nel Regno Unito negli anni '90, quando la transizione dalla scuola al lavoro divenne un tema centrale, focalizzandosi sui giovani tra i 16 e i 18 anni che, concluso l'obbligo scolastico, non erano più coinvolti né nell'istruzione né nel lavoro per periodi prolungati. Questo fenomeno sollevò interrogativi sui giovani che, pur avendo completato la formazione obbligatoria, non riuscivano a inserirsi nel sistema educativo superiore o nel mercato del lavoro, portando con sé il rischio di esclusione sociale, specialmente per i gruppi più vulnerabili.

A partire dal 2010, il fenomeno dei NEET è diventato un tema di interesse anche a livello sovranazionale, con l'Unione Europea (UE), [l'Organizzazione Internazionale del Lavoro](#) (ILO) e l'OECD che hanno iniziato ad affrontarlo in modo strutturato. Non si è trattato solo di definire meglio il concetto, ma anche di definire strumenti per misurare e monitorare i NEET, così da poter effettuare confronti tra i paesi. Il fenomeno è stato integrato nelle statistiche ufficiali, dove il tasso di NEET è diventato uno degli indicatori chiave per monitorare le condizioni di questi giovani.

Sebbene il termine NEET sia ormai ampiamente utilizzato nel dibattito pubblico e nelle statistiche ufficiali, non esiste uno standard internazionale pienamente univoco. Sia l'Unione Europea sia l'Organizzazione Internazionale del Lavoro adottano una definizione condivisa che identifica come NEET i giovani che non risultano né occupati né inseriti in percorsi di istruzione o formazione. Questo processo di istituzionalizzazione del concetto ha portato, nel tempo, a una definizione ufficiale più ampia rispetto ai primi studi sul fenomeno, accompagnata da una progressiva standardizzazione delle metodologie di raccolta dei dati, con l'obiettivo di rendere possibili confronti affidabili tra paesi e tra periodi diversi.

La principale differenza tra la definizione ILO e UE riguarda la fascia d'età di riferimento: l'ILO limita l'indicatore ai giovani tra i 15 e i 24 anni, in linea con la definizione internazionale di popolazione giovanile, mentre l'Unione Europea estende spesso l'analisi fino ai 15–29 anni, al fine di cogliere in modo più adeguato la transizione scuola-lavoro prolungata tipica dei paesi europei. Questa diversa delimitazione anagrafica può determinare valori percentuali differenti e riflette esigenze di policy distinte; ad esempio, in Europa molte misure rivolte ai NEET, come Garanzia Giovani, si rivolgono anche ai giovani fino ai 29 anni. In entrambi i casi, non rientrano nella categoria NEET i giovani iscritti a scuole o università né coloro che partecipano a corsi di formazione professionale, mentre vengono inclusi esclusivamente coloro che si trovano completamente al di fuori sia del mercato del lavoro sia dei percorsi educativi e formativi.

La condizione di NEET si presenta in molteplici forme, a seconda delle motivazioni di inattività e del rapporto che gli individui dichiarano di avere con il mercato del lavoro. In particolare, è possibile suddividere i giovani che non studiano e non lavorano in diverse categorie (ANPAL, 2018):

1. **Persone in cerca di occupazione:** questa categoria include i giovani disoccupati, sia di lunga che di breve durata, che sono alla ricerca attiva di un lavoro.
2. **Individui in cerca di opportunità:** sono quei giovani coinvolti in attività formative informali, che esprimono il desiderio di formarsi e che mantengono un forte legame con il mercato del lavoro, essendo in attesa di rientrarvi, o con il sistema educativo.

3. **Individui indisponibili alla vita attiva:** comprendono i giovani che, a causa di responsabilità familiari o problemi di salute, non sono in grado di partecipare attivamente al mercato del lavoro.
4. **Individui disimpegnati:** questa categoria è composta da coloro che non cercano lavoro, non partecipano a attività formative e non sono vincolati da obblighi familiari o altri impedimenti. Spesso, questi individui hanno una visione pessimistica delle opportunità occupazionali, e sono comunemente definiti “scoraggiati”.

1.2. DIFFERENZIAZIONE E COMPLESSITÀ DEL FENOMENO NEET

Il fenomeno dei NEET, pur essendo strettamente legato, come si è visto, alle dinamiche del lavoro e dell'istruzione, è il risultato di una combinazione di cause complesse e interconnesse. In molti casi, la condizione di NEET è influenzata dalla compresenza di fattori strutturali e individuali che ne spiegano la natura multidimensionale: marginalità sociale, disconnessione istituzionale, vulnerabilità multipla e precarietà rappresentano alcuni degli elementi ricorrenti. Tali fattori non sono riconducibili esclusivamente a un mercato del lavoro incapace di offrire sufficienti opportunità, ma riflettono disuguaglianze socioeconomiche più profonde, barriere culturali e familiari e difficoltà di accesso o permanenza nei percorsi educativi. Nel loro insieme, questi elementi non solo ostacolano l'accesso al lavoro o alla formazione, ma contribuiscono a collocare i giovani in traiettorie di vulnerabilità potenzialmente durature.

La condizione dei NEET è fortemente influenzata dalle caratteristiche dei contesti socioeconomici entro cui i giovani vivono e hanno costruito i propri percorsi. Tali contesti definiscono un insieme di vincoli e opportunità che orientano le traiettorie individuali e rappresentano la principale fonte di risorse materiali, simboliche, valoriali e psicologiche attraverso cui i soggetti attribuiscono significato e direzione alle proprie scelte, a partire da quelle legate ai percorsi di istruzione e al livello di investimento richiesto per intraprenderli (Blasutig & Cervai, 2020).

La letteratura ha ormai ampiamente dimostrato come le differenze nel background familiare e sociale producano disuguaglianze che emergono precocemente nei percorsi educativi (Ballarino & Schadee, 2011) e che tendono successivamente a riflettersi in modo amplificato sulle traiettorie di vita e lavorative (Di Padova & Nerli Ballati, 2018). In questa prospettiva, la probabilità di sperimentare una condizione di NEET risulta associata a un insieme eterogeneo di fattori di disuguaglianza: il capitale economico, sociale e culturale della famiglia di origine; la presenza di problematiche familiari o personali specifiche; il contesto sociale e relazionale di riferimento; l'area di residenza; l'appartenenza a comunità immigrate; nonché l'essere colpiti da malattie o forme di disabilità. Considerati singolarmente o in combinazione tra loro, questi elementi incidono in modo rilevante sul patrimonio di risorse personali disponibili, condizionando la possibilità dei giovani di esercitare in termini sostanziali la propria libertà di scelta e di azione (Blasutig & Cervai, 2020).

Tuttavia, per quanto gli studi effettuati dal 2018 ad oggi abbiano dato per assunto il concetto secondo il quale lo status di NEET sia riconducibile tanto a situazioni di vulnerabilità ed emarginazione quanto a condizioni di agio e integrazione, la sua definizione resta una semplificazione, con la quale ci si riferisce prevalentemente ai giovani a maggior rischio di esclusione sociale ed economica per ragioni imputabili a un basso livello di attaccamento al mercato del lavoro (D'Amico, 2024). Tale uso improprio dell'acronimo può essere riconducibile alle sue origini nel Regno Unito, quando lo status di NEET veniva associato all'abbandono scolastico precoce o ad altri importanti scenari di vulnerabilità, di emarginazione e di precarietà lavorativa (D'Amico, 2024).

Tuttavia, è opportuno ricordare che i NEET europei che appartengono a una gioventù “privilegiata” corrispondono a oltre il 40% del totale. Si tratta di soggetti che, non avendo particolari difficoltà economiche e/o motivazioni sufficienti per seguire i canali tradizionali di approdo al mercato del lavoro, restano a tempo indeterminato in attesa dell'occasione giusta, tentando di intraprendere una carriera autonoma o votandosi a percorsi di vita meno convenzionali (Filandri et al., 2018; D'Amico, 2024).

Proprio questa pluralità di cause rende evidente come la categoria dei NEET, pur essendo ampiamente utilizzata nelle statistiche ufficiali e nel dibattito pubblico, sia troppo ampia e rischi di occultare le specificità dei diversi profili che la compongono. I NEET non costituiscono un gruppo omogeneo, ma un insieme eterogeneo di giovani con storie, background, risorse e difficoltà differenti. Accanto a giovani laureati che faticano a trovare un'occupazione stabile, vi sono giovani con bassi livelli di istruzione e competenze fragili; alcuni riescono a rientrare relativamente rapidamente nei percorsi di lavoro o formazione, mentre altri restano intrappolati in condizioni di incertezza o di esclusione prolungata (ActionAid & CGIL, 2024).

Per queste ragioni, anziché limitarsi alle tradizionali classificazioni dei non occupati—come disoccupati, forze di lavoro potenziali o altri inattivi—risulta più utile adottare uno schema classificatorio capace di cogliere il diverso rapporto che i giovani intrattengono con il mercato del lavoro. In questa prospettiva, sulla base degli studi di Eurofound (2016) e Pintaldi et al. (2017) e utilizzando i dati dell'EU-Labour Force Survey, l'IRVAPP propone una suddivisione dei NEET in cinque categorie principali (Bazoli et al., 2022): ri-entranti, disoccupati, scoraggiati, giovani con responsabilità familiari e altri.

Questa suddivisione mette in luce come le ragioni della non disponibilità al lavoro siano molteplici e differenziate. In alcuni casi prevale una dimensione transitoria legata all'attesa di un percorso formativo o lavorativo; in altri, invece, la mancata partecipazione al mercato del lavoro è strettamente connessa a responsabilità familiari. È soprattutto in relazione a questi ultimi profili che emerge un marcato squilibrio di genere. La quota di donne NEET risulta infatti sistematicamente superiore a quella maschile, segnalando una disuguaglianza persistente che si mantiene anche a parità di titolo di studio e che risulta particolarmente accentuata tra le donne di origine straniera. Un fattore cruciale riguarda inoltre i carichi di cura familiari, che contribuiscono a definire come “inattive” donne che svolgono un lavoro di cura quotidiano essenziale (ActionAid & CGIL, 2024). La polarizzazione di genere si intreccia con rilevanti differenze territoriali: la collocazione geografica contribuisce infatti a modellare sia l'incidenza dei NEET sia le forme assunte dall'inattività. In territori caratterizzati da mercati del lavoro più deboli, l'inattività femminile risulta spesso rafforzata dalla carenza di servizi di cura e da modelli culturali tradizionali; al contrario, nelle aree con mercati del lavoro più dinamici e sistemi di welfare più sviluppati, l'esperienza di NEET appare più spesso transitoria e legata a fasi di passaggio.

Accanto a queste dinamiche, un'ulteriore dimensione interpretativa utile per comprendere alcuni profili di NEET, in particolare gli scoraggiati, è rappresentata dalla solitudine, intesa in senso scientifico come *loneliness*. La percezione di assenza di opportunità lavorative si intreccia spesso con vissuti di pressione sociale, senso di inadeguatezza e sfiducia, che possono intensificarsi in momenti critici del corso di vita. La solitudine può così alimentare una spirale di ritiro e disimpegno che riduce ulteriormente la propensione alla ricerca attiva di lavoro (Cacioppo, 2013; Hertz, 2020), rendendo necessari interventi che agiscano anche sul piano relazionale e comunitario.

In sintesi, sebbene il concetto di NEET venga utilizzato in modo uniforme per finalità statistiche e comparative, la realtà che esso racchiude è profondamente eterogenea. Essere NEET non significa appartenere a un gruppo sociale omogeneo, ma collocarsi all'interno di una categoria analitica ampia e sfaccettata, che può risultare elusiva se non adeguatamente articolata (Bazoli et al., 2022).

In molti Paesi europei, quello dei NEET è un fenomeno contingente che si è acuito a partire dal 2008, ma che sta gradualmente tornando ai livelli antecedenti al periodo di recessione. In altri invece, tra cui l'Italia, il problema si manifesta in forme strutturali. In Italia, è stato deciso di estendere l'analisi fino ai 34 anni, perché questa fascia rappresenta un gruppo particolarmente vulnerabile, che potrebbe trovarsi in una condizione di esclusione dal mercato del lavoro di difficile reversibilità (Salvini & Ruggiero, 2016). L'analisi dei NEET tra i 25 e i 34 anni in Italia è cruciale, poiché la transizione scuola-lavoro in questa fascia di età è spesso lunga e instabile, trasformando l'inattività da temporanea a strutturale. Questo periodo è fondamentale poiché segna l'ingresso nell'età adulta, con crescenti aspettative di indipendenza economica e sociale. Le difficoltà legate alla precarietà lavorativa e alla ricerca di un impiego stabile diventano più evidenti, e le responsabilità familiari e relazionali possono influire negativamente sulla continuità lavorativa.

Rispetto ai NEET più giovani, quelli tra i 25 e i 34 anni hanno solitamente più esperienze lavorative e, talvolta, livelli di istruzione più alti, fattori che potrebbero favorire il reinserimento nel mercato del lavoro, se supportati da politiche adeguate. Per queste ragioni, concentrarsi su questa fascia d'età permette di analizzare una condizione di incertezza che richiede interventi mirati. Le politiche di supporto devono affrontare bisogni complessi, come l'occupabilità, l'indipendenza economica, la continuità lavorativa e la conciliazione tra lavoro e vita privata. Inoltre, questa scelta risponde a una lacuna nelle conoscenze: le statistiche ufficiali si concentrano prevalentemente sulle fasce di età 15-24 o 15-29 anni, trascurando una fase della vita in cui molti giovani non hanno ancora raggiunto una stabile integrazione nel mercato del lavoro. In questo contesto, l'inattività può essere un fattore determinante per l'esclusione sociale e professionale.

Oggi, quindi, la corrispondenza tra rischio di esclusione e status di NEET non è univoca, soprattutto ampliando l'età di riferimento a giovani adulti tra i 29 e i 34 anni, un gruppo molto vasto che, per diverse ragioni, non lavora e non studia più (D'Amico, 2024).

2. QUADRO EMPIRICO NAZIONALE

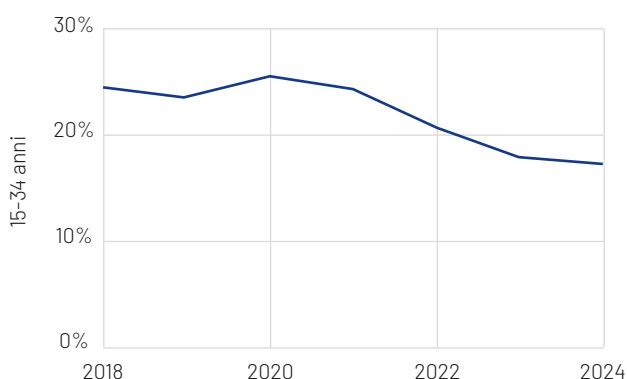
Come illustrato nel Capitolo 1, il fenomeno dei NEET è strettamente connesso alle dinamiche della disoccupazione e dell'inattività e presenta caratteristiche differenti in relazione al genere e alla collocazione geografica. In questo capitolo si analizzerà la condizione dei NEET in Italia, partendo da un inquadramento generale del fenomeno per poi approfondire i due principali indicatori utilizzati per descriverlo: il tasso di disoccupazione e il tasso di inattività. Successivamente, l'analisi si concentrerà sulle diverse aree geografiche del Paese, con l'obiettivo di individuare le regioni in cui il fenomeno assume le dimensioni più rilevanti.

2.1. DIMENSIONE DEL FENOMENO NEET

L'analisi dell'incidenza generale dei NEET in Italia, riferita alla fascia di età 15-34 anni, mostra un andamento complessivamente positivo nel periodo compreso tra il 2018 e il 2024 (Figura 1), con una riduzione progressiva dell'inattività tra i giovani. Dopo un picco registrato intorno al 2020 (circa il 25%), riconducibile alla stagnazione del mercato del lavoro causata dalla pandemia di COVID-19, l'incidenza dei NEET ha avviato una discesa significativa (circa il 17% nel 2024). Questo andamento sembra riflettere sia la ripresa economica post-pandemica sia l'effetto delle politiche attive del lavoro e degli incentivi all'occupazione giovanile, tra cui il Programma GOL -Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (cfr. Cap. 3).

Secondo un recente studio dell'INAPP (2025a) condotto su un campione di 1.548 giovani NEET tra i 15 e i 34 anni, emerge un significativo fenomeno di povertà, strettamente connesso alle caratteristiche familiari e al contesto socioeconomico in cui questi giovani vivono. La maggior parte dei giovani oggetto dell'indagine continua a vivere con i genitori (75,1%), evidenziando una prolungata dipendenza economica e abitativa che riflette un'alta età media di uscita dalla casa familiare. Sebbene il supporto familiare rappresenti un importante ammortizzatore sociale, la situazione economica di molte famiglie è tutt'altro che solida. Infatti, oltre il 27% dei giovani NEET dichiara di vivere in condizioni economiche difficili o molto difficili, mentre solo una piccola parte (15%) percepisce una situazione confortevole. Questo quadro suggerisce una vulnerabilità economica diffusa, che, seppur mascherata dal sostegno familiare, limita le opportunità di emancipazione economica. Le famiglie dei giovani NEET sono, nella maggior parte dei casi, di estrazione medio-bassa o popolare, con genitori con livelli di istruzione medi e occupazioni poco qualificate, in prevalenza lavori esecutivi o manuali. La condizione occupazionale ed educativa dei genitori riflette la difficoltà di molte famiglie nell'offrire risorse per un'effettiva crescita professionale e sociale dei propri figli, contribuendo così a mantenere la condizione di inattività come una forma di protezione da difficoltà economiche più gravi. In tale contesto, la povertà tra i NEET non è solo una questione di esclusione, ma anche di una limitata capacità di progettare un futuro economico autonomo.

Figura 1. Incidenza dei NEET in Italia, 2018-2024



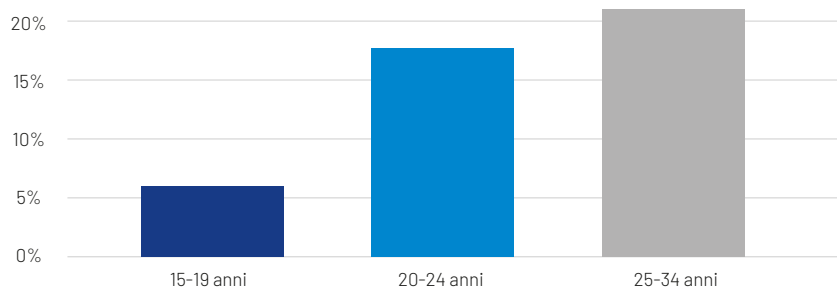
Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Analizzando l'incidenza dei NEET per fascia di età, emerge una tendenza crescente all'aumentare dell'età. Nel 2024, la quota più bassa si registra tra i 15-19 anni (6%), verosimilmente in relazione all'elevata partecipazione a percorsi di istruzione e formazione. Al contrario, le fasce 20-24 anni e, soprattutto, 25-34 anni presentano numeri più elevati (17,8% e 22,4%), segnalando maggiori difficoltà nella fase di transizione verso il lavoro. In particolare, tra i 25-34 anni, una parte consistente dei giovani non riesce ancora a raggiungere una stabilità occupazionale, anche a causa di condizioni di incertezza del mercato del lavoro e di carriere lavorative discontinue (Figura 2).

Con riferimento specifico alla fascia 25-34 anni, i dati Istat mostrano una riduzione dell'incidenza dei NEET tra il 2018 e il 2024 sia per gli uomini sia per le donne, con un calo più marcato a partire dal 2020 (Figura 3). Questa dinamica indica un miglioramento complessivo delle condizioni di inserimento e permanenza nel mercato del lavoro dei giovani adulti, in linea con l'andamento generale osservato per l'insieme dei 15-34enni.

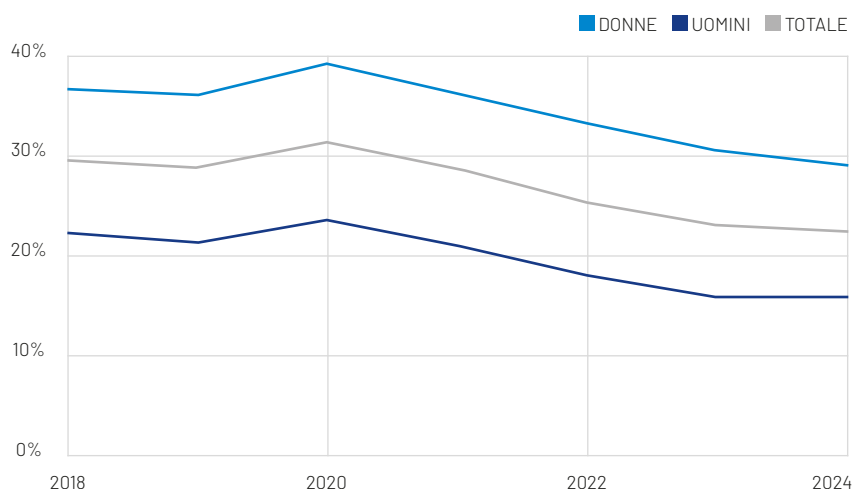
Nonostante il miglioramento complessivo, persistono significative differenze di genere. Le donne continuano a presentare un'incidenza dei NEET più elevata rispetto agli uomini, riflettendo la presenza di ostacoli strutturali all'occupazione femminile, tra cui le difficoltà di conciliazione tra lavoro e vita familiare, la segregazione occupazionale e una minore continuità dei percorsi lavorativi. Nel complesso, sebbene il calo dell'incidenza dei NEET tra i 25-34 anni rappresenti un segnale positivo, la persistente penalizzazione femminile evidenzia la necessità di interventi più mirati per favorire una partecipazione stabile e inclusiva delle donne nel mercato del lavoro.

Figura 2. Incidenza dei NEET per fasce di età in Italia, 2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Figura 3. Incidenza dei NEET 25-34 anni in Italia, 2018-2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

2.2. ANALISI DEMOGRAFICA E SOCIOECONOMICA

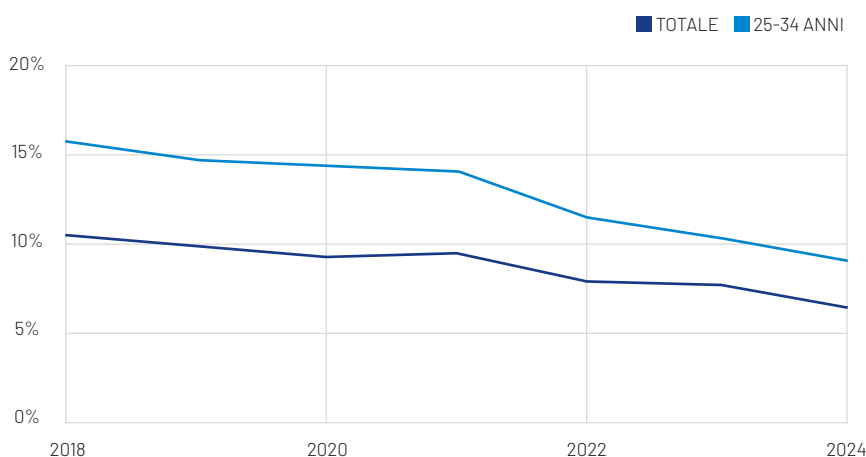
Come già anticipato, analizzare i tassi di disoccupazione e di inattività permette di comprendere il fenomeno dei NEET in maniera più completa poiché entrambe le condizioni contribuiscono in maniera determinante alla definizione di questa categoria. La disoccupazione, infatti, rappresenta la condizione di chi è attivamente alla ricerca di un impiego ma non riesce a trovarlo, mentre l'inattività riguarda coloro che, pur non essendo occupati, non sono nemmeno in cerca di lavoro, spesso per motivi legati a scelte personali, mancanza di opportunità o disillusione verso il mercato. L'analisi congiunta di questi due indicatori permette di delineare un quadro più chiaro delle difficoltà che i giovani incontrano nel transitare dal sistema educativo al mercato del lavoro, evidenziando le cause e le caratteristiche di una condizione che riguarda una parte significativa della popolazione giovanile.

2.2.1. TASSO DI DISOCCUPAZIONE

L'analisi dell'andamento del tasso di disoccupazione in Italia nel periodo 2018-2024 evidenzia una tendenza complessivamente decrescente, sia a livello totale sia per la fascia di età 25-34 anni. Questo andamento segnala un miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro e una riduzione delle difficoltà occupazionali nel periodo considerato.

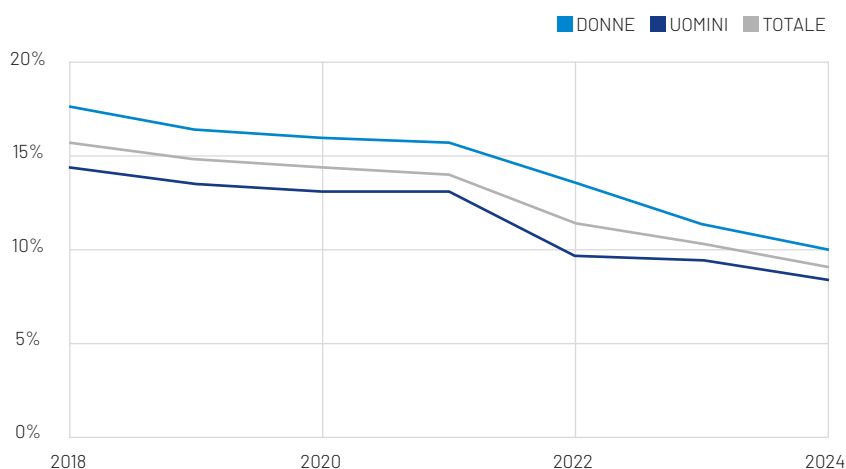
Il tasso di disoccupazione totale¹ ha registrato una diminuzione graduale e costante, scendendo sotto il 10% nel 2024 rispetto ai valori più elevati del 2018. Tale miglioramento può essere ricondotto alla combinazione tra politiche di sostegno all'occupazione e ripresa economica successiva alla pandemia. Anche il tasso di disoccupazione dei 25-34enni mostra un andamento in calo, con una riduzione più marcata a partire dal 2020; tuttavia, esso rimane stabilmente superiore alla media generale, indicando le persistenti difficoltà dei giovani adulti nel raggiungere una piena stabilità lavorativa (Figura 4).

Figura 4. Tasso di disoccupazione in Italia, 2018-2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Figura 5. Tasso di disoccupazione 25-34 anni in Italia per genere, 2018-2024



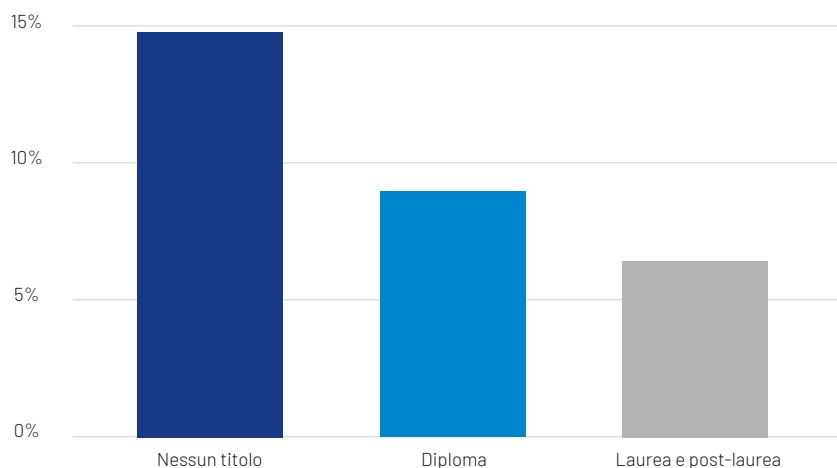
Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

L'analisi disaggregata per genere evidenzia differenze significative. Nel periodo osservato, le donne presentano un tasso di disoccupazione più elevato rispetto agli uomini e al totale, nonostante una riduzione progressiva analoga a quella maschile. Il tasso di disoccupazione femminile rimane infatti costantemente superiore, segnalando maggiori difficoltà nell'accesso e nella permanenza nel mercato del lavoro. Gli uomini, pur affrontando anch'essi criticità, registrano una diminuzione più rapida del tasso di disoccupazione e raggiungono livelli inferiori rispetto alle donne (Figura 5).

1. Il tasso di disoccupazione totale è calcolato sulla popolazione in età da lavoro (15-74 anni).

Un altro aspetto importante riguarda il livello di istruzione. I dati del 2024 mostrano differenze significative nel tasso di disoccupazione in base al titolo di studio. I giovani adulti senza titolo di studio registrano i tassi di disoccupazione più elevati, vicini al 15%, indicando una maggiore vulnerabilità nel mercato del lavoro. Avere almeno un diploma riduce il rischio di disoccupazione (8,90%), e il rischio diminuisce ulteriormente tra i laureati e i possessori di titoli post-laurea (6,50%), che presentano i tassi di disoccupazione più bassi. Questo evidenzia il ruolo protettivo dell'istruzione nell'ingresso nel mercato del lavoro (Figura 6).

Figura 6. Tasso di disoccupazione 25-34 anni in Italia per titolo di studio, 2024

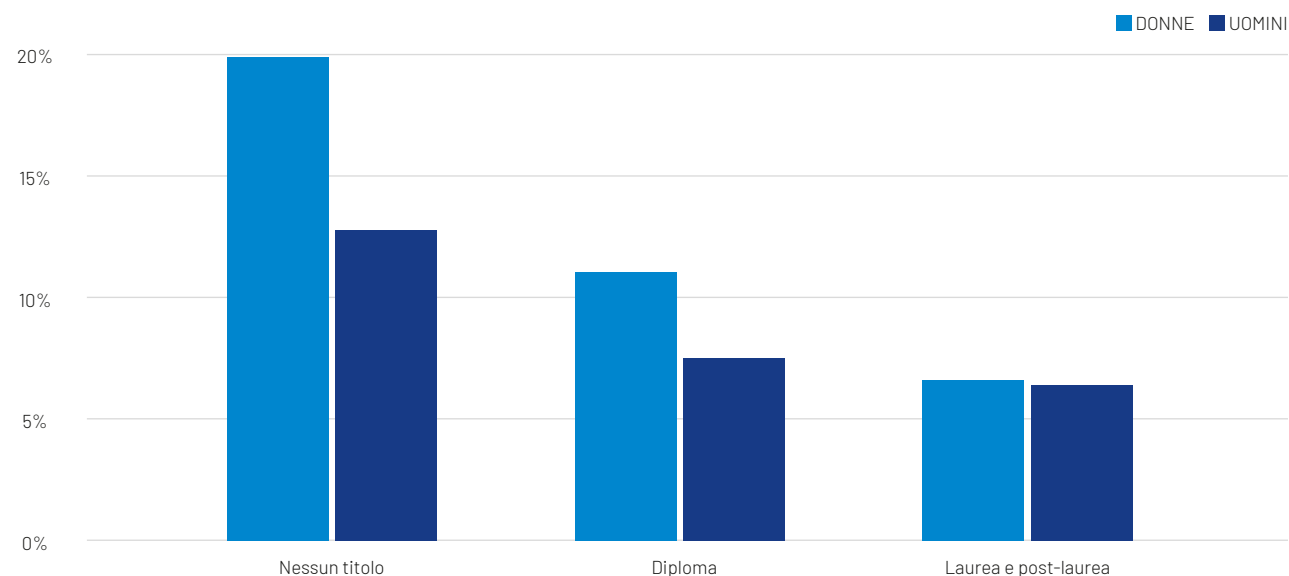


Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Tuttavia, va osservato che in Italia la percentuale di laureati è inferiore alla media europea. Infatti, nel 2024 secondo i dati Eurostat, la media dell'UE per i laureati tra i 25 e i 34 anni è del 44,2%, e quasi la metà degli Stati membri ha già raggiunto o superato l'obiettivo fissato. L'Italia, invece, si colloca al penultimo posto, con una quota di laureati pari al 31,6%, ben 13 punti percentuali al di sotto della media europea, superando solo la Romania (23,2%). Questo divario non solo influisce sulle opportunità occupazionali, ma compromette anche la competitività complessiva del mercato del lavoro.

Anche considerando il titolo di studio, permangono differenze di genere nella fascia 25-34 anni. Le donne continuano a registrare tassi di disoccupazione più elevati rispetto agli uomini in tutti i livelli di istruzione, con divari particolarmente evidenti tra coloro che non possiedono un titolo di studio (Figura 7). Sebbene tali differenze si riducano al crescere del livello educativo, esse non si annullano neppure tra i laureati, indicando la presenza di ostacoli strutturali che continuano a penalizzare le donne anche a parità di qualificazione.

Figura 7. Tasso di disoccupazione 25-34 anni in Italia per titolo di studio e genere, 2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Un ulteriore indicatore rilevante è il tasso di disoccupazione di breve e lunga durata. La disoccupazione di breve durata riguarda i soggetti in cerca di lavoro da meno di 12 mesi e rappresenta generalmente una fase transitoria. Al contrario, la disoccupazione di lunga durata interessa coloro che restano senza lavoro per oltre un anno ed è associata a maggiori difficoltà di reinserimento, spesso legate a fattori strutturali come la perdita di competenze, la bassa domanda di lavoro in alcuni settori o lo scoraggiamento nella ricerca di un'occupazione.

Questi indicatori risultano particolarmente rilevanti anche in relazione al fenomeno dei NEET, poiché la disoccupazione di lunga durata può evolvere in una condizione di inattività e di esclusione dai percorsi formativi e lavorativi (International Labour Organization, 2024). I dati Istat mostrano, nel periodo 2018-2024, una riduzione sia della disoccupazione di breve sia di quella di lunga durata tra i giovani di 25-34 anni (Figura 8). Tuttavia, mentre la disoccupazione di breve durata registra una flessione più rapida, quella di lunga durata diminuisce più lentamente, indicando la persistenza di una quota di giovani adulti che continua a sperimentare difficoltà prolungate di inserimento lavorativo.

Figura 8. Tasso di disoccupazione 25-34 anni in Italia per tipologia, 2018-2024

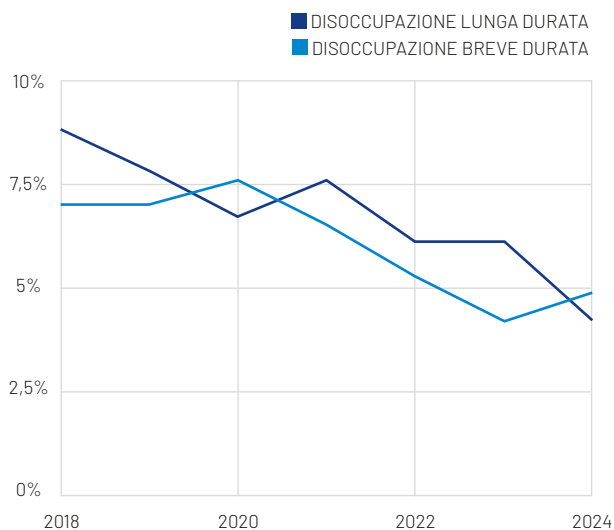
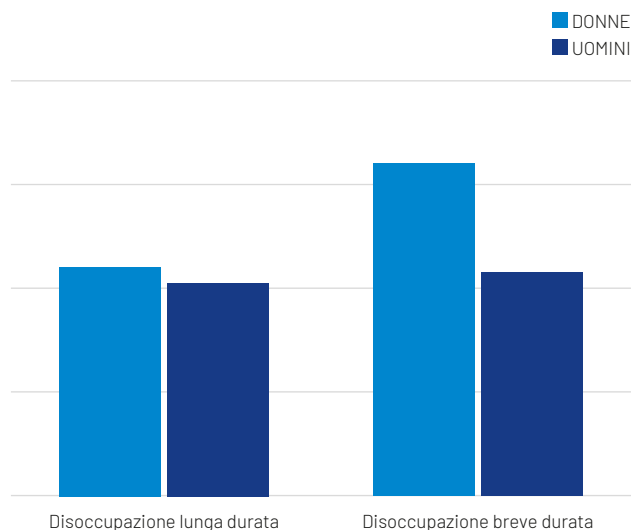


Figura 9. Tasso di disoccupazione 25-34 anni in Italia per tipologia e per genere, 2024



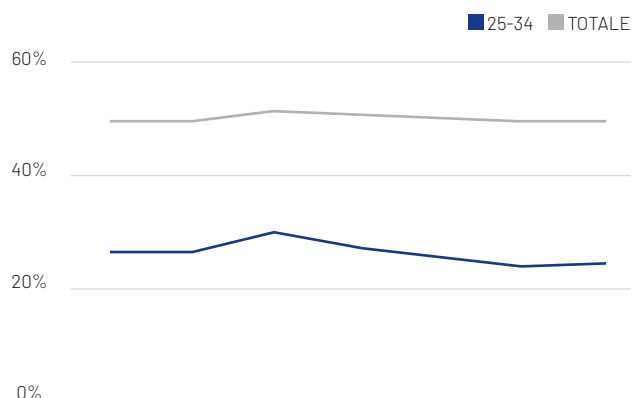
Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Anche in questo ambito emergono differenze di genere. Le donne presentano livelli più elevati di disoccupazione di lunga durata rispetto agli uomini, risultando maggiormente esposte al rischio di permanere senza lavoro per periodi estesi. Analogamente, anche la disoccupazione di breve durata risulta più elevata tra le donne, suggerendo una maggiore instabilità dei percorsi occupazionali femminili, spesso associata a carriere discontinue, contratti più precari e difficoltà di conciliazione tra lavoro e responsabilità familiari (Figura 9).

2.2.2. TASSO DI INATTIVITÀ

Il tasso di inattività in Italia nel periodo 2018–2024 mostra andamenti differenziati tra il totale della popolazione² e la fascia di età 25–34 anni. Nel complesso, l'inattività totale si mantiene su livelli elevati (circa il 50%), con un lieve incremento tra il 2019 e il 2020, legato agli effetti della pandemia, e una successiva riduzione solo parziale. La fascia 25–34 anni presenta invece livelli nettamente più contenuti e una maggiore sensibilità alle dinamiche congiunturali: dopo il picco del 2020, il tasso diminuisce in modo più marcato a partire dal 2021, scendendo sotto i livelli pre-crisi e stabilizzandosi negli ultimi anni (Figura 10). Il persistente divario tra le due curve indica che l'elevata inattività complessiva è fortemente influenzata da altre fasce d'età, mentre i giovani adulti mostrano una maggiore capacità di rientro nel mercato del lavoro.

Figura 10. Tasso di inattività in Italia, 2018–2024

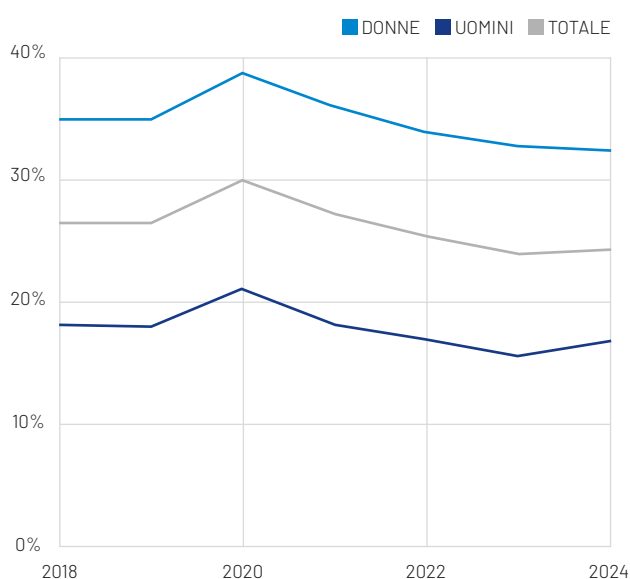


Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Con riferimento specifico alla fascia 25–34 anni, emerge un divario di genere strutturale nel periodo 2018–2024, con livelli di inattività costantemente più elevati tra le donne rispetto agli uomini. Nel 2018 il tasso femminile si attesta intorno al 35%, a fronte di circa il 18% tra gli uomini, delineando una distanza che permane lungo tutto l'arco temporale osservato. Nel 2020 si registra un aumento per entrambi i generi in concomitanza con la crisi pandemica, ma l'incremento risulta più marcato tra le donne, il cui tasso raggiunge un picco vicino al 39%, mentre quello maschile sale a poco più del 21%. Questo andamento riflette una maggiore esposizione femminile agli effetti della crisi, anche in relazione al peso del lavoro di cura e alla concentrazione in settori più colpiti dalle restrizioni.

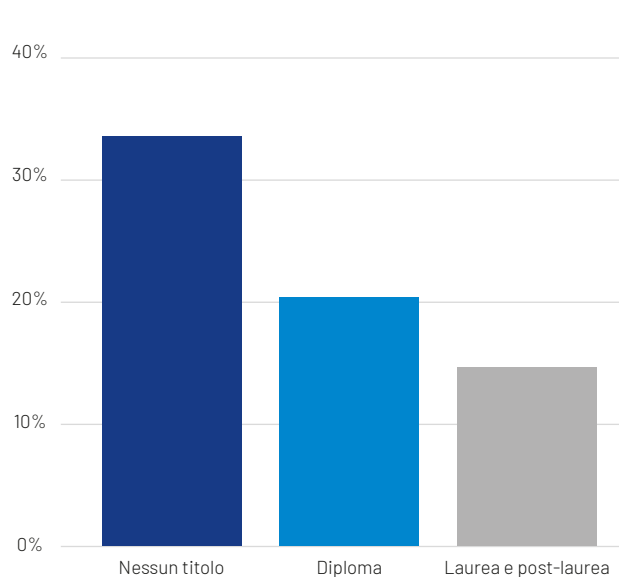
A partire dal 2021 si osserva una progressiva riduzione dell'inattività, più rapida tra gli uomini e più graduale tra le donne. Nel 2024 il tasso maschile scende sotto il 17%, mentre quello femminile resta superiore al 32%, confermando una persistente asimmetria di genere (Figura 11). Di conseguenza, anche il tasso complessivo diminuisce nel periodo post-pandemico, ma continua a essere influenzato in misura significativa dall'elevata inattività femminile. Nel 2024, quasi un quarto dei 25–34enni risulta fuori dal mercato del lavoro, un valore nettamente superiore alla media UE, circa il 14% (Confartigianato Imprese & CNA, 2025).

Figura 11.
Tasso di inattività 25–34 anni in Italia per genere, 2018–2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Figura 12.
Tasso di inattività 25–34 anni in Italia per titolo di studio, 2024

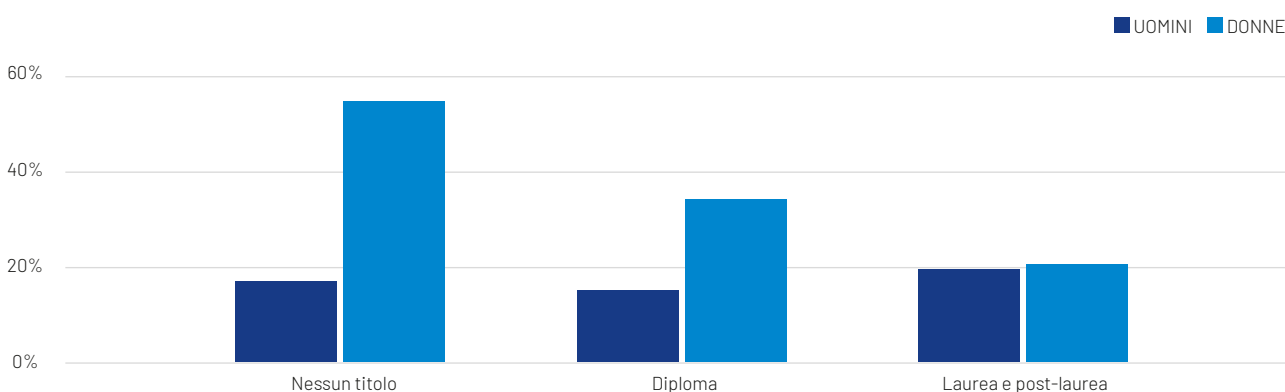


2. Il tasso di inattività totale è calcolato sulla popolazione dai 15 agli 89 anni.

Per quanto riguarda la relazione tra inattività e titolo di studio, il grafico (Figura 12) mostra una chiara correlazione inversa tra livello di istruzione e tasso di inattività nella fascia 25–34 anni. I giovani privi di titolo di studio presentano i livelli più elevati di inattività, pari a poco oltre il 30%, segnalando una condizione di forte distanza dal mercato del lavoro. Il valore si riduce tra i diplomati, attestandosi intorno al 24%, mentre raggiunge il livello più basso tra laureati e post-laureati, con un tasso pari a circa il 20%. Questo andamento conferma il ruolo protettivo dell'istruzione terziaria nei percorsi di attivazione lavorativa dei giovani adulti.

A parità di titolo di studio, permangono differenze rilevanti tra uomini e donne, evidenziando come il livello di istruzione, pur incidendo sulle probabilità di partecipazione, non sia sufficiente a superare le disuguaglianze di genere. Tra i giovani senza titolo di studio, il divario è particolarmente marcato: oltre la metà delle donne risulta inattiva, a fronte di una quota maschile intorno al 17%. Anche tra i diplomati le differenze restano significative, con un tasso di inattività femminile attorno al 34%, più che doppio rispetto a quello maschile (circa 15%). Solo ai livelli di istruzione più elevati le distanze tendono a ridursi: tra laureati e post-laureati, infatti, i tassi di inattività di uomini e donne risultano molto più simili, attestandosi intorno al 20% per entrambi (Figura 13). Ciò suggerisce che l'istruzione terziaria contribuisca a contenere, pur senza annullare, le disuguaglianze di genere.

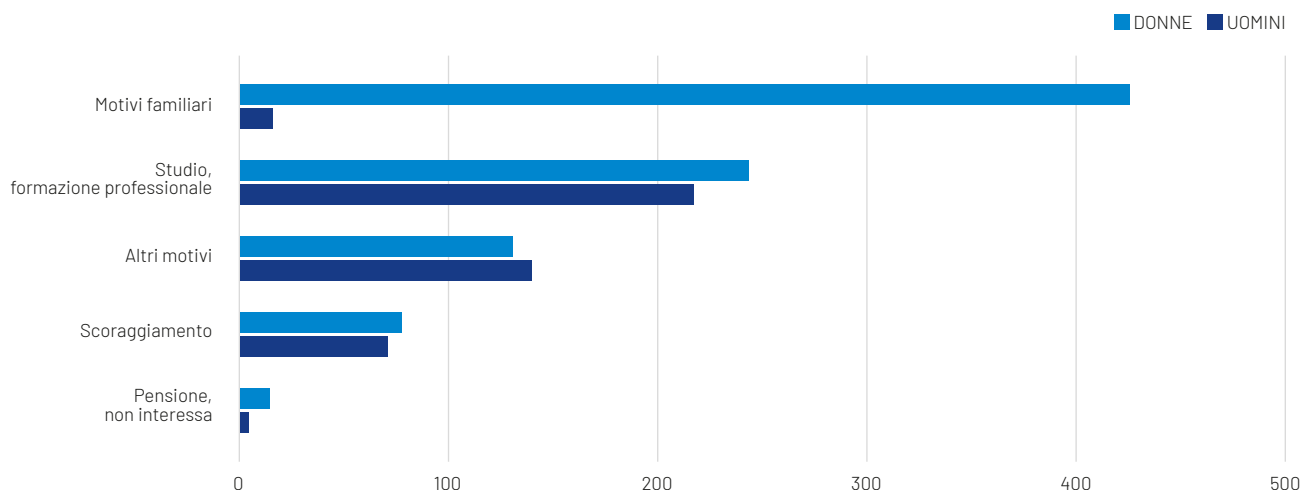
Figura 13. Tasso di inattività 25-34 anni in Italia per titolo di studio e per genere, 2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Infine, emergono differenze di genere anche nei motivi dell'inattività. Secondo i dati Istat, nel 2024 la causa principale di inattività tra le donne è rappresentata dai motivi familiari, con un'incidenza di gran lunga superiore rispetto agli uomini. Infatti secondo questa rilevazione, sono 425 le donne che ritengono che la causa della loro inattività sia data da motivi familiari contro 17 uomini (Figura 14). Questo dato evidenzia come il lavoro di cura continui a gravare in modo sproporzionato sulle donne, contribuendo alla loro esclusione o al loro allontanamento dal mercato del lavoro. Per entrambi i generi, lo studio e la formazione professionale costituiscono una motivazione rilevante di inattività per 244 donne e 218 uomini, mentre pensione e disinteresse verso il lavoro incidono in misura molto limitata (16 donne e 6 uomini). Nel complesso, le differenze di genere nei motivi dell'inattività risultano strettamente connesse a fattori strutturali e sociali, in particolare alla persistente e diseguale distribuzione dei carichi familiari.

Figura 14. Motivi dell'inattività 25-34 anni in Italia per genere, 2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

2.3. ANALISI GEOGRAFICA

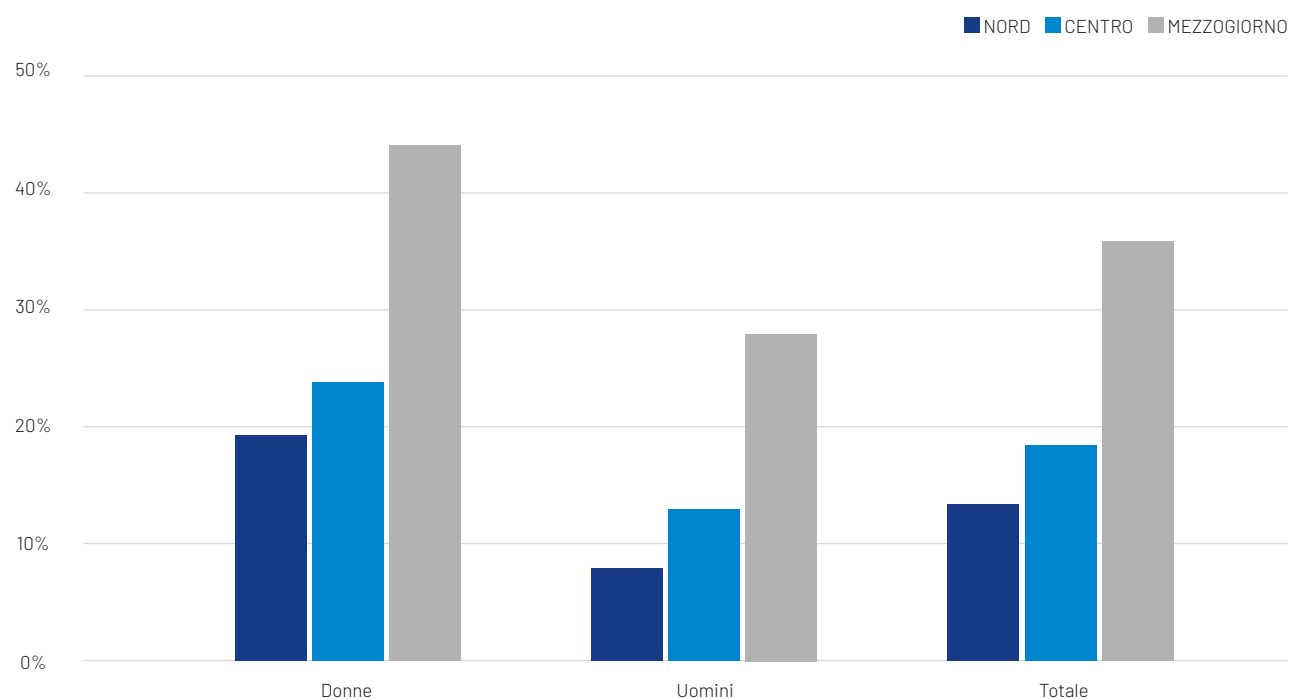
Dopo aver delineato il quadro nazionale, è opportuno concentrarsi sulle macroaree del Paese, che presentano differenze rilevanti in termini di incidenza dei NEET, tasso di disoccupazione e tasso di inattività. Il paragrafo che segue analizza tali indicatori nelle tre macroaree della penisola – Nord, Centro e Mezzogiorno – mettendo in luce i principali divari territoriali e individuando, all'interno di ciascuna area, le regioni più virtuose e quelle maggiormente in difficoltà. L'analisi si basa sugli stessi indicatori utilizzati nel paragrafo precedente, così da garantire coerenza e comparabilità dei risultati.

I dati Istat 2024 evidenziano forti differenze territoriali e di genere nell'incidenza dei NEET nella fascia 25-34 anni (Figura 15). Il Mezzogiorno registra valori nettamente più elevati rispetto al Nord e al Centro, confermando la persistenza di un marcato divario territoriale. In tutte le macroaree le donne risultano più esposte al fenomeno dei NEET rispetto agli uomini, ma il divario di genere è particolarmente accentuato nel Mezzogiorno, dove l'incidenza femminile supera ampiamente il 40%, a fronte di valori significativamente più contenuti tra gli uomini. Anche nel Nord e nel Centro, pur in presenza di livelli complessivamente più bassi, le donne presentano tassi superiori rispetto ai coetanei maschi. L'incidenza totale dei NEET si mantiene su livelli relativamente contenuti nel Nord e nel Centro (tra il 10% e il 20%), mentre supera il 30% nel Mezzogiorno. Nel complesso, emerge con chiarezza come il genere e il contesto territoriale agiscano congiuntamente, amplificando le disuguaglianze nei percorsi di transizione dalla scuola al lavoro, soprattutto per le giovani donne residenti nelle regioni meridionali.

Dal punto di vista anagrafico, in tutte e tre le macroaree l'incidenza dei NEET nella fascia 25-34 anni risulta più elevata rispetto a quella più ampia dei 15-34 anni. Al Nord il divario è di circa 3 punti percentuali (dal 10,9% al 13,4%), nel Centro sale a oltre 4 punti (dal 14,2% al 18,4%), mentre nel Mezzogiorno risulta particolarmente marcato, con una differenza di circa 9 punti percentuali (dal 27,2% al 36,1%).

Anche l'analisi a livello regionale dell'incidenza dei NEET 15-34 anni conferma questo quadro. I dati più aggiornati del 2025 di Istat mostrano come i valori più contenuti si registrano nel Nord, in particolare in Trentino-Alto Adige (7,3%) e Veneto (8%), seguiti da Lombardia ed Emilia-Romagna, che presentano livelli analogamente bassi. Al contrario, le percentuali più elevate si osservano nel Mezzogiorno, dove Sicilia (25,8%), Campania (24,9%) e Calabria (21,2%) mostrano un'incidenza dei NEET nettamente superiore alla media nazionale (Istat, 2024). Nel complesso, i dati confermano la persistenza di un profondo divario territoriale, con le regioni meridionali che concentrano le situazioni di maggiore criticità (Fondazione Gi Group, 2025).

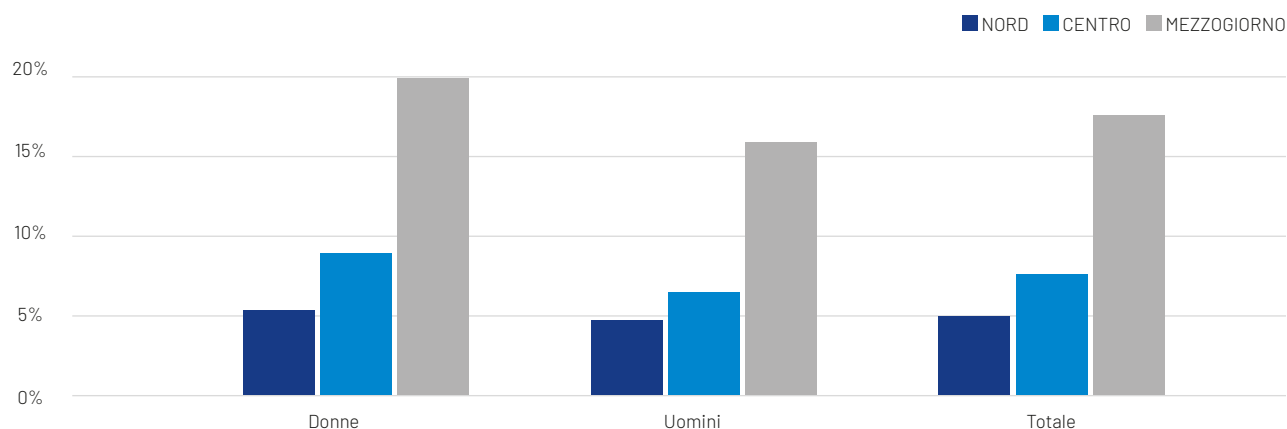
Figura 15. Incidenza dei NEET 25-34 anni in Italia per macroarea, 2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

L'analisi dei tassi di disoccupazione e di inattività tra i giovani di 25-34 anni nel 2024 evidenzia un persistente divario territoriale e di genere (Figura 16). Il Mezzogiorno registra valori nettamente superiori rispetto al Nord e al Centro, confermando una condizione strutturalmente più critica. In particolare, il tasso di disoccupazione raggiunge il 17,4% nel Mezzogiorno, a fronte del 5% nel Nord. L'analisi a livello regionale conferma tali andamenti: nel 2024 i tassi di disoccupazione più elevati si osservano in Campania (21,1%), Sardegna (14,9%) e Puglia (14,1%), mentre le regioni più virtuose sono Trentino-Alto Adige (2,3%), Veneto (3,9%) e Lombardia (4%).

Figura 16. Tasso di disoccupazione 25-34 anni in Italia per macroarea, 2024



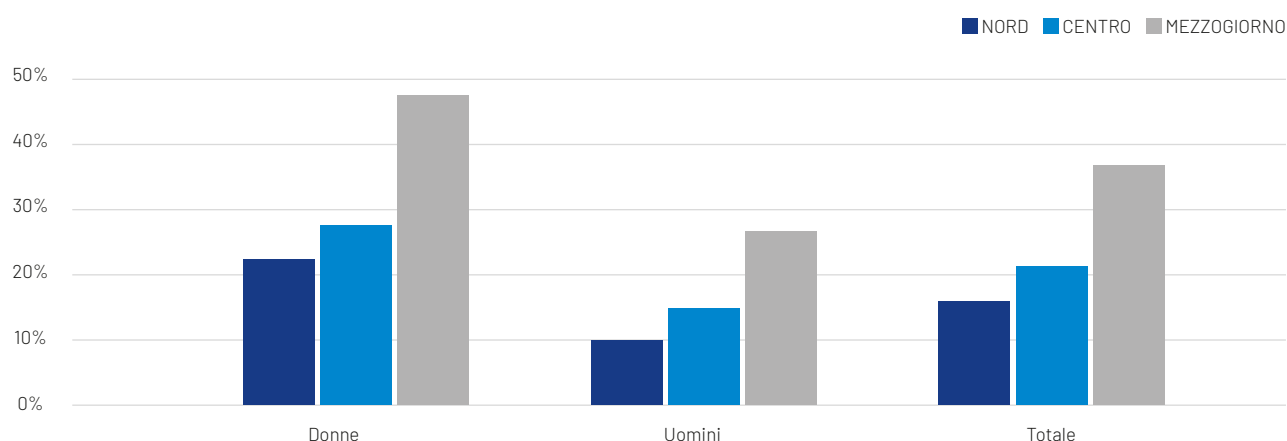
Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

La lettura congiunta del tasso di disoccupazione con il tasso di inattività consente di cogliere in modo più completo le difficoltà di inserimento lavorativo dei giovani adulti (Figura 17). Nel Mezzogiorno, infatti, all'elevata disoccupazione si affianca un tasso di inattività particolarmente alto, pari a circa il 37%, oltre il doppio rispetto al Nord (circa 16%) e significativamente superiore al Centro (circa 21%). Questo dato segnala la presenza di una quota rilevante di giovani che, oltre a non lavorare, rimane stabilmente fuori dal mercato del lavoro.

Anche l'analisi regionale dell'inattività conferma questo quadro, pur evidenziando alcune eccezioni: i livelli più elevati si registrano in Calabria (42,1%), Sicilia (38,7%) e Campania (38,2%), mentre i valori più contenuti si osservano in Trentino-Alto Adige (14,4%), Valle d'Aosta (15,1%) e Piemonte (15,5%), tutte al di sotto della media nazionale.

Le differenze territoriali risultano ulteriormente amplificate dal fattore di genere. Nel Mezzogiorno, il tasso di disoccupazione femminile si avvicina al 20% e il tasso di inattività tra le donne raggiunge valori prossimi al 50%, mentre nel Nord e nel Centro, pur a fronte di una maggiore penalizzazione femminile rispetto agli uomini, i livelli di disoccupazione restano inferiori al 10% e l'inattività si mantiene su valori più contenuti. Nel complesso, i dati indicano come il contesto territoriale e il genere agiscano congiuntamente nel limitare l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, penalizzando in particolare le giovani donne residenti nel Mezzogiorno.

Figura 17. Tasso di inattività 25-34 anni in Italia per macroarea, 2024

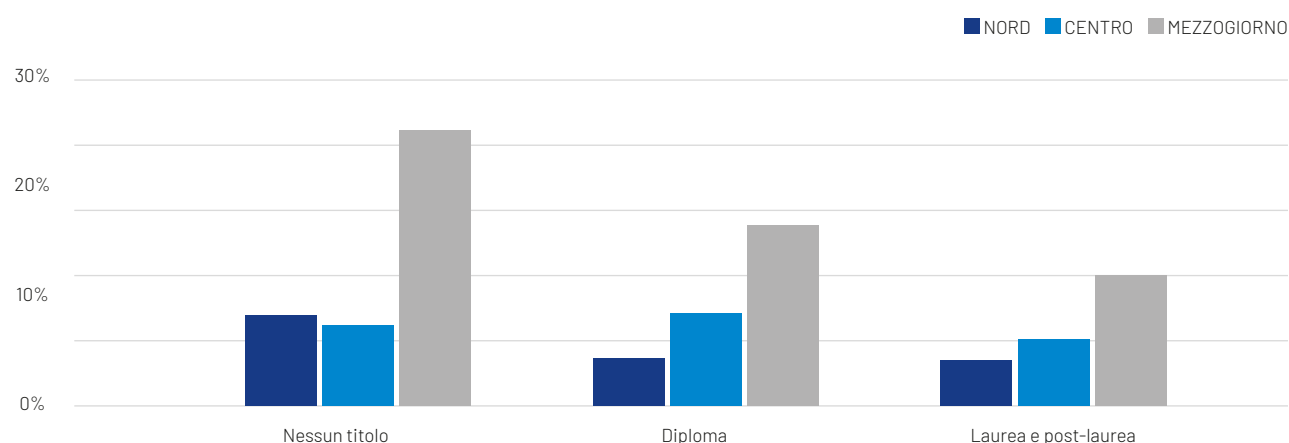


Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Come già evidenziato nel paragrafo precedente (§ 2.3), l'analisi dei tassi di disoccupazione e di inattività in relazione al livello di istruzione mostra come un più elevato capitale formativo sia associato a una riduzione del rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Tuttavia, l'istruzione, pur svolgendo un ruolo protettivo, non risulta sufficiente a compensare pienamente le difficoltà strutturali che caratterizzano le diverse macroaree del Paese.

Nel Mezzogiorno, infatti, i tassi di disoccupazione e inattività rimangono elevati anche tra diplomati e laureati. Tra le persone prive di titolo di studio, il tasso di disoccupazione supera il 25%, a fronte di valori inferiori al 10% nel Nord e nel Centro (Figura 18). Il divario territoriale resta marcato anche tra i laureati, per i quali il tasso di disoccupazione nel Mezzogiorno risulta più che doppio rispetto alla media nazionale.

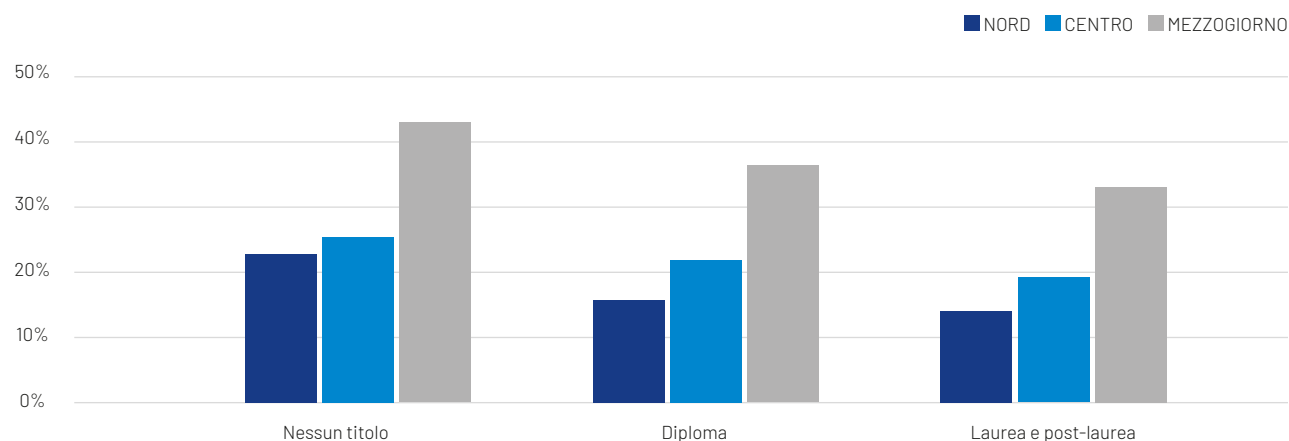
Figura 18. Tasso di disoccupazione 25-34 anni in Italia per macroarea e per titolo di studio, 2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

Un andamento analogo emerge dall'analisi del tasso di inattività. Tra i giovani senza titolo di studio, l'inattività nel Mezzogiorno supera il 40%, mentre nel Nord e nel Centro si attesta su livelli significativamente più bassi. Anche tra diplomati e laureati il divario territoriale persiste: nel Mezzogiorno il tasso di inattività rimane superiore al 30% anche tra i laureati, più del doppio rispetto al Nord (Figura 19). Nel complesso, questi dati confermano che, sebbene l'istruzione contribuisca a ridurre il rischio di disoccupazione e inattività, le disparità territoriali continuano a incidere in modo rilevante sui percorsi di partecipazione al mercato del lavoro, penalizzando in particolare le regioni meridionali.

Figura 19. Tasso di inattività 25-34 anni in Italia per macroarea e per titolo di studio, 2024



Fonte: rielaborazione delle autrici da dati Istat.

3. POLITICHE E INTERVENTI

Il fenomeno dei NEET rappresenta una delle principali sfide socioeconomiche per i Paesi europei in quanto mette in evidenza criticità strutturali che vanno oltre la semplice considerazione della disoccupazione giovanile, riflettendo vulnerabilità nei sistemi di istruzione, nella capacità del mercato del lavoro di assorbire le competenze disponibili e nell'efficacia delle politiche di inclusione. L'eterogeneità della popolazione NEET, nonché i costi economici e sociali associati ad una loro prolungata inattività, rendono il fenomeno un elemento chiave per valutare la tenuta dei modelli di sviluppo europei e la sostenibilità delle politiche giovanili. Per tale motivo, la riduzione dei livelli del tasso di NEET è stata assunta, già da diversi anni, come un obiettivo strategico nell'ambito del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e delle iniziative comunitarie a favore dell'occupazione giovanile (CNEL, 2026).

Tutti gli elementi già descritti contribuiscono a rallentare e a complicare la transizione verso l'età adulta e, non a caso, l'Italia si distingue per un processo di emancipazione giovanile più lento rispetto ad altri Paesi. Il ritardo italiano nell'uscita dal nucleo d'origine, secondo gli studi sulla condizione giovanile (tra gli altri: Dell'Aringa & Treu, 2011; Schizzerotto, 2002; Sartor et al., 2011; Rosina, 2013) è riconducibile, da un lato, alla persistente consuetudine culturale di lasciare il "nido" solo in vista della creazione di una nuova famiglia, dall'altro alle carenze strutturali di policy dedicate che consentano di far fronte alle criticità di un mercato del lavoro difficilmente accessibile che non garantisce continuità di reddito e di un mercato immobiliare spesso proibitivo (Bazzanella & Campagnoli, 2014). Se il welfare state non offre ai giovani risorse e opportunità per entrare nel mercato del lavoro, acquisire autonomia, formare nuove coppie e riprodursi, la famiglia di origine resta il punto di riferimento principale, in molti casi l'unico ammortizzatore sociale disponibile per il soddisfacimento di bisogni e la tutela dei rischi attraverso l'attivazione di quella rete di solidarietà intergenerazionali e parentali che caratterizza le società sudeuropee (Ferrera, 2025; Naldini, 2003).

I giovani che non sono inseriti in alcun contesto di acquisizione di competenze, reddito o esperienza rischiano di perdere un momento cruciale per l'investimento nella propria crescita professionale, personale e culturale, con potenziali ricadute negative non solo nell'immediato presente ma anche a lungo termine, ad esempio in progetti di vita come la genitorialità che richiedono investimenti di lungo periodo (Bazzanella & Campagnoli, 2014). Una chiave per affrontare tali criticità risiede nella dotazione di conoscenze e competenze. Titolo di studio e livello socio-culturale elevati offrono strumenti di protezione sociale e di accesso a risorse tecnologiche e informazioni utili al benessere e alla piena cittadinanza attiva, nonché strumenti per entrare nel mercato del lavoro. Le pratiche di orientamento scolastico e professionale potrebbero giocare un ruolo strategico per la competitività personale e del sistema produttivo (Bazzanella & Campagnoli, 2014).

Nel contrasto al fenomeno dei NEET, appare pertanto fondamentale adottare un approccio integrato, non limitato a misure generiche di supporto, che consideri le disuguaglianze preesistenti tra gli individui, connesse al loro contesto socioeconomico di provenienza. L'ingresso nella condizione di NEET è infatti fortemente legato alla stratificazione sociale, che condiziona non solo le scelte educative, ma anche le probabilità di successo nel mercato del lavoro (Eurofound, 2012a).

Le politiche pubbliche dovrebbero quindi intervenire in più ambiti per contrastare l'esclusione sociale e promuovere una società democratica in cui la mobilità sociale e la cittadinanza attiva siano valori fondanti. A tal proposito, considerando le numerose sfaccettature del fenomeno e della condizione dei NEET, si propone nei paragrafi seguenti una disamina delle tipologie di policy entro le quali tale tematica si inserisce e si interseca: le politiche attive del lavoro e le politiche giovanili, per poi passare ad esaminare le policy più rilevanti specificamente volte al contrasto del fenomeno dei NEET.

3.1. LE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Seguendo l'analisi di Vesan (2025), in un'ottica di superamento della categorizzazione dicotomica delle politiche del lavoro in interventi attivi e passivi³, il sistema si articola in tre sottogruppi di politiche del lavoro in base agli obiettivi che si prefiggono di assolvere. Il *policy mix* e l'interazione di questi dà vita a un sistema o modello di politica del lavoro che varia da paese a paese e/o nel tempo: le misure indirizzate alla regolazione dei rapporti di lavoro (provvedimenti di natura regolativa); le misure volte al sostegno o mantenimento del reddito a fronte della disoccupazione involontaria o della sospensione (anche parziale) delle attività lavorative (interventi di natura distributiva); le misure volte alla rimozione degli ostacoli non legislativi all'ingresso e permanenza nel mondo del lavoro, ovvero le politiche attive.

Le politiche attive costituiscono un insieme eterogeneo di provvedimenti di natura organizzativa, quali l'erogazione di servizi formativi e per l'impiego, e distributiva, come gli incentivi per l'occupazione. Bonoli (2012) evidenzia quattro idealtipi di politiche attive del lavoro in base alla loro capacità di promuovere l'investimento nel capitale umano e il loro orientamento più o meno pro mercato (Vesan, 2025):

- politiche di mantenimento dell'occupazione, volte a mantenere le persone occupate in qualche attività lavorativa o di formazione, senza necessariamente o esplicitamente promuoverne il reinserimento nel mercato del lavoro;
- politiche di diretta incentivazione dell'occupazione;
- politiche di assistenza all'inserimento lavorativo, volte a fornire un sostegno alla ricerca di un'occupazione;
- politiche di formazione mirata di costruzione e potenziamento delle competenze.

L'evoluzione delle politiche attive in Europa può essere segmentata in tre macro-fasi (Vesan, 2025):

- Anni Cinquanta: introduzione di programmi di formazione professionale, apprendistato e istituzione di sistemi pubblici di collocamento in un contesto di crescita economica.
- Anni Settanta: riorientamento verso la creazione diretta di posti di lavoro a causa degli shock petroliferi e dell'aumento della disoccupazione.
- Metà anni Novanta: affermazione del *paradigma dell'attivazione* (Barbier, 2004; Serrano & Magnusson, 2007). L'obiettivo diventa il rapido (re)ingresso nel mondo del lavoro attraverso servizi mirati di collocamento e di assistenza intensiva ai disoccupati di lungo periodo e alle categorie più a rischio e l'eliminazione dei disincentivi.

Le riforme ispirate al *paradigma dell'attivazione* hanno introdotto cambiamenti strutturali nei Servizi per l'Impiego (SPI) [Vesan, 2025], come il decentramento o la devoluzione delle funzioni di collocamento della manodopera e di assistenza dei disoccupati; la collaborazione pubblico-privato con esternalizzazione di alcuni compiti ad agenzie private; lo sviluppo di modalità di assistenza individualizzata per le persone in cerca di occupazione; il raccordo tra SPI e amministrazioni che erogano prestazioni monetarie per monitorare l'effettiva ricerca di lavoro da parte dei beneficiari di indennità di disoccupazione (modello «one-stop shop»).

Nonostante tali tendenze comuni, esistono marcate differenze tra i vari Paesi in termini di spesa e implementazione delle politiche attive (Vesan, 2025). Ad esempio, la spesa per le politiche attive in Danimarca supera l'1% di PIL e si rivolge in particolare all'occupazione protetta per persone con ridotte capacità lavorative e servizi per l'impiego. In Spagna vi è una distribuzione uniforme della spesa tra le varie macro-categorie. In Italia, Polonia e Germania la spesa si attesta intorno allo 0,2% del PIL. La spesa per le politiche del lavoro in Italia, oltre a essere comparativamente contenuta, è anche sbilanciata, ovvero caratterizzata da una «distorsione funzionale» interna a favore di alcuni strumenti, come gli incentivi, a scapito di altri, come i servizi per l'impiego. La stessa spesa per la formazione professionale rispetto agli inizi degli anni Duemila ha conosciuto una contrazione (Vesan, 2025). Basti pensare che quanto speso dall'Italia per gli incentivi al lavoro corrisponde più o meno a quanto Germania e Francia investono solo nei Servizi per l'Impiego (Sacchi et al., 2024).

3. Una delle distinzioni più comuni in letteratura riguarda la contrapposizione tra «interventi passivi», di tutela del reddito della persona in cerca di occupazione e «interventi attivi», volti a rendere più efficiente il funzionamento del mercato del lavoro (Reyneri, 2011). Anche se tale distinzione ha conosciuto un'ampia diffusione, una rigida classificazione delle politiche del lavoro in attive e passive appare spesso problematica perché dipende dall'utilizzo effettivo delle misure di policy (Sinfield, 1997; Clasen, 1999) ed esclude dall'analisi l'insieme delle normative che regolano l'attivazione e la cessazione dei rapporti di lavoro, che invece esercitano un'influenza determinante (Vesan, 2025).

3.1.1. TENDENZE DELLA POLITICA DEL LAVORO E DELLE POLITICHE ATTIVE IN ITALIA

Il modello italiano originario, consolidatosi tra gli anni Cinquanta e Settanta, si basava sulla difesa della stabilità dell'impiego per il lavoratore adulto maschio, rappresentando il modello *male-breadwinner*. Questo sistema, tuttavia, è entrato in crisi negli anni Novanta a causa dell'evoluzione dell'economia post-industriale, caratterizzata dalla transizione verso una società dei servizi, dall'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro e dalla diffusione di forme di lavoro atipico. Tali trasformazioni hanno generato vulnerabilità diverse rispetto ai rischi tradizionali del welfare assicurativo, colpendo gruppi più eterogenei come donne, giovani e lavoratori a bassa qualifica. Questi gruppi, inoltre, risultano meno capaci di mobilitarsi sindacalmente per difendere i propri diritti, esponendosi a rischi come la precarietà, l'obsolescenza delle competenze e la difficoltà di conciliare lavoro e cura (Rosanvallon, 1995; Armingeon & Bonoli, 2006; Paci, 2007; Vesan, 2025). A partire dalla seconda metà degli anni Novanta, le riforme delle politiche del lavoro italiane hanno cercato in parte di rispondere a queste sfide. La liberalizzazione dei contratti di lavoro ha favorito le esigenze di flessibilità delle imprese e facilitato l'ingresso nel mercato del lavoro di giovani e donne, seppur spesso in posizioni lavorative precarie e di bassa qualità (Vesan, 2025).

Dalla fine degli anni Novanta anche le politiche attive subiscono importanti cambiamenti che, al di là di un aumento temporaneo della spesa fino ai primi anni Duemila, si sono concentrati soprattutto sull'evoluzione dei servizi per l'impiego, che sono stati progressivamente decentrati a livello regionale e provinciale, aumentando la liberalizzazione delle funzioni di mediazione del lavoro, ridefinendone la *mission* e iniziando a digitalizzare i servizi. Tali cambiamenti, tuttavia, hanno avuto successo solo in misura parziale: a questa trasformazione istituzionale nell'assetto di governance delle politiche attive del lavoro è infatti seguito un cambiamento nei servizi offerti e nei risultati ottenuti solo in alcuni territori (Vesan, 2025).

Una prima importante ricalibratura del sistema di tutele del reddito è stata avviata solo a seguito della Grande Recessione, ma i passi in avanti in questa direzione non sono ancora pienamente consolidati, soprattutto sul fronte delle tutele sociali contro la povertà che colpisce anche i lavoratori. Inoltre, è stata finora rivolta scarsa attenzione alle misure ispirate dal paradigma dell'investimento sociale, volto a prevenire l'insorgenza o l'aggravarsi dei rischi sociali. Infatti, le politiche del lavoro potrebbero essere parzialmente orientate verso forme di intervento finalizzate al contenimento dei rischi che interessano le diverse transizioni nel corso del ciclo di vita di una persona, come quelle tra scuola/formazione e lavoro, tra lavoro e disoccupazione, durante la carriera lavorativa o tra attività di cura e lavoro retribuito (Schmid & Gazier 2002; Vesan, 2025).

A partire dal Jobs Act e, in particolare, a seguito del Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e dell'implementazione del Programma GOL, sono stati realizzati passi significativi nelle politiche attive del lavoro, settore tipicamente sottosviluppato in Italia, anche attraverso la crescita degli investimenti rivolti ai servizi per l'impiego (Vesan, 2025). Nonostante ciò, tende a persistere una limitata capacità istituzionale dei servizi per l'impiego. La percentuale di persone che dichiara di aver trovato un'occupazione grazie a questi ultimi rimane bassa, così come la capacità dei centri per l'impiego di fornire servizi personalizzati (ISFOL, 2009). Questo problema appare particolarmente grave in aree, come il Mezzogiorno, in cui l'estensione e l'intensità dei problemi occupazionali risultano maggiori (Vesan, 2025).

In conclusione, le riforme dal 2012 in avanti segnano una parte importante del processo di allontanamento dall'impianto istituzionale originario delle politiche del lavoro italiane, portando all'emersione di un nuovo modello, anche rispetto alle politiche attive (Vesan, 2025). Tale nuovo modello di politica del lavoro appare meno segmentato e presenta un maggiore livello di uniformità di trattamento delle diverse categorie di lavoratori. Tuttavia, non è ancora possibile considerarlo come un modello del tutto consolidato, anche a causa dell'adozione di misure portatrici di dinamiche di *policy reversal* (Branco et al., 2019). Tali misure hanno riguardato, seppur con scarso successo, la disciplina dei licenziamenti economici illegittimi e il ricorso ai contratti a tempo determinato previsti dal Jobs Act (Vesan, 2025). Sul fronte degli ammortizzatori sociali si è cercato di rendere nuovamente più agevole la possibilità di ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni (CIG), in particolare la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS), mentre un relativo passo indietro sul fronte delle tutele contro la povertà è stato compiuto con il passaggio dal Reddito di Cittadinanza all'Assegno di Inclusione. Sul fronte delle politiche attive del lavoro appare come *reversal* significativo il fallimento della ri-centralizzazione del sistema di governance a seguito della mancata riforma costituzionale e dell'abrogazione dell'ANPAL (Vesan, 2025). L'esperimento fallito dell'ANPAL non ha sortito impatti significativi se non quello di accantonare l'idea della creazione di un'agenzia nazionale per le politiche attive e di rafforzare la regionalizzazione di questi interventi. Nel nuovo modello di politiche del lavoro italiano è dunque riscontrabile un progressivo riorientamento verso categorie di lavoratori precedentemente escluse dalle tutele sociali (*pro-outsiders*) [Branco et al., 2024] — sviluppatosi nel corso dei governi Monti e Renzi. Tale riorientamento risulta tuttavia accompagnato da un marcato processo di liberalizzazione del mercato del lavoro, solo parzialmente arginato dai provvedimenti successivamente adottati dai governi Conte I e Conte II (Vesan, 2025).

La Tabella 1 propone una sintesi delle principali misure in materia di politiche attive in Italia dagli anni Cinquanta ad oggi.

Tabella 1. Principali misure in materia di politiche attive in Italia

Legge 264/1949	Disciplina delle procedure di avviamento al lavoro e di collocamento pubblico (centralizzazione e controllo pubblico della mediazione del lavoro).
Legge 25/1955	Disciplina dell'istituto dell'apprendistato: possibilità di assumere giovani a un salario ridotto (rispetto a quello contrattuale per qualifiche corrispondenti) con sgravi contributivi e fiscali, a fronte di formazione tecnico-professionale e in vista di una futura assunzione a tempo indeterminato.
Legge 285/1977	Misure per l'inserimento lavorativo dei giovani, con un focus particolare sul settore agricolo.
Legge 845/1978	Disciplina della formazione professionale: istituzione di un sistema pubblico di formazione e assegnazione delle competenze regolative alle Regioni.
Legge 863/1984	Introduzione dei Contratti di Formazione e Lavoro (CFL) della durata massima di 24 mesi non rinnovabili quale strumento per l'inserimento dei giovani tra i 15 e i 29 anni nel mercato del lavoro.
Legge 44/1986	Interventi e incentivi a favore dell'imprenditoria giovanile, specificamente nel Mezzogiorno.
Legge 56/1987	Riorganizzazione del mercato del lavoro e servizi per l'impiego: parziale liberalizzazione delle procedure di avviamento al lavoro e istituzione delle agenzie regionali per l'impiego (avvio del percorso di decentramento delle politiche attive del lavoro).
Leggi 223/1991 e 608/1996	Liberalizzazione delle procedure di avviamento al lavoro: piena liberalizzazione della chiamata nominativa; superamento del controllo diretto dell'attività di collocamento da parte degli uffici pubblici pur rimanendo vigente il divieto di mediazione privata.
D.lgs. 469/1997, di attuazione della Legge 59/1997 «Bassanini 1»	Trasferimento delle funzioni e dei compiti in materia di politiche attive del lavoro e di collocamento dallo stato alle regioni e agli enti locali; fine del monopolio pubblico sul collocamento; autorizzazione (con vincoli) ai soggetti privati di svolgere l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.
Legge 196/1997	Legalizzazione delle agenzie di lavoro interinale; promozione dell'apprendistato e dei tirocini formativi.
Legge 30/2003 (Legge Biagi)	Completamento del decentramento dei servizi per l'impiego; ampliamento della mediazione privata; introduzione del contratto di inserimento e revisione dell'apprendistato.
Legge 92/2012 (Riforma Fornero)	Configurazione dell'apprendistato come canale prevalente di accesso al mercato del lavoro per i giovani; potenziamento dei congedi parentali; definizione dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi pubblici.
2013 (Governo Letta)	Adozione del primo piano nazionale di attuazione del programma Garanzia Giovani.
D.lgs. 150/2015 «Jobs Act»	Istituzione dell'ANPAL; creazione dell'assegno di ricollocazione per alcune categorie (richiedenti beneficiari della NASpi e lavoratori in CIGS); previsione di un riordino della disciplina degli incentivi; inasprimento della condizionalità per le indennità di disoccupazione.
D.M. 74/2019	Piano straordinario di potenziamento dei Centri per l'Impiego e delle politiche del lavoro.
D.L. 4/2019	Sostegno al reddito e politiche attive attraverso l'introduzione del RdC e l'assunzione a tempo determinato da parte dell'ANPAL di 2.500 nuovi operatori "navigators" per l'assistenza tecnica nella gestione dei percorsi di attivazione dei beneficiari del RdC.
PNRR 2021-2026 (Missione 5, componente C1)	Adozione del Programma GOL; potenziamento delle politiche attive del lavoro, dei CPI e del sistema duale; potenziamento del servizio civile universale; incentivi per l'imprenditoria femminile.
D.L. 48/2023 «Decreto Lavoro»	Riconfigurazione del modello del RdC attraverso l'istituzione del Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL), rivolto a persone occupabili e finalizzato alla partecipazione a percorsi di formazione e inserimento lavorativo, e dell'Assegno di Inclusione (ADI), misura di sostegno al reddito con condizionalità e percorsi di attivazione, rivolta a nuclei fragili.
D.L. 75/2023	Soppressione di ANPAL e trasferimento delle funzioni al Ministero del Lavoro (dal 1 marzo 2024).

Fonte: rielaborazione delle autrici da Vesan (2025).

Nella Tabella 2 si riportano le principali caratteristiche del modello di politica attiva del lavoro (ALMP) in Italia dal 1997 al 2007 e dal 2008 al 2019.

 **Tabella 2. Caratteristiche dell'ALMP in Italia**

	Dal 1997 al 2007	Dal 2008 al 2019
Programma	Nessun programma specifico per i giovani	Garanzia giovani
Target	Giovani 15-29 anni (ma non solo)	Giovani NEET 15-29 anni
Misure attive	• Orientamento e formazione professionale (apprendistato e contratti di formazione e lavoro); • Incentivi occupazione dipendente; • Sgravi a carattere territoriale; • Creazione diretta lavoro pubblica utilità (Lsu); • Autoimpiego e imprenditorialità giovanile; • Integrazione persone con disabilità.	• Orientamento e Formazione; • accompagnamento al lavoro; • apprendistato; • tirocinio extra curriculare; • Servizio civile (nazionale, regionale, europeo); • autoimpiego e autoimprenditorialità; • mobilità professionale; • incentivi occupazione NEET.
Erogano misure attive	CPI (pubblici) vs APL (privati)	CPI (pubblici) vs APL (privati)
Misure passive	• Indennità di mobilità; • Indennità di disoccupazione; • Cassa Integrazione Guadagni (CIG); • Pre-pensionamenti.	Introduzione di uno schema di reddito minimo (2017)
Integrazione con misure passive	No	No (esistente ma non attuabile)
Erogazione misure passive e attive	Erogazione separata: misure passive (INPS) vs misure attive (CPI e APL)	Erogazione separata: misure passive (INPS) vs misure attive (CPI e APL)
Condizionalità	No	No (esistente ma non attuabile)

Fonte: Ambra (2020).

3.2. LE POLITICHE GIOVANILI

Le politiche giovanili, pur rappresentando un settore di intervento pubblico di fondamentale importanza, si caratterizzano per una notevole eterogeneità, sia in termini di obiettivi che di strumenti. A differenza di altri ambiti di policy, come quelli legati alla sanità, o al lavoro, che presentano una definizione chiara di obiettivi, target e strumenti, il campo delle politiche giovanili fatica a raggiungere una sintesi condivisa e consolidata. Questo ritardo nella definizione di un quadro normativo univoco ha portato a una frammentazione di interventi tra Paesi e al loro interno tra Regioni ed Enti locali, come nel caso italiano (Bazzanella, 2010). Una delle cause principali di questa eterogeneità risiede nella difficoltà di identificare con precisione il target destinatario di tali politiche, visto che i giovani rappresentano un gruppo estremamente variegato, con esigenze che spaziano dalla formazione alla socializzazione, dall'inserimento nel mercato del lavoro all'indipendenza abitativa ed economica (Bazzanella & Campagnoli, 2014). In questo contesto, le politiche giovanili sono soggette a una costante evoluzione in funzione dei diversi contesti socioeconomici di riferimento, fino a diventare un punto di connessione tra vari ambiti di intervento pubblico. Tali peculiarità richiederebbero policy dinamiche che tuttavia non risultano sempre efficacemente attuabili dai tradizionali apparati amministrativi (Bazzanella & Campagnoli, 2014). Tale settore è inoltre caratterizzato da una maggiore ambiguità nel definire cosa si intenda esattamente per "giovinezza" e nel determinare il momento in cui un giovane possa essere considerato adulto. Da qui la nascita di definizioni alternative per descrivere l'età giovanile, come quella di *post-poned generation* o di metafore come quella dello "yo-yo", che suggeriscono una visione delle transizioni giovanili come processi fragili e reversibili (Rizza, 2023). Anche in riferimento agli schemi di classificazione si è estesa la fascia di età giovanile, con una distinzione tra giovani (15-24 anni) e giovani adulti (25-34 anni), per meglio riflettere le diverse fasi evolutive (Bazzanella & Campagnoli, 2014).

Nonostante tali tendenze, le condizioni di vita dei giovani, le risorse e le opportunità a loro disposizione dipendono fortemente dai modelli di welfare di ciascun Paese. L'intervento pubblico, quindi, gioca un ruolo determinante nel plasmare la condizione giovanile, attraverso la quantità e qualità delle risorse messe in campo, gli ambiti di implementazione degli interventi, le caratteristiche del target di riferimento (Rizza, 2023). Come sottolineato dalla Commissione Europea e dal Consiglio d'Europa, le politiche giovanili sono strategie attuate dalle autorità pubbliche volte a favorire l'integrazione positiva dei giovani nella società, attraverso l'offerta di opportunità ed esperienze che li rendano membri attivi e responsabili nonché protagonisti del cambiamento (Rizza, 2023). Da tempo l'UE richiede l'adozione di interventi volti a supportare la partecipazione attiva dei giovani alla vita sociale, contribuendo così a garantire la solidità e la competitività del sistema socioeconomico. In questo contesto, la Strategia Europea per la Gioventù (2010-2018) ha identificato come obiettivi fondamentali l'offerta di maggiori opportunità nell'istruzione e nel mercato del lavoro e la promozione della cittadinanza attiva, dell'inclusione sociale e della solidarietà tra i giovani (Bazzanella & Campagnoli, 2014).

3.2.1. LE POLITICHE GIOVANILI IN ITALIA

Le politiche giovanili in Italia rappresentano un settore d'intervento relativamente recente, strutturato su una logica di coordinamento tra diversi livelli di governo e centri di responsabilità. A livello centrale, le politiche giovanili sono sotto la diretta responsabilità del Presidente del Consiglio dei Ministri o di una sua Autorità politica delegata, supportata dal Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale (DPGSCU) della Presidenza del Consiglio dei ministri, che ne costituisce il braccio operativo e gestisce direttamente molte delle risorse destinate ai giovani, finanziando e coordinando interventi a livello nazionale, regionale e locale (Bazzanella & Campagnoli, 2014).

Ai sensi dell'Art. 117 della Costituzione, le politiche giovanili sono materia di competenza concorrente. Mentre lo Stato definisce i principi fondamentali e gestisce il Fondo Nazionale, le Regioni e le Province Autonome esercitano il potere legislativo e la programmazione territoriale. Il cardine di questo equilibrio è la [Conferenza Unificata](#), sede istituzionale di raccordo e dialogo tra Governo, Regioni, l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani e l'Unione delle Province. La complessità e la trasversalità della materia richiedono un raccordo costante del DPGSCU con numerosi centri di responsabilità, quali:

- Dipartimenti della Presidenza del Consiglio: politiche antidroga, famiglia, sport, le disabilità, coesione e informazione/editoria.
- Ministeri di settore: Istruzione e Merito, Università e Ricerca, Lavoro e Politiche Sociali, Imprese e Made in Italy, Salute e Cultura.

In Italia, la definizione di gioventù non è regolamentata dalla legge e varia in base al campo di applicazione specifico. Generalmente, a livello nazionale e regionale la legislazione in materia di politiche giovanili e i provvedimenti attuativi individuano il quattordicesimo anno d'età quale limite a partire dal quale si applicano le norme dedicate ai giovani, mentre il limite d'età superiore varia a seconda della legislazione specifica e dei [gruppi target](#) delle misure adottate.

Ogni anno, nell'ambito della Conferenza Unificata, viene concordata una strategia nazionale sulla gioventù volta a promuovere l'inclusione, la partecipazione e l'integrazione di iniziative nel campo della gioventù in tutti i settori strategici. La [strategia](#) mira a promuovere l'impegno e la cittadinanza attiva dei giovani, sostenendone lo sviluppo personale, la crescita e l'autonomia nella transizione verso l'età adulta. Promuove inoltre l'inclusione sociale di tutti i giovani, compresi quelli con minori opportunità e in particolare dei NEET, riconoscendo tra l'altro il ruolo fondamentale dell'animazione socioeducativa.

Il finanziamento delle attività è garantito principalmente dal Fondo nazionale per le Politiche Giovanili, la cui dotazione è stabilita annualmente con legge di bilancio. L'Intesa della Conferenza Unificata ne stabilisce la ripartizione tra Governo, Regioni ed Enti locali. Il DPGSCU gestisce direttamente i fondi destinati agli interventi nazionali attraverso bandi aperti alle organizzazioni giovanili e alla società civile. Le risorse destinate alle Regioni e agli Enti locali vengono gestite tramite accordi tra il DPGSCU, le singole Regioni, l'ANCI e l'UPI. Il DPGSCU può anche sottoscrivere [accordi](#) con il Consiglio Nazionale dei Giovani, interlocutore chiave per la promozione dei diritti dei giovani, l'Agenzia Italiana per la Gioventù e altri enti che svolgono attività per i giovani.

Dal 2006, le risorse del Fondo sono orientate alle seguenti [linee d'azione](#) principali:

- educazione: apprendimento non formale e informale;
- lavoro: l'accesso al mercato del lavoro, sviluppo di *start-up* e imprenditoria giovanile;
- inclusione: misure per gruppi vulnerabili ed emarginati;
- diritti: partecipazione e promozione della cittadinanza;
- cultura: valorizzazione dei talenti e attività culturali;
- prevenzione: contrasto delle dipendenze;
- volontariato: accesso a programmi nazionali, europei ed internazionali.

L'Agenzia Nazionale per i Giovani (ANG) gestisce i programmi europei Erasmus+ (settore Gioventù) e Corpo Europeo di Solidarietà, agendo in coerenza con la Strategia dell'Unione Europea per la gioventù. ANG ha definito il Piano Nazionale Inclusione 2021-2027, un piano pluriennale specifico per i giovani con minori opportunità, focalizzandosi in particolare sui NEET residenti nelle aree interne del Paese. Il piano si articola su tre pilastri (MLPS, 2022):

- la creazione di una "Comunità di inclusione" attraverso reti locali per intercettare i bisogni nei territori;
- il sostegno alle organizzazioni che lavorano con soggetti vulnerabili per prevenire l'abbandono dei progetti;
- l'aumento della partecipazione e la valorizzazione delle buone pratiche.

Sebbene non esclusivi per i NEET, i programmi europei fungono da leve per l'attivazione e l'occupabilità (MLPS, 2022). Erasmus+ promuove scambi e progetti di partecipazione per riattivare giovani sfiduciati e sviluppare competenze trasversali. Corpo Europeo di Solidarietà favorisce l'acquisizione di abilità sociali, civiche e professionali tramite il volontariato. L'utilizzo di strumenti quali Youthpass ed Europass permette di documentare ufficialmente le competenze acquisite in contesti non formali, rendendole spendibili nel mercato del lavoro e nei percorsi formativi.

Nella Tabella 3 si riportano alcune iniziative in tema di politiche giovanili in Italia attualmente in vigore.

Tabella 3. Iniziative in tema di politiche giovanili in vigore al 2026

Area d'intervento	Programmi, iniziative e strumenti	Target
Cittadinanza attiva	Servizio Civile Universale	Giovani 18-28 anni
	Carta Giovani Nazionale (CGN) integra il circuito europeo EYCA per agevolare l'accesso a beni e servizi.	Giovani 18-35 anni
Autonomia e merito	Fondo Studio (Fondo per il credito ai giovani): un prestito garantito dallo Stato fino a 25.000€ per permettere a studenti meritevoli ma privi di mezzi finanziari sufficienti l'accesso a università e specializzazioni post-laurea.	Studenti meritevoli 18-40 anni
	Mutuo Agevolato Under 36: garanzia statale all'80% (Fondo di Garanzia Prima Casa - CONSAP) per l'acquisto della prima casa, prorogata fino al 2027. Le esenzioni fiscali (imposta di registro, ipotecaria, catastale e credito d'imposta IVA), in vigore fino al 2023-2024, non sono più attive dal 2025.	Giovani under-36 con ISEE ≤ 40.000€
	Bonus Affitti: detrazione fiscale per giovani che stipulano contratti di locazione per l'abitazione principale.	Giovani 20-31 anni con reddito limitato
	Bonus Patente: contributo fino a 2.500€ per coprire i costi di iscrizione a corsi di scuola guida e sostenimento dell'esame finale.	Cittadini italiani o europei 18-35 anni
	- Carta della Cultura Giovani: buono da 500€ spendibile in cultura, per neo-diciottenni con ISEE familiare ≤ 35.000€. - Carta del Merito: ulteriori 500€ per chi si è diplomato con 100/100 (cumulabile con la Carta della Cultura Giovani).	Neo-diciottenni (Carta Cultura); diplomati con lode/100 (Carta Merito)
Spazi di aggregazione e mobilità europea	Il DPGSCU finanzia iniziative territoriali come "Spazi Civici di Comunità" (15 mln € per sport e sociale) e "Giovani in Biblioteca" (12 mln €).	Giovani 14-34 anni (SCC) Giovani 14-35 anni (GiB)
	La dimensione internazionale è gestita dall'Agenzia Italiana per la Gioventù, che dal 2023 coordina i programmi Erasmus+ Gioventù e il Corpo Europeo di Solidarietà (ESC).	Giovani 13-30 anni (Erasmus+ Gioventù) Giovani 18-30 anni (ESC)

Fonte: elaborazione delle autrici da [DPGSCU](#), [Ministero della Cultura](#) e [MEF-CONSAP](#)

3.3. LE PRINCIPALI POLITICHE RIVOLTE AI NEET

3.3.1. PREMESSA

Come già discusso nel primo capitolo, i confini incerti della definizione di NEET e le varie sfaccettature di tale condizione costituiscono un elemento di complessità tale per cui maggiore è l'aggregato al quale si applica l'indicatore NEET, maggiore è l'eterogeneità della popolazione di riferimento e, di conseguenza, minore sarà la possibilità di identificare i giovani effettivamente più vulnerabili, ossia quelli per i quali policy specifiche sarebbero più urgenti (D'Amico, 2024). In sintesi, le politiche di contrasto al fenomeno dei NEET presentano ostacoli sia nella definizione che nell'attuazione, a causa della varietà di situazioni e vulnerabilità che caratterizzano tale gruppo, rendendo particolarmente complesso trovare soluzioni uniformi (Yates & Payne, 2006; Eurofound, 2016; Mascherini, 2019; Gaspani et al. 2025). Al fine di attuare politiche efficaci per ridurre il fenomeno, sono stati fatti numerosi tentativi di disaggregazione della popolazione NEET (Spielhofer et al., 2009; Tamesberger & Bacher, 2014; Mascherini, 2017; Gaspani et al., 2025).

I programmi di attivazione giovanile sono entrati stabilmente nell'agenda politica europea con la crisi finanziaria del 2008 e le successive misure di deregolamentazione del mercato del lavoro (European Commission, 2010b). In quegli anni, la disoccupazione giovanile e le forme di occupazione atipiche e discontinue sono aumentate, colpendo in particolare i paesi del Mediterraneo (Blossfeld et al., 2012; Bertolini et al., 2022). Tuttavia, i giovani impegnati in questo tipo di lavori spesso non soddisfacevano le condizioni richieste per accedere alle politiche passive e attive del mercato del lavoro (Barbieri et al., 2014). È in tale scenario che affrontare il fenomeno dei NEET e la disoccupazione giovanile è diventata una priorità politica (Eurofound, 2012a), in particolare nel quadro della strategia "Europa 2020" e dell'iniziativa "Youth on the Move" (European Commission, 2010a; Agostini & Sacconi, 2020), che mirava a rispondere concretamente alle esigenze dei giovani più vulnerabili e a promuovere la valorizzazione del potenziale di tutti i giovani europei (European Commission, 2011a, 2011b; Hadjivassiliou et al., 2018; D'Amico, 2024).

Nel 2010, la Commissione Europea ha proposto di monitorare sistematicamente la condizione dei NEET, al fine di promuovere l'occupazione giovanile e supportare l'elaborazione di politiche adeguate a livello europeo. In particolare, le linee guida sulle politiche economiche e occupazionali invitavano gli Stati membri, in cooperazione con le parti sociali, a intervenire a favore dei giovani che non erano né occupati né inseriti in sistemi educativi, promuovendo programmi che supportassero i neolaureati nell'ingresso nel mercato del lavoro o in percorsi educativi o formativi, inclusi gli apprendistati (European Commission, 2010b; Agostini & Sacconi, 2020).

Nel 2011, dinanzi alla dilagante diffusione del fenomeno, la Commissione Europea ha lanciato la *Youth Opportunities Initiative*, un'iniziativa volta a combinare azioni concrete di livello nazionale e sovranazionale per affrontare la questione. Nell'ambito di queste politiche, anche il Parlamento Europeo ha ribadito l'importanza di combattere il fenomeno dei NEET, rendendolo uno degli indicatori principali per la formulazione delle politiche giovanili nell'Unione Europea (D'Amico, 2024). L'approccio dell'Unione Europea si è poi concretizzato con la Youth Guarantee (YG), destinata specificamente ai NEET come gruppo target. Tale iniziativa ha segnato l'avvio di politiche mirate, come quelle proposte dalla Commissione (2012) nel contesto della strategia per l'impiego *Towards a Job-Rich Recovery*, riconoscendo i NEET come un gruppo particolarmente vulnerabile, con un alto rischio di esclusione sociale ed economica, il cui recupero è cruciale per il futuro delle economie europee (Agostini & Sacconi, 2020). In questo contesto, sono stati adottati numerosi provvedimenti per stimolare gli Stati membri a incrementare l'utilizzo del Fondo sociale europeo per la programmazione 2014-2020, al fine di facilitare l'integrazione dei giovani a rischio di esclusione dai mercati del lavoro nazionali con l'offerta di nuove garanzie (D'Amico, 2024).

Lanciata come pietra miliare della programmazione 2014-2020, la *Youth Guarantee*, proposta dalla Commissione Europea alla fine del 2012 e formalmente approvata dal Consiglio⁴ nell'aprile 2013 (D'Amico, 2024) promuoveva un approccio all'occupabilità basato sul paradigma della *flexicurity* (Berton et al., 2009; Keune & Serrano, 2014), affinché «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)». Alla luce di tali raccomandazioni, ogni Paese ha poi definito strategie e iniziative diverse in materia di Youth Guarantee nazionale (Council of the European Union 2014; D'Amico, 2024) attraverso approcci nazionali distinti. Mentre l'Italia si è focalizzata principalmente sulla diffusione di tirocini e stage, la Germania ha potenziato i servizi pubblici per offrire percorsi personalizzati basati sul singolo utente. In Francia e Irlanda l'attenzione si è concentrata maggiormente sui soggetti vulnerabili o socialmente svantaggiati, utilizzando programmi di recupero scolastico e operatori specializzati. La Spagna ha invece, investito sulla digitalizzazione, sull'autoimprenditorialità e sull'ammodernamento delle agenzie per l'impiego (Salvini & Ruggiero, 2016).

4. Raccomandazione (UE), 22 aprile 2013, n. 120/01.

3.3.2. GARANZIA GIOVANI

Sul fronte dell'economia e del mercato del lavoro italiano, la crisi si protrasse fino al 2014. In questo contesto il Governo Letta, sotto la guida del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali Enrico Giovannini, adottò diversi provvedimenti per contrastare la povertà e la disoccupazione giovanile, tra i quali l'adozione del primo piano nazionale di attuazione della Garanzia Giovani. Solo a partire dal 2015 si registrarono i primi segnali di miglioramento, con una graduale ripresa dell'occupazione e una riduzione del tasso di disoccupazione generale, giovanile e di lungo periodo (Vesan, 2025).

Garanzia Giovani è un programma di policy finalizzato al contrasto dell'inattività e disoccupazione giovanile e all'occupabilità dei giovani NEET (Ciapetti & Lizzi, 2020). Gli strumenti previsti miravano a sostenere l'empowerment dei giovani, la loro emancipazione, autonomia e capacità di autoprotezione, stimolando altresì l'impegno, lo spirito d'iniziativa e la piena responsabilizzazione rispetto ai percorsi proposti (Lodigiani, 2010, 65-66).

In Italia Garanzia Giovani è stato introdotto nel 2014 nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG), finanziato con risorse europee e nazionali per il periodo 2014-2018 e successivamente rifinanziato con circa 1,2 miliardi di euro fino al 2020 (MLPS, 2013).

Il programma è stato sviluppato all'interno di una struttura di governance multilivello: il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali svolgeva un ruolo di coordinamento nazionale, mentre le Regioni erano responsabili dell'attuazione delle misure e del monitoraggio dei servizi territoriali. Con la riforma del Jobs Act nel 2015 è stata istituita l'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), con il compito di rafforzare il coordinamento tra livello centrale e regionale nell'implementazione del programma (Gaspani et al., 2025). La concreta realizzazione delle misure, inclusa la presa in carico dei beneficiari, è stata dunque affidata alle singole Regioni attraverso i propri servizi pubblici per l'impiego e gli enti accreditati. Nel corso dell'attuazione il piano è stato oggetto di diversi aggiustamenti, riguardanti in particolare le procedure di profilazione⁵ degli utenti, le partnership territoriali, la tipologia di politiche attive erogate, gli incentivi alle imprese e i sistemi di monitoraggio e valutazione (Rosina, 2020).

L'implementazione della policy in Italia ha esteso il target dei beneficiari fino ai 29 anni (Rosina, 2020). Il percorso previsto dal programma iniziava con la registrazione del giovane e la successiva convocazione presso il servizio competente per la stipula del Patto di servizio. In questa fase veniva definito un percorso personalizzato di inserimento lavorativo o di rientro in istruzione e formazione, sulla base delle caratteristiche personali e professionali dell'utente e dell'esito della profilazione. Entro quattro mesi dalla presa in carico potevano essere offerti servizi di orientamento, accompagnamento al lavoro, percorsi di istruzione o formazione oppure esperienze lavorative (ANPAL, 2022).

Nella Tabella 4 si propone una sintesi delle misure previste dal Programma, come modificate per dare attuazione alla Raccomandazione del Consiglio (2020)⁶ sulla nuova Garanzia Giovani.

5. Metodologia precisata con Decreto Direttoriale n. 10/SegrDG/2015.

6. Raccomandazione (UE), 30 ottobre 2020, n. 372/01.

 **Tabella 4. La nuova Garanzia Giovani (aggiornamento maggio 2023)**

Misura 1 – Accoglienza, presa in carico, orientamento	
1-A – Accoglienza e informazioni sul programma	
Obiettivo	Facilitare l'utente nell'acquisizione di informazioni, anche in auto consultazione, per valutare la partecipazione al Programma IOG e orientarsi sui servizi disponibili.
Attività	Informazioni sul Programma IOG, requisiti di accesso, servizi e misure disponibili: dettagli sulla rete dei servizi competenti; modalità di accesso e fruizione nella rete territoriale del lavoro e della formazione; adempimenti amministrativi per la registrazione presso i servizi competenti; rilevazione e registrazione delle caratteristiche personali, formative e professionali nel sistema informativo, sancendo l'accesso formale del giovane al Programma.
Output	Utente informato sulle opportunità e i servizi offerti dal Programma IOG a livello regionale.
Attori	Centri per l'Impiego e altri soggetti autorizzati e/o accreditati per i servizi al lavoro in ambito regionale.
1-B – Accesso alla garanzia (presa in carico, colloquio individuale e profiling, consulenza orientativa)	
Obiettivo	Sostenere l'utente nella creazione di un percorso individuale che, entro 4 mesi, porti a una proposta di studi, formazione, tirocinio o lavoro, coerente con il profiling dell'utente e condiviso tramite un Patto di servizio.
Attività	Il servizio propone il percorso più idoneo e classifica i giovani in 4 categorie di distanza dal mercato del lavoro. Destinato a tutti i giovani della GG, è propedeutico a misure successive. Attività previste: compilazione e rilascio della scheda anagrafico-professionale; informazioni sul mercato del lavoro; valutazione del bisogno del giovane e individuazione del profiling; definizione del percorso e delle misure attivabili, in base alle caratteristiche socio-professionali e alle opportunità della Youth Guarantee; stipula del Patto di servizio e registrazione delle attività/misure; rimando ad altri operatori per servizi successivi e misure specialistiche; assistenza per lo sviluppo di competenze/soft skill.
Output	• Patto di servizio • Profiling
Attori	Centri per l'Impiego e altri soggetti autorizzati e/o accreditati per i servizi al lavoro a livello regionale.
1-C – Orientamento specialistico o di II livello	
Obiettivo	Esplorare l'esperienza di vita del soggetto, stimolando maturazione, proattività e autonomia nella ricerca del lavoro. Principalmente rivolto a giovani distanti dal mercato del lavoro, con necessità di costruire una progettualità professionale a lungo termine, utilizzando approcci metodologici variabili in base al contesto e alla fase di vita.
Attività	Tre fasi: analisi dei bisogni del giovane e definizione degli obiettivi; ricostruzione della storia personale, con focus sul percorso formativo e lavorativo; elaborazione di un progetto personale, basato sulle risorse personali (competenze, interessi, valori) e di contesto (famiglia, ambiente), per supportare la transizione del giovane. Strumenti principali: colloqui individuali, laboratori di gruppo, griglie e schede strutturate, questionari, certificazione delle competenze e orientamento specialistico.
Output	Ricostruzione e valorizzazione delle esperienze di vita e lavoro; formalizzazione delle competenze acquisite e la loro applicabilità in altri contesti; rafforzamento dell'identità personale e lavorativa; costruzione di un progetto professionale e personale coerente; eventuale piano d'azione con le tappe da seguire nel breve e medio termine per realizzare gli obiettivi definiti.
Attori	Enti e strutture pubblici e privati che erogano servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro a livello regionale, tra cui centri accreditati, centri di orientamento pubblici e privati, Col, CPI, e centri di bilancio delle competenze.

Misura 2 - Formazione
2-A - Formazione mirata all'inserimento lavorativo

Obiettivo	Fornire le conoscenze e competenze necessarie per facilitare l'inserimento lavorativo, basandosi sugli obiettivi di crescita professionale e sulle potenzialità del giovane, rilevate tramite orientamento e analisi dei fabbisogni delle imprese. Offrire percorsi formativi professionalizzanti, anche di alta formazione, in linea con le esigenze del contesto produttivo locale. Agevolare la riqualificazione di giovani NEET con titolo di studio debole, fragilità personali o che hanno abbandonato percorsi universitari.
Attività	Partecipazione a corsi di formazione collettivi o formazione individuale/individualizzata.
Output	Formazione specifica, non generalista; attivazione di un contratto di lavoro a tempo determinato, indeterminato, in somministrazione o in apprendistato; validazione e certificazione delle competenze acquisite.
Attori	Soggetti accreditati o autorizzati dalle Regioni per l'erogazione dei servizi formativi.

2-B - Reinserimento di giovani 15-18enni in percorsi formativi

Obiettivo	Reinserire i giovani under 19, privi di qualifica o diploma che hanno abbandonato un percorso formativo, in percorsi di istruzione e formazione professionale per consolidare le conoscenze di base e favorire il loro inserimento nel mondo del lavoro e nella società.
Attività	Partecipazione a corsi di istruzione e formazione professionale.
Output	Formazione; validazione/certificazione delle competenze acquisite.
Attori	Soggetti accreditati o autorizzati dalle Regioni per l'erogazione dei servizi formativi.

2-C - Assunzione e formazione

Obiettivo	Sostenere l'inserimento lavorativo dei giovani con competenze parziali per la mansione, aiutandoli a completare il loro profilo professionale. Dopo l'attivazione di un contratto di lavoro (diverso dall'apprendistato), il giovane può partecipare a un percorso formativo breve, da concludersi entro un anno dall'assunzione, per acquisire le competenze mancanti.
Attività	Partecipazione a attività formative collettive, individuali o individualizzate, con possibilità di inserire i giovani NEET in percorsi formativi collettivi promossi dalle Regioni e dalla PA di Trento nel quadro del POR.
Output	Formazione specifica, non generalista, coerente con la mansione e i fabbisogni aziendali. Attivazione di un contratto di lavoro a tempo determinato, indeterminato o in somministrazione.
Attori	Soggetti accreditati o autorizzati dalle Regioni per l'erogazione dei servizi formativi e imprese che soddisfano i requisiti previsti dalle normative regionali.

Misura 3 - Accompagnamento al lavoro

Obiettivo	Progettare e attivare misure di inserimento lavorativo, supportando il giovane nelle fasi di avvio e ingresso al lavoro.
Attività	• Scouting delle opportunità occupazionali; • definizione e gestione dell'accompagnamento e tutoring; • matching con le caratteristiche e propensioni del giovane.
Output	Attivazione di un rapporto di lavoro a tempo determinato, indeterminato, in somministrazione o in apprendistato.
Attori	Centri per l'Impiego e altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai servizi al lavoro in ambito regionale.

Misura 4 - Apprendistato	
4-A - Apprendistato per la qualifica e il diploma	
Obiettivo	Ridurre la dispersione scolastica dei più giovani attraverso il contratto di apprendistato di I livello, combinando esperienza lavorativa e studio per sviluppare competenze richieste dal mercato.
Attività	Progettazione del Piano Formativo Individuale ed erogazione della formazione in azienda, in collaborazione con università, fondazioni ITS, e altri soggetti. Include l'iscrizione ai percorsi di alta formazione (voucher), la partecipazione alla formazione interna, la progettazione di attività formative aggiuntive e tutoraggio. Si favorisce la collaborazione tra imprese, istituzioni formative e università per il conseguimento di titoli di istruzione e formazione professionale.
Output	Matching impresa-giovane (contratto sottoscritto), seguito da un timesheet per il tutoraggio. Conseguimento del titolo di studio/qualifica, formazione, e validazione/certificazione delle competenze acquisite.
Attori	Istituzioni Formative e Datori di lavoro che assumono giovani in apprendistato di I livello.
4-C - Apprendistato di Alta Formazione e Ricerca	
Obiettivo	Garantire ai giovani tra i 17 e i 29 anni, assunti con questa tipologia di contratto, una formazione in linea con le esigenze delle imprese, ottenendo un titolo di studio in alta formazione o svolgendo attività di ricerca.
Attività	Progettazione del Piano Formativo Individuale ed erogazione della formazione in azienda, in collaborazione con università, ITS, e altre istituzioni formative. Include l'iscrizione ai percorsi di alta formazione (voucher), partecipazione alla formazione interna, e attività formativa individuale con tutoraggio. Si favorisce la collaborazione tra imprese, istituzioni formative e università per il conseguimento dei titoli di istruzione e formazione professionale, come previsto dal D.Lgs. 81/2015.
Output	Attivazione di un contratto di apprendistato di alta formazione e ricerca, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 81/2015, per il conseguimento del titolo di studio di Alta formazione o per una attività di ricerca. Validazione/certificazione delle competenze acquisite.
Attori	Imprese che assumono giovani in apprendistato di alta formazione e ricerca. Istituzioni formative, Università, ITS o enti di ricerca.

Misura 5 - Tirocinio extra-curriculare
5 - Tirocinio extra-curriculare

Obiettivo	Agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani nel passaggio dalla scuola al lavoro, attraverso una formazione pratica. Favorire l'inserimento o reinserimento nel mondo del lavoro di giovani disoccupati e/o inoccupati.
Attività	Promozione del tirocinio con assistenza nella definizione del progetto formativo. Riconoscimento dell'indennità per i giovani in tirocinio e certificazione delle competenze acquisite. Promozione dell'inserimento occupazionale per i giovani che completano con successo il percorso.
Output	Inserimento del giovane in un percorso formativo <i>on the job</i> con attestazione delle competenze acquisite.
Attori	Soggetti promotori individuati dalle Linee guida dell'Accordo Stato-Regioni del 2017 e soggetti pubblici o privati presso cui viene realizzato il tirocinio, in coerenza con la normativa regionale e le Linee Guida sui Tirocini.

5 bis - Tirocinio extra-curriculare in mobilità geografica

Obiettivo	Agevolare i percorsi di tirocinio in mobilità nazionale e transnazionale, per favorire esperienze formative e professionali al di fuori del proprio territorio.
Attività	Promozione del tirocinio, con assistenza nella definizione del progetto formativo. Riconoscimento dell'indennità per i giovani in tirocinio e erogazione di un contributo per la mobilità. Validazione delle competenze acquisite e promozione dell'inserimento occupazionale per i giovani che completano con successo il percorso.
Output	Inserimento del giovane in un percorso formativo <i>on the job</i> , con attestazione delle competenze acquisite.
Attori	Soggetti promotori individuati dalle Linee guida dell'Accordo Stato-Regioni del 2017. I tirocini vengono realizzati presso soggetti pubblici o privati, in linea con la normativa regionale e le Linee Guida sui Tirocini.

Misura 6 - Servizio civile universale - Servizio civile regionale

Obiettivo	Offrire ai NEET fino ai 28 anni un'opportunità di cittadinanza attiva e crescita personale e professionale, tramite formazione e attività progettuali che accrescano le conoscenze e le competenze, facilitando l'ingresso nel mercato del lavoro.
Attività	Partecipazione a progetti di Servizio Civile Universale e Regionale, con formazione generale e specifica. Il partecipante è supportato da un tutor e altre figure che facilitano l'ingresso nel programma.
Output	Riconoscimento delle competenze acquisite nel SCU, riguardo alla conoscenza dell'area di intervento, del territorio, alle competenze sociali e civiche, con rilascio di attestazione o certificazione secondo quanto previsto dal progetto.
Attori	Soggetti pubblici e privati accreditati all'Albo degli enti di Servizio Civile Universale.

6 Bis - Servizio Civile Universale nell'UE

Obiettivo	Offrire ai NEET fino ai 28 anni un'opportunità di cittadinanza attiva e crescita personale e professionale in Paesi UE, tramite un percorso formativo e attività progettuali che accrescano le conoscenze e le competenze, favorendo l'ingresso nel mercato del lavoro.
Attività	Partecipazione a progetti di Servizio Civile Universale, con formazione generale e specifica, seguiti da un tutor e altre figure di supporto. I progetti prevedono attività sia in Italia che in un altro Paese UE.
Output	Riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite durante il SCU, con rilascio di attestati e certificazioni (standard, specifico, competenze). Promozione della cittadinanza europea e facilitazione della mobilità giovanile in UE per opportunità di lavoro e formazione.
Attori	Soggetti pubblici e privati accreditati all'Albo degli enti di Servizio Civile Universale. I progetti possono essere realizzati in collaborazione con un ente di accoglienza di un Paese UE.

Misura 7 - Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità**7.1 - Attività di accompagnamento all'avvio di impresa e supporto allo start up di impresa**

Obiettivo	Sostenere l'avvio di piccole iniziative imprenditoriali, promosse dai NEET, anche attraverso la concessione di finanziamenti agevolati a tasso zero.
Attività	Due modalità di attuazione previste: - la Regione/P.A. può offrire azioni personalizzate di accompagnamento allo start up d'impresa; - a livello nazionale, l'Ente Nazionale Microcredito, tramite le sue sedi territoriali, eroga formazione mirata in base alle caratteristiche locali e ai fabbisogni delle Camere di Commercio.
Output	La remunerazione a processo per le modalità A e B è regolata dal Reg. (UE) 2017/90. Per la modalità B servono il Business plan e il documento di accompagnamento; per la modalità A, il documento è necessario per il punteggio aggiuntivo nel finanziamento SELFIEmployment.
Attori	Soggetti accreditati dalle Regioni per i servizi formativi e per l'autoimpiego e l'autoimprenditorialità nei CPI; Enti accreditati per i servizi al lavoro a livello regionale e locale, come i SUAP; Enti <i>in house</i> regionali e provinciali; Unioncamere, Camere di Commercio, INVITALIA e l'Ente Nazionale per il Microcredito; Associazioni professionali e datoriali, enti bilaterali, soggetti pubblici e privati che offrono consulenza; Università, enti di formazione di secondo livello e centri di ricerca.

7.2 - Supporto per l'accesso al credito agevolato

Obiettivo	Sostenere l'avvio di piccole iniziative imprenditoriali, promosse da NEET tra i 18 e i 29 anni, anche attraverso la concessione di finanziamenti agevolati.
Attività	Attuazione della misura a livello nazionale - Fondo SELFIEmployment o a livello regionale/provinciale.
Output	Domande di accesso ai finanziamenti della Misura che abbiano ad oggetto la creazione di nuove iniziative imprenditoriali.
Attori	Invitalia; Regioni/P.A.; intermediari finanziari accreditati; società finanziarie <i>in-house</i> regionali

Misura 8 - Mobilità professionale transnazionale e territoriale

Obiettivo	Promozione della mobilità professionale all'interno del territorio nazionale o in Paesi UE.
Attività	Promozione della mobilità da parte dei Servizi per il Lavoro competenti, per aspetti come: informazione; ricerca dei posti di lavoro; assunzioni.
Output	Supporto e attivazione di un rapporto di lavoro in mobilità territoriale.
Attori	ANPAL previa intesa con le Regioni, Regioni/P.A., CPI, Eures e altri soggetti autorizzati e/o accreditati ai servizi al lavoro in ambito regionale.

Fonte: [Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#).

Dall'avvio del Programma fino al 30 aprile 2022 i giovani registrati alla Garanzia Giovani sono stati oltre 1,66 milioni, al netto di tutte le cancellazioni d'ufficio intervenute prima della presa in carico⁷. Rispetto a questo bacino, oltre 1,41 milioni di giovani sono stati presi in carico dai Servizi competenti⁸. Nello stesso periodo oltre 849 mila giovani sono stati avviati a misure di politica attiva e più di 783 mila hanno concluso almeno un intervento. Le percentuali di rifiuto delle proposte (2%) o di abbandono del programma (4,5%) sono risultate relativamente contenute (ANPAL, 2022).

Nella Tabella 5 si riportano i partecipanti complessivi al Programma in valori assoluti.

La profilazione degli utenti si basava su variabili quali genere, età, residenza, titolo di studio, condizione occupazionale precedente e durata della disoccupazione. L'indice risultante, compreso tra 0 e 1, misurava la distanza del giovane dal mercato del lavoro. I servizi competenti (Centri per l'impiego e Agenzie per il lavoro) svolgevano un ruolo centrale nella presa in carico e nell'offerta delle misure previste dal Patto di servizio. I CPI sono stati i principali attori coinvolti, con il 74,2% degli utenti che ha sottoscritto presso di essi il Patto di servizio (contro il 25,8% presso le APL). Dalle rilevazioni⁹ ANPAL emerge inoltre che i CPI hanno mediamente gestito un'utenza più distante dal mercato del lavoro rispetto alle APL, con differenze territoriali più marcate nelle regioni del Centro (ANPAL, 2022).

Nella Tabella 6 si propone una ripartizione dei partecipanti per area geografica e caratteristiche socio-anagrafiche.

Per valutare l'efficienza dei servizi, ANPAL utilizza indicatori relativi alla capacità di coinvolgere i giovani nelle diverse fasi del percorso e alla tempestività degli interventi. In media una misura di politica attiva veniva proposta 123 giorni dopo la firma del Patto di servizio; il tempo di attesa saliva a 151 giorni per i giovani presi in carico dai CPI e scendeva a 63 giorni per quelli seguiti dalle APL. Le tempistiche risultavano inoltre più lunghe nelle regioni meridionali (178 giorni, fino a 221 giorni nei CPI), mentre nel Nord-Ovest si attestavano mediamente intorno ai 62 giorni (ANPAL, 2022).

Tabella 5. La partecipazione al Programma Garanzia Giovani

Partecipanti complessivi	v.a.
Registrati complessivi	2.089.087
Registrati netti	1.663.069
Presi in carico	1.415.995
Presi in carico netti	1.322.534
Presi in carico con politica attiva	849.420
Presi in carico con politica conclusa	783.746
Giovani che hanno rifiutato/abbandonato un intervento	60.479

Fonte: ANPAL (2022).

Tabella 6. Giovani avviati per alcune caratteristiche socio-anagrafiche e area geografica (v.%)

Genere	%
M	52,0%
F	48,0%
Età	
15-18 anni	10,4%
19-24 anni	57,4%
25-29 anni	32,2%
Titolo di studio	
Istruzione secondaria inferiore	21,0%
Istruzione secondaria superiore	59,6%
Istruzione terziaria	19,4%
Livello di profilazione	
Profiling basso	14,6%
Profiling medio-basso	7,5%
Profiling medio-alto	42,4%
Profiling alto	35,5%
Area geografica	
Nord-Ovest	25,6%
Nord-Est	18,3%
Centro	19,8%
Sud e Isole	36,3%

Fonte: ANPAL (2022).

7. Cancellazioni per annullamento dell'adesione a causa di ripensamento, mancanza di requisiti, rifiuto della presa in carico o mancata presentazione al colloquio da parte dell'utente.

8. La mancata presa in carico coinvolge circa 248 mila giovani, la quasi totalità dei quali è, da un punto di vista amministrativo, in attesa di perfezionare il Patto di servizio (ANPAL, 2022).

9. Rispetto ad un valore medio dell'indice di profiling pari a 0,635, si osservano delle differenze tra le due tipologie di Servizi competenti, sia a livello nazionale, che con riferimento ai contesti territoriali. L'indice presenta valori più elevati tra i giovani presi in carico dai CPI (0,645) rispetto a coloro che hanno avuto accesso ad una struttura accreditata (0,601).

Tabella 7. Indici per misurare l'efficienza dei Servizi (v.%)

	v. %
Indice di presa in carico (presi in carico su registrati netti)	85,1%
Indice di copertura degli avviati a una politica attiva (presi in carico con politica attiva su presi in carico netti)	64,2%
Presa in carico entro 2 mesi dalla registrazione	65,7%
Intervento di politica avviato entro 4 mesi dalla presa in carico	46,5%

Fonte: ANPAL (2022).

Tabella 8. Giorni medi di attesa per l'erogazione di una misura per area geografica e tipologia di Servizio (v.a.)

	CPI	APL	Totale
Nord-Ovest	101	52	62
Nord-Est	125	110	124
Centro	96	150	97
Sud e Isole	221	77	178
Totale	151	63	123

Fonte: ANPAL (2022).

Tabella 9. Misure erogate dai Servizi competenti per tipologia (v.a. e v.%)

	v.a.	v. %
Servizi di orientamento specialistico o accompagnamento al lavoro	805.945	43,2%
Politiche attive*	1.057.632	56,8%
Totale	1.863.577	100%

*Il numero complessivo delle misure è superiore al numero complessivo dei giovani partecipanti a misure di politica attiva erogate perché lo stesso giovane può aver partecipato a più di una misura.

Fonte: ANPAL (2022).

Tra i 783.746 giovani che hanno concluso una o più politiche attive, circa 525 mila risultano occupati alle dipendenze, con un tasso di inserimento occupazionale pari al 67%. Si osserva tuttavia un divario di genere: il tasso di occupazione maschile è pari al 69,9% contro il 63,9% di quello femminile. Il 75% dei rapporti di lavoro attivati è a tempo indeterminato o in apprendistato, mentre circa il 22% riguarda contratti a tempo determinato. Tra le donne è più diffuso il lavoro part-time (41% contro il 20,8% degli uomini) [ANPAL, 2022]. I risultati occupazionali variano anche in base al tipo di misura (Fig. 20): i tassi più elevati si registrano per incentivi occupazionali (78,7%), accompagnamento al lavoro¹⁰ (78,3%) e tirocini (66,2%), mentre sono più bassi per i percorsi formativi (ANPAL, 2022).

La Tabella 7 riporta i valori percentuali ottenuti dai principali indici utilizzati per misurare l'efficienza dei Servizi.

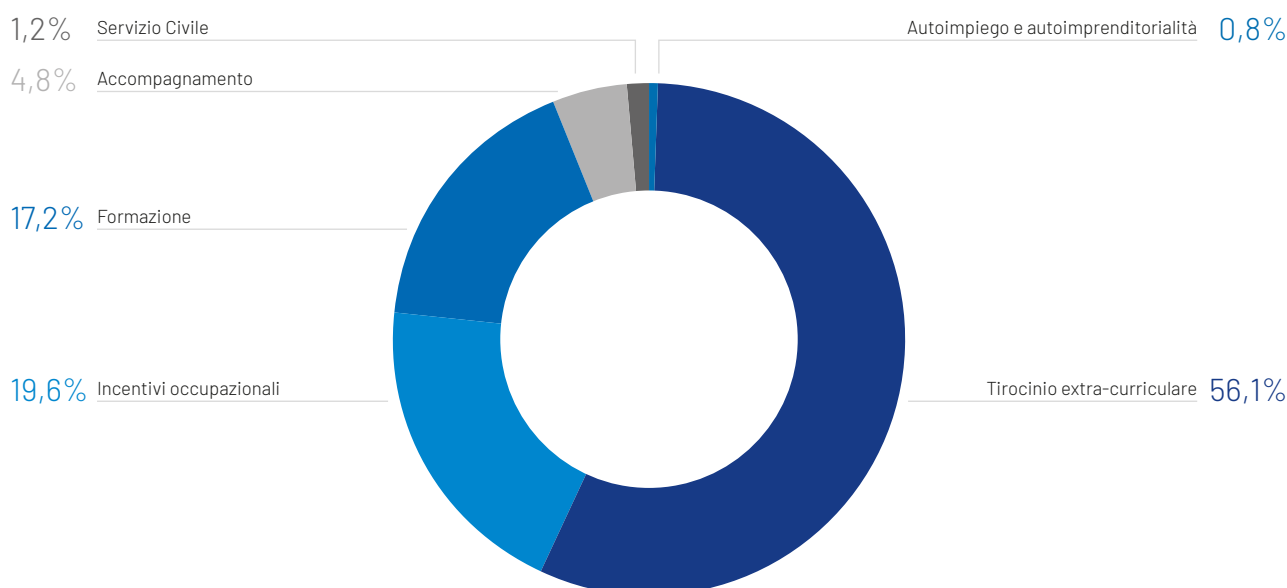
La Tabella 8 riporta il numero di giorni medi di attesa per l'erogazione di una misura nelle varie aree geografiche di presa in carico e tipologie di Servizio competenti.

Per quanto riguarda le misure erogate, i tirocini rappresentano la quota più consistente delle politiche attive attivate (56,1%), seguiti dagli incentivi occupazionali (19,6%), dalla formazione (17,2%) e dall'accompagnamento al lavoro (4,8%), mentre altre misure hanno avuto un peso marginale (ANPAL, 2022). Nella maggior parte dei casi i giovani hanno beneficiato di una sola misura (85,8%), mentre nel restante 14,2% dei casi hanno partecipato a più interventi o a più cicli del programma. Il tirocinio è la misura più frequentemente combinata con altre politiche, in particolare con incentivi all'assunzione (6,6%) e formazione (5,4%) [ANPAL, 2022].

Nella Tabella 9 si riportano in valori assoluti e percentuali le tipologie di misure erogate dai Servizi competenti.

10. L'accompagnamento al lavoro è considerato come politica attiva a sé stante solo se rappresenta l'unica tipologia di politica erogata al giovane, e se quest'ultimo, a seguito dell'accompagnamento al lavoro, ha trovato un impiego concludendo così, da un punto di vista amministrativo, il proprio ciclo all'interno del Programma. Pertanto, il tasso di occupazione per l'accompagnamento al lavoro non può rappresentare il tasso di successo della politica.

Figura 20. Politiche attive erogate per tipo di misura (in %)



Fonte: rielaborazione delle autrici su dati ANPAL (2022).

L'efficacia del programma appare differenziata tra territori e gruppi sociali. Sebbene le registrazioni siano state più numerose nelle regioni del Sud e nelle Isole tra giovani con istruzione secondaria o inferiore, i migliori esiti occupazionali riguardano soprattutto uomini tra i 19 e i 24 anni residenti nel Nord-Ovest e in possesso di un titolo d'istruzione terziaria, ossia giovani con livelli di occupabilità già relativamente elevati (ANPAL, 2022; ActionAid & CGIL, 2024).

Anche sul piano finanziario emergono significative differenze territoriali nell'utilizzo delle risorse. Le regioni più sviluppate risultano infatti aver rendicontato la quota maggiore dei fondi disponibili (77%), seguite dalle regioni in transizione (64%) e da quelle meno sviluppate (55%). Gran parte delle risorse del PON-IOG è stata destinata al finanziamento di tirocini (31%), seguiti dagli incentivi all'assunzione (23%), dalla formazione (18%) e dai percorsi di accompagnamento al lavoro (10%). Quote più contenute hanno invece riguardato il Servizio Civile (7%), le attività di presa in carico e orientamento (6%) e il sostegno all'autoimpiego (5%) [ANPAL, 2022].

Questa distribuzione delle risorse appare particolarmente rilevante se si considera che i tirocini, pur rappresentando la misura più diffusa, non hanno sempre garantito i migliori risultati in termini occupazionali: a sei mesi dalla conclusione del percorso il tasso di occupazione dei beneficiari si attesta al 66,9%, inferiore a quello registrato per gli incentivi all'assunzione, pari al 77,2% (ActionAid & CGIL, 2024). Più in generale, il programma si è concentrato prevalentemente sul sostegno alle transizioni tra istruzione e lavoro o tra disoccupazione e occupazione, soprattutto attraverso incentivi alle imprese e strumenti ponte come il tirocinio formativo extracurricolare (ISFOL, 2016). Proprio l'ampio ricorso a quest'ultimo strumento, pur rappresentando un'importante opportunità di accesso al mercato del lavoro, ha sollevato alcune criticità relative alla qualità delle opportunità offerte e al livello di tutela dei giovani coinvolti (ActionAid & CGIL, 2024).

Inoltre, diverse analisi hanno evidenziato una certa selettività del programma rispetto ai destinatari effettivamente raggiunti. Tra i beneficiari risultano infatti sottorappresentati i giovani con bassi livelli di istruzione, che costituiscono invece una quota rilevante della popolazione NEET e mostrano una minore propensione a partecipare al programma. Già nel 2016 l'ISFOL evidenziava come i giovani più lontani dal mercato del lavoro, in particolare quelli con titoli di studio inferiori all'istruzione secondaria superiore, accedessero in misura più limitata alle misure disponibili (ISFOL, 2016).

Sebbene molte delle misure della *Youth Guarantee* adottate in altri Paesi europei siano state accolte anche in Italia, la situazione italiana presenta aspetti e risultati significativamente diversi da quelli attesi, a causa della natura strutturale delle problematiche. Di conseguenza, le politiche di intervento non sembrano aver contribuito a modificare in modo sostanziale i processi alla base della condizione di *NEETness* (Salvini & Ruggiero, 2016). Il programma ha avuto un impatto importante in termini di giovani raggiunti, ma le ricadute concrete per i beneficiari, in particolare sul piano occupazionale, sono risultate meno rilevanti (Blasutig & Cervai, 2020). Il programma ha subito numerosi aggiustamenti, a partire da una fase iniziale segnata da «improvvisazione» (Rosina, 2020) dovuta alla carenza di informazioni sul

fenomeno dei NEET, sulla loro eterogeneità e sulle aspettative dei giovani. È stata sottovalutata l'esigenza di intercettare la fascia più vulnerabile degli under 30, soprattutto in un Paese dove, al termine del percorso scolastico, spesso si perde traccia del cammino successivo. Inoltre, la campagna di comunicazione, inizialmente debole, non ha risposto adeguatamente, creando aspettative mal riposte, anche a causa dell'uso del termine "garanzia". Questi limiti riflettono la necessità di una "sperimentazione del più ampio percorso di riforma dei servizi per il lavoro e delle politiche attive" (D.Lgs. 150/2015) [Rosina, 2020].

Garanzia Giovani ha avuto il merito di porre la questione giovanile all'attenzione dell'agenda politica, offrendo una risposta immediata all'emergenza della disoccupazione giovanile e contribuendo a ripensare le politiche attive per il lavoro (Ciapetti & Lizzi, 2020). Tuttavia, l'attuazione del programma ha incontrato svariate difficoltà, dato che l'Italia non disponeva ancora di una infrastruttura efficace di servizi pubblici e privati del lavoro. Il primo piano di attuazione mirava, infatti, a modificare la governance di tali servizi, in attesa di una revisione complessiva dell'impianto istituzionale (Vesan & Lizzi, 2016). Nonostante alcune buone pratiche, sono emerse criticità dovute soprattutto a carenze strutturali, resistenze all'omogeneizzazione organizzativa e alla centralità degli stage come principale canale di inserimento, il cui valore formativo e di ingresso nel mercato del lavoro è spesso limitato (Vesan, 2016; 2025).

Una delle principali difficoltà riscontrate è stato l'aggancio (*outreach*) dei NEET. Questi giovani, in particolare quelli provenienti da contesti svantaggiati, sono difficili da coinvolgere in programmi sociali e lavorativi. Le evidenze sulle strategie di aggancio più efficaci risultano ancora limitate, soprattutto in relazione alla complessità del fenomeno dei NEET, che raggruppa giovani con storie, competenze e condizioni psico-sociali molto diverse (Rosina et al., 2021). Senza specifiche strategie di intercettazione, i giovani più vulnerabili, con scarso supporto familiare e scarse esperienze lavorative, restano fuori dalle politiche pubbliche. Per raggiungerli, è necessario un approccio che non solo li spinga, ma li attragga, offrendo opportunità che li aiutino a inserirsi in percorsi virtuosi di miglioramento della propria condizione (Rosina et al., 2021).

L'analisi intermedia del Programma di Rosolen e Seghezzi (2016) sottolinea le criticità, inerenti anche alla qualità delle proposte dei servizi per l'impiego, soprattutto per quanto riguarda la valorizzazione delle competenze acquisite dai giovani attraverso i percorsi di istruzione e formazione. Le difficoltà di Garanzia Giovani nel fornire risposte efficaci sono attribuibili a fattori strutturali della società, dell'economia e del mercato del lavoro italiani, che rendono difficile proporre soluzioni adeguate, anche a causa delle forti disparità territoriali (Blasutig & Cervai, 2020). Inoltre, la logica del programma, che punta principalmente sull'attivazione dei giovani NEET più fragili e svantaggiati, ha finito per attivare in misura maggiore i giovani già motivati e con una buona dotazione di risorse, lasciando indietro i più vulnerabili (Lodigiani & Santagati, 2017; Di Padova & Nerli Ballati, 2018).

In qualche misura questa parziale capacità di centrare il bersaglio è dipesa anche dal fatto che la strategia basata essenzialmente sull'offerta di opportunità di attivazione è fondata sull'assunto implicito che il problema sia da ascrivere essenzialmente agli individui, alle loro disposizioni, motivazioni e attitudini, ai loro eventuali deficit di competenze e di altre risorse (Agnoli & Nerli Ballati, 2016; Mastropiero, 2019).

Tuttavia, Garanzia Giovani ha lasciato due eredità positive. La prima è una maggiore consapevolezza e determinazione nel potenziare i servizi per l'impiego a livello nazionale. Il programma ha messo alla prova i limiti del sistema delle politiche attive, stimolando un suo miglioramento. È stato un esperimento che, sebbene abbia avuto esiti parziali per i NEET coinvolti, ha fornito un'opportunità per ripensare e rafforzare le politiche giovanili in Italia, anche attraverso la necessità di una maggiore collaborazione tra centri per l'impiego, scuole e aziende mettendo le basi di una partnership stabile sul territorio (Rosina, 2020). Il programma ha inoltre contribuito a far crescere nel dibattito pubblico l'importanza del fenomeno dei NEET, la sua eterogeneità, la complessità, le conseguenze individuali e sociali a cui espone. La seconda eredità positiva è la nascita di numerose iniziative locali, in appoggio a Garanzia Giovani, in collaborazione con associazioni non pubbliche, che hanno contribuito a rafforzare il programma sul territorio (Rosina, 2020).

3.3.3. GIOVANI, DONNE E LAVORO 2021-2027

Dopo l'esperienza della Garanzia Giovani nel ciclo di programmazione FSE 2014-2020, il quadro delle politiche attive rivolte ai giovani è stato ridefinito con l'introduzione del Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro (PN GDL) per il periodo 2021-2027.

A partire dal 2022, con l'approvazione del PN GDL nell'ambito del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) l'Italia ha avviato una riorganizzazione della governance delle politiche del lavoro. Tale assetto ha ampliato gli spazi di autonomia regionale nell'ambito dei Programmi regionali FSE+, mantenendo al contempo una priorità specifica dedicata ai giovani (Priorità 1), dotata di una regia nazionale della spesa e di una dotazione finanziaria pari a circa 2,8 miliardi di euro (CNEL, 2026).

Cofinanziato dal FSE+, il PN GDL 2021-2027 sostiene l'occupazione e lo sviluppo delle competenze, promuovendo l'inserimento lavorativo di giovani, donne e persone in condizioni di vulnerabilità, nonché la modernizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive. Il programma si inserisce nel quadro dell'Accordo di partenariato e contribuisce all'Obiettivo strategico 4 "Un'Europa più sociale e inclusiva", in attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e degli obiettivi fissati dal Vertice sociale di Porto per il 2030: un tasso di occupazione almeno pari al 78% nella fascia 20-64 anni, la partecipazione annuale alla formazione di almeno il 60% degli adulti e la riduzione di almeno 15 milioni di persone a rischio di povertà o esclusione sociale (MLPS, 2025).

Alla luce degli effetti della pandemia e del conflitto russo-ucraino, che hanno accentuato alcune criticità strutturali del mercato del lavoro italiano, la strategia del programma si articola in cinque priorità principali: facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro; promuovere l'occupazione femminile e l'inclusione delle persone vulnerabili; rafforzare le competenze dei lavoratori, con particolare attenzione a quelle digitali e green; modernizzare i servizi per il lavoro e le politiche attive; sviluppare competenze nelle tecnologie critiche nei settori STEP. In modo trasversale, il programma promuove l'integrazione tra politiche attive e politiche sociali, il rafforzamento dei servizi di cura e il miglioramento delle competenze, con l'obiettivo di favorire una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro (MLPS, 2025).

In continuità con i Programmi operativi nazionali SPAO ("Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione") e IOG della programmazione FSE 2014-2020, il PN GDL contribuisce inoltre alle sfide poste dalla doppia transizione digitale ed ecologica e al raggiungimento di diversi Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030 (in particolare gli obiettivi 1, 4, 5, 8 e 10). La riprogrammazione dell'agosto 2025 ha rafforzato gli incentivi all'assunzione per giovani e donne e ha introdotto la priorità STEP. La dotazione finanziaria complessiva del programma supera i 5 miliardi di euro, di cui oltre 2,68 miliardi provenienti dal FSE+ e circa 2,4 miliardi di cofinanziamento nazionale.

Nella Tabella 10 si propone una sintesi delle priorità e dei destinatari del Programma.

A livello nazionale, il PN GDL si inserisce nel processo di riforma delle politiche attive promosso dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, il cui perno è rappresentato dal Programma GOL. In questo quadro, il PN opera in complementarità con gli interventi finanziati dal PNRR e dai Programmi regionali FSE+: mentre GOL finanzia prevalentemente i servizi per il lavoro e i percorsi di accompagnamento, il PN concentra le proprie risorse sulle iniziative di sostegno all'occupazione, in particolare per giovani, donne e persone più distanti dal mercato del lavoro, anche attraverso misure di sostegno all'autoimpiego (MLPS, 2025).

Il programma opera inoltre in stretto raccordo con i Programmi regionali FSE+ e con altri programmi nazionali, tra cui il Programma nazionale Inclusione, al fine di evitare sovrapposizioni e massimizzare l'efficacia dell'utilizzo delle risorse disponibili.

Tra le misure rivolte specificamente ai giovani NEET rientra l'Incentivo NEET, inserito nella Priorità 1 del PN GDL ("Facilitare l'ingresso nel mercato del lavoro: politiche occupazionali per i giovani"). La misura, già avviata nel 2023 nell'ambito del Programma operativo nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG), ha ricevuto per il 2024 un finanziamento di oltre 61 milioni di euro a valere sul PN GDL 2021-2027. L'obiettivo è ridurre la disoccupazione tra i giovani NEET promuovendone l'inserimento lavorativo attraverso contratti di lavoro di maggiore durata. Attraverso procedure previdenziali gestite dall'INPS, l'[incentivo](#) è riconosciuto alle imprese private che assumono con contratto a tempo indeterminato o con apprendistato professionalizzante giovani sotto i 30 anni che non lavorano né sono inseriti in percorsi di istruzione o formazione e che risultano registrati al PON IOG oppure hanno sottoscritto un Patto di servizio nell'ambito del Programma GOL.

Un'ulteriore iniziativa rivolta ai giovani NEET è rappresentata dalla Strategia di *outreach* per i giovani NEET, sviluppata nell'ambito delle Operazioni di importanza strategica¹¹ "Europa 27". L'iniziativa nasce dalla constatazione che, nella programmazione 2014-2020, i giovani più vulnerabili sono stati intercettati solo in parte dal PON IOG. Per questo motivo il programma prevede azioni specifiche di *outreach* finalizzate a individuare e coinvolgere i giovani più distanti dal mercato del lavoro, attraverso il coinvolgimento del Terzo Settore, delle istituzioni locali e del sistema scolastico. Con una dotazione complessiva di circa 150 milioni di euro, la strategia finanzia attività di costruzione di reti territoriali, campagne di comunicazione mirate e percorsi di presa in carico ed empowerment, con l'obiettivo di rispondere sia ai bisogni dei giovani sia alle esigenze del tessuto produttivo locale (ActionAid & CGIL, 2024).

11. Quelle di importanza strategica nell'ambito di Europa 27 sono operazioni chiave, identificate come tali per il contributo significativo che offrono al raggiungimento degli obiettivi del programma e della stessa politica di coesione: ad esempio per le risorse economiche che prevedono, per la numerosità o le caratteristiche delle persone cui sono rivolte, per la loro portata innovativa, o per la capacità di impatto sui territori. Sono soggette a particolari misure di sorveglianza e comunicazione (articolo 2, punto 5 del Regolamento Ue 2021/1060). Il Programma nazionale Giovani, donne e lavoro ne individua tre: strategia di *outreach* per i giovani NEET (150 milioni); sostegno al welfare territoriale in chiave di conciliazione dei tempi di vita (100 milioni); fondo nuove competenze (più di 1 miliardo).

 **Tabella 10. Priorità, dotazione e destinatari del PN GDL 2021-2027**

Priorità e dotazione	Destinatari
Priorità 1. Facilitare l'ingresso al lavoro dei giovani 2.800.918.293€	Giovani tra 15-34 anni, compresi cittadini di Paesi terzi, persone migranti e beneficiarie di protezione internazionale: • NEET in senso stretto, che non cercano lavoro e non partecipano ad attività formative (inattivi); • giovani che hanno appena terminato il percorso di istruzione e formazione e cercano lavoro; • giovani che, pur non cercando un lavoro, sono disponibili a lavorare; • giovani non disponibili per problemi di salute o perché impegnati in responsabilità familiari.
Priorità 2. Favorire il lavoro delle donne e delle persone in condizioni di vulnerabilità 850.278.765€	• Donne inattive, inoccupate e disoccupate e in condizioni di fragilità (vittime di violenza, con disabilità e immigrate); • persone disoccupate di lunga durata; • persone con disabilità; • persone detenute o ex detenute; • persone provenienti da Paesi terzi, migranti e beneficiarie di protezione internazionale; • persone in carico ai servizi sociali e socio-sanitari; persone LGBTQIA+; • persone delle comunità Rom, Sinti e Caminanti; • Le azioni sono inoltre dirette ai servizi per il lavoro, al Terzo Settore, alle PMI, al partenariato istituzionale ed economico-sociale.
Priorità 3. Formare nuove competenze di lavoratori nel digitale e nelle transizioni ecologiche 800.262.368€	• Lavoratrici e lavoratori di imprese che hanno riconvertito, o hanno intenzione di riconvertire, la propria attività produttiva e che hanno necessità di adeguare delle competenze del proprio personale.
Priorità 4. Modernizzare i servizi per il lavoro e le politiche attive 537.176.114€	• Servizi per il lavoro; • Istituzioni, amministrazioni locali, soggetti pubblici e privati che operano nelle politiche attive del lavoro; • Partenariato economico e sociale; • Mondo imprenditoriale; • Terzo Settore; • Enti di formazione. Le persone in cerca di occupazione, inattive, giovani, le donne e altre persone in condizioni di vulnerabilità e i datori di lavoro beneficeranno dei risultati delle misure finanziate.
Priorità 5. Assistenza tecnica 100.032.794€	

Fonte: [Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#)

3.3.4. GARANZIA DI OCCUPABILITÀ DEI LAVORATORI

L'avvio del Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) nel biennio 2021-2022, nell'ambito del PNRR, ha ulteriormente ridefinito il quadro delle politiche attive del lavoro, introducendo un nuovo strumento di portata nazionale che si affianca agli interventi già esistenti e contribuisce a rendere più articolato il sistema delle misure rivolte ai giovani e alle persone in cerca di occupazione (CNEL, 2026). GOL si sviluppa in stretto collegamento con il **Piano Strategico Nazionale sulle Nuove Competenze**, orientato alla formazione dei lavoratori, e con il **Piano Straordinario di Potenziamento dei Centri per l'Impiego**, che ne potenzia le risorse umane e le competenze degli operatori sul territorio (INAPP, 2025b). Il Programma si inserisce nel più ampio contesto del consolidamento e rafforzamento dei CPI e del sistema duale di formazione e lavoro (Vesan, 2025).

GOL è una delle principali riforme previste dal PNRR, nell'ambito della Missione 5, Componente 1, con l'obiettivo di riqualificare i servizi per il lavoro e ridefinire il sistema di presa in carico delle persone in cerca di occupazione. Adottato il 5 novembre 2021¹², il Programma disponeva inizialmente di una dotazione finanziaria pari a 4,4 miliardi di euro, successivamente incrementata di un ulteriore miliardo a seguito della rimodulazione¹³ del PNRR, destinata al rafforzamento delle competenze dei lavoratori nel periodo 2021-2025. Il Programma si fonda su linee guida nazionali, che vengono poi declinate a livello regionale attraverso specifici Piani attuativi, e prevede l'adozione di un sistema unitario di profilazione dell'occupabilità, basato anche su approcci statistico-predittivi e strumenti di intelligenza artificiale per migliorare l'accuratezza delle valutazioni e l'appropriatezza dei percorsi assegnati all'utenza (INAPP, 2025b).

Il programma è coordinato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che lo monitora, mentre l'attuazione pratica è in capo alle Regioni e Province Autonome attraverso i **Piani Attuativi Regionali** (PAR), permettendo un adattamento delle misure alle specificità dei mercati del lavoro locali.

Nella Tabella 11 si riportano i principali obiettivi del Programma.

Il Programma si rivolge a un'ampia platea di **destinatari** in condizioni di difficoltà di inserimento o reinserimento lavorativo, tra cui beneficiari di ammortizzatori sociali o di misure di sostegno al reddito, lavoratori fragili o vulnerabili come i NEET under 30, donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori over 55, nonché disoccupati senza sostegno al reddito, lavoratori autonomi a basso reddito e *working poor*. Con l'abolizione del Reddito di cittadinanza, l'accesso al Programma è stato esteso¹⁴ anche ai beneficiari degli istituti di sostegno al reddito¹⁵, ossia del Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) e dell'Assegno di Inclusione, oltre che a tutti i disoccupati, indipendentemente da genere, età e durata della disoccupazione (INAPP, 2025b).

Il Programma si basa su un sistema di assessment duale, che utilizza approcci statistico-predittivi e strumenti di intelligenza artificiale per garantire l'appropriatezza dei percorsi assegnati. La profilazione quantitativa, attuata tramite il Portale per le politiche attive, raccoglie dati su esperienze lavorative e mansioni per identificare la classe di rischio di disoccupazione. La **profilazione qualitativa**, condotta dagli operatori dei CPI tramite colloqui strutturati, questionari di verifica e check-list professionali, mira ad approfondire la condizione personale e le competenze effettive dell'utenza. In questo modo, ogni operatore del Centro per l'Impiego è in grado di finalizzare la presa in carico dell'utente e indirizzarlo verso il percorso più adatto al suo profilo, considerando che la persona potrebbe già possedere competenze spendibili sul mercato o necessitare di aggiornamenti o rafforzamenti attraverso specifici percorsi formativi (INAPP, 2025b). Questa metodologia consente di personalizzare il Patto di Servizio e il relativo percorso di politica attiva (ActionAid & CGIL, 2024; INAPP, 2025b).

GOL comprende un'offerta di **servizi integrati**, basati su una cooperazione tra servizi pubblici e privati. Prevede percorsi di accompagnamento al lavoro, aggiornamento o riqualificazione professionale, e percorsi in rete con altri servizi territoriali (sociali, sociosanitari, educativi, di conciliazione) nel caso di bisogni complessi, quali quelli di persone con disabilità o fragilità.

I beneficiari del Programma GOL sono pertanto inseriti in uno dei cinque percorsi previsti, che includono il reinserimento occupazionale; l'aggiornamento delle competenze (*upskilling*); la riqualificazione professionale (*reskilling*); il percorso di «lavoro e inclusione» per chi necessita di supporto oltre la dimensione occupazionale; la «ricollocazione collettiva» per i lavoratori coinvolti in crisi aziendali.

Nella Tabella 12 sono indicate le cinque tipologie di percorso previste dal Programma.

12. Con il Decreto interministeriale Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'Economia.

13. Decisione del Consiglio ECOFIN dell'8 dicembre 2023.

14. Con Decreto interministeriale del 29 marzo 2024.

15. Introdotti dal Decreto Legge n.48 del 4 maggio 2023, convertito in Legge n.85 del 3 luglio 2023.

 **Tabella 11. Obiettivi del Programma GOL**

Centralità dei livelli essenziali delle prestazioni	Garantire servizi uniformi in tutto il territorio nazionale. Le sue prestazioni costituiscono il livello essenziale esigibile sulla base delle risorse disponibili.
Prossimità dei servizi	Investire nei servizi digitali, sfruttando l'esperienza maturata con la pandemia, e in nuovi sportelli fisici sul territorio.
Integrazione con le politiche attive regionali	Evitare canali di intervento separati e con le stesse finalità, che rischiano di sovrapporsi e produrre inefficienze.
Integrazione con le politiche della formazione	Superare la separazione tra politiche attive del lavoro e formazione. Entrambe sostengono le persone e i loro specifici fabbisogni.
Rete territoriale dei servizi	Andare incontro ai diversi bisogni della persona, prevedendo un'offerta di servizi integrati, di conciliazione a favore del lavoro femminile, di formazione di base o professionale per chi è meno qualificato, servizi sociali e sanitari, per chi ha disabilità o altre fragilità.
Cooperazione tra pubblico e privato	Prevedere la cooperazione tra servizi pubblici e agenzie per il lavoro, soggetti accreditati alla formazione, altri soggetti riconosciuti dalle Regioni, incluso il privato sociale.
Personalizzazione degli interventi	Personalizzare gli interventi offerti sulla base delle diverse caratteristiche delle persone (per età, competenze, esigenze di conciliazione, contesto del mercato del lavoro, concrete opportunità occupazionali) cui GOL si rivolge.
Coinvolgimento delle imprese e del territorio	Coinvolgere gli operatori economici locali affinché i Centri per l'impiego diventino punto di riferimento nell'intermediare domanda e offerta di lavoro, e stipulino patti territoriali per fornire formazione dedicata condizionata all'assunzione.
Rafforzamento capacità analitiche	Sviluppare strumenti di analisi dei sistemi locali del lavoro in grado di prevedere i nuovi fabbisogni di competenze.
Innovazione, sperimentazione, valutazione	Promuovere progetti innovativi e sperimentali e valutare delle politiche per migliorarle.
Programmazione orientata ai risultati	Vincolare il finanziamento nazionale da parte dell'Ue e quello di Regioni e Province Autonome al raggiungimento di milestone e target.
Sistema informativo unitario e monitoraggio capillare	Accelerare e completare il Sistema informativo unitario del lavoro, che permette di osservare capillarmente e in tempo reale l'attuazione a livello di singolo Centro per l'impiego.

Fonte: [Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali](#)

 **Tabella 12. Percorsi previsti dal Programma GOL**

Percorsi	Obiettivi dei percorsi
Ready to work	Reinserimento lavorativo rivolto alle persone più vicine al mercato del lavoro.
Upskilling	Aggiornamento delle competenze di chi, pur distante dal mercato, possiede già abilità spendibili.
Reskilling	Riqualificazione di chi possiede competenze non adeguate alle esigenze del mercato.
Lavoro e inclusione	Supporto multidimensionale a soggetti con fragilità complesse (ActionAid & CGIL, 2024).
Ricollocazione collettiva	Supporto ai lavoratori coinvolti in crisi aziendali e processi di ristrutturazione.

Fonte: INAPP (2025b).

Il Programma ha mostrato significativi esiti occupazionali, con un tasso di occupazione stabile pari al 33,8% dei beneficiari presi in carico. Questo dato varia significativamente tra le diverse aree del paese, con tassi più elevati al Centro-Nord rispetto al Sud e alle Isole. Inoltre, i dati sui percorsi di politica attiva, che coinvolgono oltre il 67,9% dei beneficiari in almeno un percorso, indicano che il programma ha avuto un impatto positivo sul rafforzamento delle competenze e sull'occupazione, riducendo parzialmente il divario di competenze e migliorando le opportunità di inserimento lavorativo per i giovani, anche nelle regioni più depresse (CNEL, 2026).

I beneficiari raggiunti dal programma ammontano a 4,2 milioni. L'incidenza percentuale delle prese in carico relative ai primi 10 mesi del 2025 è pari al 27,5%, con forti differenze territoriali: dal 21,3% in Sardegna al 42,1% in Molise. Nel mese di ottobre 2025, le prese in carico ammontano a 166.558 unità, uno dei valori più elevati dell'intero periodo di osservazione, in continuità con il picco di luglio 2025 (169.161 prese in carico)¹⁶. La maggioranza delle prese in carico si concentra nei percorsi più vicini al mercato del lavoro. Il quadro regionale si presenta generalmente diversificato, in relazione ai diversi target prioritari previsti dai Piani di Attuazione Regionale. In tale distribuzione si riflette non solo un fattore quantitativo legato al volume di prese in carico, ma anche un fattore qualitativo legato alla tipologia di utente trattato dai servizi per il lavoro (INAPP, 2025b).

Nella Tabella 13 si riportano, in valori assoluti e percentuali, gli individui complessivi e con caratteristiche di vulnerabilità raggiunti dal Programma per ciascuna tipologia di percorso.

Tabella 13.
Individui raggiunti e con caratteristiche di vulnerabilità e percorso in v.a. e v.%.

Percorso	Individui raggiunti	%	Di cui con vulnerabilità	%
1. Reinserimento lavorativo	2.123.596,00	50,4%	1.741.118,00	82,0%
2. Upskilling	1.003.168,00	23,8%	871.313,00	86,9%
3. Reskilling	922.799,00	21,9%	878.549,00	95,2%
4. Lavoro e inclusione	153.698,00	3,6%	140.617,00	91,5%
5. Ricollocazione collettiva	10.329,00	0,2%	6.788,00	65,7%
Totale	4.213.590,00	100%	3.638.385,00	86,3%

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 31 ottobre 2025).

Tabella 14. Individui raggiunti per caratteristiche socio-anagrafiche (v.%)

Genere	Maschile	44,4%
	Femminile	55,6%
Classe d'età	15-29	30,6%
	30-54	52,7%
	55+	16,7%
Titolo di studio	Licenza media	45,9%
	Qualifica professionale	6,7%
	Scuola secondaria superiore	35,6%
	Laurea triennale	5,8%
	Laurea specialistica/magistrale	6,0%
Cittadinanza	Italiana	84,6%
	Straniera	15,4%
Durata disoccupazione	Meno di 12 mesi	71,7%
	Da 12 mesi e oltre (LTU)	28,3%

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 31 ottobre 2025).

Le donne rappresentano il 55,6% delle prese in carico, con una presenza più accentuata nelle regioni del Centro-Nord e una distribuzione più equilibrata nel Mezzogiorno, pur restando ovunque la quota femminile superiore al 50%. I giovani costituiscono il 30,6%, con valori superiori alla media in Veneto, Lombardia, Piemonte, Friuli-Venezia Giulia e Puglia. Al momento dell'ingresso nel Programma il 71,7% degli individui risulta disoccupato da almeno 6 mesi e il 28,3% da 12 mesi o più (INAPP, 2025b).

Nella Tabella 14 si riportano, in valori percentuali, gli individui raggiunti dal Programma per caratteristiche socio-anagrafiche.

Rispetto alla tipologia di percorso, circa la metà dei presi in carico è indirizzata al percorso 1 di Reinserimento lavorativo, senza differenze significative rispetto al genere. Mostrano percentuali più alte di coinvolgimento i disoccupati da meno di 12 mesi e i soggetti con livelli di istruzione terziaria (quasi tre laureati su quattro) (INAPP, 2025b).

Un ulteriore obiettivo del Programma è che il 75% dei beneficiari appartenga ad almeno una delle seguenti categorie: donne, giovani under 30, adulti over 55, disoccupati da 6 mesi e oltre¹⁷, persone con disabilità.

16. Tale andamento appare legato principalmente: all'aumento stagionale dei percettori di NASpi nei mesi estivi; alle novità introdotte dal decreto n. 174 del 21 novembre 2024 del MLPS, che prevede l'iscrizione d'ufficio alla piattaforma SIISL e l'obbligo di sottoscrizione del Patto di attivazione digitale; all'avvio, da luglio 2025, del Modulo Duale-GOL per l'annualità formativa 2025-2026, che prevede percorsi leFP e IFTS svolti in modalità duale attraverso l'alternanza rafforzata o l'apprendistato di primo livello. Come indicato nel documento "Indicazioni Operative Modulo Duale-GOL, Annualità formativa 2025-2026" (rif. D.D. n. 176 del 10.04.2025), i giovani iscritti a questi percorsi potranno concorrere al raggiungimento del target PNRR M5C1-4, a condizione che venga effettuata, per loro, la messa in trasparenza delle competenze acquisite in relazione ai moduli e alle unità didattiche effettivamente frequentate fino al 31 dicembre 2025.

17. Il Programma GOL individua come vulnerabili i disoccupati da 6 mesi e oltre.

Al 31 ottobre 2025, l'86,3% del totale dei presi in carico presentava almeno una caratteristica di vulnerabilità tra quelle elencate, raggiungendo il 91,5% nel percorso 4 di Lavoro e inclusione e arrivando al 95,2% nel percorso 3 di Reskilling. Considerando le singole dimensioni (trascurando quindi la concomitante presenza di più caratteristiche in capo alla stessa persona), si osserva come nell'insieme dei vulnerabili le donne rappresentino il 64,4%, i disoccupati da almeno 6 mesi il 37,9%, i giovani under 30 il 35,5%, gli adulti di età maggiore di 54 anni il 19,3% ed infine le persone con disabilità il 6,5%. Il peso relativo di ciascuna categoria cambia all'interno dei singoli percorsi: nel percorso 1 la componente giovanile (35,4%) è più rilevante; nei percorsi 3 e 4 invece i disoccupati da più di 6 mesi hanno un peso più elevato (rispettivamente il 58,3% e il 67,4%); nel percorso 4 si osserva anche un'alta percentuale di persone con disabilità iscritte alle liste del collocamento mirato (22,9% del totale dei vulnerabili nel percorso) (INAPP, 2025b).

Al 31 ottobre 2025¹⁸ 2,8 milioni di individui del Programma hanno avviato o concluso almeno una politica attiva tra quelle previste nei patti di servizio personalizzati, pari al 67,9% dei beneficiari. La variabilità territoriale è ampia, con alcune Regioni che registrano un'incidenza più elevata di individui coinvolti in politiche attive, come Marche, Abruzzo e Valle d'Aosta, con valori attorno all'85%, nelle P.A. di Trento e Bolzano (oltre il 96%) e in Veneto (quasi il 100%), mentre il Mezzogiorno presenta percentuali sensibilmente inferiori¹⁹. Tale variabilità può essere verosimilmente ascritta alla diversa dinamica temporale e territoriale di implementazione del Programma (INAPP, 2025b).

L'INAPP (2025b) ha analizzato l'andamento di diversi indicatori, tra cui: il tempo di attesa tra la presa in carico e l'avvio del percorso previsto e la percentuale di individui che ha avviato almeno una politica attiva. Per farlo, ha utilizzato dati per trimestre di presa in carico osservati dal terzo trimestre 2022 al secondo trimestre 2025. A livello nazionale la percentuale di individui che hanno avviato una politica è passata dal 51,3% (terzo trimestre 2022) al 78,4% dei presi in carico (secondo trimestre 2025), con una significativa riduzione dei tempi di attesa, da una media di circa 146 giorni a 11 giorni. Tale dinamica, con intensità diverse, si registra in quasi tutte le regioni. Permangono delle situazioni critiche in alcuni territori (Basilicata, Molise e Sicilia) dove, a fronte di una riduzione della durata di attesa dell'avvio della politica, si osservano ancora valori sensibilmente più bassi riguardo al numero di individui avviati ad una politica attiva.

Al 31 ottobre 2025, risultano occupati 1,71 milioni di individui presi in carico, pari al 40,9 % del totale. Di questi, 1,56 milioni hanno avviato un nuovo rapporto di lavoro dopo la presa in carico (37,1% del totale) mentre 159.170 lavoratori (3,8%) erano già occupati prima dell'ingresso nel Programma (INAPP, 2025b).

I tassi di occupazione variano a livello regionale, con livelli più bassi nel Mezzogiorno e più elevati nel Centro-Nord. Tra i percorsi GOL, il primo mostra tassi di nuova occupazione più elevati (circa il 46,7%) mentre i percorsi che supportano lavoratori più distanti dal mercato del lavoro registrano percentuali più basse (circa il 18%). Per quanto riguarda la tipologia contrattuale, circa metà dei rapporti attivati è a tempo determinato, mentre il restante è principalmente a tempo indeterminato o apprendistato. Complessivamente il 50,5% dei presi in carico ha avviato almeno un rapporto di lavoro entro 12 mesi dalla presa in carico. Il tasso di occupazione stabile nel complesso è pari al 33,8% dei presi in carico. Emergono tuttavia differenze territoriali significative che riflettono sia le diverse condizioni strutturali del mercato del lavoro sia il peso relativo dei percorsi nelle diverse aree: le regioni del Nord-Est e Nord-Ovest mostrano tassi di occupazione a 12 mesi più elevati (53-60%), mentre al Sud e Isole restano più bassi (43,8%). Circa il 39,4% di chi ha concluso una politica attiva (formazione, tirocini, altri interventi) avvia un rapporto di lavoro nei 6 mesi successivi, di cui una parte rilevante con contratti stabili (INAPP, 2025b).

18. Percentuale che sale al 70% se si integrano i dati della SAP con le dichiarazioni di avvio dei tirocini extracurricolari ricavate dall'archivio delle Comunicazioni Obbligatorie.

19. L'analisi viene confermata anche osservando l'incidenza delle politiche insieme alla presenza di un tirocinio.

Nella Tabella 15 si propone una ripartizione, in valori assoluti e percentuali, degli individui con caratteristiche di vulnerabilità per ciascuna tipologia di percorso.

Tabella 15. Individui con caratteristiche di vulnerabilità e percorso in v.a. e v.%.

P.	Individui con vulnerabilità	Donne	Disoccupati da 6 mesi e oltre	Under 30	Over 55	Persone con disabilità
1.	1.741.118,00	1.166.323,00 67%	427.654,00 24,6%	616.486,00 35,4%	350.148,00 20,1%	89.790,00 5,2%
2.	871.313,00	545.668,00 62,6%	344.337,00 39,5%	314.898,00 36,1%	184.105,00 21,1%	56.121,00 6,4%
3.	878.549,00	543.925,00 61,9%	512.096,00 58,3%	334.032,00 38%	133.688,00 15,2%	57.289,00 6,5%
4.	140.617,00	83.704,00 59,5%	94.838,00 67,4%	24.970,00 17,8%	31.371,00 22,3%	32.153,00 22,9%
5.	6.788,00	3.586,00 52,8%	781,00 11,5%	256,00 3,8%	3.708,00 54,6%	167,00 2,5%
Tot.	3.638.385,00	2.343.206,00 64,4%	1.379.706,00 37,9%	1.290.642,00 35,5%	703.020,00 19,3%	235.520,00 6,5%

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS - Sistema Informativo Unitario (dati al 31 ottobre 2025).

In sintesi, il Programma mostra risultati occupazionali significativi entro un anno dalla presa in carico, con metà dei beneficiari che trova lavoro e una buona quota di occupazione stabile. Tuttavia, i risultati variano notevolmente tra percorsi e aree geografiche, riflettendo le diverse condizioni di mercato del lavoro e le condizioni di partenza dei partecipanti. Nel complesso, i dati suggeriscono che all'applicazione delle misure di politiche attive del lavoro corrisponde una risposta positiva in termini occupazionali o di avvicinamento al mercato del lavoro, anche nelle aree più svantaggiate e colpite dal fenomeno NEET. Inoltre, si può supporre che gli sforzi prodotti per l'occupabilità portino, comunque, ad un effetto indiretto di ridurre lo *skill mismatch* e, quindi, ad aumentare le possibilità occupazionali dei giovani presi in carico da attività di politica attiva (CNEL, 2026).

3.3.5. PIANO DI EMERSIONE E ORIENTAMENTO DEI GIOVANI INATTIVI

Nel 2022 il Dipartimento per le Politiche giovanili e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali hanno adottato il Piano nazionale di emersione e orientamento dei giovani inattivi, noto come “**NEET Working**”, con l’obiettivo di contrastare il fenomeno dei NEET e ridurre l’inattività di oltre tre milioni di giovani tra i 15 e i 34 anni che non studiano, non lavorano e non sono inseriti in percorsi formativi. Il **Piano** si propone di fornire un quadro metodologico unitario e linee programmatiche per l’azione di governo finalizzate a individuare, coinvolgere e attivare i giovani NEET secondo logiche di prossimità territoriale. Il Piano nasce dal riconoscimento della complessità del fenomeno NEET, che richiede un’azione strutturata oltre il necessario e utile rafforzamento di strumenti e programmi già attivi (MLPS, 2022). La logica dell’approccio mira a costruire un intervento organico e integrato, capace di incidere non solo sugli effetti dell’inattività (e dunque andando a ridurre il numero di NEET), ma anche sulle cause sociali, culturali e territoriali che la determinano (MLPS, 2022).

Nel contesto post-pandemico, il Piano si propone di evitare il rischio di riproporre soluzioni già adottate in passato per la disoccupazione di lunga durata, puntando su un intervento che non si limiti a rafforzare gli strumenti esistenti, come Garanzia Giovani, ma che sviluppi un approccio più ampio e strutturato, capace di agire sia sugli effetti che sulle cause sociali, culturali e territoriali che alimentano il fenomeno NEET. Le politiche europee giovanili, come il programma Erasmus+, hanno giocato un ruolo chiave in questo processo, offrendo nuove **opportunità** per promuovere politiche territoriali più inclusive e innovative, con l’obiettivo di colmare il divario tra politiche giovanili e innovazione sociale.

L’intervento si fonda su un approccio integrato, definito a livello centrale dal Dipartimento per le Politiche Giovanili e attuato attraverso il **coinvolgimento**²⁰ coordinato di tutti gli **attori** presenti sul territorio.

Uno degli aspetti cruciali del Piano è il suo intento di superare la frammentazione dei servizi disponibili per i giovani, che attualmente risultano disorganizzati e distribuiti su vari livelli di governo, spesso creando confusione e disorientamento tra i destinatari. Questo fenomeno di dispersione rischia anche di portare a inefficienze e sprechi di risorse pubbliche. Il Dipartimento per le Politiche Giovanili, in questo contesto, ha assunto un ruolo di facilitatore e abilitatore di processi innovativi, promuovendo la creazione di partenariati locali, l’interscambio di buone pratiche e la costruzione di reti collaborative, all’interno di una cornice strategica nazionale condivisa. L’obiettivo è favorire interventi che siano al contempo coordinati e flessibili, in grado di adattarsi alle diverse caratteristiche territoriali e alle peculiarità dei giovani coinvolti. Il Piano si fa carico anche di sviluppare pratiche di co-progettazione, coinvolgendo direttamente le comunità locali e i giovani nel processo di definizione e attuazione delle politiche (MLPS, 2022). Il Piano si articola in due direttrici principali: da un lato, le tre fasi operative di *emersione*, *ingaggio* e *attivazione* dei giovani NEET; dall’altro, l’introduzione di processi di innovazione sociale che non si limitano a considerare i singoli individui, ma prendono in considerazione anche le iniziative collettive locali che, già in atto sul territorio, hanno mostrato la capacità di incidere positivamente sul fenomeno NEET. La fase di emersione si concentra sull’individuazione dei giovani più vulnerabili, lontani dai tradizionali canali di supporto, utilizzando alleanze non convenzionali tra istituzioni e attori locali. La fase di ingaggio, poi, punta a superare la sfiducia che molti giovani nutrono nei confronti delle istituzioni, attraverso strumenti e linguaggi più adatti al mondo giovanile. Infine, la fase di attivazione prevede l’inserimento dei giovani nei centri per l’impiego e l’attivazione di misure specifiche come Garanzia Giovani, integrate con altri strumenti, come il programma GOL (MLPS, 2022).

A supporto di queste fasi, il Piano prevede diverse iniziative, tra cui la creazione di Sportelli Giovani nei Centri per l’impiego, che offriranno supporto diretto ai giovani, una campagna informativa itinerante, e il potenziamento del portale GIOVANI2030, concepito come punto di accesso unico alle opportunità per i giovani. Il Piano punta così a costruire un sistema coerente e accessibile, in grado di raggiungere anche i giovani più distanti dai canali istituzionali, creando un ambiente favorevole per l’emersione e l’attivazione di percorsi formativi e lavorativi (MLPS, 2022).

20. Le amministrazioni coinvolte possono dare attuazione al Piano anche mediante specifici accordi di collaborazione ai sensi dell’ art. 15 L. n. 241/1990, finalizzati a definire iniziative specifiche, obiettivi operativi, tempi di realizzazione e risorse.

4. ESPERIENZE TERRITORIALI: UN'ANALISI QUALITATIVA DI ALCUNI CASI SIGNIFICATIVI

4.1. PREMESSA: MODELLI DI INTERVENTO E RUOLO DEL TERZO SETTORE PER LA PROMOZIONE DELL'EMPOWERMENT DEI NEET

L'Italia sconta una combinazione di fattori critici che ostacolano la stabilità occupazionale giovanile: bassi salari, alta incidenza del lavoro irregolare e politiche attive ancora poco efficaci. Nonostante ciò, laddove applicate correttamente, le politiche attive hanno mostrato potenzialità di avvicinamento dei giovani al mercato del lavoro anche in contesti territoriali depressi (CNEL, 2026).

Per incidere realmente sulla struttura del fenomeno, è necessario intervenire simultaneamente su tre dimensioni (Rosina, 2015; Negrelli, 2020):

- sistema produttivo: incentivare innovazione, ricerca e sviluppo del capitale umano;
- istruzione e formazione: promuovere l'accumulazione di capitale intellettuale e facilitare rapide transizioni scuola-lavoro;
- servizi di intermediazione: riqualificare i processi di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

I percorsi dei NEET sono spesso randomizzati e multidirezionali, caratterizzati da frequenti passaggi tra condizioni diverse. Pertanto, le politiche non dovrebbero seguire una logica puntuale ma processuale (Foskett & Hemsley-Brown, 2001). È fondamentale intervenire precocemente, agendo sulle scelte scolastiche e formative attraverso il *counseling* orientativo personalizzato per maturare una visione realistica del mercato e accrescere l'*employability* (Camardella et al., 2017) e la prevenzione delle *impasse*, aiutando i giovani a compiere scelte consapevoli per evitare future situazioni di stallo (Di Padova & Nerli Ballati, 2018).

Il superamento dei limiti della prima esperienza italiana di YG passa per l'adozione di una governance multiattore ispirata ai modelli svedese e finlandese (Eurofound, 2012b). Il **4P Framework** (*Public-Private-People-Partnership*) prevede la convergenza di:

- istituzioni pubbliche: regolazione e risorse;
- parti sociali e imprese: definizione dei fabbisogni e opportunità;
- Terzo Settore: progettazione sociale e animazione territoriale;
- beneficiari: partecipazione attiva alla definizione del proprio percorso.

Questa integrazione consente di condividere priorità e responsabilità, favorendo dinamiche di secondo welfare in grado di rompere l'autoreferenzialità dei servizi per l'impiego (Maino, 2015; Maino & Ferrera, 2017).

In questo contesto, gli ETS hanno un ruolo strategico. Non sono semplici esecutori, ma driver di innovazione sociale capaci di attivare risposte che gli strumenti tradizionali non riescono a fornire. Grazie allo stretto legame con il contesto microsociale, gli ETS sono in grado di segmentare il target, identificando le diverse anime della popolazione NEET, differenziare le strategie (Reboani & Sorcioni, 2014) e di intercettare gli invisibili, utilizzando canali informali e animazione

territoriale per raggiungere i giovani più disorientati che non usufruiscono dei servizi standard (Sorcioni & Terzo, 2017; Bollani & Rota, 2018).

Per i profili più critici, il solo *matching* domanda-offerta non è sufficiente poiché non agisce sugli ostacoli sociali profondi (Baici et al., 2017). Le esperienze come i progetti [NEETWork](#) e [CivicNEET](#) dimostrano che le cooperative sociali di inserimento lavorativo rappresentano un ambito privilegiato per incrementare le *capability* dei giovani, generare relazioni in cui il giovane è soggetto attivo e non oggetto passivo di interventi top-down, promuovere l'*empowerment* inteso come capacità di concorrere alla propria emancipazione (Lodigiani & Vesan, 2017).

Il passaggio da una gestione “emergenziale” a un sistema permanente di garanzia per i giovani richiede una visione sistemica. L'integrazione tra politiche attive e strumenti di inclusione, mediata dalla competenza territoriale del Terzo Settore, rappresenta la via per trasformare la condizione di NEET in un percorso di crescita e inserimento sociale. Attraverso una progettazione partecipata e sussidiaria è infatti possibile agganciare gli interventi ai reali fabbisogni socioeconomici delle diverse regioni italiane (Terzo, 2018).

4.2. METODOLOGIA

Sono state condotte nove interviste qualitative semi-strutturate a responsabili e referenti di quattro progetti emblematici attivati sul territorio italiano, selezionati in seguito a un'approfondita analisi desk che tenesse conto delle caratteristiche del target trattato, dell'età dei partecipanti, dell'eventuale copertura della fascia critica 25-34 anni, degli output raggiunti e delle tipologie di intervento.

Nella Tabella 16 si riporta il prospetto delle interviste effettuate.

 **Tabella 16. Sintesi delle interviste qualitative**

Progetto	Area	Responsabili intervistate/i	Interviste
Articolo +1	Torino	- Program Officer - Direttore Generale dell'ente capofila di uno dei partenariati vincitori	5 febbraio 2026 12 febbraio 2026
Aperti Orizzonti	Brescia	- Educatrice coordinatrice dell'équipe - Responsabile del progetto e Presidente della cooperativa capofila	3 febbraio 2026
Level Up!	Ravenna	- Funzionaria comunale - Staff del progetto - Responsabile progettazione	30 gennaio 2026
Oltre la Pandemia	Catania	- Referente dell'ente capofila per il progetto - Referente di un ente partner per il progetto	3 febbraio 2026

Fonte: rielaborazione delle autrici.

Le interviste miravano ad approfondire diversi aspetti: il contesto e le peculiarità del territorio rispetto al fenomeno dei NEET; le ragioni alla base della partecipazione e/o ideazione del progetto e della scelta del target come criterio di selezione; la risposta complessiva dei partecipanti e il loro livello di coinvolgimento; il raggiungimento degli output e degli outcome attesi; il funzionamento del progetto e il modello di governance adottato, nonché l'esperienza di partnership; l'attivazione di processi e meccanismi di monitoraggio e valutazione; l'impatto e la risonanza del progetto nel territorio; l'adeguatezza della comunicazione per il raggiungimento del bacino d'utenza; le maggiori criticità e difficoltà riscontrate; infine, un focus specifico sui partecipanti nella fascia 25-34 anni (numerosità, caratteristiche, condizioni, partecipazione a iniziative come Garanzia Giovani e così via).

4.3. FOCUS SU QUATTRO PROGETTI LOCALI

Il paragrafo, attraverso l'analisi qualitativa descritta poc'anzi, si propone di ricostruire alcune esperienze e casi studio significativi relativi ai NEET a livello locale.

4.3.1. ARTICOLO+1

Il programma Articolo+1 è nato nel 2016 a Torino per poi estendersi a Genova e nel Verbano-Cusio-Ossola come risposta strutturale a una criticità sistemica emersa dall'analisi dei monitoraggi del programma FMP (Formazione per la Mobilità Professionale). Sebbene l'FMP si occupasse di politiche attive per soggetti svantaggiati, l'evidenza empirica ha isolato i giovani in condizione di NEET come una categoria portatrice di istanze peculiari, non intercettabili tramite strumenti di welfare generico. Tale consapevolezza ha spinto la Fondazione Compagnia di San Paolo a commissionare studi di fattibilità e analisi predittive, condotte in collaborazione con istituti di ricerca specializzati e l'ASVAPP, per mappare il fenomeno e definire protocolli di profilazione scientifica.

Nella Tabella 17 si propone una sintesi del progetto Articolo+1.

 **Tabella 17. Progetto Articolo+1**

Area	Città metropolitana di Genova , Città metropolitana di Torino , Verbano-Cusio-Ossola
Periodo	Torino: aprile 2017 – dicembre 2025 Genova: aprile 2020 – aprile 2026 Verbano Cusio Ossola: gennaio 2021 – dicembre 2024
Target	NEET tra 15 e 29 anni (fino a 34 anni per il VCO) con scarsa o nessuna esperienza lavorativa, con ISEE inferiore a 25.000€.
Obiettivo	Aumentare l'occupabilità e l'occupazione dei giovani in condizione di NEET.
Tipologia di intervento	Promozione di bandi da parte della Fondazione Compagnia di San Paolo che mettono a disposizione un'offerta qualificata di servizi di politica attiva del lavoro flessibile e personalizzabile che comprendono servizi per favorire l'individuazione e l'aggancio dei giovani (anche mediante attività di <i>outreach</i> , animazione territoriale e educativa di strada); il rafforzamento delle competenze finalizzato all'aumento dell'occupabilità e all'inserimento occupazionale, l'emersione e la valorizzazione delle <i>soft skill</i> , l'orientamento esperienziale e in situazione, il tirocinio formativo breve e finalizzato all'inserimento occupazionale.
Sostegno	Programma della Fondazione Compagnia di San Paolo in collaborazione con i Comuni coinvolti.
Capofila	I Servizi al Lavoro dei partenariati coinvolti
Partner	L'intervento si rivolge a partenariati multidisciplinari composti da almeno un'Agenzia Accreditata per i Servizi al Lavoro (not for profit), almeno una Agenzia Accreditata per la Formazione Professionale (not for profit), almeno un Ente del Terzo Settore su accompagnamento socioeducativo o politiche giovanili, empowerment etc.

Fonte: rielaborazione delle autrici.

L'analisi dei modelli di intervento non convenzionali come Articolo+1 è fondamentale per comprendere come superare i limiti delle politiche pubbliche. Il target primario è stato identificato in giovani tra i 15 e i 29 anni con un ISEE inferiore ai 25.000€, con l'obiettivo di riservare almeno il 40% dei posti ai profili più distanti dal mercato. Nel VCO, su istanza dei partner locali, la soglia anagrafica è stata estesa fino ai 34 anni.

La scelta dei territori è stata guidata da evidenze statistiche e studi di fattibilità condotti in collaborazione con istituti di ricerca sociale. Il programma ha agito come ponte istituzionale, posizionandosi negli spazi di flessibilità dove le politiche pubbliche (come Garanzia Giovani o il Programma GOL) faticano a operare a causa di rigidità burocratiche. Questa capacità di aggancio ha permesso di intercettare chi restava escluso dai circuiti ordinari, trasformando la necessità territoriale in un laboratorio di innovazione sociale.

L'elemento di maggiore rottura introdotto da Articolo+1 risiede nell'adozione di un modello di finanziamento basato al 100% sul risultato. A differenza dei bandi tradizionali che finanziano le attività a costi reali, con la rendicontazione delle spese sostenute, questo approccio vincola l'erogazione dei fondi esclusivamente all'attivazione contrattuale.

Attraverso una segmentazione predittiva, i beneficiari sono stati divisi in quattro profili di occupabilità. Il "Profilo 1" identifica i giovani più vulnerabili: disoccupati da oltre 24 mesi, fuori dai percorsi formativi da almeno 12 e con bassi titoli di studio (diploma superiore o inferiore). La remunerazione varia in base alla fragilità e alla tenuta del risultato. Per un Profilo 1, l'ottenimento di un contratto superiore ai 12 mesi genera un rimborso di 8.500€, mentre contratti più brevi per profili meno distanti dal lavoro vengono remunerati circa 5.500€.

Questo modello ha garantito ai partner piena libertà operativa rispetto alle politiche pubbliche. La presa in carico di 18 mesi ha permesso di superare la logica dell'utilizzo massiccio dei tirocini investendo in percorsi personalizzati di formazione e orientamento. La flessibilità ha trasformato il rischio finanziario in un potente stimolo all'efficacia, spingendo i partenariati a investire non solo sul collocamento, ma sulla qualità dell'aggancio e sulla stabilità del rapporto di lavoro.

La struttura di governance di Articolo+1 riflette la complessità degli obiettivi prefissati, imponendo la creazione di partenariati obbligatori che integrano Servizi al Lavoro come capofila, agenzie formative, enti del Terzo Settore per l'educativa di strada e associazioni datoriali no-profit. Un'analisi di implementazione condotta con ASVAPP su Genova ha permesso di individuare tre diverse tipologie di governance adottate dai partenariati genovesi del programma:

- una di tipo orizzontale: collaborazione paritaria e condivisione diffusa della responsabilità tra i partner.
- una più "oligarchica": un nucleo ristretto di enti guida la strategia e l'esecuzione;
- una di tipo verticale: una leadership forte del capofila che coordina gerarchicamente gli altri attori.

L'esperienza ha evidenziato criticità sistemiche, in particolare la persistente difficoltà di dialogo con le scuole, rimaste ai margini della progettazione. Sono emerse inoltre resistenze territoriali specifiche: in Liguria, la minore abitudine al lavoro in rete e il timore legato al rischio finanziario del modello del *payment by results* hanno rallentato l'avvio operativo. La qualità della leadership del capofila si è rivelata il fattore determinante per superare la frammentazione dei dati e garantire la coesione tra la fase di intercettazione dei giovani e quella di collocamento lavorativo.

I risultati quantitativi del programma confermano l'efficacia della sperimentazione su diverse scale:

- Torino (Città Metropolitana), 6 partenariati attivati: circa 6.500 giovani raggiunti;
- Genova, 3 partenariati attivati: circa 670 giovani coinvolti;
- Verbano Cusio Ossola, 1 partenariato attivato: 164 giovani coinvolti. Il dato del VCO, apparentemente esiguo, è influenzato dalla bassa densità abitativa e da una distorsione statistica causata dall'elevato numero di lavoratori transfrontalieri verso la Svizzera, che riduce la platea di NEET effettivamente disponibili sul territorio.

È fondamentale distinguere tra output (contratti firmati e remunerati) e outcome (incremento dell'occupabilità). Anche i giovani che non hanno raggiunto un contratto nei 18 mesi hanno infatti beneficiato di un aumento delle competenze attraverso tirocini brevi e attività formative, uscendo dalla condizione di isolamento in cui si trovavano. I dati demografici mostrano che il Programma ha agito in modo preventivo: circa il 50% degli utenti ha meno di 22 anni, un'evidenza che indica un intervento precoce, prima che la "stagnazione biografica" diventi cronica; la fascia 28-29 anni rappresenta invece circa l'11-13% del totale.

Il valore aggiunto è il legame di fiducia: il 70-80% di chi rimane agganciato al circuito trova una collocazione formativa o lavorativa anche oltre i 18 mesi di presa in carico formale.

L'eredità di Articolo+1 è confluita nella nuova Call for Action "Unlock", che segna un'evoluzione strutturale e terminologica. A Torino, le sei partnership originarie sono state consolidate in due grandi cordate territoriali per garantire una maggiore massa critica e una gestione più coesa dei servizi. Il cambiamento di paradigma più significativo riguarda il superamento della retorica del NEET verso la definizione di "ragazzi sulla soglia". Questo nuovo approccio mira a eliminare lo stigma e a includere categorie precedentemente escluse dai parametri restrittivi, in particolare:

- studenti formalmente iscritti a percorsi accademici ma in condizione di stallo che necessitano di un supporto per riorientare la propria biografia professionale;
- soggetti che vivono passaggi critici tra scuola e lavoro o tra diverse esperienze occupazionali, non necessariamente catalogabili come NEET in senso stretto.

In conclusione, l'esperienza analizzata suggerisce che il futuro delle politiche di inclusione risieda nella capacità di gestire la "soglia", intesa come momento di vulnerabilità e transizione, piuttosto che la "condizione" statica di inattività. La sfida strategica consiste nel mantenere un'architettura basata sul risultato, integrando però una visione più fluida e meno stigmatizzante delle transizioni giovanili.

Ai fini del presente Rapporto, è stato indagato l'andamento del Programma nel contesto torinese, dove ha agito come un fondamentale laboratorio di sperimentazione empirica, analizzando *NET - Cerchiamo lavoro insieme*, uno dei sei progetti vincitori di Articolo+1 per l'area di Torino e intervistando il direttore generale di Patchanka, l'ente capofila del partenariato.

NET - Cerchiamo lavoro insieme, progetto di Casa del Lavoro di Patchanka s.c.s. costituisce un'iniziativa innovativa e sperimentale a favore di giovani alla ricerca della propria strada professionale. Integra una serie di servizi, dalla formazione al teatro e dall'orientamento all'esperienza di tirocinio. Il progetto mira a creare le condizioni affinché la persona possa acquisire mezzi personali ed esperienze utili a realizzare con successo il proprio percorso lavorativo.

Nella Tabella 18 si propone una sintesi del progetto NET -Cerchiamo lavoro insieme.

 **Tabella 18. Progetto NET**

Target	NEET 15-29 anni, residenti nella Città Metropolitana di Torino , con ISEE inferiore a 25.000€.
Tipologia di intervento	Un consulente per l'orientamento personalizzato, percorsi di orientamento e ricerca lavoro in gruppo, JobAct® e Coseeking®, metodi innovativi per incrementare l'occupabilità, tirocini finalizzati all'assunzione, workshop e corsi di formazione in azienda.
Capofila	Casa del Lavoro di Patchanka Società Cooperativa Sociale.
Partner di progetto	Diaconia Valdese, Associazione Progetto Marconi, Cooperativa Mediterraneo, Associazione La Casa delle Rane, Fondazione Cascina Roccafranca, ProjektFabrik GmbH, Associazione Educadora, Associazione Scuole Tecniche San Carlo, Izmade Impresa Sociale Srl.
Rete del Progetto	Città di Torino con il Progetto ARIA e SPAZI REALI, Ufficio Servizio Sociale Minori del Ministero della Giustizia di Torino (U.s.s.m.), Associazione Si può Fare, Light Sas, Società Cooperativa Stalker Teatro.

Fonte: rielaborazione delle autrici.

Il progetto ha intercettato oltre 1000 giovani in quasi un decennio di attività, permettendo di osservare l'evoluzione del disagio giovanile. La longevità dell'intervento ha consentito di mappare mutamenti strutturali nelle forme di esclusione sociale, trasformando il successo empirico di questa iniziativa nella base strategica per i programmi successivi come Unlock. A dimostrazione di come la continuità territoriale e la capacità di capitalizzare l'esperienza siano essenziali per trasformare la prassi operativa in politiche attive del lavoro capaci di reale impatto sistemico.

Ciò che emerge dall'analisi dei dati di Patchanka è un quadro di fragilità multidimensionale che va ben oltre la semplice mancanza di un impiego. Oltre il 70% dei giovani coinvolti presentava una situazione di inoccupazione cronica, superiore ai 24 mesi, o una totale assenza di esperienze lavorative, una condizione spesso radicata in contesti di povertà materiale (molti presentavano, ad esempio, un ISEE inferiore ai 6.000€). Questa fragilità socioeconomica si intreccia con la bassa scolarizzazione, limitata alla licenza media o a qualifiche professionali parziali, e con una significativa dimensione interculturale. Circa il 40% dell'utenza è composto da giovani di origine straniera (migranti di prima generazione o figli di migranti) che affrontano barriere linguistiche che talvolta precedono e alimentano l'esclusione sociale.

Dalle ricostruzioni emerge una «*disconnessione culturale radicale*» che agisce come barriera invisibile. Non si tratta di semplice mismatch di competenze tecniche, bensì di uno scontro tra codici di significato opposti. Da un lato sussiste un mercato del lavoro che impone linguaggi formali e standardizzati; dall'altro si osserva un disorientamento giovanile profondo che investe pratiche elementari, come l'incomprensione della necessità di rispondere a una chiamata telefonica o l'incapacità di decodificare la funzione stessa di un curriculum vitae. Questa fragilità emotiva, esacerbata da contesti ambientali degradati, sfocia spesso in una rinuncia consapevole. I giovani manifesterebbero quindi una forma mentis che preferisce l'auto-esclusione rispetto a un mercato percepito come ostile o intrinsecamente disfunzionale. Questa scelta di sottrarsi a logiche non condivise rappresenta una sfida cruciale per i servizi: l'intervento non deve solo attivare il soggetto, ma deve prima di tutto ricucire un dialogo interrotto, fungendo da mediatore culturale tra l'individuo e una società che parla un linguaggio percepito come estraneo.

«Una delle grandi questioni è di offrire un'ancora di salvezza [...], un luogo franco e sicuro dove stare, dove fermarsi. Nel senso che il mercato della ricerca del lavoro è per tutti come entrare in una specie di ruota del criceto dove corri da nessuna parte, entri in mille uffici e vieni respinto, dove il linguaggio che si usa è freddo, la relazione è fredda e sei costantemente selezionato. [...] se c'è il match, bene, altrimenti vieni espulso quindi c'è questo paradosso che risponde alle logiche del mercato per come è fatto oggi» - Intervista 9.

La strategia metodologica del progetto si è distinta per il superamento dei rigidi parametri che limitano i servizi pubblici standardizzati. Patchanka ha potuto operare in un regime di libertà creativa e flessibilità temporale. L'approccio si è basato sulla costruzione di un «luogo franco e sicuro» in cui la persona è al centro del sistema:

- relazione umana: primi contatti basati sulla conoscenza informale, senza scadenze temporali rigide (es. *bere un caffè insieme*);
- operatori come ancore di salvezza, che diventano figure di riferimento accessibili anche dopo la fine dei progetti (es. consultazioni su annunci di lavoro o supporto dopo la fine di contratti a termine);
- sperimentazione creativa, con l'utilizzo di metodologie non convenzionali, come l'adozione di tecniche di teatro applicate all'orientamento, mutate da una collaborazione con partner tedeschi, che ha permesso di lavorare sull'empowerment e sulla consapevolezza di sé.

«Il nostro ruolo dovrebbe allora offrire un luogo dove le persone si possono fermare [...] quindi impostiamo il nostro lavoro proprio nella relazione in un certo modo, cioè quando tu vieni nel nostro ufficio non è “Dammi il curriculum, Grazie, arrivederci, ti faccio sapere”. Ma è “Ci sediamo, ci beviamo un caffè, ci parliamo, ci conosciamo e da lì in avanti non ci diamo un tempo di scadenza. Proviamo a lavorare insieme.” Questo è stato, penso, l'intervento principe, il fulcro di tutti gli altri che abbiamo messo in campo. [...] Credo che l'outcome principale sia questo: quanti giovani sono tornati da noi e sono rimasti agganciati nel nostro circuito perché Diego, Cinzia, Nando, Francesco eccetera sono diventati dei punti di riferimento accessibili. [...] È fidarsi e potersi confrontare con qualcuno che è un professionista del mercato del lavoro. Io credo che questa sia la cosa più importante e in buona parte lo abbiamo raggiunto [...] per tutti coloro che hanno voluto e hanno sentito il bisogno di rimanere in contatto, di avere un riferimento con cui confrontarsi nella loro ricerca [...]» - Intervista 9.

Questo modello dimostra che antepoendo la relazione umana alla mera procedura amministrativa è possibile generare un reale aggancio emotivo e professionale, trasformando l'operatore da semplice esecutore di standard a figura di riferimento stabile.

Sotto il profilo dei risultati, il progetto ha pienamente soddisfatto gli obiettivi occupazionali richiesti dalla Fondazione, con un tasso di retention e aggancio qualitativo stimato tra il 70% e l'80% per chi ha concluso il percorso. Chi ha mantenuto i contatti con la cooperativa ha mostrato trasformazioni personali e professionali rilevanti, rientrando in percorsi di studio, tirocini o trovando occupazioni stabili. La durata pluriennale del programma ha permesso di costruire una reputazione solida, rendendo il servizio un punto di riferimento riconosciuto in tutta la città.

«Articolo+1 è stata una rivoluzione positiva perché ci ha permesso di sperimentare azioni, attività, modi, approcci totalmente diversi, totalmente liberi, totalmente creativi [...] è stato un campo di sperimentazione fortissimo» - Intervista 9.

Tuttavia, l'analisi non può prescindere dall'evidenziare alcuni elementi di criticità emersi:

- la mancanza di coordinamento tra le diverse politiche attive: la coesistenza di Articolo+1 con misure pubbliche (come Garanzia Giovani e GOL) e private avrebbe innescato in alcuni casi una sorta di competizione tra i progetti per accaparrarsi l'utenza. Inoltre, le politiche pubbliche sono spesso vincolate a standard rigidi che non hanno una logica educativa ma puramente burocratica, limitando l'efficacia degli interventi;
- le distorsioni generate dalle logiche basate sul “*payment by results*”: tale modello, se applicato in modo rigido, rischia di innescare una competizione tra enti, spingendo verso logiche di *creaming* (selezione dei casi meno complessi per garantire l'incasso) e generando sovrapposizioni paradossali tra programmi diversi che finiscono per disorientare l'utenza invece di sostenerla. Questa frammentazione e l'instabilità del finanziamento a progetto rappresentano i limiti maggiori per una presa in carico etica e duratura. Proprio in risposta a tali criticità, il nuovo programma Unlock ha scelto di superare il pagamento basato esclusivamente sul risultato.

In conclusione, l'esperienza torinese suggerisce la necessità di politiche di welfare continuative e territorializzate, capaci di riconoscere che la stabilità sociale si costruisce sulla solidità delle relazioni e non sulla mera conformità a standard burocratici.

4.3.2. APERTI ORIZZONTI

Il progetto Aperti Orizzonti è nato nel 2024 nella cornice del bando NEETWork di Fondazione Cariplo. La complessità del fenomeno NEET nel territorio bresciano ha imposto il superamento di interventi parcellizzati in favore di un approccio multi-attore. Affrontare lo stallo esistenziale di giovani che non studiano e non lavorano richiede una convergenza di competenze capace di decodificare bisogni che sfuggono strutturalmente alle maglie dei servizi tradizionali.

Nella Tabella 19 si propone una sintesi del progetto Aperti Orizzonti.

 **Tabella 19. Progetto Aperti Orizzonti**

Area	Brescia
Periodo	06/2024 - 05/2026
Target	NEET tra 18 e 29 anni in condizione di fragilità legate anche a situazioni familiari o esperienze personali negative.
Obiettivo	Informare 500 giovani, intercettarne 100 in condizione di NEET accompagnarne almeno 50, (ri)attivarne 20 rafforzandone conoscenze, competenze trasversali, abilità specifiche, fiducia in sé stessi con l'obiettivo di favorirne l'inserimento nel mercato del lavoro o la ripresa degli studi.
Tipologia di intervento	• Intercettazione tramite servizi attivi sul territorio, enti della rete di supporto, eventi, workshop e azioni comunicative mirate; • Percorsi di accompagnamento; • Attivazione: stipula di contratti di lavoro, esperienze di tirocinio formativo o ripresa degli studi.
Sostegno	Sostenuto da Fondazione Cariplo nell'ambito del Bando NEETWork.
Capofila	Il Calabrone cooperativa sociale ETS.
Partner	Cooperativa sociale La Rete, La Nuvola Nel Sacco Cooperativa Sociale, Abibook SCS - ONLUS, ArticoloUno cooperativa sociale, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piamarta Formazione a.f.g.p. Rete di supporto e fornitori di servizi: ente accreditato per i servizi al lavoro IAL, Amministrazione Comunale, Ufficio scolastico Provinciale, Fondazione della Comunità Bresciana.

Fonte: rielaborazione delle autrici.

Il modello di governance ha vissuto una transizione funzionale. Se nelle fasi iniziali la cabina di regia formale è stata indispensabile per l'avvio strategico, col tempo essa ha ceduto il passo a una dimensione di équipe multidisciplinare operativa. Questo slittamento ha reso i processi decisionali più fluidi, trasformando il coordinamento in uno spazio di scambio costante tra operatori. La cabina di regia è rimasta sullo sfondo come funzione di ascolto e disseminazione, lasciando all'équipe il compito di gestire la complessità quotidiana dell'ingaggio. In questo contesto, la cooperazione non è stata una mera clausola del bando, ma il valore strategico necessario per costruire un'azione di prossimità efficace. Il successo del modello bottom-up di Aperti Orizzonti risiede nella credibilità pregressa degli operatori, fattore che si è rivelato più determinante degli accordi istituzionali formali. Come emerso dalle interviste, disporre di professionisti che sono «cinture nere» nelle relazioni con i servizi, in particolare nel penale minorile e nella psichiatria giovanile, ha permesso di bypassare la cronica diffidenza istituzionale. Questa autorevolezza «acquisita sul campo» ha reso il progetto un interlocutore immediatamente affidabile, capace di tradurre protocolli astratti in risposte operative concrete per i servizi sociali territoriali. Questa solida base relazionale ha rappresentato il presupposto per l'ingaggio dei giovani «invisibili».

Il progetto si fonda sul superamento della logica dello sportello: il bisogno non va atteso, ma intercettato laddove si manifesta silenziosamente, attraverso un intervento che deve farsi prossimità per superare le barriere della sfiducia. Il meccanismo di intercettazione si è articolato su due binari:

- canali informali: oratori e centri sportivi, luoghi di transito dove il disagio è presente ma spesso privo di una domanda di aiuto esplicita;
- canali formali: Servizi sociali, circuiti del penale minorile e servizi di salute mentale, che hanno segnalato i profili con fragilità multidimensionali già noti al sistema.

La metodologia di coaching si è strutturata come un percorso di accompagnamento personalizzato, attraverso una fase di primo aggancio, come risposta rapida alla segnalazione e compilazione dei moduli di iscrizione; lo svolgimento di due o tre colloqui multidimensionali focalizzati sulla dimensione personale, il progresso formativo/lavorativo e il contesto familiare; la progettazione del percorso attraverso la co-costruzione di una «traiettoria di uscita» che include laboratori, percorsi di orientamento o inserimenti diretti.

Di rilievo appare la constatazione della quasi totale assenza di autocandidature spontanee al progetto, quasi come se i giovani intercettati non si percepissero come soggetti da orientare. Nella stragrande maggioranza dei casi, è stata la mediazione di una figura adulta di riferimento (assistente sociale, educatore o operatore sanitario) a fungere da motore di attivazione. Nelle interviste è stato sottolineato che in assenza di tale ponte fiduciario garantito da un adulto accreditato, il giovane rimarrebbe sospeso in un'inerzia che il mercato del lavoro, da solo, non è in grado di spezzare.

Il target di progetto (18-29 anni, con netta prevalenza di giovani under 25) ha rivelato divergenze significative rispetto ai trend nazionali, evidenziando una forte componente maschile e barriere all'accesso legate alla rigidità dei criteri di finanziamento. Oltre alle fragilità psicologiche (si pensi ai casi di ritiro sociale) ed educative (storie di abbandoni scolastici precoci), è emerso un tema critico legato alla governance dei bandi. Il progetto ha infatti dovuto respingere giovani che avevano raggiunto la quarta superiore, pur vivendo lo stesso stato di disorientamento dei beneficiari ammessi (fermi alla terza superiore). Questo evidenzia una rigidità dei criteri di finanziamento che rischia di lasciare zone d'ombra nelle politiche attive.

Dalle interviste è emerso come tra i principali ostacoli riscontrati alla tenuta dei percorsi fosse il conflitto tra urgenza economica e progettualità. Molti giovani vivono in una condizione di povertà temporale. La necessità di un guadagno immediato per sostenere il nucleo familiare li spinge verso il lavoro nero. Questa urgenza batte sistematicamente la progettualità di un tirocinio o di un corso di formazione (è stato citato un caso relativo alla patente per il muletto), i cui benefici economici si manifesterebbero solo dopo mesi.

Dal punto di vista sociologico, quella di NEET appare come una categoria di misurazione prettamente accademica in cui i giovani, di fatto, non si riconoscono. Per loro, la realtà è fatta di disallineamento e sfiducia. Il rifiuto di tirocini percepiti come sottopagati non è ascrivibile alla stereotipata "mancanza di voglia", ma una reazione razionale a un mercato del lavoro che viene percepito come distante dalle proprie aspettative di vita. Il progetto ha dunque dovuto agire come traduttore tra le istanze dei ragazzi e la realtà del mondo adulto: *«Un ragazzo che è un po' più sul versante del ritiro sociale non è uno che non ha voglia di impegnarsi. È uno che nelle relazioni fa fatica. [...] Anche il mondo del lavoro degli adulti in generale dovrebbe essere accompagnato da alcune riflessioni. E questo è un altro pezzo su cui stiamo ragionando [...] continuiamo a lavorare tanto sui ragazzi per dirgli di allinearsi al mondo e al modo in cui funziona ma non stiamo aiutando il mondo a fare un passo avanti verso i giovani»* - Intervista 6.

Il progetto ha voluto puntare sull'apprendimento esperienziale, in luogo di quello frontale, promuovendolo come strumento di riattivazione identitaria. Il Laboratorio START, focalizzato sulla socializzazione e l'ingaggio relazionale, è stato fondamentale per i profili in condizioni di ritiro sociale o con fragilità legate alla salute mentale. Ha preso forma anche un laboratorio pensato come un percorso di consapevolezza volto ad analizzare risorse e fatiche personali in relazione alle dinamiche del mercato del lavoro. Il progetto ha inoltre sviluppato la "Training Week", un'esperienza immersiva in settori come meccanica e florovivaismo. Originariamente basata sull'incontro con le aziende in aula, l'attività si è evoluta nella creazione di una redazione giovanile che entra nelle aziende per intervistare i professionisti, ribaltando il rapporto di forza e stimolando una curiosità attiva. In sostanza, sembra che le esperienze laboratoriali concrete riescano a riallineare le percezioni dei partecipanti: *«Perché poi uno deve mettere le mani in pasta [...], cioè le cose che agganciano di più probabilmente sono proprio quelle esperienze un po' più concrete, perché di fronte all'esperienza concreta si costruiscono anche meno alibi [...] e aiuta un po' anche a far fronte a questa fatica, che non è solo la fatica dell'ingaggio, ma è anche la fatica del riconoscere il punto di partenza e, allo stesso tempo, di trovare dei luoghi in cui far fare delle esperienze, anche lavorative, che siano in grado di accogliere»* - Intervista 6.

La valutazione complessiva del progetto prevedeva un monitoraggio esterno da parte del Social Innovation Lab di Cariplo, che ha confermato l'efficacia del programma nella generazione di impatti di lungo periodo. Un dato emerso con forza riguarda i minori stranieri non accompagnati. Sebbene il progetto abbia prodotto per loro risultati tangibili (autonomia sul territorio, corsi sicurezza), la mancanza di un mediatore linguistico-culturale è stata identificata come una lacuna critica nella pianificazione delle risorse, una lesson learned essenziale per il futuro. Un ulteriore nodo critico sistemico è rappresentato dall'assenza della scuola come attore proattivo. Spesso gli istituti scolastici operano come un bacino di provenienza passivo per i NEET cronici, trattenendo gli studenti allo scopo di mantenere i numeri di iscrizione (evitando la perdita di classi) senza però attivare protocolli di prevenzione o segnalazione precoce dell'abbandono. Questa inerzia scolastica trasforma potenziali fragilità in stalli cronici.

L'esperienza di Aperti Orizzonti confluirà nel programma Zero NEET di Regione Lombardia, dove Il Calabrone agirà ancora una volta come capofila in virtù dell'autorevolezza acquisita. La continuità operativa è garantita dalle linee che ricalcano le aree di intervento di Aperti Orizzonti. Questo passaggio segna una transizione di policy fondamentale: il superamento della logica "inizio-fine" dei progetti in favore di una stabilità basata sulla teoria del cambiamento.

Dalle interviste è emerso che le sfide del prossimo futuro non risiedono solo nell'adattare i giovani a un mercato del lavoro rigido, ma nel sensibilizzare il mondo degli adulti (imprese in primis) affinché impari ad accogliere le fragilità emergenti. Il successo di un intervento territoriale dovrebbe basarsi sulla capacità di una comunità di impedire che il disorientamento giovanile si trasformi in una condanna permanente.

4.3.3. LEVEL UP!

Il progetto *Level Up!*, nato nel 2023 con la partecipazione del Comune di Ravenna all'Avviso pubblico di ANCI e del DPGSCU, si inserisce nel contesto territoriale di Ravenna come una risposta strategica e innovativa alla condizione dei giovani NEET, con l'obiettivo di intercettare, coinvolgere e attivare tale target.

Nella Tabella 20 si propone una sintesi del progetto Level Up!.

 **Tabella 20. Progetto Level Up!**

Area	Comune di Ravenna
Periodo	27/08/2024 - 31/08/2025
Target	NEET tra i 16 e i 35 anni
Obiettivo	Supportare, accompagnare e facilitare giovani NEET nel reinserimento in percorsi formativi, di ricerca attiva del lavoro, di ingresso nel mondo del lavoro e in esperienze di cittadinanza attiva.
Tipologia di intervento	Le fasi del percorso: • Reset - Pillole di Esperienza: momenti laboratoriali iniziali con modalità ludiche per favorire la conoscenza reciproca (musica, podcast, make-up, videomaking, fotografia, cucina, falegnameria, trekking, pet therapy etc.). • Restart Zone: laboratori professionalizzanti con percorsi differenziati hanno permesso ai partecipanti di sperimentare manualità e creatività in vari ambiti: - Comunicazione digitale e videomaking; - Mestieri: falegnameria e cucina; - Artistico-culturale: Djset e musica; - Green: orto e camminate all'aperto. • Level Up!: percorsi individuali, possibilità di seminari su volontariato, Servizio Civile, tirocini remunerati di 3 mesi, percorsi formativi, ricerca attiva del lavoro. Il percorso prevedeva un impegno formale dei giovani attraverso la sottoscrizione delle "Regole del Gioco", un patto di partecipazione, in cambio di indennità erogate come borse di studio (fino a 1.200€) o voucher formativi.
Sostegno	Cofinanziamento da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale. "LINK! Connettiamo i giovani al futuro" di ANCI.
Capofila	Comune di Ravenna
Partner	Coop. Librazione, Consorzio Selenia

Fonte: rielaborazione delle autrici.

Nonostante il territorio sia caratterizzato da una ricca offerta di servizi e una forte vocazione turistica e lavorativa, è emersa la necessità di affrontare le fragilità sommerse di una categoria eterogenea di giovani. Se infatti il ravennate risulta ricco di opportunità, emergono difficoltà per i giovani nel districarsi e orientarsi tra le varie offerte.

Il progetto è stato preceduto da una ricerca qualitativa finanziata dalla Regione Emilia-Romagna, che ha evidenziato l'estrema diversità della categoria NEET. Per «*stanare*» i profili più complessi, il progetto ha adottato un linguaggio

radicalmente non istituzionale. La strategia di comunicazione è stata il perno attorno al quale è ruotata la capacità di attrarre ben 170 candidati, di cui 60 selezionati in base ai requisiti di inattività. Un fattore particolarmente rilevante è rappresentato proprio dal cambio di paradigma comunicativo. Il nome iniziale del progetto, “Nice to Meet You”, è stato sostituito in corso d’opera con “Level Up!”, attingendo all’immaginario dei videogame per risultare meno istituzionale e più attrattivo. Tale scelta ha trasformato la percezione del progetto da “servizio di recupero” a “sfida di crescita personale”, permettendo di intercettare e ingaggiare i giovani su un piano di parità comunicativa e permettendo di superare la diffidenza verso la pubblica amministrazione. Tra gli elementi chiave della comunicazione adottata emergono:

- neutralità e inclusività: l’utilizzo del personaggio “Stellina”, un’icona priva di genere, età o categoria di appartenenza, ha garantito un’accoglienza universale, eliminando ogni barriera d’ingresso identitaria;
- *gamification*: l’adozione di un’estetica ispirata alla graphic novel e al gaming ha trasformato il percorso in una sequenza di “obiettivi” e “livelli”, parlando lo stesso codice linguistico del target di riferimento;
- “alleggerimento” semantico: la scelta di non utilizzare il termine NEET nella comunicazione pubblica ha consentito di rimuovere lo stigma istituzionale, focalizzando l’attenzione sulle potenzialità piuttosto che sulla mancanza di status lavorativo.

Un ulteriore elemento interessante è rappresentato dalle “Regole del Gioco”, ridenominazione del contratto formativo che prevedeva un’indennità di 1.200€. Questo incentivo economico, lungi dall’essere un semplice sussidio, è stato configurato come il primo riconoscimento tangibile della dignità lavorativa del giovane, una sorta di «*primo stipendio*» volto a valorizzare il tempo e l’impegno profuso nonché un elemento utile per garantire l’agency e la persistenza nel percorso. Queste modalità di ingaggio hanno permesso di intercettare un ventaglio di fragilità particolarmente eterogeneo, che ha richiesto una profilazione accurata delle necessità emergenti.

La «*scommessa*» strategica del progetto di espandere la fascia d’età ammissibile fino ai 35 anni ha avuto il merito di aver rivelato una realtà spesso sottostimata. Il target “giovane adulto” (24-35 anni) ha rappresentato infatti oltre il 50% dei partecipanti (con il 32% nella sola fascia 30-35 anni).

La mappatura delle diversità intercettate ha evidenziato tendenze e barriere specifiche:

- giovani under 18 in situazioni di dispersione scolastica precoce e assenza cronica di supporto familiare e/o di modelli di riferimento positivi;
- giovani madri (specie straniere) con elevati carichi di cura, in condizioni di isolamento socioeconomico e barriere logistiche per mancanza di supporto all’infanzia;
- profili *high-skill* isolati, con elevate competenze tecniche e/o digitali ma con importanti lacune relazionali o neurodivergenze non diagnosticate o non accettate dalle famiglie;
- giovani adulti over 30 con vissuti pregressi complessi, sfiducia cronica nel sistema e minore propensione alla socializzazione spontanea rispetto ai più giovani.

Un elemento trasversale rilevato tra i profili è la mancanza di vita sociale e una profonda sfiducia nel futuro. Per questi motivi il progetto ha voluto dare priorità alla socializzazione come preconditione necessaria per qualsiasi intervento di formazione professionale, strutturando laboratori che fungessero da ponti verso la riconnessione sociale.

Dalle interviste è emerso come il successo dell’iniziativa sia attribuibile anche a una collaborazione forte e trasversale tra i diversi attori coinvolti. Particolarmente interessante appare infatti la governance della rete, che ha visto il Comune di Ravenna come regista di una sinergia tra Terzo Settore (es. ARCI, Rete Alma) e istituzioni e l’esercizio di una flessibilità *burocratica* che ha permesso, ad esempio, di elaborare una soluzione tecnica con i CPI per l’attivazione di tirocini retribuiti per giovani che non erano precedentemente presi in carico dai servizi sociali. Questo *workaround* ha rimosso un ostacolo normativo che solitamente esclude i NEET “invisibili”, non ancora censiti dal sistema assistenziale, permettendo una reale inclusione basata sul bisogno e non sull’iter amministrativo. Nelle interviste è stata inoltre rimarcata l’importanza del ruolo svolto da operatori e tutor, fondamentale per il monitoraggio costante del progetto e il mantenimento dell’ingaggio dei partecipanti: «*Secondo me ha funzionato perché c’è stata una collaborazione enorme fra noi, i tutor, i vari collaboratori ma anche gli stessi insegnanti dei laboratori. Cioè c’è stata veramente la volontà di lavorare insieme per questo gruppo di ragazzi, tutti avevamo lo stesso obiettivo*» - Intervista 3.

Il progetto ha registrato esiti definiti nelle interviste come «molto positivi». I risultati conseguiti dimostrano l'efficacia di un modello che mette al centro la persona piuttosto che il mero adempimento procedurale:

- capacità di *retention*: il 98% dei NEET coinvolti ha terminato il percorso;
- attivazione professionale: avvio di nove tirocini formativi e numerosi inserimenti lavorativi stagionali;
- empowerment e rientro formativo: casi documentati di re-iscrizione scolastica e avvio di percorsi di Servizio Civile che indicano una riattivazione del progetto di vita a lungo termine;
- agency individuale: l'uso dei voucher personalizzati ha permesso acquisti mirati, trasformando l'interesse del singolo utente in un investimento professionale concreto (ad esempio, l'acquisto di una macchina fotografica professionale o l'iscrizione a una scuola di falegnameria);
- la creazione di un'infrastruttura sociale autonoma: la nascita spontanea di gruppi di messaggistica e la prosecuzione di attività come il *podcast del venerdì* presso l'Informagiovani dimostrano che il progetto ha generato una rete di supporto tra pari che sopravvive alla conclusione del finanziamento, contrastando efficacemente l'isolamento sociale cronico: *«Si è registrato un significativo aumento della socializzazione, della capacità di fare gruppo con la nascita spontanea di momenti di condivisione e supporto reciproco. I partecipanti hanno mostrato spirito di collaborazione e solidarietà anche nei piccoli gesti quotidiani, come l'aiuto negli spostamenti, nella gestione dei materiali. Le attività di gruppo sono state svolte con entusiasmo e partecipazione attiva. Molti ragazzi hanno continuato a frequentare i luoghi del progetto anche dopo la sua conclusione, dimostrando un reale attaccamento»* - Intervista 3.

In conclusione, il progetto Level Up! dimostra che l'efficacia delle politiche giovanili risiede nella capacità di personalizzare l'intervento. L'approccio su misura adottato ha permesso di trattare ogni partecipante non come un'unità statistica, ma come portatore di una storia unica, richiedente soluzioni ad hoc. Il successo degli interventi non dovrebbe misurarsi esclusivamente nei dati occupazionali ottenuti, ma anche nella capacità di accendere (o riaccendere) una «scintilla di fiducia». Come sottolineato dalla valutazione qualitativa e dai feedback dei servizi specialistici, il progetto ha prodotto un cambio di percezione del sé: giovani che si consideravano invisibili hanno scoperto il proprio valore e la propria agency. Questa ricostruzione della fiducia individuale e sistemica è l'elemento imprescindibile per qualsiasi politica di inclusione che aspiri a una trasformazione duratura del tessuto sociale giovanile: *«La psicologa dell'Asl che ne aveva in carico qualcuno ha scritto a tutti dicendo che il progetto ha svoltato per qualcuno di loro. Quando ti arriva una comunicazione così dici: ok, abbiamo raggiunto l'obiettivo»* - Intervista 1.

4.3.4. OLTRE LA PANDEMIA

Il progetto Oltre la Pandemia costituisce un'iniziativa finalizzata alla riattivazione sociale e professionale dei giovani NEET nelle città di Napoli, Catania e Palermo. In una fase storica in cui la vulnerabilità giovanile assume connotati di cronicità, l'iniziativa ha sancito l'importanza di una cooperazione strategica tra grandi attori della filantropia e del Terzo Settore. Il progetto nasce dunque dalla necessità di contrastare l'inattività giovanile post-pandemica. La scelta di focalizzarsi su Napoli, Catania e Palermo risponde a una lettura sociologica dei territori in cui la pandemia ha agito da catalizzatore di una stasi profonda. L'efficacia dell'azione sociale in queste geografie del bisogno ha trovato il suo presupposto nella flessibilità operativa garantita dai finanziatori privati, permettendo alla rete dei partner di agire con una agilità preclusa ai canali ministeriali tradizionali.

Nella Tabella 21 si propone una sintesi del progetto Oltre la pandemia.

 **Tabella 21. Progetto Oltre la Pandemia**

Area	Napoli, Catania, Palermo
Periodo	Fine 2022 - maggio 2026
Target	Giovani dai 16 ai 34 anni, vulnerabili, NEET, con bassa scolarizzazione e con disagio sociale, culturale ed economico.
Obiettivo	Rafforzare e consolidare un sistema di interventi educativi e formativi in Sicilia e in Campania per 175 giovani. Sostenere la riattivazione sul piano motivazionale, formativo e professionale, aumentare il potenziale di occupabilità e capacità di ricerca attiva di lavoro e favorire l'inserimento lavorativo di giovani con bassa scolarizzazione e provenienti da contesti di marginalità e disagio sociale, culturale ed economico.
Tipologia di intervento	Svolgimento delle attività in alcune delle aree più disagiate e problematiche delle città di Napoli (Quartieri Spagnoli e Settima municipalità), Catania (Centro) e Palermo (quartiere Albergheria-Ballarò). Aggancio dei giovani nei luoghi di ritrovo. Redazione di un primo piano di azione personalizzato per ciascun giovane coinvolto, con interventi diversificati a livello territoriale. Produzione di servizi video e fotografici per documentare le attività realizzate dal progetto e registrare i risultati ottenuti.
Sostegno	Sostenuto dal Fondo di Beneficenza ed opere di carattere sociale e culturale di Intesa Sanpaolo e da Fondazione CON IL SUD.
Capofila	Implementato da Fondazione AVSI
Partner	Partnership con organizzazioni locali nelle città di Napoli, Catania e Palermo (Associazione CNOS-FAP Regione Sicilia, Associazione Quartieri Spagnoli ONLUS, Associazione Santa Chiara, Centro Orizzonte Lavoro, CONSVIP, Ispettorica Salesiana Sicula San Paolo).

Fonte: rielaborazione delle autrici.

Il progetto si configura come risposta strutturata alle criticità sociali esacerbate dall'emergenza sanitaria, superando la mera logica assistenziale per puntare alla riattivazione dei soggetti, trasformando il partecipante da utente passivo a profilo attivo e dotandolo di strumenti utili a ricostruire la propria percezione di sé. In questa architettura, la riattivazione sul piano motivazionale precede l'acquisizione di hard skill. L'obiettivo di fondo è il potenziamento dell'agency e dell'empowerment individuale. In contesti di esclusione, le esperienze negative o i fallimenti pregressi agiscono come una barriera cognitiva. Restituire stima di sé al beneficiario è la leva fondamentale per renderlo nuovamente occupabile. La scelta dei settori formativi (es. cura della persona e animazione) risponde a una logica di mercato pragmatica, connettendo il desiderio di riscatto dei singoli con le reali necessità occupazionali dei territori di riferimento. Il percorso è stato pertanto strutturato in moduli progressivi:

- Socializzazione e laboratori mirati. «Si comincia con il progetto lavorativo quindi come si costruisce un progetto professionale e poi si continua con le soft skills per conoscersi [...] molti ragazzi sottovalutano esperienze anche informali che hanno fatto ma che gli hanno dato delle skills, delle opportunità e delle competenze. E quindi a volte anche quando scrivono un curriculum o si presentano tendono a sottovalutare e sottostimare delle esperienze e delle competenze che invece se presentate adeguatamente gli potrebbero permettere un inserimento più facile e

più adeguato nel mondo del lavoro». Oltre al bilancio di competenze, i giovani sono stati coinvolti nell'utilizzo di vision board per visualizzare graficamente il proprio futuro professionale. Particolare attenzione è stata posta alla web reputation e al personal branding, strumenti critici per la costruzione di un'identità digitale spendibile. «E poi si comincia con la redazione di un curriculum, di una lettera di presentazione, la partecipazione ad un colloquio individuale e di gruppo. Queste sono molto amate come lezioni perché sono molto pratiche, sono molto laboratoriali e di solito vengono svolte da recruiter professionisti, per cui è anche un'occasione di conoscere e di confrontarsi con persone che un domani potrebbero trovarsi di fronte» - Intervista 5.

- Orientamento e bilancio delle competenze, attraverso seminari per la ricerca attiva e il riposizionamento professionale in cui sono coinvolti enti del territorio quali Centri per l'Impiego, Agenzie interinali, consulenti del lavoro etc. *«in modo da dare ai partecipanti dei riferimenti sui territori» - Intervista 5.*

«Ci siamo resi conto che in realtà molte di queste cose, che sono basilari per entrare nel mondo del lavoro, tanti di questi ragazzi, anche quelli che arrivano da situazioni di alfabetizzazione e di scolarizzazione più elevate, non erano mai riusciti a farle. Qui è capitato che anche persone già laureate ci avessero detto "nessuno mi aveva mai dedicato del tempo per dirmi come si scrive un curriculum o come ci si presenta a un colloquio"» - Intervista 5.

«Anche l'incontro con il consulente del lavoro, che può sembrare una cosa banale, in realtà non lo è. Molte persone, anche quelle che lavorano da qualche tempo, non hanno mai capito come si legge una busta paga o quali sono gli elementi fondamentali di un contratto, i diritti e doveri del lavoratore. Per cui questo, addirittura, lo abbiamo trasformato anche in un workshop» - Intervista 5.

- Formazione professionalizzante: corsi per settori individuati per l'alta domanda locale. Sono stati introdotti workshop sull'Intelligenza Artificiale, volti a mostrare ai partecipanti come le nuove tecnologie stiano ridefinendo le rotte del mercato del lavoro e le opportunità di auto-imprenditorialità. Si consideri che, nel contesto siciliano, il focus sul settore socio-educativo è stato supportato da percorsi da 60 ore con rilascio di certificazioni specifiche. Rilevante inoltre la certificazione in disostruzione pediatrica, percepita come un reale game-changer per l'occupabilità in asili e ludoteche.
- Tirocini: inserimenti in azienda per testare le competenze in contesti reali. Il coinvolgimento del settore privato tramite tirocini mirati ha garantito che la formazione non rimanesse un esercizio teorico, ma un ponte tangibile verso la contrattualizzazione.

Nel napoletano, il progetto ha visto una netta prevalenza di giovani tra 16 e 22 anni provenienti da situazioni di dispersione scolastica precoce, spesso a rischio di coinvolgimento in attività irregolari. In Sicilia, invece, è emersa una chiara prevalenza di giovani tra 25-35 anni, in maggioranza donne, incluse giovani madri con carichi familiari e di cura e giovani scoraggiati, talvolta scolarizzati ma privi di orientamento o reduci da fallimenti lavorativi.

La Tabella 22 riporta il dettaglio delle attività svolte nelle tre aree coinvolte dal progetto Oltre la Pandemia.

 **Tabella 22. Attività svolte nelle aree coinvolte dal progetto**

Napoli	Coinvolgimento di circa 70 giovani in percorsi di animazione e socializzazione, recupero di motivazione, soft skills, orientamento, laboratori di pre-formazione. Previsione di interventi di formazione professionale nel settore artigianale, creativo e tessile (30 giovani), tirocini presso botteghe e aziende locali (13 giovani) e percorsi di accompagnamento al lavoro.
Catania	Azioni di orientamento trasversale per 65 giovani, soprattutto donne, con corsi sulla ricerca attiva di lavoro, soft skills, alfabetizzazione digitale. Per 30 giovani corsi di formazione professionale nel settore dell'assistenza e cura alla persona. Per 13 giovani tirocini presso famiglie e strutture educative e accompagnamento al lavoro.
Palermo	Azioni di orientamento trasversale per 40 giovani. Attivazione di uno sportello/punto di ascolto ad accesso libero, rivolto a donne e madri in condizioni di genitorialità precoce, disoccupazione, emarginazione e sfruttamento.

Fonte: rielaborazione delle autrici.

Il monitoraggio del progetto è stato condotto attraverso un sistema interno (attraverso diari di bordo, focus group, database dei beneficiari) ed esterno, affidato ad Altis Advisory, spin-off dell'Università Cattolica che ha utilizzato il framework della teoria del cambiamento per misurare le trasformazioni reali nella vita dei giovani. La valutazione ha indagato dimensioni di outcome e impatto attraverso questionari anonimi e analisi dei percorsi individuali. I dati quantitativi, derivanti dal rapporto di mid-term, evidenziano:

- capacità di intercettazione: sono stati intercettati 175 giovani e 99 presi in carico;
- tasso di riattivazione del 70%: la maggior parte dei beneficiari ha interrotto la condizione di inattività, riacquisendo fiducia nelle proprie capacità;
- placement occupazionale (30-40%): una quota significativa ha ottenuto contratti a termine o inserimenti lavorativi immediati post-tirocinio;
- re-iscrizione a percorsi formativi: casi significativi di giovani che hanno ripreso gli studi superiori o si sono iscritti a percorsi universitari.

Ai fini del presente Rapporto, si è deciso di approfondire l'andamento del progetto nella realtà catanese, date le caratteristiche e la fascia d'età degli utenti coinvolti. Per tale ragione, una delle interviste è stata rivolta alla referente del Centro Orizzonte Lavoro di Catania. In tale confronto è stata delineata una realtà eterogenea del territorio etneo, nel quale l'inattività è spesso l'esito di percorsi interrotti o di profonde crisi di orientamento. A Catania la coorte non è un insieme omogeneo di inattivi per scelta, ma un mosaico di fragilità:

- NEET temporanei: giovani diplomati, spesso reduci da percorsi di studio percepiti come "sbagliati" o distanti dalle proprie inclinazioni, che vivono una fase di stallo dopo esperienze lavorative precarie e insoddisfacenti: *«Il dato più frequente è quello di giovani che magari si sono diplomati e poi hanno trovato una prima occupazione e una prima opportunità. Non era quello che cercavano, non si sono trovati bene e quindi lasciano e arrivano da noi, magari in cerca di una possibilità di ricollocarsi, a volte anche dicendoci "probabilmente ho fatto una scelta sbagliata, il mio percorso di studi non era quello che dovevo fare e quindi adesso mi ritrovo [...] con un diploma che non è quello che avrei voluto, non è quello che mi piace"» - Intervista 5.*
- Soggetti con bassa scolarizzazione, con la sola licenza media o qualifiche professionali interrotte precocemente. In tale gruppo, il senso di inadeguatezza verso il sistema formativo costituisce un deterrente psicologico importante.
- Dimensione di genere e carichi di cura: il target catanese è fortemente caratterizzato dalla presenza femminile. Per queste giovani donne, l'inattività non è quasi mai una scelta, ma l'esito di pressioni strutturali. La necessità di aiutare la famiglia, di prendersi cura dei figli nei casi di maternità precoce etc. costituiscono barriere difficili da superare nel mercato del lavoro tradizionale.

A Catania, l'intervento ha permesso di intercettare non solo la marginalità urbana, ma anche i giovani provenienti dalle zone limitrofe, spesso isolati dalla mancanza di opportunità e servizi. Inoltre, come anticipato poc'anzi, nel territorio etneo la fascia d'età prevalente dei NEET coinvolti è quella che va dai 25 ai 35 anni.

Senza una guida capace di valorizzare le attitudini individuali, il giovane percepisce il mercato del lavoro come un ambiente indecifrabile. Comprendere questi profili è il prerequisito fondamentale per progettare percorsi di riattivazione che agiscano sulla motivazione prima ancora che sulla tecnica. Dalle interviste è emersa la sedimentazione di una comunità educante territoriale indispensabile per l'intercettazione dei NEET *hard-to-reach* in contesti di marginalità. La rete ha saputo connettere parrocchie, servizi sociali, Centri per l'impiego, Agenzie per il lavoro e associazioni locali in un network organico. In territori dove lo Stato è talvolta percepito come un'entità distante, la capacità dei partner di vivere il quartiere permette di superare le barriere della diffidenza. Questa capillarità relazionale ha consentito una segmentazione dei beneficiari, differenziando gli interventi non solo per età, ma per specifico profilo di vulnerabilità.

Un ulteriore elemento particolarmente rilevante del progetto consiste nella capacità di mantenere attiva la rete anche post-intervento, garantendo continuità relazionale. Al termine formale delle attività, i beneficiari restano nei radar dei partner territoriali, garantendo un supporto continuo in grado di prevenire le ricadute nell'inattività. Il progetto ha dunque dimostrato che la riattivazione dei NEET è possibile attraverso un modello che metta al centro la persona e la sua dignità.

4.4. I CASI A CONFRONTO: MODELLI DI INTERVENTO, GOVERNANCE E MECCANISMI DI FUNZIONAMENTO

L'analisi dei quattro casi studio – *Articolo+1*, *Aperti Orizzonti*, *Level Up!*, e *Oltre la Pandemia* – consente di mettere in luce alcune convergenze rilevanti, ma anche differenze significative nei modelli di intervento adottati per affrontare il fenomeno dei NEET a livello territoriale. Il confronto tra queste esperienze permette non solo di individuare elementi comuni di efficacia, ma anche di evidenziare i diversi meccanismi attraverso cui gli interventi producono i propri esiti, contribuendo così a una migliore comprensione delle condizioni che favoriscono l'attivazione e l'inclusione dei giovani.

Un primo elemento di differenziazione riguarda il **target di riferimento** e le **strategie di aggancio dei beneficiari**. Sebbene tutti i progetti si rivolgano a giovani NEET, emergono differenze importanti nella delimitazione anagrafica del target e nei canali attraverso cui i giovani vengono intercettati.

Sul piano anagrafico, *Articolo+1* (15-29 anni, esteso ai 34 solo nel VCO) e *Aperti Orizzonti* (18-29 anni, con netta prevalenza di under 25) ricalcano i confini delle principali misure nazionali ed europee, mentre *Level Up!* (16-35 anni) e *Oltre la Pandemia* (16-34 anni) hanno incluso esplicitamente i giovani adulti. La scelta si è rivelata istruttiva: a Ravenna la fascia 24-35 anni ha rappresentato oltre il 50% dei partecipanti (il 32% i soli 30-35enni) e nel contesto catanese i 25-35enni costituiscono la componente prevalente, mentre *Aperti Orizzonti* ha dovuto escludere giovani in condizione di stallo non rispondenti ai requisiti del bando. Laddove i criteri di accesso lo consentono, dunque, la domanda dei giovani adulti emerge con forza, segnalando un bisogno che le misure calibrate sugli under 30 tendono a rendere invisibile.

Quanto alle strategie di aggancio, tutti i casi condividono il superamento della logica dello sportello, ma ne declinano diversamente i canali: l'*outreach* e l'educativa di strada nei quartieri più fragili in *Articolo+1* e *Oltre la Pandemia*; la combinazione di canali informali (oratori, centri sportivi) e di segnalazione da parte dei servizi (sociali, penale minorile, salute mentale) in *Aperti Orizzonti*, dove la mediazione di una figura adulta accreditata risulta decisiva a fronte della quasi totale assenza di autocandidature; una strategia comunicativa deliberatamente non istituzionale in *Level Up!*, capace di attrarre 170 candidature spontanee e di intercettare anche giovani non censiti dai servizi. Non è dunque il grado di vulnerabilità a distinguere i casi, quanto il modo in cui ciascun contesto territoriale rende accessibile l'intervento.

Un secondo asse di confronto riguarda i **modelli di intervento adottati**, che si collocano lungo un continuum tra approcci più orientati all'occupabilità e approcci a maggiore intensità sociale e relazionale.

Oltre la Pandemia è il caso più strutturato sul versante dell'occupabilità: bilancio delle competenze, *personal branding*, formazione professionalizzante certificata e tirocini compongono una sequenza lineare verso il *placement*. *Articolo+1* vincola l'intero finanziamento all'esito contrattuale, ma proprio la lunga presa in carico (18 mesi) ha consentito ai partenariati di investire sulla relazione prima che sul collocamento. *Level Up!* e *Aperti Orizzonti* collocano invece la socializzazione e la riattivazione identitaria come preconditione di qualsiasi percorso formativo, assumendo come esiti legittimi anche il rientro in istruzione o il Servizio Civile. In tutti i casi, tuttavia, le dimensioni educativa, sociale e occupazionale risultano intrecciate: ciò che varia è il loro ordine e il peso relativo, non la loro presenza.

Nel complesso, i casi analizzati evidenziano come gli interventi più efficaci siano quelli in grado di integrare diverse dimensioni – occupazionale, sociale e relazionale – superando una visione settoriale delle politiche rivolte ai NEET.

Un elemento trasversale ai quattro casi è rappresentato dalla centralità delle **reti territoriali** e delle **forme di governance collaborativa**. In tutti i progetti emerge il ruolo cruciale della collaborazione tra attori pubblici, organizzazioni del Terzo Settore e, in alcuni casi, soggetti privati.

Tuttavia, si osservano differenze nella configurazione di tali reti. In *Level Up!* il ruolo dell'ente pubblico appare più strutturante, con una funzione di coordinamento e indirizzo. In *Aperti Orizzonti* e *Articolo+1*, invece, il Terzo Settore assume un ruolo più centrale nella progettazione e implementazione degli interventi, configurandosi come attore chiave nell'innovazione delle pratiche. *Oltre la Pandemia* mostra infine una configurazione più ibrida, in cui la collaborazione tra attori si sviluppa in modo più fluido e adattivo.

Queste differenze suggeriscono che non esiste un unico modello di governance efficace, ma che la qualità delle relazioni tra attori, in termini di fiducia, coordinamento e capacità di adattamento, rappresenta un fattore determinante per il successo degli interventi.

L'analisi comparativa consente inoltre di individuare alcuni **meccanismi trasversali** che sembrano contribuire all'efficacia degli interventi. In primo luogo, emerge il ruolo centrale della **relazione educativa** e di **accompagnamento**, che si configura come leva fondamentale per favorire l'attivazione dei giovani, soprattutto nei casi di maggiore vulnerabilità. In secondo luogo, risulta rilevante la capacità dei progetti di offrire **percorsi personalizzati**, adattati ai bisogni specifici dei beneficiari, evitando approcci standardizzati. Un ulteriore elemento riguarda la **flessibilità organizzativa**, che consente agli interventi di adattarsi alle caratteristiche dei contesti locali e alle traiettorie individuali dei giovani. Infine, la presenza di **reti territoriali solide** facilita l'accesso a opportunità concrete e aumenta la sostenibilità degli interventi nel tempo.

Accanto agli elementi di forza, il confronto tra i casi mette in luce **alcune criticità comuni**. Tra queste, si segnalano la difficoltà di garantire la continuità degli interventi oltre la durata dei finanziamenti, la complessità nel raggiungere i giovani più distanti dai servizi e la limitata integrazione con le politiche pubbliche ordinarie. Inoltre, in alcuni casi emerge il rischio di frammentazione degli interventi e di sovrapposizione tra iniziative, che può ridurre l'efficacia complessiva delle azioni a livello territoriale.

Nel complesso, il confronto tra i quattro casi evidenzia come il contrasto al fenomeno dei NEET richieda approcci integrati e multilivello, capaci di combinare strumenti di politica del lavoro con interventi sociali e relazionali. Le esperienze analizzate mostrano che l'efficacia degli interventi dipende non solo dagli strumenti adottati, ma anche dalla qualità delle relazioni tra attori, dalla capacità di adattamento ai contesti locali e dall'attenzione ai bisogni individuali dei giovani. Questi elementi suggeriscono la necessità di superare modelli standardizzati di intervento, promuovendo invece politiche più flessibili, collaborative e orientate alla personalizzazione dei percorsi, in grado di rispondere alla complessità e all'eterogeneità del fenomeno dei NEET.

5. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il Terzo Rapporto sull'Agenda FAST restituisce un quadro articolato e multilivello del fenomeno NEET in Italia, mettendo in evidenza, in particolare, la rilevanza della fascia 25–34 anni quale snodo cruciale tra transizioni incomplete e rischio di esclusione più strutturale. Le evidenze emerse suggeriscono la necessità di leggere questo fenomeno non solo come una condizione di mancato inserimento lavorativo, ma come espressione di trasformazioni più profonde dei percorsi di vita e delle capacità dei sistemi di welfare di accompagnarli.

5.1. TRA MIGLIORAMENTO QUANTITATIVO E CRITICITÀ PERSISTENTI

Dal punto di vista quantitativo, il Rapporto evidenzia una riduzione complessiva dell'incidenza dei NEET nel periodo 2018–2024, con un miglioramento più marcato nella fase successiva alla pandemia. Tale dinamica sembra riflettere sia la ripresa economica sia l'effetto delle politiche attive del lavoro e degli incentivi all'occupazione giovanile.

Tuttavia, questo miglioramento non deve essere interpretato in modo lineare. In particolare, nella fascia 25–34 anni persistono criticità rilevanti: difficoltà a consolidare percorsi occupazionali stabili, carriere discontinue e una quota significativa di inattività che non è riconducibile a fattori congiunturali, ma riflette disuguaglianze strutturali di natura sociale, territoriale e di genere. Le donne continuano a presentare tassi più elevati di inattività, segnalando la persistenza di ostacoli legati ai carichi di cura e alla carenza di servizi adeguati, mentre le differenze territoriali confermano la forte dipendenza del fenomeno dalle caratteristiche dei contesti locali.

Un elemento trasversale riguarda inoltre l'eterogeneità della popolazione NEET, particolarmente evidente nella fascia 25–34 anni, dove si intrecciano traiettorie biografiche molto diverse: giovani con esperienze lavorative frammentate, soggetti scoraggiati, persone impegnate in attività di cura e individui temporaneamente in attesa di opportunità coerenti con le proprie aspirazioni. Questa pluralità rende inefficaci approcci standardizzati e richiede interventi più flessibili e differenziati.

5.2. LEZIONI DAI TERRITORI: INTEGRAZIONE, PROSSIMITÀ E ACCOMPAGNAMENTO

L'analisi qualitativa consente di approfondire le modalità attraverso cui le politiche prendono forma a livello territoriale, mettendo in luce alcuni elementi chiave per l'efficacia degli interventi. I casi analizzati mostrano come gli interventi più promettenti siano quelli capaci di integrare dimensioni occupazionali, educative e sociali, superando una logica settoriale. In particolare, emerge con forza il ruolo della **relazione** e dell'**accompagnamento personalizzato**, soprattutto nei confronti dei giovani più distanti dai servizi.

Tutti e quattro i casi mostrano che, di fronte a traiettorie fragili, la costruzione di relazioni di fiducia e l'attivazione attraverso dispositivi educativi e relazionali costituiscono la preconditione del coinvolgimento: lo esprimono con chiarezza il «luogo franco e sicuro» dell'esperienza torinese di *Articolo+1*, i laboratori di socializzazione di *Level Up!* e di *Aperti Orizzonti*, il lavoro sulla motivazione e sull'autostima che in *Oltre la Pandemia* precede l'acquisizione di competenze tecniche. Le differenze riguardano piuttosto il punto di caduta dei percorsi: orientato all'esito contrattuale in *Articolo+1*, che ne fa il criterio stesso del finanziamento; centrato sulla riattivazione e sul rientro in formazione in *Level Up!* e *Aperti Orizzonti*; costruito su una sequenza formazione-tirocinio-placement in *Oltre la Pandemia*. Nel complesso, i casi evidenziano che l'efficacia degli interventi dipende dalla capacità di combinare strumenti diversi – occupazionali e relazionali – adattandoli ai profili dei destinatari. In particolare, per la fascia 25–34 anni, ciò implica la necessità di interventi capaci non solo di rafforzare l'occupabilità, ma anche di ricostruire fiducia, motivazione e capacità progettuale.

Un ulteriore elemento di rilievo riguarda la **governance territoriale**. In tutti i casi emerge il ruolo cruciale delle reti multi-attore, che coinvolgono enti pubblici, Terzo Settore e, in alcuni casi, attori privati. La qualità delle relazioni tra questi soggetti, in termini di fiducia, coordinamento e capacità di adattamento, si configura come un fattore abilitante per l'efficacia degli interventi.

Gli interventi più efficaci sono, dunque, quelli capaci di attivare **infrastrutture territoriali**, intese come reti di attori pubblici e privati che operano in modo coordinato per attivare i giovani. In questa prospettiva, la **personalizzazione dei percorsi** è una condizione necessaria, soprattutto per i NEET 25–34 con traiettorie più fragili; la **relazione di accompagnamento** rappresenta un vero e proprio dispositivo di policy, non un elemento accessorio; la **prossimità territoriale** consente di intercettare bisogni latenti e costruire fiducia.

5.3. RIPENSARE LE POLITICHE: IL CONTRIBUTO DEL SECONDO WELFARE E DELLA GOVERNANCE COLLABORATIVA

Le evidenze emerse suggeriscono la necessità di un ripensamento delle politiche rivolte ai NEET, in particolare nella fascia 25–34 anni, lungo direttrici che richiamano direttamente il dibattito sul secondo welfare (Maino & Ferrera, 2013; Maino, 2022; Maino, 2023) e sulla collaborative governance (Brandsen & Pestoff, 2006; Emerson et al., 2012; Ansell et al., 2025).

In primo luogo, appare necessario superare approcci settoriali, promuovendo politiche integrate che combinino strumenti di attivazione lavorativa con interventi sociali e relazionali. In secondo luogo, emerge la centralità di strumenti di **coprogrammazione e coprogettazione**, che consentono di costruire interventi più aderenti ai contesti locali e di valorizzare le competenze diffuse nei territori.

Si rende poi necessario investire in **capacità amministrativa e istituzionale**, affinché le amministrazioni pubbliche possano svolgere un ruolo di regia efficace all'interno di ecosistemi multi-attore. In questa cornice, il secondo welfare, inteso come insieme di attori e interventi che integrano e rafforzano il welfare pubblico, assume un ruolo strategico. In particolare, può contribuire in modo significativo allo sviluppo di ecosistemi territoriali capaci di sostenere percorsi di inclusione complessi e di medio periodo, oltre che a colmare alcune lacune strutturali del sistema, attraverso interventi ad alta intensità relazionale e difficilmente standardizzabili, la costruzione di alleanze territoriali tra attori diversi e la promozione di veri e propri laboratori di innovazione sociale, capaci di finanziare sperimentazioni e generare modelli replicabili. A ciò si affianca lo sviluppo di infrastrutture abilitanti – come piattaforme, servizi di intermediazione e spazi di coordinamento – insieme al coinvolgimento delle imprese e alla creazione di opportunità di inserimento lavorativo di qualità.

5.4. RACCOMANDAZIONI PRIORITARIE

Alla luce delle evidenze emerse, è possibile individuare alcune priorità strategiche per l'azione pubblica e per gli attori del secondo welfare:

- **Riconoscere la specificità dei NEET 25–34**, sviluppando strumenti dedicati e non residuali, capaci di intercettare bisogni complessi e traiettorie diversificate.
- **Superare la frammentazione delle politiche**, rafforzando l'integrazione tra politiche del lavoro, sociali ed educative.
- **Investire nell'accompagnamento personalizzato**, considerandolo una componente centrale e strutturale degli interventi.
- **Rafforzare le infrastrutture territoriali di welfare**, promuovendo forme di coprogettazione e governance collaborativa tra attori pubblici e privati.
- **Coinvolgere attivamente il tessuto produttivo**, favorendo il matching tra domanda e offerta di lavoro e sostenendo percorsi di inserimento di qualità.
- **Valorizzare il ruolo delle fondazioni e del secondo welfare**, come attori in grado di sostenere innovazione, sperimentazione e continuità degli interventi.
- **Garantire sostenibilità e continuità**, superando la logica dei progetti a termine e favorendo processi di istituzionalizzazione delle esperienze più efficaci.

5.5. UNA SFIDA DI SISTEMA

Il fenomeno dei NEET – e in particolare dei giovani tra i 25 e i 34 anni – pone una sfida che va oltre le politiche settoriali, interrogando la capacità complessiva del sistema di welfare di adattarsi a traiettorie di vita sempre più complesse e discontinue.

In primo luogo, le raccomandazioni relative al targeting e alla personalizzazione sottolineano la necessità di superare approcci uniformi, riconoscendo l'eterogeneità dei profili di NEET. In questa fascia di età, infatti, si concentrano situazioni molto diverse, dalla disoccupazione di lunga durata alle forme di scoraggiamento, fino ai casi legati a responsabilità familiari, che richiedono strumenti di intervento differenziati e percorsi costruiti su misura. Un secondo gruppo di indicazioni riguarda l'integrazione tra politiche e servizi. Il Rapporto mostra chiaramente come la condizione di NEET non possa essere affrontata attraverso politiche settoriali isolate a fronte dell'esigenza di rafforzare il coordinamento tra politiche del lavoro, sociali ed educative, promuovendo una programmazione integrata capace di rispondere alla multidimensionalità dei bisogni.

Particolare rilievo assume la dimensione della relazione e dell'accompagnamento, che emerge dai casi studio come un elemento centrale per l'efficacia degli interventi. Il Rapporto invita a considerare tali aspetti non come componenti accessorie, ma come veri e propri dispositivi di policy, soprattutto quando si interviene su giovani adulti che hanno già sperimentato percorsi di discontinuità o insuccesso. Un ulteriore ambito riguarda la governance e le reti territoriali, con un esplicito richiamo agli strumenti della coprogettazione e della coprogrammazione. In linea con la prospettiva del secondo welfare e della collaborative governance, si evidenzia l'importanza di costruire ecosistemi locali multi-attore, in cui soggetti pubblici, Terzo Settore, fondazioni e imprese collaborano in modo strutturato. In questo senso, la capacità di attivare e mantenere relazioni di fiducia rappresenta una condizione abilitante per l'efficacia degli interventi.

Il Rapporto sottolinea l'importanza di attivare il tessuto produttivo locale non solo come destinatario di incentivi, ma come partner attivo nella costruzione di percorsi di inserimento lavorativo di qualità. Parallelamente, evidenzia il contributo che le fondazioni possono offrire nel sostenere sperimentazioni, testare modelli innovativi e promuovere la diffusione di pratiche efficaci. Infine, permane la necessità di rafforzare i sistemi di monitoraggio e valutazione degli interventi, al fine di comprendere meglio i meccanismi di funzionamento e orientare le politiche, e di garantire continuità alle esperienze più efficaci, superando la logica dei progetti a termine e favorendo processi di istituzionalizzazione e *scaling*.

Questi elementi rimandano al cuore dell'Agenda FAST. Se i primi due Rapporti hanno mostrato come famiglia, asili, servizi e tempi siano le leve per rispondere alla denatalità, l'analisi dei NEET fra i 25 e i 34 anni ne rivela il rovescio: dove la transizione all'età adulta si blocca e l'autonomia economica e abitativa resta irraggiungibile, i progetti di vita — compresa la formazione di nuove famiglie — si allontanano. La condizione dei giovani adulti che non studiano e non lavorano è dunque parte integrante della stessa questione demografica e richiede la medesima risposta che dà il nome all'Agenda: interventi tempestivi, mirati e capaci di incidere “a monte”, prima che la vulnerabilità si cronicizzi. In questo senso, occuparsi dei NEET non è un capitolo aggiuntivo, ma un tassello necessario di un'agenda che punta a ricostruire, quanto prima, le condizioni del futuro.

In conclusione, il fenomeno dei NEET, e in particolare dei giovani adulti tra i 25 e i 34 anni, pone una sfida che va oltre le politiche settoriali. Si tratta di ripensare il funzionamento complessivo del sistema di welfare, rafforzando le connessioni tra attori, livelli di governo e ambiti di policy. In questa prospettiva, il secondo welfare, la coprogettazione e la *collaborative governance* non rappresentano solo strumenti operativi, ma veri e propri principi di **riorganizzazione del welfare territoriale**, capaci di rendere le politiche più adattive, inclusive ed efficaci. La posta in gioco non è soltanto ridurre l'incidenza dei NEET, ma rafforzare la capacità dei territori di generare opportunità e accompagnare i giovani verso percorsi di autonomia reale e duratura.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ActionAid, & CGIL (a cura di) (2022). *NEET: Tra disuguaglianze e divari: alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani.* Futura.

ActionAid, & CGIL (2024). *NEET: GIOVANI IN PAUSA. Superare gli stereotipi per costruire politiche pubbliche efficaci,* Roma.

Agnoli, M.S., Nerli Ballati, E. (2016). *I NEET nell'Italia della crisi: caratteristiche e forme di esclusione dei giovani fuori dal sistema di istruzione, formazione e lavoro,* IX Conferenza ESPAnet Italia, Macerata, 22-24 settembre 2016.

Agostini, C., Sacconi, T. (2020). *Una Garanzia per i NEET. Garanzia Giovani in quattro regioni italiane: Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia.* Percorsi di Secondo Welfare.

Ambra, M.C. (2020). *Le trasformazioni dei modelli nazionali di politiche attive del lavoro per i giovani Neet in Italia, Germania e Regno Unito.* La Rivista delle Politiche Sociali, n. 3.

ANPAL (2018). *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.

ANPAL (2022). *Rapporto di valutazione garanzia giovani,* Roma.

Ansell, C., Sørensen, E., Torfing, J. (2025). *Theorizing the political dimension of collaborative governance.* Perspectives on Public Management and Governance, 8(3), 158-171. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvaf007>.

Armington, K., Bonoli, G. (a cura di) (2006). *The Politics of Post-Industrial Welfare States,* London, Routledge.

Baici, E., Servetti, D., Aina, C., Balduzzi, G., Casalone, G., Rostan, M. (2017). *Non solo stage: lavoro, inclusione e progetti di comunità in una sperimentazione a Novara,* in Alfieri, S., Sironi, E. (a cura di). *Una generazione in panchina. Da NEET a risorsa per il Paese,* Milano, Vita e Pensiero, pp. 315-329.

Ballarino G., Schadee, H. (2011). *Genere, origine sociale e disuguaglianza di istruzione nell'Italia contemporanea.* Sociologia del Lavoro, 120, pp. 170-193. <https://doi.org/10.3280/SL2010-120009>

Barbier, J.C. (2004). *Systems of Social Protection in Europe: Two Contrasted Paths to Activation and Maybe a Third,* in J. Lind, H. Knudsen e H. Jørgensen (a cura di), *Labour and Employment Regulations in Europe,* Bruxelles, Lang, pp. 233-253.

Barbieri, P., Cutuli, G., Scherer, S. (2014). *Giovani e lavoro oggi. Uno sguardo sociologico a una situazione a rischio.* Sociologia del lavoro, 136, 73-98. <https://doi.org/10.3280/SL2014-136005>

Bazoli, N., Bazzoli, M., Marzadro, S., Trivellato, U. (2022). *NEET: una categoria attraente, ma elusiva. Giovani che non lavorano e non studiano in Italia e in alcuni paesi europei.* FBK-IRVAPP Working Paper, 2022-06, Trento: Fondazione Bruno Kessler

Bazzanella, A. (a cura di) (2010). *Investire nelle nuove generazioni: modelli di politiche giovanili in Italia e in Europa,* Trento, Iprase.

Bazzanella, A., Campagnoli, G. (2014). *Giovani e politiche giovanili in Italia.* Autonomie locali e servizi sociali, n. 3, pp. 379-402, doi: 10.1447/79281.

Bertolini, S., Borgna, C., & Romanò, S. (a cura di) (2022). *Il lavoro cambia e i giovani che fanno? Tra struttura, aspirazioni e percezioni.* Milano, FrancoAngeli.

Berton, F., Richiardi, M., Sacchi, S. (2009). *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà.* Bologna, Il Mulino.

Blasutig, G., Cervai, S. (2020). *Si fa presto a dire NEET. Giovani nella terra di mezzo tra istruzione e lavoro.* In G. Delli Zotti e G. Blasutig (a cura di), *Di fronte al futuro: I giovani e le sfide della partecipazione.* L'Harmattan Italia.

Blossfeld, H.P., Buchholz, S., Hofäcker, D., & Bertolini, S. (2012). *Selective flexibilization and deregulation of the labor market. The answer of continental and southern Europe.* Stato e mercato, 32(3), 363-390. <https://doi.org/10.1425/38643>

Bonoli, G. (2012). *Le politiche attive del lavoro in Europa occidentale: concezioni e sviluppo.* La Rivista delle Politiche Sociali, n. 2, pp. 367-393.

Bollani, L., Rota, F.S. (2018). *Orientamenti per una comprensione ecosistemica dei NEET e conseguenti politiche di sostegno,* in "EyesReg" 8(2).

Branco, R., Cardoso, D., Guillén, A.M., Sacchi, S., Balbona, D.L. (2019). *Here to Stay? Reversals of Structural Reforms in Southern Europe as the Crisis Wanes.* South European Society and Politics, 24(2), pp. 205-232.

Branco, R., Miró, J., Natili, M. (2024). *Back from the Cold? Progressive Politics and Social Policy Paradigms in Southern Europe after the Great Recession.* Politics & Society, 52(4), 630-661.

- Brandsen, T., & Pestoff, V. (2006).** *Co-production, the third sector and the delivery of public services*. Public Management Review, 8(4), 493–501.
- Cacioppo, J., Patrick, W. (2013).** *L'essere umano e il bisogno dell'altro*, Milano, Il Saggiatore.
- Camardella, D., Manuti, A., Giancaspro, M.L. (2017).** *Verso un modello psicologico di career management nella condizione "Not in Employment, nor in Education or Training": uno studio esplorativo sui NEET*, Counseling, 10 (1), Doi: 10.14605/Cs1011706.
- Ciapetti, L., Lizzi, R. (2020).** *Garanzia Giovani, dal programma nazionale alla dimensione territoriale delle politiche per l'occupabilità*. Le Istituzioni del Federalismo, XLI(1), 155-185.
- Clasen, J. (1999).** *Unemployment Compensation and Other Labour-Market Policies*, in Id. (a cura di), *Comparative Social Policy: Concepts, Theories and Methods*, Oxford, Blackwell, pp. 159-177.
- CNEL (2026).** *NEET: Sfida sociale per i giovani e il lavoro in Italia. Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, n. 34|2026.
- Confartigianato Imprese & CNA (2025).** *Documento di osservazioni e proposte. Audizione informale nell'ambito dell'esame della proposta di legge, recante "Istituzione della Giornata nazionale per il contrasto dell'inattività giovanile, al fine di promuovere l'inclusione sociale, formativa e lavorativa dei giovani che non frequentano la scuola né svolgono attività lavorative, di tirocinio o di apprendistato"* (A.C. 2508). 26 novembre 2025.
- Council of the European Union (2014).** *Decision on Enhanced Cooperation Between Public Employment Services (PES)*, 573/2014/EU, Bruxelles.
- D'Amico, T. (2024).** *NEET in Europa e nel mondo: 289 milioni di giovani al centro delle sfide del nostro tempo*. Roma, INAPP.
- Dell'Aringa, C., Treu, T. (a cura di) (2011).** *Giovani senza futuro? Proposte per una nuova politica*, Bologna, Il Mulino.
- Di Padova, P., Nerli Ballati, E. (2018).** *Stratificazione sociale, riproduzione delle disuguaglianze e condizione NEET in Italia*, pp. 245-274. DOI: 10.7389/90597.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012).** *An integrative framework for collaborative governance*. Journal of Public Administration Research and Theory, 22(1), 1–29.
- Eurofound (2012a).** *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2012b).** *Youth Guarantee: experiences from Finland and Sweden*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Eurofound (2016).** *Exploring the diversity of NEETs*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2806/15992>
- European Commission (2010a).** *Youth on the move*. COM(2010)477 final.
- European Commission (2010b).** *Europe 2020. Integrated guidelines for the economic and employment policies of the Member States*.
- European Commission (2011a).** *Youth Neither in Employment Nor Education and Training (NEET)*. Presentation of Data for the 27 Member States, EMCO (Employment Committee) contribution, Brussels.
- European Commission (2011b).** *Youth Opportunities Initiative*, COM(2011)933 final, Bruxelles.
- European Commission (2012).** *Towards a Job-Rich Recovery*, COM(2012)173 final.
- Ferrera, M. (2025).** *L'analisi delle politiche sociali e del welfare state*. In M. Ferrera e M. Jessoula (a cura di). *Le politiche sociali*. Bologna, Il Mulino.
- Filandri M., Nazio T., O'Reilly J. (2018).** *Youth transitions and job quality: How long should they wait and what difference does the family make?*, in J. O'Reilly, J. Leschke, R. Ortlieb, M. Seeleib-Kaiser, P. Villa (a cura di). *Youth Labor in Transition: Inequalities, Mobility, and Policies in Europe*, New York, Oxford University Press, pp. 271-293.
- Fondazione Gi Group (2025).** *Aggiornamento trimestrale andamento NEET 15-34 anni nel II trimestre 2024 e 2025*. Dedalo Laboratorio permanente sul fenomeno NEET. <https://fondazione.gigroup.it/Dedalo-Aggiornamento-trimestrale-andamento-NEET-II-trimestre-2024-e-2025>
- Foskett, N., Hemsley-Brown, J. (2001).** *Choosing Futures: Young People's Decision-Making in Education, Training, and Careers Markets*, London, Routledge Falmer.
- Gaspani, F., Recchi, S., Rio, A. (2025).** *Young People NEET in Italy: Exploring the Phenomenon and Evolving Policies*. In S. Pulcher, S. Basaglia, S. Cuomo, Z. Simonella (a cura di). *Diversity and Inclusion in Italy. Diversity and Inclusion Research*. Springer, Cham.

Hadjivassiliou, K.P., Tassinari, A., Eichhorst, W., Wozny, F. (2018). *How Does the Performance of School-to-Work Transition Regimes Vary in the European Union?* In J. O'Reilly, J. Leschke, R. Ortlieb, M. Seeleib-Kaiser, P. Villa (a cura di). *Youth Labor in Transition: Inequalities, Mobility, and Policies in Europe*, New York, Oxford University Press, pp. 71-103.

Hertz, N. (2020). *The Lonely Century. A Call to Reconnect*, London, Holder & Staughton.

INAPP (2025a). *Giovani inattivi in Italia: nuovi volti dell'inattività e piste di re-ingaggio* Indagine nazionale INAPP sul fenomeno NEET. Relazione INAPP per l'audizione in Commissione parlamentare (VII Cultura e XI Lavoro).

INAPP (2025b). *Attuazione del Programma GOL: garanzia di occupabilità dei lavoratori. Note di monitoraggio.* INAPP. <https://oa.inapp.gov.it/handle/20.500.12916/4734>

International Labour Office (2024). *Global Employment Trends for Youth 2024*. Decent work, brighter futures, Geneva.

ISFOL (2009). *Monitoraggio dei servizi per l'impiego 2008*, I libri del Fondo sociale europeo, n. 134, Roma, ISFOL.

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

Keune, M., & Serrano, A. (a cura di) (2014). *Deconstructing flexicurity and developing alternative approaches: Towards new concepts and approaches for employment and social policy*. Routledge.

Lodigiani, R. (2010). *I nuovi termini della socializzazione (alla cittadinanza) lavorativa*. *Sociologia del Lavoro*, 117, pp. 59-73.

Lodigiani, R., Santagati, M., (2017). *NEET e Garanzia Giovani. Una politica di empowerment per i più svantaggiati?*, in S. Alfieri e E. Sironi (a cura di). *Una generazione in panchina. Da NEET a risorsa per il Paese*, Vita e Pensiero, Milano, pp. 267-276.

Lodigiani R., Vesan P. (2017). *Le youth bank e le sfide dell'empowerment giovanile*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di). *Terzo rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di ricerca e documentazione Luigi Einaudi, pp. 43-64.

Maino F. (2015). *Secondo welfare e territorio: risorse, prestazioni, attori, reti*, in F. Maino e M. Ferrera (a cura di). *Secondo rapporto sul secondo welfare in Italia 2015*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Maino, F. (2022). *Il secondo welfare*, in G. Gori (a cura di), *Le politiche del welfare sociale*, Roma, Carocci, pp. 220-233

Maino, F. (a cura di) (2023). *Agire insieme. Coprogettazione e coprogrammazione per cambiare il welfare*, *Sesto Rapporto sul secondo welfare*, Milano, Percorsi di Secondo Welfare.

Maino, F., Ferrera, M. (2013). *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Maino F., Ferrera, M. (a cura di) (2017). *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi.

Mascherini, M. (2017). *NEETs in European agenda: Characteristics and policy debate*. In A. Furlong (a cura di), *Routledge handbook of youth and young adulthood* (pp. 164-171), Routledge.

Mascherini, M. (2019). *Origins and future of the concept of NEETs in the European policy agenda*. In J. O'Reilly, J. Leschke, R. Ortlieb, M. Seeleib-Kaiser, & P. Villa (a cura di), *Youth labor in transition: Inequalities, mobility, and policies in Europe* (pp. 503-529). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780190864798.003.0017>

Mastropiero R. (2019). *Che fine ha fatto il futuro? Giovani, politiche pubbliche, generazioni*, Roma, Ediesse.

MLPS (2013). *Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG)*.

MLPS (2022). *NEET Working. Piano di emersione e orientamento giovani inattivi*.

MLPS (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) (2025). *PN Giovani, Donne e Lavoro 2021-2027 (Versione 4.0)*. C(2022)9030).

Naldini, M. (2003). *The Family in the Mediterranean Welfare States*, London, Cass.

Negrelli, S. (2020). *La disoccupazione giovanile in Italia: un fenomeno non solo socialmente, ma anche economicamente gravissimo*. *Sociologia del lavoro*, n. 156, pp. 243-247.

Paci, M. (2007). *Nuovi lavori, nuovo welfare. Sicurezza e libertà nella società attiva*, Bologna, Il Mulino.

Pintaldi, F., Della Ratta Rinaldi, F., Pontecorvo, M. E., De Rosa, E. (2017). *Le tante facce dei giovani che non studiano e non lavorano*. In S. Alfieri, E. Sironi (a cura di), *Una generazione in panchina. Da NEET a risorsa per il Paese*. Milano: Vita e Pensiero, pp. 150-159.

Reboani P., Sorcioni, M. (2014). *Nel paese dove i Neet crescono*, Formiche, 3/90, marzo, pp. 30-33.

Reyneri, E. (2011). *Sociologia del mercato del lavoro. I. Il mercato del lavoro tra famiglia e welfare*, Bologna, Il Mulino.

Rizza, R. (2023). *Le politiche per i giovani*. *il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 4, pp. 59-67.

- Rosanvallon, P. (1995).** *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence, Paris, Seuil*; trad. it. *La nuova questione sociale. Ripensare lo Stato assistenziale*, Roma, Lavoro, 1997.
- Rosina, A. (2013).** *La condizione giovanile in Italia*. Rapporto Giovani 2013, Bologna, Il Mulino.
- Rosina, A. (2015).** *NEET Giovani che non studiano e non lavorano*, Vita e Pensiero, Milano.
- Rosina A. (2020).** *I NEET in Italia. Dati, Esperienze, Indicazioni per Efficaci Politiche Di Attivazione*, Napoli: StartNet - Network transizione scuola-lavoro e Nova onlus.
- Rosina, A., Marta, E., Marzana, D., Ellena, A., Cerruti, G. (2021).** *Intercettare i NEET: strategie di prossimità*, realizzato dall'Osservatorio Giovani dell'Istituto Toniolo, commissionato dal Ministero per le Politiche giovanili e in collaborazione con l'Associazione Nazionale Comuni Italiani.
- Rosolen, G., Seghezzi, F. (a cura di) (2016).** *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*. ADAPT University Press, Modena.
- Sacchi, S., Scarano, G., Di Palma, A. (2024).** *Le politiche attive in Italia dopo la grande recessione: retaggi, innovazioni e sfide per il futuro*. Politiche Sociali, 3, pp. 511-530.
- Salvini, A., Ruggiero, F. (2016).** *I NEET, l'Europa e il caso italiano*, Working Papers del CSE, 16/04, Università degli Studi di Salerno. Doi: 10.14273/unisa-690.
- Sartor, N., Schizzerotto, A., Trivellato, U. (2011).** *Generazioni disuguali. Le condizioni di vita dei giovani di oggi e di ieri: un confronto*, Bologna, Il Mulino.
- Schizzerotto, A. (2002).** *Vite ineguali. Disuguaglianze e corsi di vita nell'Italia contemporanea*, Bologna, Il Mulino.
- Schmid, G., Gazier, B. (2002).** *The Dynamics of Full Employment: Social Integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Elgar.
- Serrano, P., Magnusson, L. (a cura di) (2007).** *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*, Bruxelles, Lang.
- Sinfield, A. (1997).** *Blaming the Benefit: The Costs of the Distinction between Active and Passive Programmes*, in J. Holmer e J.C. Karlsson (a cura di), *Work – Quo Vadis? Rethinking the Question of Work*, Aldershot, Ashgate, pp. 79-100.
- Sorcioni M., Terzo G. (2017).** *Garanzia Giovani in Italia. Politiche per l'occupazione giovanile al vaglio*. Aggiornamenti Sociali, 10/68, novembre, pp. 718-728.
- Spielhofer, T., Benton, T., Evans, K., Featherstone, G., Golden, S., Nelson, J., Smith, P. (2009).** *Increasing participation: Understanding young people who do not participate in education or training at 16 and 17*. Research Report DCSF-RR072. National Foundation for Educational Research.
- Tamesberger, D., Bacher, J. (2014).** *NEET youth in Austria: A typology including sociodemography, labour market behaviour and permanence*. Journal of Youth Studies, 17(9), 1239–1259. <https://doi.org/10.1080/13676261.2014.901492>
- Terzo, G. (2018).** *Il Terzo Settore come driver delle politiche di attivazione dei giovani Neet in un'ottica di "secondo welfare". Alcune riflessioni a margine dell'iniziativa Youth Guarantee*. Paper presentato in occasione del XII Colloquio Scientifico sull'impresa sociale, 25-25 maggio 2018, Università degli Studi di Trento.
- Vesan, P. (2016).** *I giovani e le politiche del lavoro del governo Renzi*, in M. Carbone e S. Piattoni (a cura di), *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, pp. 203-222.
- Vesan, P. (2025).** *La politica del lavoro*. In M. Ferrera e M. Jessoula (a cura di). *Le politiche sociali*. Bologna, Il Mulino.
- Vesan, P., Lizzi, R. (2016).** *La Garanzia giovani in Italia e l'approccio del new policy design: tra aspettative, speranze e delusioni*. Rivista Italiana di Politiche Pubbliche, n. 1, pp. 57-86.
- Yates, S., Payne, M. (2006).** *Not so NEET? A critique of the use of 'NEET' in setting targets for interventions with young people*. Journal of Youth Studies, 9(3), 329–344. <https://doi.org/10.1080/13676260600805671>

F O N D A Z I O N E
LOTTOMATICA
fondazionelottomatica.it

Piazza di Montecitorio, 115 - 00186 Roma

info@fondazionelottomatica.it