



act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

NEET

TRA DISUGUAGLIANZE E DIVARI

ALLA RICERCA DI NUOVE POLITICHE
PUBBLICHE PER I GIOVANI

DATEMI UN PO'
DI FUTURO,
ALTRIMENTI
SOFFOCO

Rapporti

NEET

tra disuguaglianze e divari

Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani

a cura di

ActionAid

CGIL Nazionale

prefazione di

Giustina Orientale Caputo

Alessandro Rosina

Chiara Saraceno



Coordinamento scientifico e metodologico: Anna Teselli
Coordinamento redazionale: Vittoria Pugliese
Redazione: Anna Teselli, Federica Palmieri e Vittoria Pugliese
Contributi: Chiara Parapini e Sabrina Liberalato
Contributi esterni: Carlotta Mozzana, Anila Alushi e Miriam Serini - Università Bicocca di Milano, Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale.

Si ringraziano la prof.ssa Chiara Saraceno, la prof.ssa Giustina Orientale Caputo e il prof. Alessandro Rosina, componenti del Comitato Scientifico che ha supervisionato e guidato la redazione del presente studio.

© Copyright by Futura, 2022
Corso d'Italia, 27 - 00198 Roma

www.futura-editrice.it
Tel. 06 44870283 - 06 44870325
segreteria@futura.cgil.it

Progetto grafico e copertina:
Antonella Lupi

Indice

Prefazione

La condizione giovanile e il mercato del lavoro:
gli incerti orizzonti dei giovani NEET

di Giustina Orientale Caputo

7

Prefazione

Oltre i NEET: la sfida di riportare le nuove generazioni
al centro dei processi di sviluppo del Paese

di Alessandro Rosina

15

Prefazione

Prossimità e integrazione degli interventi
per aiutare i più vulnerabili

di Chiara Saraceno

21

I risultati principali

27

1.

Introduzione

33

2.

NEET in Italia e in Europa:

lo scenario di riferimento

41

3.

NEET alla prova delle disuguaglianze strutturali
del nostro Paese

45

3.1 Disuguaglianze territoriali	45
3.2 Disuguaglianze di genere	61
3.3 Disuguaglianze di cittadinanza	68
4.	
Il <i>difficile</i> rapporto delle e dei NEET con il mercato del lavoro	77
4.1 NEET inattive/i	82
4.2 NEET disoccupate/i	87
4.3 NEET con precedenti esperienze di lavoro	89
4.4 NEET in situazioni di vulnerabilità economica e sociale	98
4.4.1 La misura 1D di Garanzia Giovani: un'occasione mancata?	101
4.4.2 NEET e Reddito di Cittadinanza: tra stereotipi e opportunità	103
4.4.3 L'architettura dei servizi e le risposte alle e ai giovani NEET in situazioni di vulnerabilità economica o sociale	110
5.	
Destruire il fenomeno NEET: i molteplici <i>cluster</i> nel 2020	115
5.1 Le e i giovanissime/i fuori dalla scuola	117
5.2 Alla ricerca del primo lavoro	118
5.3 Ex occupate/i in cerca di lavoro	119
5.4 NEET scoraggiate/i	120
6.	
Le lezioni apprese da Garanzia Giovani per nuove politiche pubbliche rivolte alle e ai giovani	123
7.	
Conclusioni e raccomandazioni: opportunità e prospettive future delle politiche pubbliche rivolte alle e ai giovani in Italia	135

Prefazione

La condizione giovanile e il mercato del lavoro: gli incerti orizzonti dei giovani NEET

di Giustina Orientale Caputo

Secondo la definizione fornita dall'Eurostat quando si parla di NEET ci si riferisce a giovani tra i 15 e i 29 anni, in Italia fino ai 34 anni, che non lavorano, non studiano e non sono in formazione professionale. La definizione, che ha fatto la sua prima apparizione negli anni Ottanta in Gran Bretagna in riferimento alle giovani adolescenti con gravidanze precoci, ha perso nel tempo il suo significato e il suo target di riferimento originari. Oggi l'etichetta si è estesa a comprendere una fascia molto più ampia di giovani, per età e caratteristiche, fino ad essere diventata quasi un modo di dire, generalmente accettato e riconosciuto, o un'espressione più o meno nota e più o meno chiara, per indicare una (diffusa) condizione giovanile.

La categoria NEET, infatti, è stata talvolta trattata alla stregua di un nuovo indicatore statistico e sempre più spesso usata come una vera e propria categoria sociale, un'etichetta o un paradigma per definire una generazione e il tipo di rapporto che essa ha con il lavoro. La sua fortuna forse si è basata proprio su questa ambiguità: il fatto che sia stata sempre più largamente utilizzata da fonti statistiche come Istat ed Eurostat le ha dato legittimità scientifica e l'uso, anche da parte dei media, del termine NEET come descrittivo di una intera generazione (si è arrivati a parlare di generazione NEET) ha portato attenzione al fenomeno, facendolo diventare una vera e propria tematica. In realtà, occorre fare molta attenzione e avere grande cautela nell'uso di questa categoria;

ci troviamo, infatti di fronte ad una definizione, che come spesso accade sembra indicare più di quello che contiene, e soprattutto sembra euristicamente più risolutiva di quanto in realtà non lo sia. Fino ad assurgere ad essere spiegazione dello stesso fenomeno che vuole definire.

La definizione NEET potrebbe, se non adeguatamente spiegata e utilizzata, generare più confusione che chiarezza nella lettura dei percorsi che contiene. In questo senso, il lavoro che qui viene presentato assume un valore particolare, poiché oltre ad analizzare in maniera puntuale e chiara i dati, le fonti e gli andamenti più recenti del fenomeno, prova a costruire tipologie e a individuare *cluster* all'interno della categoria NEET, ossia sotto gruppi che non solo sono utilissimi per capire da quali soggetti sia costituito questo universo, ma rappresentano un passaggio necessario per definire e progettare interventi e politiche, del lavoro e sociali, che siano mirate e dedicate.

La categoria NEET, più che indicare l'esistenza di un nuovo fenomeno o fornire informazioni statistiche nuove, ha di fatto riclassificato i giovani raggruppando, da un lato, dati relativi all'occupazione e dall'altro dati relativi alla formazione scolastica o professionale. Dunque, in prima battuta, se NEET indica giovani che *al momento della rilevazione non sono occupati, non studiano e non sono impegnati in altro genere di formazione*, in realtà nulla sappiamo ancora rispetto al loro comportamento sul mercato del lavoro. Infatti, un NEET può essere sia un soggetto che non è occupato, non è uno studente, e non è inserito in alcun percorso di formazione ed è attivamente alla ricerca di un'occupazione, ma può anche essere un soggetto che ha smesso di cercare lavoro, o non lo ha mai cercato, per motivazioni diverse (scoraggiamento, mancanza di competenze, mancata conoscenza della domanda di lavoro e così via) ed è quindi considerato come soggetto inattivo. I due profili sono entrambi compresi dentro l'universo NEET. Dunque, si potrebbe dire che in termini statistici il dato sui NEET – se non ulteriormente definito – dice meno di quello che dei giovani si sa.

Solo facendo una distinzione fra quanti dei giovani NEET so-

no parte della popolazione attiva e quanti invece di quella inattiva – come per fortuna l’Istat fa da qualche anno –, è possibile capire se quella condizione di NEET corrisponde ad un profilo di giovani che hanno ancora fiducia, hanno ancora le risorse materiali, psicologiche, culturali e familiari per adoperarsi nella ricerca di un lavoro, e quindi, è possibile fare ancora leva sulla loro attenzione, dinamicità, energia e capacità perché entrino nel mercato del lavoro, oppure se siamo di fronte a giovani che sono completamente fuori dal mercato del lavoro, o perché fuoriusciti precocemente o perché mai entrati e che dunque possono essere poco attrezzati in termini formativi, psicologici, materiali e familiari per rientrarci sui quali è dunque necessario e urgente un altro tipo di intervento.

Come è evidente, in termini di progettazione di interventi di politiche del lavoro e sociali i due insiemi, pur vivendo una stessa condizione di deprivazione, esclusione e sofferenza derivante dall’assenza di un lavoro, si configurano con bisogni e necessità molto diversi e dovrebbero essere destinatari di politiche differenziate. E questo senza entrare poi in altre e necessarie distinzioni – come il rapporto qui presente invece opportunamente fa – ossia senza considerare che le differenze all’interno dello stesso universo di NEET sono costituite come sempre dalle variabili di genere, di titolo di studio posseduto, di carico di cura familiare e di contesto geografico entro cui i giovani NEET si muovono, che influiscono in modo trasversale sia sugli attivi che sugli inattivi e che è necessario prendere in considerazione ed analizzare se si vogliono definire politiche pubbliche efficaci. Un conto è essere una giovane donna con scarso titolo di studio, madre e residente nelle regioni del sud Italia, un conto è essere un giovane adulto altamente scolarizzato delle regioni del centro o del nord. Entrambi rientrano nella categoria NEET, ma su di loro gli effetti di questa condizione si manifestano in modi diversi e interventi simili sarebbero di scarsa efficacia. La categorizzazione e la profilazione dei sotto insiemi sono utili ed il rapporto lo mostra molto dettagliatamente: i NEET sono al momento in misura maggiore donne, soggetti con titolo di studio superiore ma non pochi

hanno solo la licenza media, più adulti che giovanissimi e più concentrati nel Sud che nel resto del Paese.

Altra questione nell'uso del concetto di NEET è la necessità di sgombrare il campo – ma per fortuna negli ultimi tempi il dibattito pubblico sembra essere più orientato in questa direzione – dall'idea che con NEET ci si stia riferendo ad una categoria più o meno omogenea e compatta di soggetti che nel non fare – non lavorare non studiare non formarsi – sceglie, più che subisce, quella condizione. NEET è diventata in alcuni casi l'etichetta per definire il comportamento di una generazione, ha sottinteso la responsabilità della scelta di quei giovani, di fatto considerati soggetti in attesa, in sospeso, nella peggiore delle ipotesi nullafacenti, *choosy* e refrattari al sacrificio e all'impegno. La questione della volontarietà della condizione di disoccupazione in realtà travalica la condizione dei giovani NEET e come è noto è questione che ritorna nella storia delle persone in condizione di povertà e di disoccupazione. Anzi, si potrebbe dire che quanto più elevata è la condizione di disoccupazione, tanto più frequenti sono le posizioni di chi ritiene che quella condizione sia scelta e volontaria.

Se approfondiamo, quindi, la questione giovanile in Italia in relazione al mercato del lavoro, appaiono evidenti alcuni elementi che, da almeno quarant'anni, ci caratterizzano come un Paese poco attento alle sue generazioni più giovani. L'inserimento occupazionale dei giovani ha da sempre, infatti, costituito uno dei problemi storici del mercato del lavoro italiano. Nonostante negli ultimi trent'anni quasi tutti i Paesi europei si siano confrontati con la questione della disoccupazione giovanile, il caso italiano presenta caratteristiche talmente peculiari da farne una sorta di *unicum* a livello europeo.

Se ancora nei primi due decenni del nuovo secolo l'Italia, dopo Spagna e Grecia, è il Paese europeo in cui è ancora molto scarsa la partecipazione femminile al mercato del lavoro per una persistente discriminazione di genere, ma non raggiunge i livelli più elevati a livello europeo, netto è invece il primato della discriminazione per età: tra i maschi, a tassi di disoccupazione altissimi per i giovani (inferiori solo a quelli spagnoli), corrisponde un tas-

so degli adulti pari o addirittura più basso di quello dei Paesi che alla fine degli anni Novanta sono alle soglie del pieno impiego (Austria, Olanda e Danimarca). Insomma, la disoccupazione in Italia è ancora e persistentemente *questione giovanile*.

A partire dalla fine degli anni Settanta sono i giovani in Italia a costituire la componente principale della disoccupazione. Ne è cambiata la composizione e la rappresentazione però. Dalla figura, tipica della Grande depressione e del dopoguerra nel XIX secolo, del maschio adulto *capofamiglia* che ha perso un lavoro, si è passati alla disoccupazione di giovani, donne e uomini senza esperienza lavorativa, che vivono coi genitori. Fino ad arrivare ad una più diffusa condizione di giovani (spesso giovani adulti) che entrano e escono da esperienze di lavoro, più o meno regolari, più o meno brevi, più o meno coerenti con il loro percorso formativo, che continuano a vivere prevalentemente con la famiglia d'origine. Talvolta si trasferiscono temporaneamente all'estero per lavorare, lasciando la residenza in famiglia, per poi tornare e ripartire se non si trovano opportunità in Italia, in percorsi spesso caratterizzati da instabilità occupazionale, scarsa indipendenza economica, precarietà abitativa, carenza di una progettualità di vita a medio e lungo termine.

Tra le principali cause della bassa partecipazione dei giovani italiani al mercato del lavoro ci sono i forti ritardi nella transizione tra i diversi livelli di istruzione e tra scuola e lavoro, ma anche la mancanza di investimenti, soprattutto per le aree del Mezzogiorno. Infatti, nelle regioni settentrionali i giovani accorciano più velocemente la distanza occupazionale con la media dei Paesi europei e già nella fascia dei 30-34enni il tasso di occupazione è superiore a quello europeo. Viceversa, il differenziale tra il tasso di occupazione dei giovani del Sud e quello dei coetanei europei è incolmabile e aumenta ulteriormente con il crescere dell'età.

Se guardiamo ai livelli di istruzione, un elemento di particolare gravità è costituito dal basso livello d'istruzione dei giovani italiani rispetto ai coetanei del resto dell'Europa, eppure il mercato del lavoro giovanile italiano soffre, se paragonato agli altri Paesi europei, anche di un tasso di disoccupazione di giovani con alti ti-

toli di studio anomalo e preoccupante. La strategia Europa2020 aveva tra i target per l'istruzione l'innalzamento della quota di 30-34enni in possesso di un titolo di studio terziario, considerato un obiettivo fondamentale per una «società della conoscenza». Nel 2019, in Italia la quota di giovani laureati non cresce (27,6%; -0,2 punti rispetto al 2018), mentre l'Unione europea, la Francia, la Spagna e il Regno Unito (pur avendo già superato l'obiettivo strategico del 40%) registrano, nel 2019, un ulteriore aumento (+0,9, +1,3, +2,3 e +1,2 punti). L'Italia resta dunque al penultimo posto nell'Ue, in posizione davvero isolata, seconda solo alla Romania.

Siamo, quindi, un Paese che penalizza molto i giovani: da un lato, la quota dei nostri laureati è particolarmente bassa, dall'altra quando anche li laureiamo, sprechiamo questa preziosa risorsa altamente formata lasciandola in disoccupazione, assorbendola con grande lentezza e spesso sottoutilizzandola in mansioni per le quali sarebbero sufficienti titoli di studio inferiori (fenomeno della *over education*) oppure lasciando che vadano in maniera massiccia all'estero a cercare fortuna. Il nostro Paese esporta laureati, ma in realtà – come hanno mostrato gli studi di Svimez e Istat – esportiamo ormai in maniera massiccia forza lavoro per tutte le classi di età e per tutti i livelli di qualificazione. Grave, quindi, è la compresenza in Italia di un mercato del lavoro che ha difficoltà a creare posti di lavoro ad elevata qualificazione – poiché non vi sono settori a tecnologia avanzata – e giovani laureati che vengono impiegati in mansioni al di sotto delle loro qualificazioni. Nello stesso tempo stiamo creando una diffusione di proletariato dei servizi con lavori a bassa soglia, bassa qualificazione, con scarsi o inesistenti livelli di garanzia.

La pandemia e la conseguente crisi hanno contribuito sì ad aumentare i tassi di disoccupazione, ma hanno soprattutto mostrato quanto essa fosse da sempre selettiva; hanno confermato quanto il sistema dell'occupazione in Italia scontasse una scarsa capacità privata di innovazione, ricerca e crescita della dimensione delle imprese e scarsi investimenti pubblici per allargare la domanda di lavoro. Inoltre, la pandemia ha pure mostrato come gli

interventi di riforme sul mercato del lavoro, che si sono susseguiti a partire dal 1997, non abbiano di fatto colto i nodi essenziali della questione, non essendo mai andati ad incidere significativamente né sui tassi di occupazione delle donne né sulla riduzione dei tassi di disoccupazione giovanili del Mezzogiorno. Quindi non è la pandemia che ha generato una disoccupazione selettiva, è il nostro Paese che non essendo mai stato in grado di ridurre quella selettività si è trovato dopo la pandemia con un quadro a tinte più fosche relativo a una situazione pre esistente tesa a scaricare crisi produttive e difficoltà economiche sul lavoro delle donne e dei giovani.

La condizione di chi ha smesso di studiare ed è senza lavoro – sia che lo cerchi che non lo cerchi – è l’ennesima faccia dell’incapacità italiana di fare fronte ad una storica offerta di lavoro mai adeguatamente collocata sul mercato, che ha prodotto una disoccupazione cronica, una precarietà e quindi una vulnerabilità sociale soprattutto per le giovani generazioni. Una condizione ormai vissuta dai giovani non più in maniera occasionale ma strutturale e sulla quale sembrano sempre più spesso dover disegnare le loro vite.

Prefazione

Oltre i NEET: la sfida di riportare le nuove generazioni al centro dei processi di sviluppo del Paese *di Alessandra Rosina*

Le società moderne avanzate proiettano le nuove generazioni in un contesto con un grado di complessità e rapidità del cambiamento notevolmente maggiori rispetto al passato. Nel confronto con le generazioni precedenti i giovani del nuovo millennio si trovano con molte più opzioni ma anche con molta più incertezza sulle implicazioni delle proprie scelte. Questo significa, anche, che senza adeguati strumenti per leggere la realtà, farne esperienza positiva, orientarsi e definire coordinate di riferimento, alto è il rischio di perdersi, di non andare incontro al futuro desiderato ma di scivolare in un presente con orizzonte sempre più ristretto (in cui crescono insicurezza e sfiducia).

Ancor più oggi che in passato le nuove generazioni vanno intese come il modo attraverso cui la società sperimenta il nuovo del mondo che cambia. Se messe nelle condizioni adeguate sono quelle maggiormente in grado di mettere le proprie sensibilità e potenzialità in relazione con le opportunità e le sfide delle trasformazioni in atto. Se, invece, i giovani sono deboli e mal preparati, sono i primi a veder scadere le proprie prerogative e a trovarsi maggiormente esposti con le loro fragilità a vecchi e nuovi rischi.

Far funzionare i meccanismi del rinnovo generazionale, sul versante sia quantitativo che qualitativo, dovrebbe essere una delle preoccupazioni principali per una società che alimenta i processi di uno sviluppo sostenibile e inclusivo. Purtroppo, come evidenzia la particolare combinazione di bassa natalità e alta quota di NEET, l'Italia è uno dei Paesi maturi avanzati rivelatisi, nei

primi due decenni del XXI secolo, meno in grado di inserirsi in questa prospettiva.

Dopo l'impatto della Grande recessione del 2008-13 il nostro Paese ha consolidato ulteriormente il suo posizionamento sui livelli peggiori in Europa su entrambi i due indicatori. La crisi sanitaria causata da Covid-19 è poi andata ulteriormente ad aggravarli. Ci troviamo intrappolati, quindi, molto più rispetto ai Paesi con cui ci confrontiamo, in un processo di «degiornamento» sia quantitativo che qualitativo, ovvero con il paradosso di giovani che risultano essere sia una risorsa scarsa che sottoutilizzata.

In chiave descrittiva è interessante evidenziare come i Paesi europei con più alta percentuale di NEET siano anche quelli con maggior permanenza nella casa dei genitori e maggior rinvio dei progetti di vita. Verosimilmente la relazione causale è bidirezionale: dove la famiglia di origine funziona come ammortizzatore sociale (senza troppa pressione all'uscita) la responsabilizzazione e l'intraprendenza dei giovani potrebbe essere più tardiva, ma è evidente anche che l'accentuazione delle difficoltà oggettive porta i giovani a diventare iper-cauti e rimanere più a lungo a carico dei genitori.

Una specificità italiana che contribuisce a mantenere elevato l'ammontare dei NEET è anche il lavoro sommerso, che consente di arrangiarsi in qualche modo, facendo meno sentire, anche in questo caso, l'urgenza di rendere più solido il proprio percorso lavorativo e acquisire competenze per una entrata formale e sicura nel mercato del lavoro.

Tra i fattori oggettivi vanno considerati anche i limiti che caratterizzano il nostro Paese sul versante della armonizzazione tra tempi di lavoro e impegni di cura all'interno della famiglia. Non è un caso, come questo Rapporto evidenzia, che all'interno dei NEET il peso della componente femminile aumenti al crescere delle età, risultando particolarmente alto nella fascia giovane-adulta (25-34 anni, cruciale per le scelte familiari e riproduttive).

La causa principale, per tutti i Paesi, ma che si fa sentire particolarmente nel nostro, è costituita dalle fragilità sull'intero percorso della transizione scuola-lavoro. I limiti di tale percorso lo

rendono un labirinto con elevato rischio di perdersi, o comunque impiegare più tempo del necessario nel compierlo. Chi entra nel labirinto è spesso all'inizio ancora carico, attivo, disponibile a muoversi, provare, confrontarsi con opzioni diverse. Se però si gira a vuoto senza esito, con il passare del tempo la carica positiva si riduce, si comincia a perdere fiducia e a rallentare la ricerca, fino a rinunciare a trovare la giusta uscita. È la conseguenza, metaforicamente, della carenza di mappe adeguate come dotazione di partenza (non solida preparazione) e sistemi efficaci di orientamento e accompagnamento che consentano di aggiornare le mappe (carenza di servizi in grado di guidare la ricerca, aiutare a riqualificarsi, favorire l'incontro tra domanda e offerta).

La condizione di NEET va ad amplificare le disegualianze sociali di partenza. Risulta inoltre, come mostrano molte ricerche, molto corrosiva se si protrae nel tempo. Deve quindi preoccupare particolarmente il fatto che l'Italia sia il Paese che da più lungo tempo detiene il record negativo di questo fenomeno.

I Paesi con PES (*public employment services*) più efficienti e in stretta collaborazione con il sistema di istruzione e formazione hanno un'incidenza più bassa di giovani fuori dal radar delle politiche pubbliche, quindi con più possibilità di offrire programmi mirati. Le carenze italiane su tale fronte rendono sia più ampia che più eterogenea la realtà dei NEET.

- Una parte, pur non nota al sistema dei servizi per l'impiego, è attiva nella ricerca e impegnata ad uscire da questa situazione (sono rappresentabili come luci ancora accese nel labirinto della transizione scuola-lavoro, ma con varia intensità e intermittenza). Rappresentano la componente dei «disoccupati» all'interno dei NEET (quindi tecnicamente parte della forza lavoro).
- Una parte è invece non consapevole o scoraggiata, formata da giovani che non cercano più ma attendono che qualcosa cambi (luci ferme nel labirinto ma non del tutto spente). Fanno parte della forza lavoro potenziale.
- Infine ci sono gli inattivi scoraggiati, del tutto disillusi sulla possibilità di trovare un'occupazione (luci spente). Sono giovani che oramai non ci credono più, bloccati da situazioni fa-

miliari problematiche o segnati da esperienze negative che li hanno fatti precipitare in una spirale depressiva sul versante non solo economico, ma anche emotiva e relazionale. Quest'ultima categoria è la più difficile da intercettare e riattivare perché è anche quella meno visibile e risulta più difficile da coinvolgere, se non attraverso interventi di prossimità in grado di introdurre strumenti che prima ancora dell'occupabilità sappiano riaccendere la fiducia in sé stessi e il desiderio di riprendere attivamente in mano la propria vita.

Come documentano varie ricerche le ricadute negative di questo fenomeno sono di vario tipo: minori entrate fiscali, costi maggiori per prestazioni sociali, malessere sociale. Ci sono poi però anche costi individuali, sia materiali che psicologici, di difficile quantificazione. La permanenza nella condizione di NEET tende a far entrare i singoli in una spirale negativa: al «non» studio e lavoro tendono ad associarsi anche altri «non» sul versante delle scelte di autonomia, di partecipazione civica, di piena cittadinanza. Il fenomeno non va però letto solo in termini di costi diretti, ma anche di mancata opportunità del sistema Paese di mettere le nuove generazioni, la propria componente più preziosa e dinamica, nella condizione di contribuire pienamente ai processi che alimentano la crescita economica e il benessere sociale.

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

In termini generali, la preoccupazione principale per un Paese che voglia crescere e alimentare un processo di continuo miglioramento delle sue possibilità di sviluppo, è quella di:

- a) chiarirsi bene cosa significa oggi formare efficacemente le nuove generazioni (in coerenza con le loro specificità) e prepararle al meglio per capire la realtà che cambia;

- b) aiutarle a dotarsi di competenze per farsi parte attiva del suo miglioramento (dentro fuori il mondo del lavoro);
- c) accompagnare i percorsi di ingresso nel mondo del lavoro con strumenti che aiutano a far incontrare al punto più elevato competenze richieste e competenze formate (aggiornate e riqua-
lificate);
- d) incentivare all'interno delle aziende e delle organizzazioni la va-
lorizzazione del capitale umano specifico delle nuove genera-
zioni aiutandolo a diventare leva per aumento della produttivi-
tà e per il miglioramento di beni e servizi.

I dati di un'indagine internazionale, condotta a maggio 2021 da Ipsos per l'Osservatorio giovani dell'Istituto Toniolo, rivelano come almeno un quinto degli intervistati italiani (tra i 18 e i 34 anni) ritenga che in Italia si sia fatto più che nel resto d'Europa rispetto alla questione dei NEET. Quelli che danno un giudizio negativo sono il 47%, mentre si scende al 40% tra i coetanei spagnoli e sotto il 30% per francesi e tedeschi.

Sempre i dati dell'Osservatorio giovani (Rapporto Giovani 2022) evidenziano anche come il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sia stato accolto con ampio favore dagli under 35 italiani, anche se rimane in sospeso il giudizio su come le risorse verranno utilizzate. Molto dipenderà da quanto le proposte inserite nel PNRR dimostreranno di mettere le basi di una nuova solida fase di sviluppo che metta al centro le competenze delle nuove generazioni e la loro valorizzazione nei processi produttivi. L'auspicio è veder ripartire l'economia dopo la discontinuità della pandemia, ma favorendo processi che promuovano occupazione di qualità in sintonia con le grandi trasformazioni in atto, in particolare sul fronte della transizione verde e digitale. Molto del successo dipende dall'integrazione con le politiche attive sul territorio, favorendo la cooperazione tra pubblico, privato e rete sociale.

Ma non basta rafforzare la formazione e l'incontro tra domanda e offerta. Una delle chiavi principali dello sviluppo del Paese sta nello spostamento al rialzo del rapporto tra valorizzazione del capitale umano e competitività delle aziende, al cui centro sta

l'aumento della qualità dell'offerta e della domanda di competenze. Nel percorso di transizione scuola-lavoro è quindi necessario potenziare non solo i fattori di *push* (ovvero la capacità della scuola di fornire una spinta verso l'entrata qualificata nel mondo del lavoro), ma rendere più forti ed efficaci anche i fattori di *pull*, ovvero la capacità delle aziende e delle organizzazioni di attrarre e valorizzare il capitale umano delle nuove generazioni.

Perché questo processo abbia successo è necessario che i giovani possano farsi trovare pronti per il lavoro di oggi e prepararsi nel contempo a quello di domani, ma anche che le aziende siano pronte per utilizzare al meglio le competenze che i nuovi entrati hanno oggi e investire parallelamente nello sviluppo di quelle che saranno ancor più utili domani.

Alla base di tutto questo è però necessario un cambiamento di strategia del sistema Paese: non costringere i giovani ad adattarsi al ribasso a quello che il mercato offre, ma consentire all'economia di crescere e generare benessere facendo leva sul meglio di quanto le nuove generazioni possono dare (quando preparate e incoraggiate adeguatamente).

Coerentemente con questo va ribaltata la prospettiva di lettura della relazione tra nuove generazioni e crescita economica: non sono solo i giovani che hanno bisogno di lavoro, ma è ancor più il lavoro che ha bisogno del contributo solido e qualificato delle nuove generazioni per diventare vero motore di sviluppo inclusivo e sostenibile. Il rafforzamento dei percorsi formativi e il miglioramento degli strumenti delle politiche attive devono, allora, mettersi in relazione positiva con l'idea stessa di lavoro che cambia assieme alle nuove generazioni.

Prefazione
Prossimità e integrazione degli interventi
per aiutare i più vulnerabili
di Chiara Saraceno

Opportunamente il Rapporto dedica uno specifico approfondimento ai giovani NEET a bassa istruzione e con una condizione familiare debole dal punto di vista sia economico sia di capitale sociale. Si tratta del gruppo non solo particolarmente a rischio di perdurante marginalità, ma che ha anche bisogno di maggiore integrazione tra gli strumenti di sostegno dedicati e di un atteggiamento pro-attivo da parte dei servizi. L'attivazione, tanto spesso evocata più o meno a proposito quando si tratta di soggetti vulnerabili, come se la loro situazione fosse conseguenza di una loro personale passività e mancanza di iniziativa, in realtà dovrebbe riguardare innanzitutto le agenzie che essi incontrano, o dovrebbero incontrare, nel processo di sviluppo delle capacità e di entrata nella vita adulta.

La prima di queste agenzie è la scuola, che dovrebbe evitare di lasciarli andare troppo presto – per mancanza di motivazione e/o sostegno familiare, per sfiducia in se stessi, per ripetute esperienze di squalificazione. O che, pur trattenendoli, ne ignora, o non contrasta adeguatamente, l'abbandono nascosto, il progressivo disinvestimento che diventa mancati apprendimenti, competenze personali non adeguatamente sviluppate. Non dimentichiamo che in Italia vi è una comparativamente elevata concentrazione sia di dispersione scolastica esplicita, che riguarda soprattutto le scuole e gli istituti professionali, ove è maggiore la concentrazione di ragazze/i che provengono da famiglie economicamente modeste (e spesso anche di origine straniera), di ragaz-

ze/i che abbandonano precocemente la scuola, sia di dispersione implicita. Dai dati mostrati in questo Rapporto appare evidente che il titolo di studio acquisito fa differenza non solo rispetto al rischio di essere NEET, ma anche all'essere un NEET «attivo» o «inattivo» rispetto al mercato del lavoro. Se colpisce il fatto che, a prescindere dal livello di istruzione, prevalgono gli «inattivi» sugli «attivi» (forse perché c'è un effetto di trascinamento delle donne, su cui tornerò più avanti), si può notare che i NEET con laurea non solo sono in numero ridotto, ancorché non trascurabile. Mostrano anche una differenza modesta tra attivi e inattivi. Viceversa, non solo sono molto più numerosi tra i NEET i diplomati e coloro che hanno lasciato presto la scuola, ma in questi due gruppi prevalgono nettamente i NEET «inattivi», un fenomeno particolarmente accentuato tra i giovani privi di diploma. Ciò suggerisce che nel caso dei giovani a bassa scolarità scoraggiamento e mancanza di fiducia nelle proprie opportunità sono un fenomeno radicato, esito di esperienze ripetute di disconferma in un percorso scolastico ed educativo non solo breve, ma accidentato, che non ha consentito il pieno sviluppo delle capacità e non ha fornito sufficienti esperienze di riconoscimento delle proprie potenzialità e valore.

La scuola, dunque ha, dovrebbe avere, soprattutto una funzione preventiva dell'(auto)-esclusione dal mercato del lavoro e più in generale dei processi di marginalizzazione, o, per dirla con Robert Castel, di distacco (*disaffiliation*) dalle modalità normali (specie per i maschi) di ingresso nella vita adulta, anche in collaborazione con la comunità locale in cui è inserita, di cui fanno parte le famiglie, le imprese, i servizi sociali territoriali, l'associazionismo. Può tuttavia avere anche un importante ruolo di recupero di chi si è allontanato troppo presto e, se sufficientemente motivato e sostenuto, vuole tornare in formazione, o di chi, come nel caso dei giovani stranieri arrivati già in età adulta o comunque dopo l'età dell'obbligo scolastico, ha bisogno di integrare la propria formazione, sul piano linguistico, ma non solo.

Quanto ai servizi per l'impiego, nel caso di questi giovani particolarmente vulnerabili, dovrebbero avere il ruolo non solo, e

non prioritariamente, di incrocio tra domanda e offerta di lavoro, ma di individuazione delle capacità esistenti e potenziali, in modo da offrire gli strumenti necessari per valorizzarle e rafforzarle, in collaborazione con le scuole, in particolare i Centri per l'Istruzione per gli Adulti - CpIA, ma anche con le aziende e i loro centri di formazione. Perché offrire lavoro a bassa qualifica e bassa remunerazione, senza possibilità di miglioramento delle capacità, rischia di non fare uscire dal circolo vizioso della marginalità.

Per svolgere questa operazione di valorizzazione e rafforzamento delle capacità non occorrono solo professionalità adeguate e capaci di collaborazione inter-istituzionale con i servizi sociali territoriali, con la scuola, le imprese, il terzo settore. Occorre anche rovesciare la logica per cui, se va bene, si apre uno sportello, si mette in campo una misura (ad esempio Garanzia Giovani) e si aspetta che le persone che costituiscono il target di quel servizio, di quella misura, si «attivino», recandosi negli uffici o presentando la propria candidatura. Le persone, i giovani, che le circostanze della vita hanno precocemente messo ai margini spesso non conoscono le opportunità teoricamente disponibili, o non hanno sufficientemente motivazione per informarsi e cercarle, o mancano delle competenze e degli strumenti necessari (ad esempio preparare un curriculum, fare domanda on line). Capita di scoprire che vi siano Centri per l'Impiego - CPI che dispongono di borse lavoro che non riescono ad assegnare per mancanza di domande, anche in contesti dove la disoccupazione giovanile è alta. Non è colpa dei giovani che non fanno domanda, preferendo «stare sdraiati sul divano», secondo il lessico insopportabile che troppo spesso viene utilizzato nei loro confronti. È responsabilità dei CPI che dovrebbero organizzarsi per essere là dove è più probabile si trovino i loro potenziali utilizzatori, vuoi aprendo uffici decentrati, vuoi, forse più costruttivamente, appoggiandosi ai servizi sociali territoriali decentrati e alle reti associative locali, con le quali sviluppare collaborazioni e sinergie. Ciò al fine innanzitutto di intercettare giovani altrimenti lasciati solo alle proprie risorse e poi per accompagnarli in un percorso di (ri)costruzione della fiducia e di valorizzazione di sé, eventualmente

anche aiutando a superare stereotipi di genere che talvolta scoraggiano le ragazze (e le loro famiglie) ad investire su di sé. Segnalo, in questa prospettiva, l'esperienza avviata a Torino con l'Agenzia del lavoro che una volta alla settimana manda un operatore presso la Portineria di Comunità creata dalla Rete italiana di cultura popolare nel quartiere di Porta Palazzo, un quartiere ad alta densità di condizioni di disagio, oltre che di presenza di stranieri, come modalità di attivazione di comunità. Non si tratta solo di aprire uno sportello in un luogo più prossimo ai potenziali utenti. Si tratta soprattutto di inserirsi in una rete di relazioni, conoscenze, attività che coinvolgono anche giovani, NEET e *non* NEET, integrandole con l'offerta propria del servizio per l'impiego, traendo vantaggio dai rapporti di fiducia che lì si sono venuti a creare con e tra gli abitanti, inclusi i soggetti economici che in quel quartiere hanno la loro attività o la loro sede.

Una questione a parte è quella delle giovani donne che risultano inattive perché impegnate nel lavoro familiare di cura. Nel loro caso, come in generale per quello delle donne casalinghe a tempo pieno, la qualifica di «inattive» appare fortemente inadeguata, quando non fuorviante, nella misura in cui è proprio il fatto che sono fortemente impegnate nel lavoro (non pagato) familiare che vincola la loro disponibilità ad essere attive anche nel mercato del lavoro remunerato. Avere un'occupazione per loro si configurerebbe come doppio lavoro, spesso in condizioni pesanti in entrambi i versanti, familiare e di mercato. Anche un eventuale ritorno in formazione dovrebbe conciliarsi con le loro responsabilità familiari. Senza sottovalutare il peso degli stereotipi di genere, che secondo le ricerche sono più rigidi proprio nei ceti meno istruiti, l'attenzione va posta innanzitutto alle condizioni e strumenti che consentono di conciliare lavoro familiare e lavoro remunerato (o formazione): servizi per l'infanzia, tempo pieno scolastico, ma anche orari di lavoro (o di formazione) compatibili e livelli di remunerazione che non rendano costoso il *trade off* tra full time domestico e partecipazione al mercato del lavoro. Un *trade off* che, proprio ai livelli di reddito familiare più modesto, è messo in crisi anche dall'architettura dell'assegno unico, il cui

importo è legato all'ISEE, nonostante il piccolo premio destinato alle famiglie in cui entrambi i genitori sono occupati ed hanno un ISEE modesto.

La questione dei disincentivi all'occupazione contenuta in alcune norme che regolano i trasferimenti legati alla prova dei mezzi (familiari, ma anche individuali), per altro, non riguarda solo l'assegno unico. Riguarda anche il Reddito di cittadinanza (RdC), di cui fruiscono molte famiglie cui appartengono i NEET, come figli o come famiglia a sé stante. La normativa del RdC, infatti, prevede che per ogni euro in più guadagnato lavorando vengano detratti 80 centesimi dall'importo del RdC originariamente assegnato alla famiglia, imponendo una aliquota marginale altissima, dell'80%, che diviene del 100% una volta che l'ISEE viene aggiornato. La ragionevole proposta del Comitato scientifico di valutazione del RdC di abbassare l'aliquota al 60% e di mantenerla fino a che il reddito da lavoro raggiunge il livello di tassabilità non è stata accettata, come le altre. Gli esiti negativi sulla disponibilità ad una occupazione regolare, anche a tempo parziale, che tuttavia offre compensi modesti, sono evidenti. Nessuno è disponibile a lavorare quasi gratis. Nel caso dei giovani, specie se, come spesso capita in Italia, vivono ancora con la famiglia dei genitori, c'è un rischio aggiuntivo: il loro eventuale reddito da lavoro provocherebbe una riduzione pressoché equivalente dell'importo del RdC assegnato alla famiglia, quando non la sua sospensione. Nulla o quasi rimarrebbe loro per costruirsi un percorso di autonomia.

Invece di dedicarsi alla sistematica squalifica dei giovani che direttamente o indirettamente percepiscono il RdC come pigri nullafacenti «sdraiati sul divano», sarebbe più opportuno e utile ragionare sui meccanismi che li scoraggiano e sulla inadeguatezza, quando non assenza, di politiche attive degne di questo nome.

I risultati principali

Il nostro Paese è caratterizzato da profonde disuguaglianze tipiche del tessuto socioeconomico italiano: territoriali, di genere e di cittadinanza. In che modo queste diseguaglianze strutturali incidono sul fenomeno dei giovani NEET, di cui l'Italia ha il primato in negativo rispetto agli altri Paesi dell'UE27?

Nel Sud Italia c'è la più alta presenza di giovani che non studiano, non lavorano e non si formano, costituiscono il 39% rispetto al 23% è del Centro Italia, al 20% del Nord-Ovest e al 18% del Nord-Est. Le incidenze delle e dei NEET rispetto alla popolazione giovanile complessiva sono in ogni caso molto alte per tutte le regioni italiane: il minimo, infatti, è del 16%, un dato più alto della media europea che, nel 2020, si assesta intorno al 15%. Ai primi posti si confermano tutte le regioni del Sud, con quote molto alte per Sicilia (40,1%), Calabria (39,9%) e Campania (38,1%). Per il Centro Italia, il Lazio ha la più alta incidenza di questa zona geografica con circa il 25,1%. La prima regione del Nord è la Liguria (21,1%), a seguire il Piemonte (20,5%) e la Valle d'Aosta (19,6%). Significativi i casi di Lombardia e Piemonte: in queste due regioni i NEET sono numerosi rispetto a quelli del resto delle regioni italiane, anche se hanno un minor peso se comparati con la popolazione giovanile residente in ciascuna regione. La distribuzione per provincia rispetto alla popolazione totale delle e dei NEET italiane/i mostra una differenza significativa tra le province del Nord e quelle del Centro e Sud: mentre in queste ultime ritroviamo una concentrazione di NEET in spe-

cifiche province con grandi comuni al loro interno, nelle province del Nord la distribuzione delle e dei NEET è maggiormente dispersa.

Nel Sud, poi, più cresce l'età e più aumenta la quota delle e dei NEET. Inoltre se i NEET con licenza media hanno percentuali più alte ma sono concentrati in poche province; al contrario i NEET laureati hanno percentuali più basse, al massimo raggiungono il 30%, ma sono distribuiti in più territori, soprattutto del Nord Italia. L'incidenza dei NEET disoccupati o inattivi sul totale della popolazione evidenzia ancora una volta il netto svantaggio delle aree del Sud rispetto alle altre aree del Paese. Relativamente al totale NEET di ciascuna provincia i disoccupati sono maggiormente residenti nelle province del Centro-Nord, mentre gli inattivi sono più distribuiti su tutto il territorio nazionale senza grandi distinzioni tra aree geografiche.

Sul tema delle disuguaglianze territoriali, i dati mettono in luce le seguenti tendenze.

- 1) Rimane evidente una differenza tra nord e sud del Paese e quindi la necessità di investimenti strutturali e di medio-lungo periodo su queste aree, anche rispetto all'innalzamento dei titoli di studio.
- 2) L'incidenza delle e dei NEET a livello regionale, anche se registra tassi variabili e riproduce quindi le disuguaglianze territoriali tipiche della penisola, è in tutte le Regioni più alta della media europea.
- 3) È importante osservare e analizzare le specificità territoriali per disegnare politiche e interventi a livello regionale e locale che sappiano rispondere ai bisogni urgenti della popolazione NEET. Se in alcuni territori è significativo intervenire a livello delle grandi città metropolitane, in altri i dati ci suggeriscono quanto sia urgente concentrarsi sulle aree interne del Paese e sulle aree periferiche o limitrofe alle grandi città.
- 4) L'inattività delle e dei giovani NEET è trasversale a tutto il territorio.
- 5) Rispetto al titolo di studio, si registra una maggiore incidenza delle e dei NEET laureati al Nord Italia.

I NEET dai 15 ai 34 anni sono per il 56% donne e per il 44%

uomini. Dal 2007 al 2020 la quota di donne è rimasta sempre molto alta rispetto a quella degli uomini; inoltre nel tempo, il numero di NEET donne è variato molto di meno. Ciò significa che per una donna è molto difficile uscire da questa condizione. Per le donne le percentuali di NEET residenti in ogni Regione partono da un minimo del 45% fino a un massimo del 71%, di molto superiori rispetto a quelle dei maschi, il cui minimo è pari al 29% e il massimo al 54%. Netto, quindi, appare lo svantaggio di genere anche nella dimensione territoriale. Inoltre ci sono più NEET laureati tra le donne (16%) che tra gli uomini (10%). Rispetto alla condizione professionale nel 2020, le NEET sono principalmente inattive che non cercano lavoro e non sono disponibili (27% sul totale della popolazione NEET). Al contrario, i NEET maschi inattivi rientrano maggiormente tra le Forze di lavoro potenziali, categoria anche definita come Zona Grigia dell'Inattività (17%), che quindi hanno dichiarato di aver fatto un'azione di ricerca di lavoro o di essere immediatamente disponibili a lavorare. Incrociando le informazioni sui ruoli in famiglia con la condizione professionale, emerge che il 20% delle NEET sul totale sono madri inattive, mentre soltanto il 3% sono madri disoccupate. Appare chiaro, quindi, che la motivazione all'inattività è spesso legata a carichi di cura, che impediscono o suggeriscono, a volte costringono le donne a rimanere fuori o uscire dal mercato del lavoro.

Sul tema del divario di genere, i dati mostrano le seguenti tendenze.

- 1) La disparità di genere è evidente anche se si analizza il fenomeno NEET.
- 2) Le giovani donne NEET hanno una difficoltà maggiore rispetto agli uomini NEET ad uscire dalla condizione di NEET.
- 3) Vi è una percentuale, decisamente più alta, di giovani madri NEET rispetto a giovani padri NEET.
- 4) Vi è una percentuale più alta di giovani donne NEET tra la popolazione inattiva, in particolare su giovani madri NEET; questo fa presupporre che i carichi di cura siano un impedimento evidente all'uscita dalla condizione di NEET.

Un'ulteriore disuguaglianza attraversa il tema della cittadinanza

e delle migrazioni. Gli stranieri sono in numero inferiore rispetto agli italiani (il 18% del totale), anche tra questi c'è una maggioranza di donne (57%). Per quanto riguarda la loro distribuzione geografica (fig. 28), le e i NEET straniere/i sono maggiormente residenti al Nord Italia, che presenta comunque la più alta concentrazione di stranieri del Paese. Interessante il dato sul titolo di studio: la maggioranza delle e dei NEET con cittadinanza straniera (48,4%) ha la licenza media, mentre più della metà delle e dei NEET italiane/i ha ottenuto un diploma (58,1%) e il 19,4% è laureato. In comparazione tra le e i NEET straniere/i ci sono più inattive/i (72,5%) che tra le e i NEET italiane/i (64,9%).

Sul tema delle disuguaglianze di cittadinanza, i dati evidenziano le seguenti tendenze.

- 1) Le e i NEET con cittadinanza straniera sono inferiori delle e dei coetanei con cittadinanza italiana.
- 2) Anche tra le e i giovani con cittadinanza straniera prevalgono le NEET donne.
- 3) Il livello di istruzione è più basso rispetto a quello della media delle e dei giovani NEET con cittadinanza italiana.

Rispetto all'approfondimento sulla relazione NEET e mercato del lavoro, l'analisi ha mostrato questi elementi rilevanti.

- La maggior parte delle e dei NEET rientra tra le/li inattivi/e e hanno un livello di istruzione medio-basso.
- Tra le e i NEET inattive/i, vi sono più donne e spesso questa «inattività» copre invece un'attività non remunerata all'interno delle mura domestiche – la maggior parte delle donne che non sta cercando lavoro ha carichi di cura.
- La distanza dei Centri per l'Impiego alle e ai NEET è evidente, poche/i si rivolgono questi servizi pubblici per cercare lavoro o ne conoscono le opportunità.
- L'uscita dal mercato del lavoro è spesso legata a contratti a termine, e quindi un mercato del lavoro precario che non permette stabilità – soprattutto in alcuni settori (come i servizi), in cui si ritrova la maggioranza delle e dei giovani NEET.
- La maggior parte delle e dei NEET con precedenti esperienze lavorative è donna, questo dato è significativo perché sarebbe

interessante indagare quante di queste donne ha smesso di cercare a causa di carichi di cura. Le donne preferiscono il lavoro part-time, probabilmente sempre per carichi di cura.

In relazione all'approfondimento sulle e sui giovani NEET in situazioni di vulnerabilità economica e sociale, sono emersi due aspetti. Innanzitutto la mancanza di interventi integrati per intercettare le e i giovani NEET in condizione di vulnerabilità, nonostante fosse stata prevista una misura ad hoc anche all'interno di Garanzia Giovani. Il secondo aspetto è legato alla difficoltà per carenza di dati istituzionali integrati di individuare tra le e i beneficiari/e del Reddito di Cittadinanza i possibili NEET: si stima approssimativamente al 72% la percentuale di giovani NEET tra i 15 e i 29 anni che beneficiano direttamente di RdC o che appartengono a nuclei beneficiari della misura, un dato che però risulta sovrastimato per la mancanza di informazioni chiare sulle attività formative e di lavoro autonomo.

Nel Rapporto, infine, attraverso un approccio di analisi multivariata, sono stati individuati quattro grandi *cluster* sintetizzano la condizione di NEET nel 2020.

Il primo *cluster* raccoglie le e i *Giovanissimi/e fuori dalla scuola*: hanno dai 15 ai 19 anni, senza precedenti esperienze lavorative e inattive/i. Non percepiscono un sussidio, hanno soltanto la licenza media e vivono in un nucleo familiare composto da coppia con figli. Si tratta di un gruppo abbastanza residuale, ma allo stesso tempo significativo rispetto alla popolazione. Questo *cluster* è piuttosto trasversale a tutta l'Italia.

Il secondo *cluster* racchiude le e i giovani dai 20 ai 24 anni, senza precedenti esperienze lavorative e *Alla ricerca di una prima occupazione*. I NEET appartenenti a questo gruppo sono principalmente residenti nelle regioni del Mezzogiorno, hanno la cittadinanza italiana e il diploma di maturità. Incide in questo gruppo il nucleo familiare monogenitoriale, il genere maschile e la residenza in una città metropolitana o grande comune. Questo è il *cluster* più numeroso e mette ancora una volta in luce la fragilità del mercato del lavoro del Sud, dove nonostante le azioni di ricerca e l'immediata disponibilità al lavoro, le e i giovani hanno difficoltà

ad introdursi per la prima volta nel mercato occupazionale. Sarebbe interessante approfondire quanto influisca il lavoro sommerso, molto diffuso nel Meridione, su un sovradimensionamento di questo *cluster*.

Il terzo gruppo descrive *gli Ex occupati in cerca di un nuovo lavoro*. Hanno tra i 25 e i 29 anni, hanno perso o abbandonato un lavoro e ora sono alla ricerca. Sono principalmente maschi, con un alto livello di istruzione, appartenenti ad un nucleo familiare single e percepiscono un sussidio di disoccupazione. Questo gruppo è maggiormente localizzato nell'area centrale del Paese.

Infine, ci sono le e *gli Scoraggiate/i*: giovani dai 30 ai 34 anni con precedenti esperienze lavorative e ora inattive/i. Sono principalmente residenti nelle regioni del Nord Italia e in aree non metropolitane. Incidono in questo gruppo il genere femminile e il nucleo familiare composto da una coppia senza figli. Il legame tra il genere femminile e lo scoraggiamento dovuto alla condizione di inattività appare strettamente in linea con l'analisi fin qui condotta, che ha delineato la figura delle giovani donne NEET. Significativa inoltre è la presenza di bassi livelli di istruzione come nessun titolo, licenza elementare e diploma professionale. Incide molto anche la cittadinanza straniera, dato coerente con la larga quota di NEET stranieri principalmente residenti nel Nord Italia.

Questi dati dimostrano che le disuguaglianze strutturali del Paese incidono sulla condizione di NEET, ma al tempo stesso rivelano quanto la sofferenza vissuta da un'intera generazione di giovani sia, purtroppo, trasversale, complessa e profonda. Nello stesso tempo proprio per la pluralità dei fabbisogni e dei target l'analisi evidenzia la necessità di costruire percorsi integrati multitemporali di media-lunga durata, che siano sostenibili nel tempo e strutturati e sappiano cogliere i bisogni intersezionali delle nuove generazioni, soprattutto se si vogliono avere effetti sulle popolazioni giovanili più fragili. Percorsi che sappiano adeguatamente integrare misure di innalzamento delle competenze e eventualmente dei livelli di istruzione con interventi di accompagnamento e inserimento al lavoro.

1. Introduzione

Obiettivo di questo studio è approfondire il fenomeno delle e dei NEET – *giovani che non lavorano, né studiano e si formano (Not in Education, Employment or Training)* – in Italia, nel quadro delle attività di partenariato stipulate tra CGIL e ActionAid per mettere in campo una serie di iniziative utili a promuovere politiche efficaci rivolte alle nuove generazioni. Questo approfondimento, basato su un’analisi mirata dei dati istituzionali disponibili, è corredato da alcune Raccomandazioni tese a influenzare le politiche nazionali e territoriali per le e i giovani, a partire anche dalle lezioni apprese dai principali programmi di intervento, tra cui Garanzia Giovani, finanziata dai Fondi europei. In particolare, queste Raccomandazioni puntano a fornire orientamenti per la futura programmazione delle azioni previste dal Fondo Sociale Europeo *plus*, che prevede investimenti specifici per le e i giovani in Italia, e dalle riforme del PNRR sul mercato del lavoro e sulle misure europee di politica attiva rivolte alle e ai giovani, con un focus su chi si trova in condizioni di maggiore vulnerabilità sociale ed economica. A queste Raccomandazioni seguiranno azioni di *advocacy*, finalizzate anche a migliorare le attività di confronto con le istituzioni pubbliche e a favorire la partecipazione degli attori sociali ed economici, oltre che a sostenere la costruzione di *partnership* territoriali su progettualità specifiche.

È da oltre un decennio che i dati istituzionali ratificano la situazione di *emergenza costante* in cui vivono le e i giovani in Italia e, tra gli effetti della crisi economico-sociale mondiale innescata dalla pandemia e potenziata dal conflitto in corso, si è radicata in

Europa e con ancora maggiore forza nel nostro Paese una questione giovanile. Nonostante le tante risorse investite, soprattutto con Garanzia Giovani, restiamo il Paese con il più alto numero di NEET. L'incidenza delle e dei NEET raddoppia nelle aree del Sud rispetto al Nord del nostro Paese, è maggiore tra le e i giovani immigrati e tra le donne. In 10 anni, l'occupazione giovanile, già bassa, si è dimezzata in tutto il Paese e la disoccupazione è salita di 10 punti percentuali. Al Sud più di 4 giovani su 10 sono disoccupate/i, si è partiti con oltre il 30% e si è arrivati a superare il 40%. Quando si lavora, come indicano anche i dati delle ricerche locali, lo si fa spesso attraverso il lavoro sommerso (in «nero») o in una condizione precaria, diffusa specialmente nelle aree del Mezzogiorno.

È ancora elevato il tasso delle e dei giovani che abbandonano precocemente la scuola, «disperse/i»: coloro che fra i 18 e i 24 anni sono fermi alla licenza media. Sono il 15% rispetto alla media europea dell'11%, con picchi che superano il 20% nel Sud. Inoltre, vi sono ampi divari territoriali anche rispetto all'acquisizione delle competenze di base: il divario nelle *performance* tra uno studente quindicenne di Bolzano e uno campano è pari a più di un anno scolastico. E siamo nettamente in ritardo rispetto al resto dei Paesi europei sul fronte dell'istruzione universitaria: appena il 20% di chi ha tra 25 e 64 anni risulta aver conseguito un titolo terziario, contro il 32,5% nella UE27. Nonostante continuiamo a essere tra i Paesi con meno laureate/i d'Europa, il rendimento in termini di occupazione della laurea rispetto al diploma è in Italia più basso in confronto alla media europea, soprattutto per le donne e al Sud: significa che c'è ancora un grande potenziale di risorse non utilizzate e quindi perdute. Continuano fenomeni allarmanti come la cosiddetta «fuga dei cervelli», lo spopolamento di intere aree per effetto della migrazione giovanile soprattutto all'estero: in oltre 10 anni le e i giovani italiane/i di 25-34 anni che si sono trasferite/i all'estero hanno superato quelle/i che sono tornate/i. Sono 259 mila, di cui circa il 36% con la sola licenza media e quasi il 30% laureate/i.

È dagli inizi degli anni Duemila, e in particolare a seguito della

crisi economica del 2008, che il tessuto socio-economico italiano è caratterizzato da una estesa fragilità e vulnerabilità della popolazione giovanile, a causa del delicato passaggio dal mondo dell'istruzione e formazione a quello del lavoro, le cosiddette transizioni scuola lavoro. Già verso la fine degli anni Novanta, la portata del fenomeno della disoccupazione giovanile ha causato l'introduzione un nuovo indicatore, quello delle e dei giovani NEET, con l'obiettivo di individuare un target specifico a cui rivolgere l'implementazione di politiche pubbliche dedicate (vedi Box 1). La categoria è stata da allora ampiamente utilizzata in ambito europeo come indicatore volto ad informare politiche orientate alle e ai giovani sull'occupabilità, l'istruzione, la formazione e l'inclusione sociale. Nel contesto europeo, la categoria NEET comprende le e i giovani non inserite/i in percorsi di formazione o di lavoro tra i 15 e i 24 anni, mentre in Italia la fascia d'età si estende fino ai 34 anni. Questa scelta risponde alla fragilità del mercato del lavoro nazionale, che negli anni ha escluso anche i cosiddetti giovani adulti.

BOX 1: BREVE STORIA DELL'INDICATORE NEET

NEET, Not in Education, Employment or Training, è un acronimo entrato nel gergo comune per indicare le e i giovani non inserite/i in un percorso d'istruzione, formazione o occupazione. Prima ancora che questa definizione entrasse nell'uso comune del dibattito politico e nell'impostazione degli interventi pubblici, in Europa alla fine degli anni Ottanta si cominciava a porre attenzione sul tema della disoccupazione giovanile.

Significativo in questo senso è stato lo studio di Howard Williamson¹ del 1997, considerato come lo spartiacque tra il vecchio modo di considerare il mondo del lavoro giovanile, suddiviso in studenti, occupate/i e inoccupate/i, ed un nuovo modo di osservare la questione. Secondo il sociologo, infatti, la disoccupazione giovanile appariva come un fenomeno più complesso di cui faceva parte una larga fetta di giovani non appartenente ad alcuna categoria precostituita.

¹ Williamson H. (1997), *Status Zero, youth and the «underclass»: Some considerations*. In MacDonald R. (ed.) «Youth, the 'underclass' and social exclusion», London: Routledge.

Più tardi il fenomeno venne ribattezzato con il termine «NEET» che fece la sua prima comparsa ufficiale nel 1999², in un Rapporto redatto dalla Social Exclusion Unit del governo del Regno Unito. L’iniziativa si proponeva di analizzare il panorama dei rischi di esclusione sociale e valutare l’efficacia delle politiche chiamate a fronteggiarli soprattutto in rapporto a un alto tasso di gravidanze in età adolescenziale. Il Rapporto in questione, infatti, in aggiunta alle tematiche «classiche» dell’esclusione sociale, si soffermava ad analizzare un’emergente categoria a rischio, ovvero i ragazzi e le ragazze, tra i 16 e i 18 anni che non studiano, non lavorano e non partecipano ad alcun tipo di percorso di formazione, per elaborare un articolato programma di re-inserimento.

Nata in un contesto fortemente politico, la categoria NEET inizia a diffondersi rapidamente sia in ambito europeo che in altre aree geografiche, in particolare asiatiche e americane. In Italia, sono incluse/i nella categoria NEET le e i giovani dai 15 ai 34 anni. Se quindi da un lato la nascita dell’indicatore NEET ha permesso di richiamare l’attenzione su una tematica di grande rilievo socioeconomico, allo stesso tempo l’indicatore descrive un ampio bacino della popolazione giovanile, caratterizzato da differenti esigenze e specificità. Si tratta dunque di un indicatore complesso, caratterizzato da un’altissima eterogeneità interna³.

È evidente che i temi relativi alle nuove generazioni non possono limitarsi solo a dati preoccupanti e di allarme sociale. Occorre modificare la narrativa sulle e sui giovani nel dibattito pubblico, per dar loro un’efficace centralità nelle politiche e negli interventi dei prossimi anni: non sono le e i giovani il problema del nostro Paese, quanto il fatto che le condizioni di contesto le e li releghino troppo spesso nella condizione di NEET e che le politiche pubbliche fino a oggi non siano riuscite a dare risposte adeguate per la prevenzione e il contrasto di questa condizione. In Italia, dove per effetto delle curve demografiche attuali e future

² Social Exclusion Unit, corp creator (1999), *Bridging the gap: new opportunities for 16-18 year olds not in education, employment or training*, presented to Parliament by the Prime Minister.

³ Eurofound (2016), *Exploring the diversity of NEETs*. A cura di Mascherini M. & Ledermaier S. DOI: 10.2806/15992.

le e i giovani sono e rimarranno poche/i, serve utilizzare appieno le ingenti risorse che anche l'Europa sta mettendo a disposizione per sostenere le nuove generazioni nel loro ruolo di leva per la crescita sostenibile e inclusiva del Paese. Il lavoro articolato nei prossimi capitoli vuole contribuire a andare in questa direzione.

In termini metodologici per la realizzazione dello studio del fenomeno, sono state utilizzate come fonti secondarie principalmente i lavori dei centri di statistica ufficiali nazionali e internazionali, Istat e Eurostat, con particolare riguardo alla Rilevazione Continua delle Forze di Lavoro dell'Istat relativa all'anno 2020 (vedi Box 2). Sono state, inoltre, realizzate delle interviste strutturate a interlocutori chiave per indagare le condizioni delle e dei giovani NEET in condizioni di vulnerabilità economica o sociale (vedi Box 4).

BOX 2: LA RILEVAZIONE CONTINUA DELLE FORZE DI LAVORO DELL'ISTAT

La Rilevazione sulle Forze di Lavoro (RFL) dell'Istat rappresenta la principale fonte di informazione statistica ufficiale sul mercato del lavoro italiano. Da questa indagine campionaria sulla popolazione italiana derivano le stime ufficiali delle e degli occupate/i e delle e dei disoccupate/i, nonché le informazioni sui principali aggregati dell'offerta di lavoro – professione, settore di attività economica, ore lavorate, tipologia e durata dei contratti, formazione. Queste fonti sul mercato del lavoro includono anche la tematica della disoccupazione giovanile e del fenomeno NEET. Le informazioni vengono raccolte dall'Istat che intervista ogni trimestre un campione di quasi 77 mila famiglie, pari a 175 mila individui residenti in Italia, anche se temporaneamente all'estero. Negli anni l'indagine è stata più volte rinnovata. L'ultima modifica è del 2004 in linea con le disposizioni dell'Unione Europea, ed ha condotto la rilevazione ad essere definita come Continua (RCFL), in quanto le informazioni sono raccolte in tutte le settimane dell'anno e non più in una singola settimana per trimestre. I risultati vengono diffusi con cadenza trimestrale, fatta eccezione per il dettaglio provinciale che ha cadenza annuale. L'analisi che verrà esposta in questo Rapporto riguarderà i dati offerti dalla RCFL relativi al quarto trimestre del 2020.

Il lavoro parte con un capitolo dedicato a una fotografia generale della presenza delle e dei NEET, sia lungo la linea del tempo, attraverso l'utilizzo di serie storiche, sia con un'esplorazione mirata ai dati del 2020 relativi ad alcune loro caratteristiche socio-anagrafiche. Proseguirà con elaborazioni sui dati forniti dall'Istat, per mettere a fuoco le disuguaglianze che permeano la categoria, in particolare legate al territorio, al genere, alla cittadinanza e alla condizione socio-economica. Disuguaglianze che, come si vedrà, esistono oltre la categoria NEET in sé e attraversano il mercato del lavoro e il mondo dell'istruzione. Una o un giovane residente nel Mezzogiorno ha un rapporto differente con il mondo del lavoro o con il sistema di istruzione e formazione rispetto ad una o un giovane residente nel Nord Italia; allo stesso modo le prospettive lavorative o di successo formativo di una giovane donna NEET sono diverse rispetto a quelle di un giovane uomo. Ed ancora per una o un giovane NEET con *background* migratorio il rapporto con il mercato del lavoro è strutturalmente diverso rispetto ad una o un giovane NEET italiana/o, così come differenti per i due saranno le opportunità scolastiche e formative.

A seguire, in un capitolo dedicato, sarà esplorata la condizione professionale delle e dei giovani NEET, con la presentazione di focus specifici relativi alle condizioni delle e dei NEET inattive/i e disoccupate/i, di coloro che hanno avuto esperienze lavorative in passato e di chi vive in particolare condizioni di vulnerabilità sociale. Verrà presentata poi un'analisi multivariata del corpus dei dati offerti dall'Istat, attraverso cui verranno individuati i *cluster* prevalenti tra le e i NEET nel 2020, con la finalità di decostruire l'indicatore per renderlo utile ad interpretare la molteplicità e l'eterogeneità del target che vuole rappresentare. Mentre in passato, infatti, la categoria tendeva a riferirsi ad un target specifico più omogeneo, oggi, come approfondiremo, riguarda una fascia di popolazione estremamente eterogenea, che presenta al suo interno diversi bisogni, problematiche e prospettive e che occorre analizzare in ottica intersezionale.

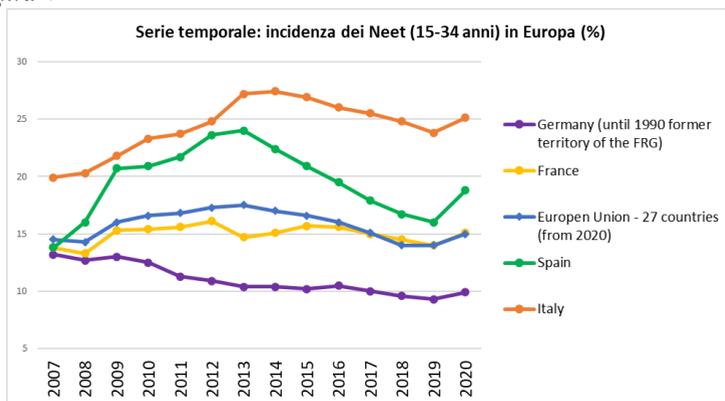
I capitoli conclusivi si focalizzeranno sulle lezioni apprese da

Garanzia Giovani – il principale programma di attivazione nazionale rivolto alle e ai giovani, a partire dalle informazioni istituzionali messe a disposizione, per contribuire a individuare nuove politiche pubbliche rivolte alle e ai giovani improntate anche lungo alcune direttrici descritte nelle Raccomandazioni a chiusura di questo lavoro.

2. NEET in Italia e in Europa: lo scenario di riferimento

Come ormai ampiamente presente negli studi e nel dibattito pubblico, il tasso di disoccupazione giovanile è un dato in continua crescita in tutto il territorio europeo a partire soprattutto dalla crisi economica del 2008, che ha avuto un forte impatto sulla disoccupazione in tutto il continente¹. In maniera correlata, è aumentata significativamente la quota delle e dei NEET in Europa (fig. 1).

Figura 1



Fonte: Eurostat

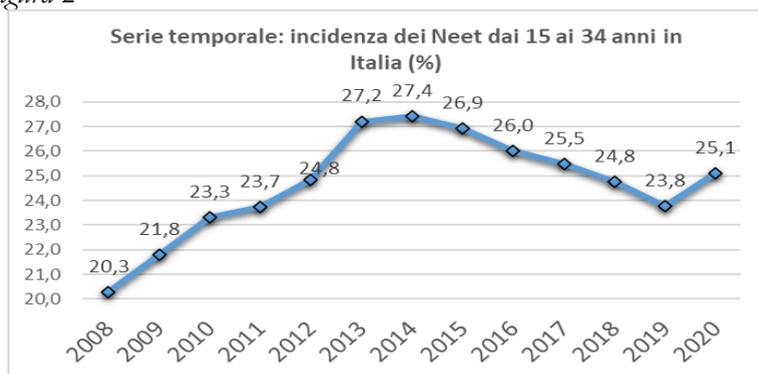
In figura 1 appare evidente l'andamento differenziato dei tassi di incidenza dei grandi Paesi dell'Unione Europea: sia rispetto alla media europea, sia rispetto a Germania, Francia e Spagna, l'in-

¹ Commissione Europea (2018), Scheda tematica per il semestre europeo occupazione giovanile.

cidenza delle e dei NEET in Italia si staglia al di sopra di tutte le altre, in ogni anno considerato.

Nel 2020 le e i NEET dai 15 ai 34 anni in Italia sono complessivamente più di 3 milioni, con una prevalenza femminile pari a 1,7 milioni. Dopo la Turchia (33,6%), il Montenegro (28,6%) e la Macedonia (27,6%), nel 2020 l'Italia è il Paese con il maggior tasso di NEET in Europa². L'incidenza nel Paese (fig. 2) cresce dal 2008 fino a raggiungere il suo picco nel 2014, anno in cui si è registrato che il 27,4% delle e dei giovani dai 15 ai 34 anni risultava NEET. Non a caso, l'incremento della popolazione NEET in quegli anni ha condotto all'elaborazione del Programma nazionale di attivazione rivolto alle e ai giovani, denominato Garanzia Giovani, finalizzato ad implementare l'occupazione giovanile, che è partito nel biennio 2015-2016. Il decremento dell'incidenza dopo il 2014 subisce un rialzo nel 2020, quando viene registrato un tasso pari al 25,1%, per cui in Italia 1 giovane su 4 non lavora, non studia e non è inserita/o in percorsi di formazione. Difficile non annoverare questo notevole rialzo tra gli effetti legati alla crisi pandemica che, come noto, ha avuto un forte impatto sulla relazione tra giovani e mercato del lavoro, nonché sulla partecipazione e sulla qualità degli apprendimenti nel sistema dell'istruzione e della formazione.

Figura 2

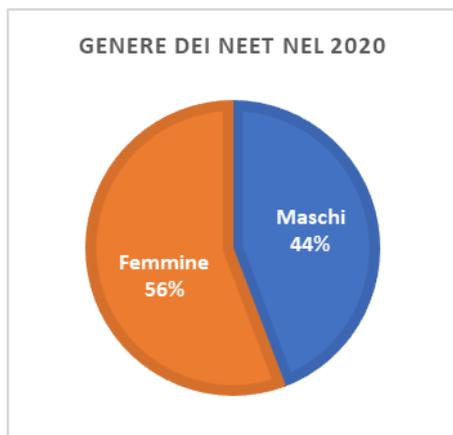


Fonte: Eurostat

² Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – MLPS (2022). NEET Working. Piano di Emersione e Orientamento Giovani Inattivi.

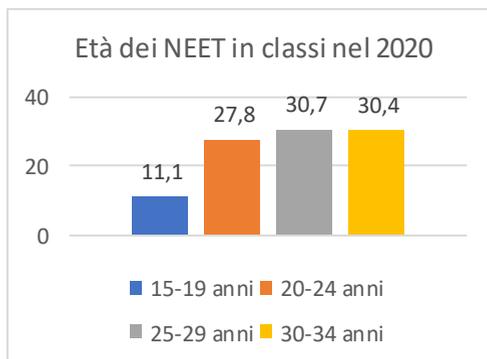
Al 2020 la quota percentuale delle giovani NEET dai 15 ai 34 anni supera di 12 punti quella dei loro coetanei maschi (fig. 3). Inoltre, sempre per lo stesso anno, disaggregando la popolazione delle e dei giovani NEET per fascia d'età (fig. 4), si può notare che complessivamente il maggiore bacino di NEET in Italia si concentra nelle classi d'età più alte: 25-29 anni (30,7%) e 30-34 anni (30,4%). Sostanzialmente più cresce l'età, più aumenta la quota delle e dei NEET.

Figura 3



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

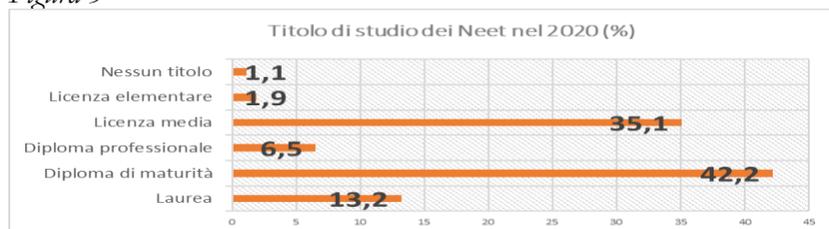
Figura 4



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Significativo è anche il dato relativo al titolo di studio delle e dei NEET nel 2020 (fig. 5). La maggioranza al 42,2% ha un diploma di maturità, seguita da vicino dal 35,1%, una quota rilevante, di chi ha solo la licenza media. La quota delle e dei NEET laureate/i si attesta al 13,2%.

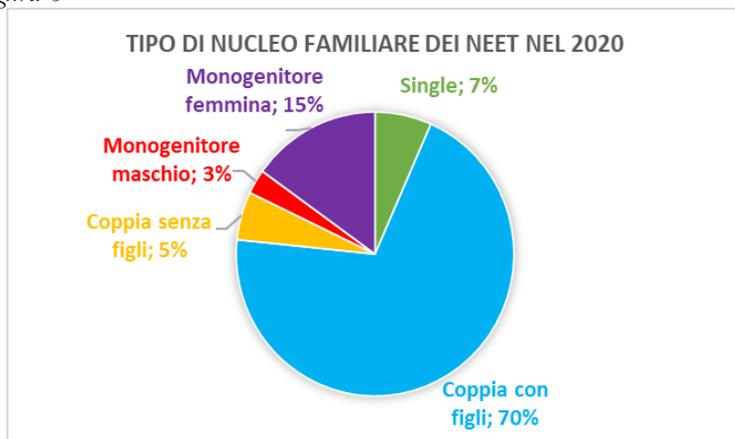
Figura 5



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Per quanto riguarda la composizione familiare (fig. 6), la maggior parte delle e dei NEET nel 2020 (70%) vive in un nucleo familiare composto da una coppia con figli/e, tra queste/i il 65% con il ruolo di figlio/a. Rilevante è anche la percentuale delle e dei NEET in un nucleo familiare con monogenitore femmina (15%), tra cui il 77% con il ruolo di figlio/a.

Figura 6



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

3.

NEET alla prova delle disuguaglianze strutturali del nostro Paese

Dopo aver fornito questo primo quadro generale, in questa sezione si cerca di delineare il rapporto tra le e i NEET e alcune profonde disuguaglianze strutturali e di divario territoriale che, come noto, attraversano da tempo il nostro Paese e che le politiche pubbliche finalizzate con risorse specifiche al loro riequilibrio non sono ancora riuscite a sanare. Appare utile, infatti, approfondire in che modo e in che misura tali disuguaglianze contraddistinguano anche le e i NEET del nostro Paese, influenzandone condizioni di partenza e opportunità.

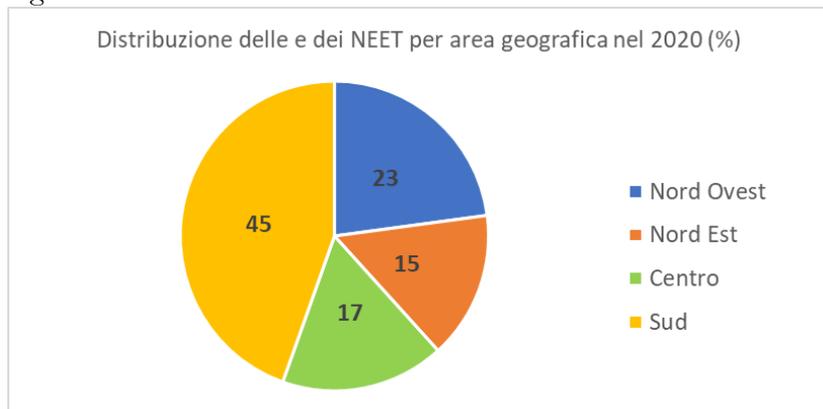
3.1 Disuguaglianze territoriali

Storicamente le disuguaglianze in Italia hanno un'impronta fortemente territoriale. Relativamente al fenomeno NEET, le disuguaglianze territoriali sono strettamente correlate sia alle caratteristiche del mercato del lavoro, differenti a seconda delle aree geografiche italiane, sia alle disomogenee opportunità formative messe a disposizione delle e dei giovani nei vari territori. Questo paragrafo si propone di esplorare i modi in cui le disuguaglianze territoriali influenzano la popolazione NEET, elaborando e approfondendo i dati relativi alla loro incidenza e distribuzione rispetto alla variabile *territorio*.

Nel Sud Italia c'è la più alta presenza di NEET rispetto al resto del Paese: nel 2020 le e i NEET residenti nel Mezzogiorno

costituiscono il 45%. Il 17% è residente nel Centro Italia, il 23% al Nord-Ovest e il 15% al Nord-Est (fig. 7). Ciò mette in luce come la categoria NEET abbia incorporato le tradizionali disuguaglianze territoriali legate ad un Sud in difficoltà, caratterizzato da un mercato del lavoro più fragile rispetto ad un Centro e da un Nord con mercati del lavoro più dinamici; questa fragilità rende ovviamente più complesso per le e i giovani il delicato passaggio dal mondo dell'istruzione e formazione a quello del lavoro. Comunque, se consideriamo insieme le due aree settentrionali del Paese, la percentuale delle e dei NEET residenti al Nord aumenta raggiungendo il 38%, una quota simile a quella del Mezzogiorno; quindi, come noto, i divari territoriali riguardano sempre di più non solo il tradizionale asse Nord-Sud, ma trasversalmente le aree interne del Paese, le zone periferiche delle grandi città, i bacini di crisi delle storiche filiere produttive italiane.

Figura 7



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Osservando il dato a livello regionale (fig. 8), la distribuzione diventa più analitica: la quota più alta del Sud e di tutta l'Italia è quella della Sicilia pari al 16,8%; allo stesso tempo però sono

elevate anche le percentuali di alcune regioni del Nord, tra cui in particolare Lombardia e Piemonte (rispettivamente quasi l'11% e circa l'8%). Per il Centro la regione con il maggior numero di NEET è il Lazio (7,8%). Anche la percentuale della Campania risulta rilevante pari all'8,7% sul totale nazionale. Le regioni con il minor numero di NEET rispetto al resto del Paese sono invece il Trentino-Alto Adige (1,3%), l'Abruzzo (1,6%) e il Molise (2%).

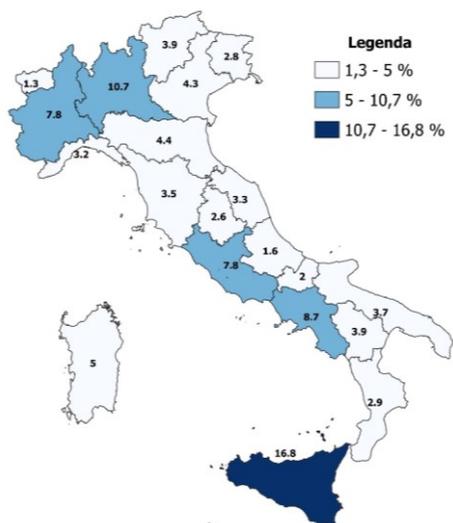
Il dato sulla distribuzione offre una visione parziale del fenomeno NEET, in quanto non tiene in considerazione la popolazione giovanile nel suo insieme. Considerando, quindi, anche il dato sull'incidenza, che permette di individuare quanta parte della popolazione giovanile residente in una determinata regione è NEET (fig. 9), si vede come le incidenze siano molto alte per tutte le regioni italiane: il minimo, infatti, è del 16% (province autonome di Trento e Bolzano, Friuli-Venezia Giulia), un dato comunque più alto della media europea che, nel 2020, si assesta intorno al 15%.

Ai primi posti si confermano tutte le regioni del Sud, con quote molto alte per Sicilia (40,1%), Calabria (39,9%) e Campania (38,1%), e così via fino a raggiungere l'Abruzzo con il 20,7%. Per il Centro Italia, il Lazio ha la più alta incidenza di questa zona geografica con circa il 25,1%, a seguire l'Umbria (20%), le Marche (19,9%) e la Toscana (18,7%). La prima regione del Nord per incidenza delle e dei NEET è la Liguria (21,1%), a seguire il Piemonte (20,5%) e la Valle d'Aosta (19,6%). Le due province autonome hanno le più basse quote di NEET sulla popolazione giovanile residente, pari al 16%.

Nonostante, quindi, le differenze tra le regioni italiane, che rivelano ancora una volta le difficoltà del Mezzogiorno, le incidenze mostrano che la sofferenza vissuta in questi ultimi anni dalle e dai giovani italiane/i nelle transizioni verso il mondo del lavoro riguarda l'intero Paese, dal momento che anche le quote più basse del Nord sono comunque significative.

Figura 8

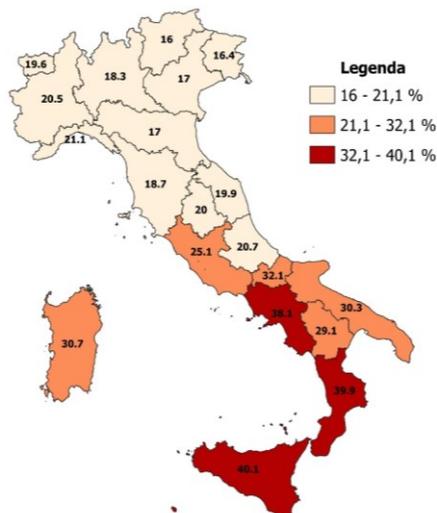
Distribuzione dei NEET (15-34 anni) sul territorio per regione (%)



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 9

Incidenza dei NEET (15-34 anni) sul totale dei giovani per regione (%)



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

La comparazione tra le due mappe mette in luce il caso della Lombardia, in particolare, che si presenta al secondo posto per distribuzione di NEET in Italia (il 10,7% del totale delle e dei NEET italiane/i è residente in questa regione), mentre è tra gli ultimi posti se consideriamo l'incidenza (18,3%); in altre parole, le e i NEET lombarde/i sono *numerose/i* rispetto a quelle/i del resto delle regioni italiane, ma non hanno più tanto peso se comparate/i con la popolazione giovanile residente in Lombardia. Questo vale anche per il Piemonte.

La distribuzione cambia ulteriormente se si osserva la presenza delle e dei NEET in base alle province italiane (fig. 10). La provincia con il più alto numero di NEET rispetto al totale della popolazione italiana NEET è quella di Napoli, con il 6,1%, a seguire, con uno scarto di quasi 2 punti percentuali, c'è la provincia di Palermo (4,5%), poi Roma (4,3%) e Catania (4%). Per la Lombardia e il Piemonte, che risultavano avere alte quote a livello regionale, incidono molto le province dei capoluoghi: Milano (2,5%) e Torino (2,3%). Rilevanti però sono anche la provincia di Bergamo e Monza e Brianza con una percentuale dell'1% per la Lombardia, e la provincia di Cuneo (1,3%) per il Piemonte.

La distribuzione per provincia rispetto alla popolazione totale delle e dei NEET italiane/i mostra quindi una differenza significativa tra le province del Nord e quelle del Centro e Sud: mentre in queste ultime ritroviamo una concentrazione di NEET in specifiche province con grandi comuni al loro interno, nelle province del Nord la distribuzione delle e dei NEET è maggiormente dispersa.

La concentrazione di NEET nelle province con grandi comuni potrebbe essere strettamente legata ad una maggiore densità di popolazione. Quanto incide, quindi, vivere in grandi comuni rispetto alla condizione di NEET? La Tabella 1 mostra per ogni grande città qual è la quota di NEET residenti nel grande comune rispetto alla provincia di riferimento. La percentuale più alta riguarda la città di Genova, pari quasi al 65%; in altre parole il 65% delle e dei NEET residenti nella provincia di Genova vive nel grande comune, mentre il restante 35% risiede nel resto della provincia. Ugualmente alte sono le percentuali di Messina (63,2%),

Firenze (61,5%) e Palermo (58%). Al contrario in province come quella di Milano (22,5%), Verona (31,6%) e Venezia (32,1%), la maggioranza delle e dei NEET non è residente nel grande comune.

Tabella 1

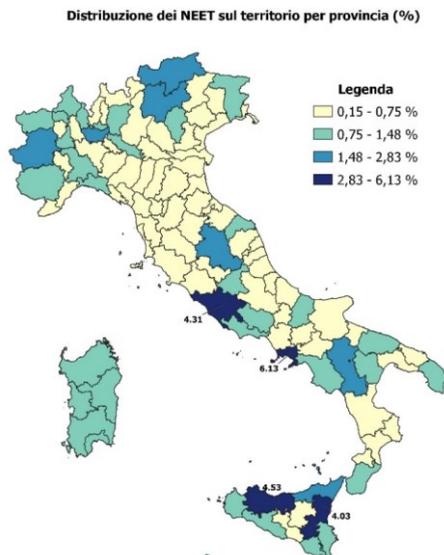
Percentuale delle e dei NEET residenti in grandi comuni sul totale delle e dei NEET della provincia di riferimento	
Genova	64,6%
Messina	63,2%
Firenze	61,5%
Palermo	58%
Bari	49,1%
Bologna	45%
Napoli	42%
Torino	40,2%
Catania	37,3%
Roma	37,2%
Venezia	32,1%
Verona	31,6%
Milano	22,5%

Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Questo dato offre la misura della relazione tra la condizione di NEET e la residenza in zone periferiche delle aree metropolitane: se, ad esempio, nella provincia di Milano si tende a divenire NEET se si risiede nei comuni limitrofi alla grande città, al contrario in quella di Genova la maggioranza delle e dei NEET si concentra nel grande comune. Nel caso delle province che presentano le più alte percentuali di NEET rispetto a tutta la popolazione NEET italiana, cioè come abbiamo visto Napoli (6,1%), Palermo (4,5%), Roma (4,3%) e Catania (4%) in figura 10, notiamo che a Palermo c'è una maggiore concentrazione di NEET residenti nel comune, mentre a Napoli, Roma e Catania la maggioranza delle e dei NEET vive fuori dal grande comune.

La comparazione tra distribuzione e incidenza risulta interessante anche se viene osservato il dato a livello provinciale (figure 10 e 11).

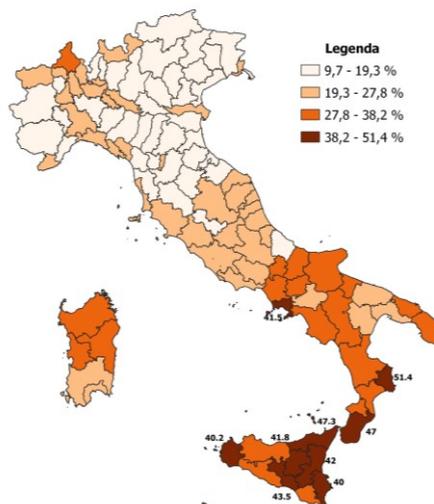
Figura 10



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 11

Incidenza dei NEET sulla popolazione totale dei giovani (15-34 anni)



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

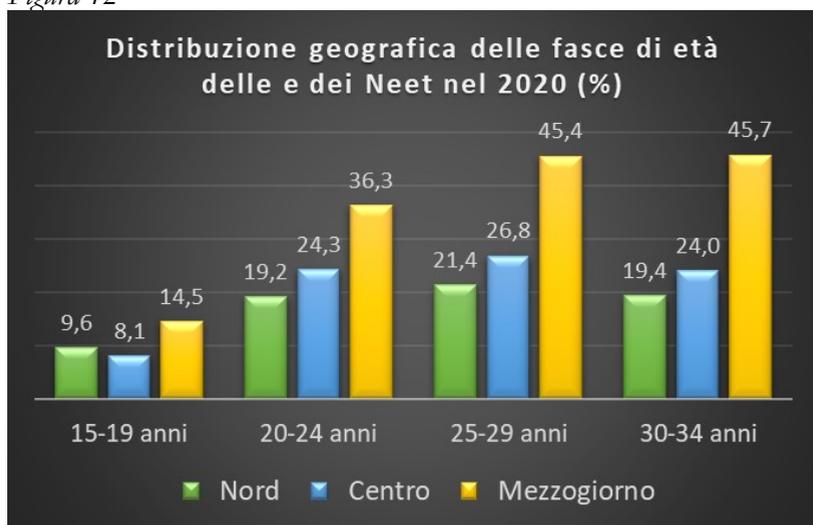
Se la mappa delle distribuzioni mostra un'Italia frastagliata, quella delle incidenze sulla popolazione giovanile per provincia rivela una separazione significativa tra le diverse aree del Paese, che mette ancora una volta in luce le difficoltà del Sud. Il Mezzogiorno, infatti, presenta le incidenze più alte, a partire dalla provincia di Crotona, dove più della metà delle e dei giovani residenti dai 15 ai 34 anni (il 51,4%) è nella condizione di NEET; a seguire ci sono le province di Messina (47,3%), Reggio Calabria (47%), Caltanissetta (43,5%), Catania (42%), Enna (41,8%), Napoli (41,5%) e Trapani (40,2%). Quasi tutte le province del Centro Italia hanno un'incidenza che va dal 19,3% al 27,8%, in particolare le province con l'incidenza più alta sono quelle di Grosseto (27,8%), Rieti (27,4%), Roma (25,9%), Latina (25%) e Frosinone (24%). Le province del Nord hanno, invece, le incidenze più basse (dal 9,7 al 19,3%), fatta eccezione per alcune province, in particolare Verbano-Cusio-Ossola (34%), Vercelli (27,6%), Alessandria (24,7%) e Gorizia (23,7%).

Le differenze tra le aree del Paese sono riprodotte se si prendono in considerazione le diverse fasce d'età delle e dei NEET (fig. 12): infatti per tutte le fasce d'età il Mezzogiorno ha la percentuale più alta rispetto al totale della popolazione giovanile NEET presente in Italia. Nel Sud, poi, più cresce l'età e più aumenta la quota delle e dei NEET, raggiungendo per i 30-34enni una percentuale del 45,7%, preceduta da una quota molto alta anche per la fascia 25-29 pari al 45,4%. Per il Centro Italia le percentuali di NEET sono più basse raggiungendo un massimo di 26,8% tra i 25 e i 29 anni. I 25-29enni sono maggiormente presenti anche nel Nord del Paese al 21,4%.

Approfondendo il dato a livello di singola provincia, emerge che, per ogni fascia di età considerata, ci sono più NEET nelle province che hanno al proprio interno grandi comuni. Soprattutto Napoli, Roma, Catania e Palermo si attestano ai primi posti per percentuale di NEET per ogni classe d'età considerata. In particolare, le e i NEET 15-19enni sono residenti maggiormente a Napoli (5,4%), Palermo (4,5%), Roma (4%), Catania (3,8%) e Milano (3,4%); per le e i NEET 20-25enni ci sono alte percen-

tuali per Roma (5,2%), Napoli (5%), Catania (4,5%), Palermo (4,3%), Potenza (3%) e Torino (2,6%); altissima percentuale per le e i 25-29enni nella provincia di Napoli (7%), a seguire Palermo (4,7%), Roma (3,8%), Catania (3,4%), Torino (3%), Milano e Potenza (2,9%); infine, per la fascia dei 30-34enni ritroviamo ancora alte percentuali nella provincia di Napoli (6,6%), Palermo (4,5%), Catania (4,3%), Roma (4%), Potenza (3%) e Messina (2,7%).

Figura 12



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Un'ulteriore distribuzione territoriale interessante è legata al titolo di studio delle e dei NEET. Innanzitutto, si osserva come si distribuiscono sul territorio le e i NEET con il titolo di studio più basso, cioè la licenza media⁶ (fig. 13a), rispetto alle e ai NEET con un titolo di studio più alto, cioè le e i laureate/i (fig. 13b). Le e i NEET con licenza media, che rappresentano il 35,1% del totale delle e dei NEET, hanno percentuali molto alte in alcune

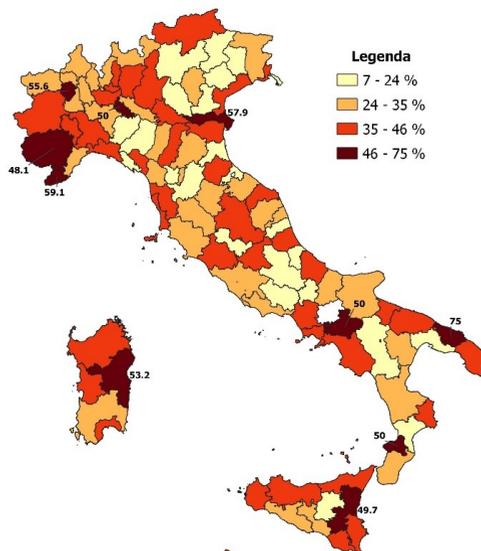
⁶ Abbiamo voluto rappresentare territorialmente le e i NEET con licenza media, invece di quelle/i senza alcun titolo o con licenza elementare che presentano una percentuale rispettivamente dell'1,1% e dell'1,9% rispetto al totale delle e dei NEET italiani, hanno quindi una scarsa significatività statistica.

province, in particolare in quella di Brindisi, dove il 75% delle e dei NEET residenti hanno la licenza elementare, a seguire Imperia (59,1%), Rovigo (57,9%), Biella (55,9%), Nuoro (53,2%), Avellino, Lodi e Vibo-Valentia (50%) e Cuneo (48,1%).

Se le e i NEET con licenza media hanno percentuali più alte ma sono concentrate/i in poche province, al contrario le e i NEET laureate/i (il 13,2% sul totale dei NEET) hanno percentuali più basse, al massimo raggiungono il 30%, ma sono distribuiti in più territori, maggiormente localizzate/i al Nord Italia. La più alta percentuale delle e dei NEET laureate/i è residente nella provincia di Asti (30%), a seguire sempre nel Settentrione, Ravenna (27,8%), Udine (27,5%), Verona (26,3%), Treviso (23,1%), Vercelli (22,9%), Biella (22,2%) e Savona (21,4%). Per il Centro si registrano alte percentuali delle e dei NEET laureate/i nelle province marchigiane di Ascoli Piceno (25%) e Fermo (23,8%). Nel Mezzogiorno, invece il 23,5% nella provincia de L'Aquila, il 22,2% in quella di Arezzo, e il 20,8% in quella di Foggia.

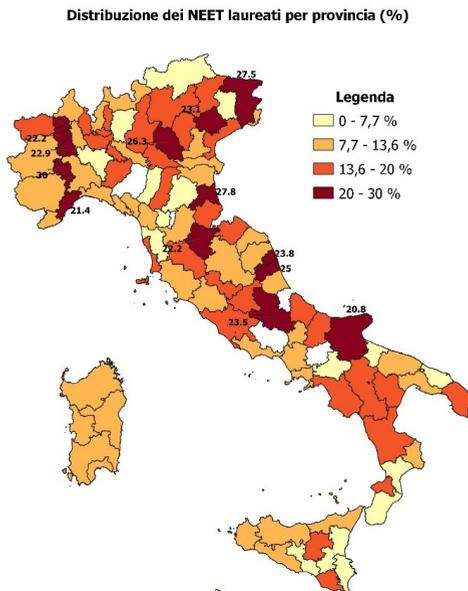
Figura 13a

Distribuzione dei NEET con licenza media per provincia (%)



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 13b



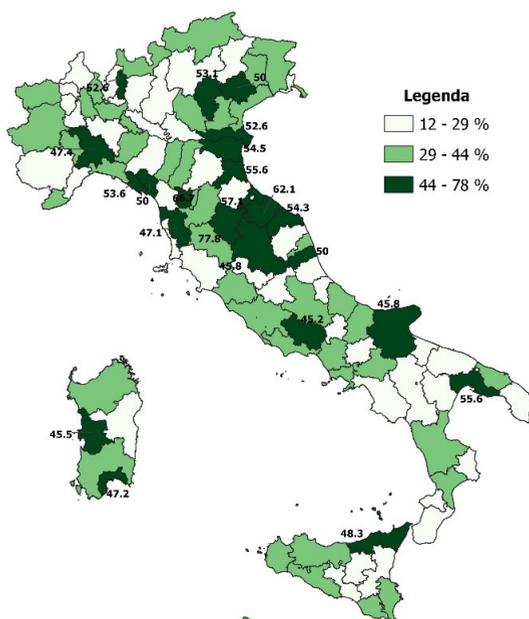
Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Si conclude il focus territoriale, raffrontando la distribuzione delle e dei NEET disoccupate/i e inattive/i per provincia: come si vede dalle figure 14a e 14b, rispetto al totale NEET di ciascuna provincia le e i disoccupate/i sono maggiormente residenti nelle province del Centro-Nord, mentre le e gli inattive/i sono più distribuite/i su tutto il territorio nazionale senza grandi distinzioni tra aree geografiche. Per le e gli inattive/i le percentuali sono più alte raggiungendo quasi il 90% in alcuni comuni: Barletta-Andria-Trani (88,2%), Lucca (87,5%), Isernia (86,4%), Enna e Mantova (85,7%), Verbano-Cusio-Ossola (85,3%), Grosseto (85%), Belluno (84,2%), Benevento (83,3%) e Caltanissetta (81,5%). Al di là di questi picchi, comunque, la condizione di inattività non ha una determinata specificità geografica, ma appartiene in maniera trasversale a tutto il territorio italiano; le percentuali più alte, poi, sono legate maggiormente a province interne, piuttosto che a province che includono un grande comune o area metropolitana.

Le province che presentano più NEET disoccupate/i rispetto a quelle/i inattive/i sul totale delle e dei NEET per provincia sono per il Centro quelle di Arezzo (77,8%), Pistoia (66,7%), Pesaro e Urbino (62,1%), e Ancona (54,3%); per il Nord quelle di Rimini (57,1%), Ravenna (55,6%), Ferrara (54,5%), La Spezia (53,6%), Vicenza (53,1%), Lecco (52,6%) e Rovigo (52,6%); infine, per il Mezzogiorno alta è la percentuale della provincia di Taranto, che supera la metà della popolazione NEET residente (il 55,6%)⁷, mentre per le altre province italiane del Sud, specularmente, più della metà della popolazione è inattiva.

Figura 14a

Distribuzione dei NEET disoccupati sul territorio per provincia (%)

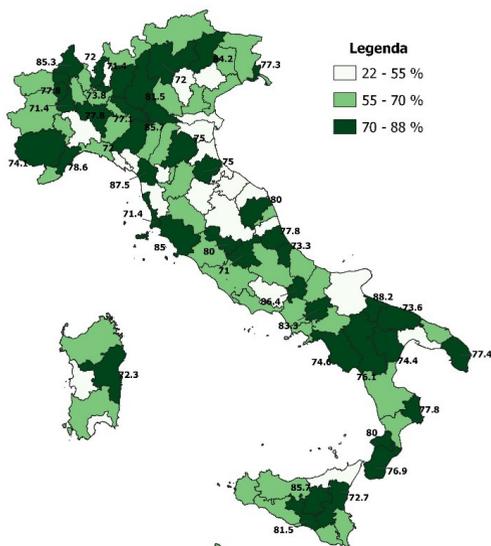


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

⁷ Significativa è anche quella di Messina (48,3%) e Foggia (45,8%).

Figura 14b

Distribuzione dei NEET inattivi sul territorio per provincia (%)



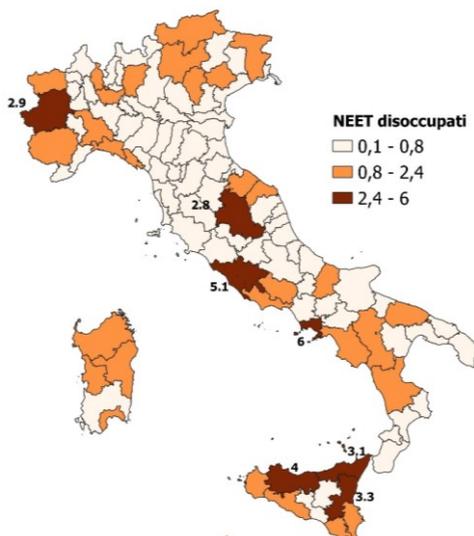
Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Se consideriamo le due distribuzioni, NEET disoccupati e inattivi, in maniera distinta (figure 15a e 15b), si può notare in quali province si concentrano maggiormente le due popolazioni. Per entrambe le distribuzioni le e i NEET si concentrano maggiormente in province che hanno al loro interno grandi comuni o capoluoghi di provincia⁸, piuttosto che in province composte da piccoli comuni. Nello specifico, le e i disoccupate/i hanno alte percentuali nelle province di Napoli (6%), Roma (5,1%), Palermo (4%), Catania (3,3%), Messina (3,1%), Torino (2,9%) e Perugia (2,8%). Gli inattivi, invece, sono residenti al 6,2% nella provincia di Napoli, il 4,8% per Palermo, 4,4% per Catania, 3,9% per Roma, 3,2% per Potenza.

⁸ Sicuramente questo effetto è dovuto in parte al fatto che nelle grandi città e nei suoi dintorni la popolazione è in quantità maggiore rispetto ai piccoli comuni.

Figura 15a

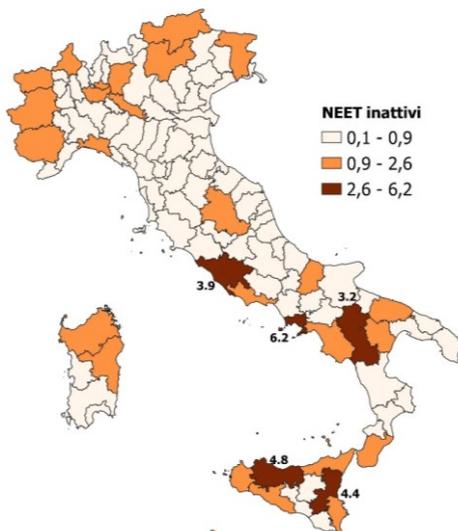
Distribuzione tra le province dei NEET disoccupati (%)



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 15b

Distribuzione tra le province dei NEET inattivi (%)

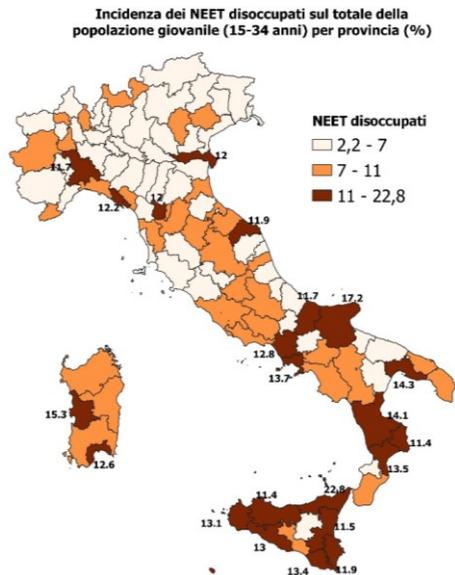


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

La mappa dell'Italia assume un'altra colorazione se si considera l'incidenza delle e dei NEET disoccupate/i o inattive/i sul totale della popolazione, evidenziando il netto svantaggio delle aree del Sud rispetto alle altre aree del Paese (figure 16a e 16b). Anche in questo caso il *range* percentuale si differenzia tra disoccupate/i e inattive/i: mentre i disoccupati raggiungono al massimo il 22,8% dei giovani residenti (nella provincia di Messina), gli inattivi raggiungono al massimo il 40% (nella provincia di Crotone), cioè poco meno della metà della popolazione giovanile residente. Inoltre, le quote più alte delle e dei NEET inattive/i si trovano nelle province del Mezzogiorno⁹, in particolare dopo la provincia di Crotone (40%), ci sono quelle di Reggio Calabria (36,1%), Enna (35,8%), Caltanissetta (35,5%), Catania (30,5%), Isernia (29,7%), Benevento (29,4%), Lecce (28,9%), Siracusa (28,1%), Napoli (27,8%), Trapani (27%), Palermo, Nuoro e Barletta (26,8%), Vibo-Valentia (25,8%), Messina e Potenza (24,5%), e Salerno (24,4%). Le province con incidenze alte di NEET disoccupate/i sul totale dei giovani residenti sono Messina (22,8%), Foggia (17,2%), Oristano (15,3%), Taranto (14,3%), Cosenza (14,1%), Napoli (13,7%), Catanzaro (13,5%), Ragusa (13,4%), Trapani (13,1%), Agrigento (13%), Caserta (12,8%), Cagliari (12,6%), La Spezia (12,2%), Rovigo e Pistoia (12%), Ancona e Siracusa (11,9%), Alessandria e Campobasso (11,7%), Crotone e Palermo (11,4%).

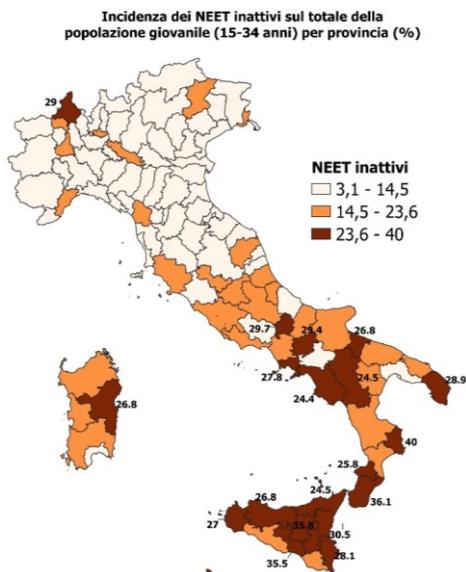
⁹ Esclusa la provincia piemontese di Verbano-Cussio-Ossola, dove il 29% delle e dei giovani residenti è NEET inattivo/a.

Figura 16a



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 16b



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

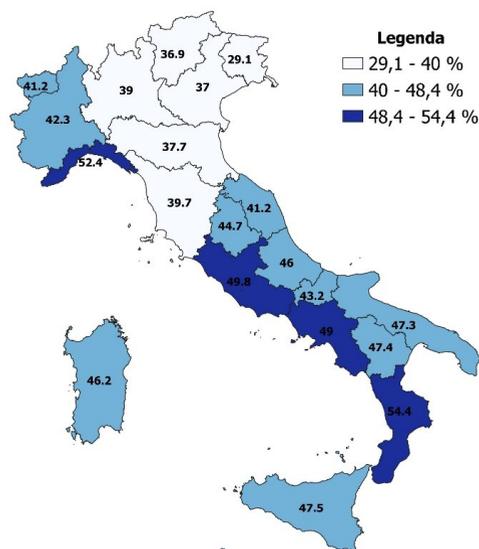
3.2 Disuguaglianze di genere

La popolazione NEET dai 15 ai 34 anni nel 2020 è composta per il 56% da giovani donne e per il restante 44% da giovani maschi. Ma esistono delle specificità di genere? Gli uomini e le donne NEET affrontano le stesse sfide e hanno le stesse opportunità?

Cominciando dalla distribuzione sul territorio (figure 17a e 17b), occorre evidenziare innanzitutto che per le donne le percentuali di NEET residenti in ogni Regione partono da un minimo del 45% fino a un massimo del 71% (in Friuli-Venezia Giulia), di molto superiori rispetto a quelle dei maschi, il cui minimo è pari al 29% e il massimo al 54%. Netto, quindi, appare lo svantaggio di genere anche nella dimensione territoriale.

Figura 17a

Distribuzione NEET maschi sul territorio per regione (%)



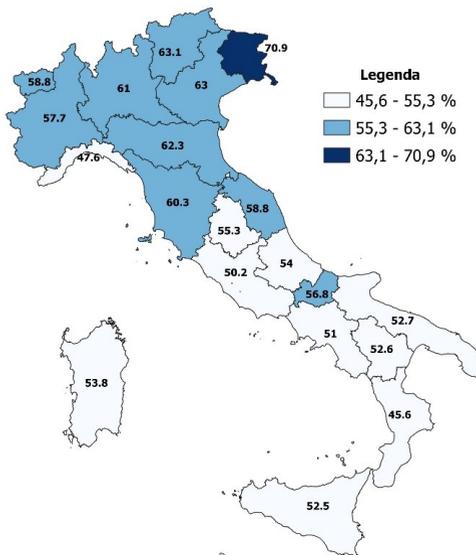
Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Le mappe, poi, restituiscono una fotografia speculare nella distribuzione regionale dei NEET rispetto al genere. Gli uomini NEET tendono a concentrarsi nelle regioni del Centro e Sud con

un picco in quattro regioni (Calabria, Liguria, Lazio e Campania); le donne NEET, invece, sono molto presenti anche nelle regioni Settentrionali.

Figura 17b

Distribuzione di NEET femmine sul territorio per regione (%)



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Tutte le regioni settentrionali, esclusa la Liguria, infatti, presentano alte quote di donne NEET rispetto agli uomini, in particolare il 71% in Friuli-Venezia Giulia, il 63% in Trentino-Alto Adige e Veneto, il 62,3% in Emilia-Romagna, il 61% in Lombardia, il 58,8% in Val d'Aosta e 57,7% in Piemonte. Nel Centro sono alte le percentuali per la Toscana (60,3%) e le Marche (58,8%). Nel Mezzogiorno, nonostante le donne NEET superino tutte la maggioranza della popolazione residente, esclusa la Calabria, significativa soprattutto è la percentuale del Molise dove vive quasi il 57% delle donne NEET.

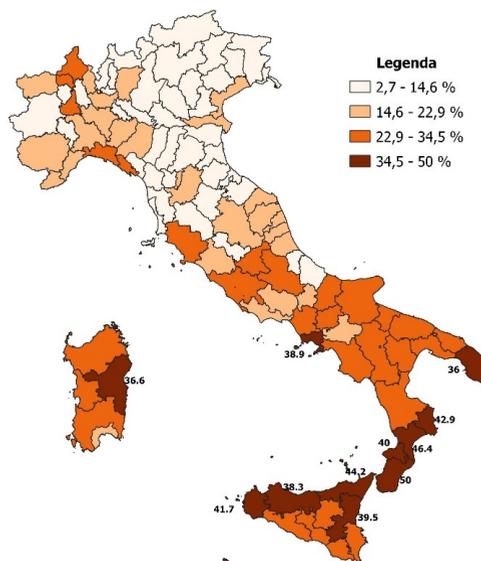
La colorazione dell'Italia cambia e spesso si ribalta se consideriamo l'incidenza delle e dei NEET sulla popolazione giovanile per provincia in base al genere (figure 18a e 18b). Sia per le donne che

per gli uomini ritroviamo le incidenze più alte nel Mezzogiorno. Come per le distribuzioni regionali, per gli uomini a differenza delle donne le incidenze sono più basse non superando mai la metà della popolazione anche se sono maggiormente disperse in più province.

Incidenze molto alte di donne NEET (che vanno dal 45% al 62%) si rilevano in particolare nella provincia di Caltanissetta, dove il 62,1% delle giovani donne residenti, non lavora, non studia, e non segue percorsi di formazione, a seguire il 57,1% in quella di Crotona¹⁰, il 53,6% per Enna, il 50,6% per Messina, il 48,3% per Isernia e il 47,9% per Siracusa. Le incidenze più alte che vanno da 34 a 50% per i maschi sono nelle province di Reggio Calabria (50%), Catanzaro (46,4%), Messina (44,2%), Crotona (42,9%), Trapani (41,7%), Vibo Valentia (40%), Catania (39,5%), Napoli (38,9%), Palermo (38,3%), Nuoro (36,6%) e Lecce (36%).

Figura 18a

Incidenza dei NEET maschi sulla popolazione maschile dei giovani (15-34 anni) per provincia

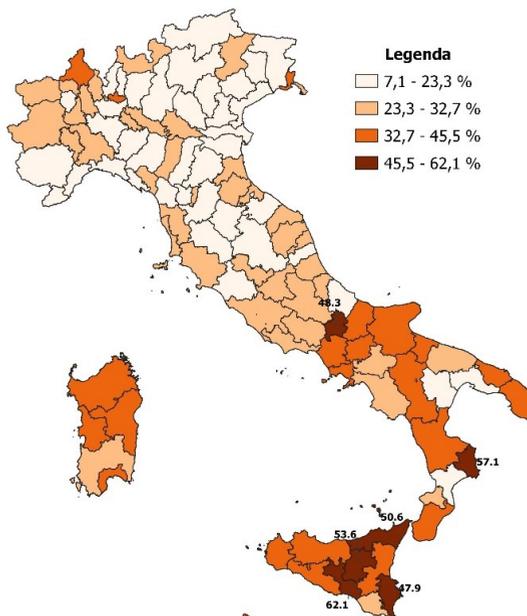


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

¹⁰ La provincia di Crotona presenta il più alto grado di incidenza generale: il 51,4% delle e dei giovani residenti è NEET.

Figura 18b

**Incidenza delle donne NEET sulla popolazione totale
delle giovani donne (15-34 anni) per provincia**



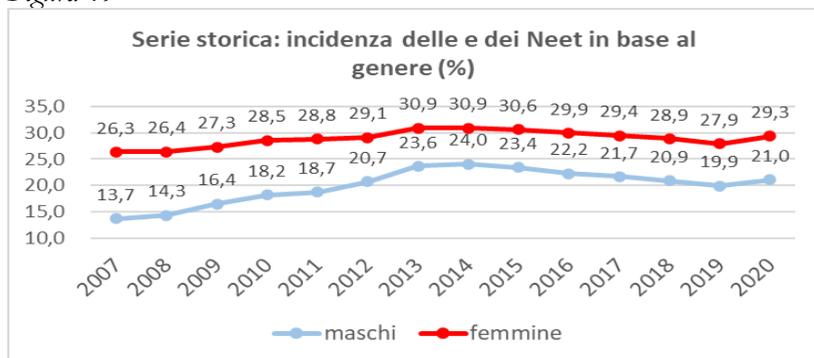
Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

È interessante osservare che entrambe le incidenze territoriali, quella femminile e quella maschile, sono molto più frammentate rispetto alle incidenze generali per provincia (fig. 11). Infatti, nonostante le incidenze più alte ancora per il Sud Italia, si notano alte percentuali per province sparse nel Centro e nel Nord Italia.

Il grafico in figura 19 mostra l'incidenza delle e dei NEET in base al genere nel tempo, dal 2007 al 2020. Appare molto evidente l'elevata quota di NEET donne rispetto a quella degli uomini in tutto l'arco temporale considerato. Per entrambi i generi c'è stato un aumento significativo dell'incidenza delle e dei NEET dal 2007 fino al 2014, a causa anche della sopraggiunta crisi economica. Dal 2014, che presenta il picco più alto per entrambi i generi, prende avvio un leggero decremento che si interrompe con il 2020, anno che coincide con la crisi pandemica, raggiungendo un'incidenza molto vicina a quella del 2014.

Se entrambi i generi seguono lo stesso andamento, allo stesso tempo il numero delle NEET donne tende a variare meno rispetto a quello degli uomini nel tempo. Ciò significa che per una donna è molto difficile uscire dalla condizione di NEET rispetto ad un uomo.

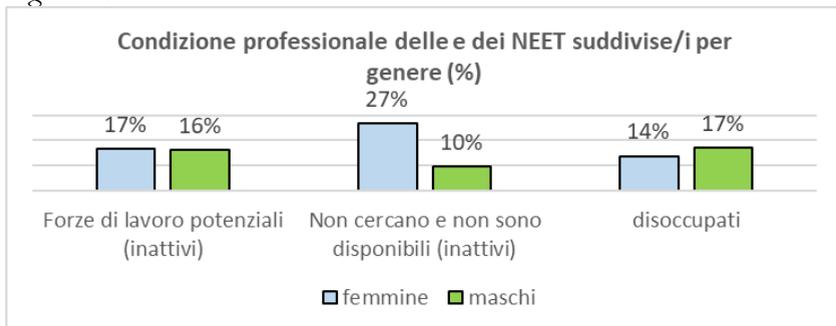
Figura 19



Fonte: Istat

La difficoltà delle donne di uscire da questa condizione si rispecchia nella fotografia della loro condizione professionale nel 2020 (fig. 20). La più alta percentuale di giovani NEET donne pari al 27% sul totale della popolazione NEET, infatti, si concentra tra le/gli inattive/i che non cercano e non sono disponibili. Al contrario, i NEET maschi inattivi rientrano maggiormente tra le Forze di Lavoro Potenziali, categoria anche definita come *Zona Grigia dell'Inattività* (17%), che quindi hanno dichiarato di aver fatto un'azione di ricerca di lavoro o di essere immediatamente disponibili a lavorare. La percentuale di Forze di Lavoro Potenziali di genere femminile è comunque simile a quella maschile, pari al 16%. Tra i disoccupati attivamente in cerca e disponibili c'è una quota maggiore di maschi (17%) rispetto a donne (14%).

Figura 20



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

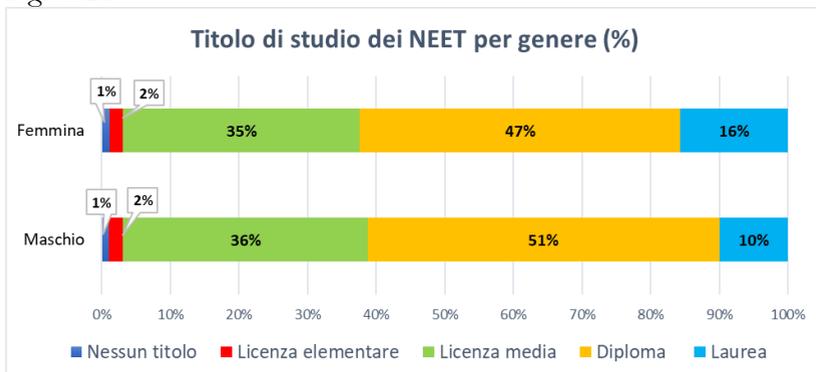
Se si approfondisce il dato sulla condizione professionale di genere rispetto al territorio, le regioni in cui si registra il più alto livello di svantaggio in termini di disoccupazione e inattività per le donne sono in ordine: la Sicilia con il 6,6% di donne inattive e il 2,2% di disoccupate rispetto al totale della popolazione NEET, la Lombardia (5% inattive e 1,6% disoccupate), la Campania (3,5% inattive e 1% disoccupate), il Piemonte (3,2% inattive e 1,3% disoccupate) e il Lazio (3% inattive e 0,9% disoccupate). Se le donne NEET sono molto presenti al Sud, il loro svantaggio nella condizione professionale si riscontra anche in alcune aree del Centro Nord.

Non ci sono grandissime differenze di genere se si considerano i titoli di studio dei NEET nel 2020 (fig. 21). Soltanto l'1% per entrambi i generi non ha alcun titolo, così come per entrambi il 2% ha la licenza elementare. Il 35% delle donne NEET ha la licenza media, e per gli uomini la quota è poco più alta (36%). Risultano alcune differenze tra i diplomati e i laureati in base al genere: ci sono più NEET diplomati tra gli uomini (51%) che tra le donne (47%), al contrario ci sono più NEET laureate tra le donne (16%) che tra gli uomini (10%).

Le disuguaglianze di genere si riproducono anche osservando i ruoli in famiglia delle e dei NEET. Il grafico in figura 22 mostra che il 62% delle e dei NEET è nella condizione di figlio/a nel nucleo familiare di origine, di cui il 35% è di genere maschile e il

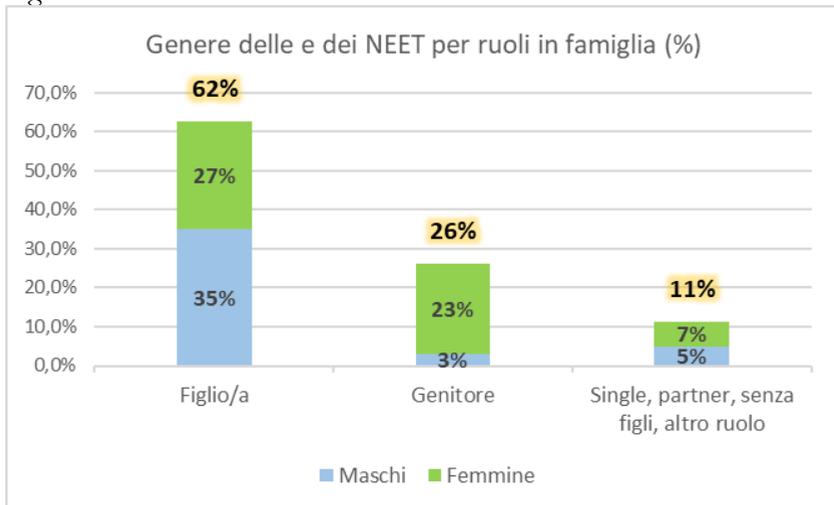
27% femminile. Invece, il 26% delle e dei NEET sono genitori e vivono quindi fuori dal nucleo familiare di origine; tra questi c'è un'ampia differenza tra donne e uomini che vede un 23% di madri NEET rispetto ad un 3% di padri NEET. La condizione di single, partner, senza figli/e è quella più marginale (11% di NEET), con il 5% di maschi e il 7% di donne.

Figura 21



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

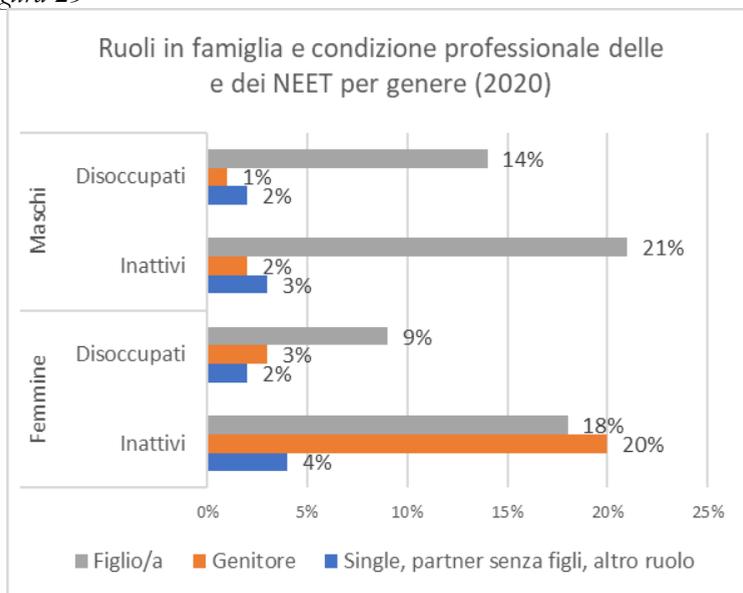
Figura 22



Fonte: Istat

Incrociando le informazioni sui ruoli in famiglia con la condizione professionale (fig. 23), emerge che il 20% delle NEET sul totale della popolazione dei NEET italiani sono madri inattive, mentre soltanto il 3% sono madri disoccupate. Appare chiaro, quindi, che la motivazione all'inattività è spesso legata a carichi di cura, che impediscono o suggeriscono, a volte costringono, le donne a rimanere fuori o uscire dal mercato del lavoro. La figura di figlio/a appartenente al nucleo familiare originario è quella più alta per entrambe le condizioni e i generi, in particolare per i maschi inattivi (21%), ma anche per le donne inattive (18%).

Figura 23



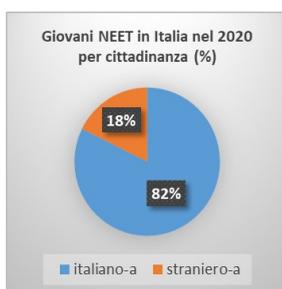
Fonte: Istat

3.3 Disuguaglianze di cittadinanza

Un'ulteriore disuguaglianza attraverso il tema della cittadinanza e delle migrazioni. Rapportati alle e ai giovani NEET con cittadinanza, le/i NEET con cittadinanza straniera sono in numero in-

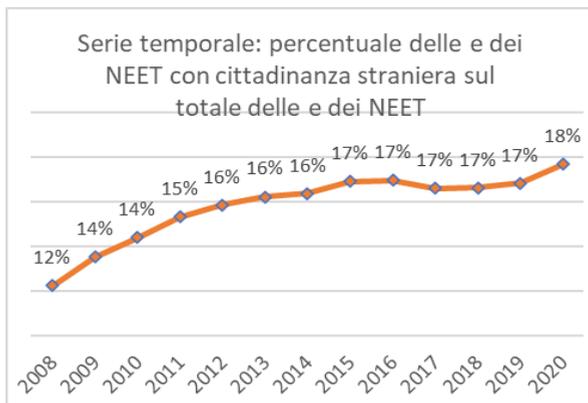
feriore: sono il 18% del totale delle e dei NEET residenti in Italia (fig. 24). Si tratta di una percentuale in continua crescita (fig. 25): nel 2008 le e i NEET con cittadinanza straniera erano il 12% sul totale, e in 13 anni c'è stato un aumento di 7 punti percentuali. La presenza di una percentuale non irrilevante di NEET con cittadinanza straniera sul territorio italiano dimostra ancora una volta l'eterogeneità della categoria e pone delle sfide rilevanti sul piano delle politiche di integrazione.

Figura 24



Fonte: Istat

Figura 25

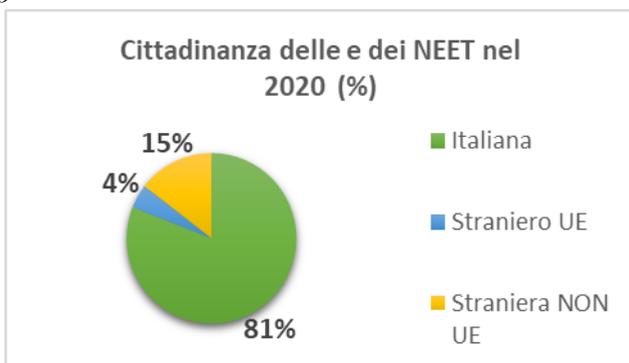


Fonte: Istat

Il 14,5% delle e dei NEET stranieri nel 2020 ha una cittadinanza di un Paese non appartenente all'Unione Europea. Il re-

stante 4,5% ha una cittadinanza di un Paese appartenente all'Unione (fig. 26).

Figura 26

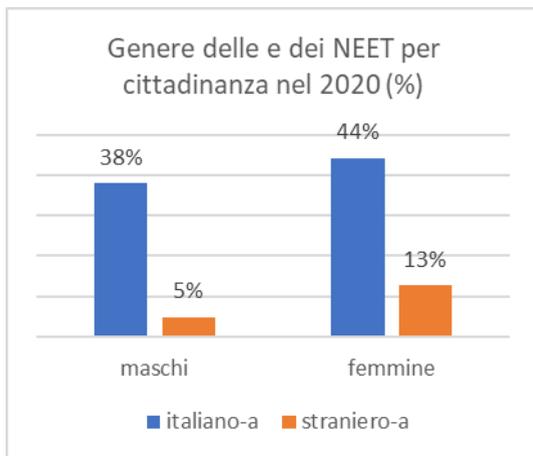


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Tra le cittadinanze più frequenti tra le e i NEET non italiane/i residenti nel 2020 spicca quella rumena pari al 20% della popolazione straniera, quella albanese al 12%, quella marocchina al 12%, e quella indiana pari al 5%. Considerando ancora il dato del 2020, emerge che rispetto al totale della popolazione NEET, sia per le e i NEET con cittadinanza italiana che per quelle/i con cittadinanza straniera, vi è una maggioranza di donne al 57%. In particolare, il 13% delle NEET sono donne straniere, mentre soltanto il 5% sono uomini stranieri (fig. 27).

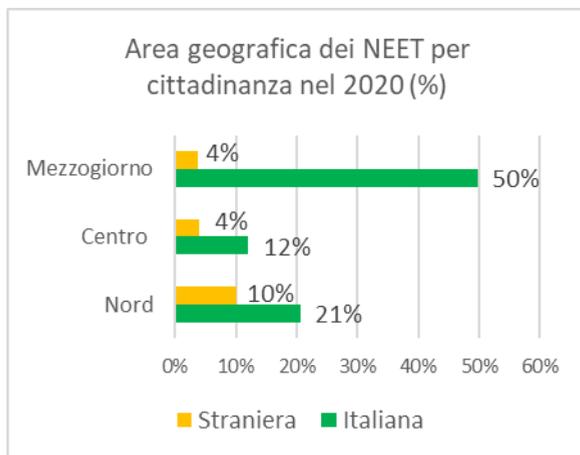
Per quanto riguarda la loro distribuzione geografica (fig. 28), le e i NEET stranieri sono maggiormente residenti al Nord Italia, che presenta comunque la più alta concentrazione di stranieri del Paese. In particolare, rispetto al totale della popolazione NEET il 10% delle e dei NEET residente nell'Italia Settentrionale ha una cittadinanza straniera, mentre sia per il Mezzogiorno che per il Centro solo il 4%. Per il Sud è evidente una netta differenza tra italiane/i e giovani con *background* migratorio, dove il 50% delle e dei NEET risulta italiana/o residente nel Meridione.

Figura 27



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 28



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

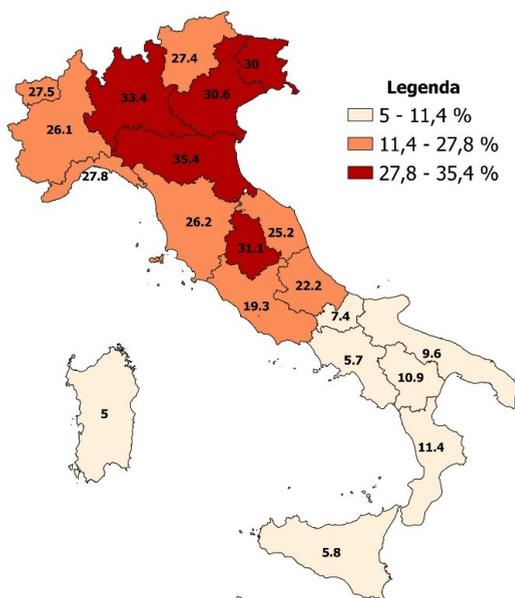
L'ampia presenza di NEET con cittadinanza straniera su tutto il territorio settentrionale emerge anche dalla mappa in figura 29. Facendo cento i NEET per ciascuna regione, quelle con la maggiore presenza di stranieri sono, infatti, l'Emilia-Romagna, che ha il 35,4% di NEET stranieri sul totale delle e dei NEET della regione, a seguire la Lombardia (33,4%), il Veneto (30,6%) e il Friu-

li-Venezia Giulia (30%). Alte sono anche le percentuali delle regioni centrali, in particolare Umbria (31,1%), Toscana (26,2%) e Marche (25,2%).

Disaggregando il dato a livello provinciale (fig. 30), emerge la maggiore concentrazione in alcune province Centro-Settentrionali: a Lodi (57,7%), Verona (52,6%), Mantova, Bologna e Prato (50%), le e i giovani con *background* migratorio superano la metà della popolazione NEET residente in ciascuna provincia; a seguire ci sono le province di Cuneo (46,3%), Ferrara (45,5%), Vicenza (43,8%), Savona e Bergamo (42,9%), Imperia (40,9%), Trieste e Parma (40%), Ravenna (38,9%), Forlì-Cesena (37,5%), Siena (35,7%), Terni (35%). Le province del Sud hanno tutte percentuali molto basse (dallo 0 al 15%), ad eccezione di Benevento (33,3%), Vibo-Valentia (30%), Matera (18,6%) e Crotone (16,7%).

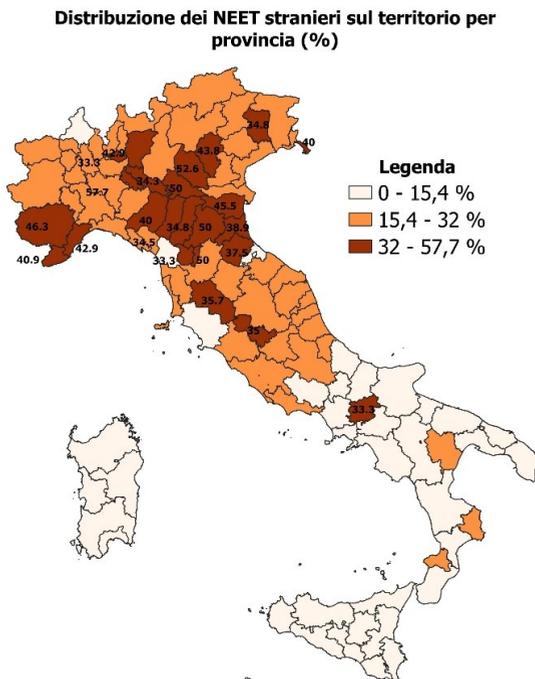
Figura 29

Distribuzione NEET stranieri sul territorio per regione (%)



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 30

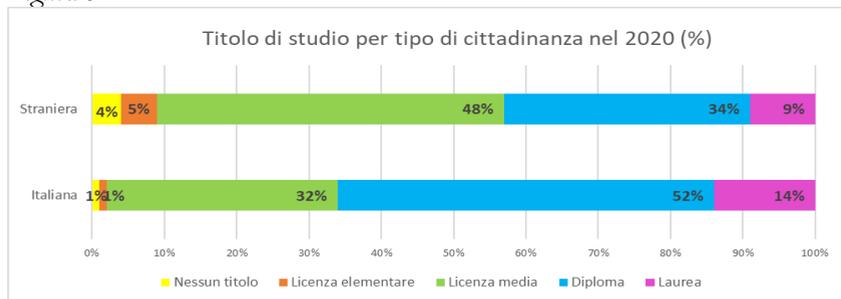


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Confrontando la popolazione NEET delle e dei giovani italiani con quella delle e dei giovani con *background* migratorio, la maggioranza delle e dei NEET con cittadinanza straniera (48%) ha la licenza media, al contrario più della metà delle e dei NEET con cittadinanza italiana ha ottenuto un diploma (52%). La licenza media, quindi, è molto più diffusa tra le e i NEET con cittadinanza straniera (48%) rispetto alle e ai NEET con cittadinanza italiana (32%). La situazione è opposta per il diploma, molto più frequente tra le e gli italiane/i (52%) che tra le e i giovani con *background* migratorio (34%). La figura 31 mostra, inoltre, che c'è una parte della popolazione NEET di origine straniera che ha titoli di studi inferiori alla licenza media: il 4% non ha alcun titolo e il 5% ha la licenza elementare. Al contrario, le e i NEET con cittadinanza italiana hanno per queste modalità valori quasi nulli.

Infine, il 14% delle e dei NEET italiane/i è laureata/o, percentuale che raggiunge il 9% tra le e i NEET con *background* migratorio.

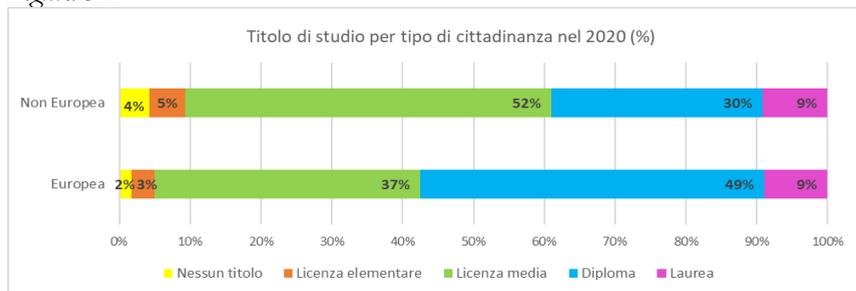
Figura 31



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Nell'ambito della popolazione NEET con cittadinanza straniera, è interessante capire se sussistono differenze rispetto al titolo di studio tra cittadine/i europee e extraeuropei (fig. 32). La maggioranza delle e dei NEET extraeuropei (52%) ha una licenza media e a seguire il diploma (30%), al contrario la maggioranza delle e dei cittadine/i europei (49%) ha ottenuto un diploma e a seguire la licenza media (37%). Ci sono più NEET non europei senza titolo di studio (4%) o con licenza elementare (5%), rispetto alle e ai cittadine/i europei (il 2% non ha alcun titolo e il 3% ha la licenza elementare). Le e i laureate/i sono in entrambi i casi il 9%.

Figura 32

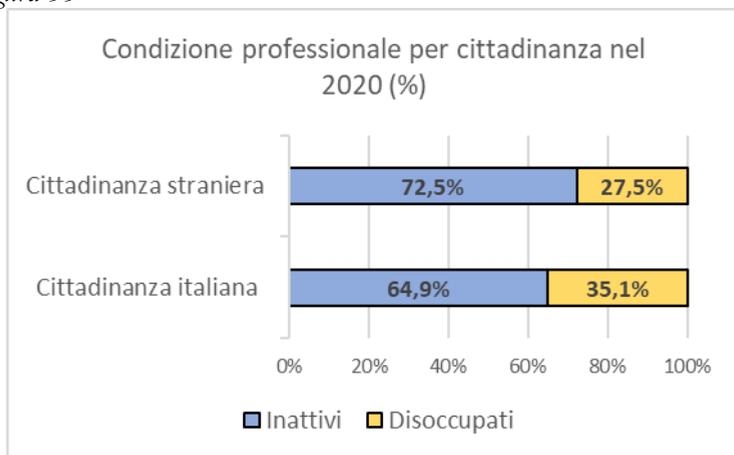


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

La condizione di inattività tra la popolazione NEET è maggiore di quella di disoccupazione sia per le e i NEET con cittadi-

nanza italiana che per quelle/i con cittadinanza straniera (fig. 33). In comparazione tra le e i NEET straniere/i ci sono più inattive/i (72,5%) che tra le e i NEET italiane/i (64,9%). Di conseguenza, il 27,5% delle e degli stranieri è disoccupata/o in cerca e disponibile a lavorare, mentre per le e gli italiane/i il 35,1% è disoccupata/o.

Figura 33



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

4.

Il *difficile* rapporto delle e dei NEET con il mercato del lavoro

Le e i NEET possono essere distinte/i secondo la loro prossimità, vicinanza o relazione al mercato del lavoro: sono NEET disoccupate/i quelle/i che cercano attivamente un lavoro, sono invece NEET inattive/i coloro che, scoraggiate/i, hanno smesso la loro ricerca (vedi Box 3). Osservando il dato del 2020, emerge con chiarezza che le e i NEET in Italia sono per la maggior parte inattive/i: lo sono in particolare, il 66% del totale delle e dei NEET, quindi 2 NEET su 3. Tra queste/i circa il 20% non cerca ma è disponibile e circa il 14% non è disponibile a lavorare.

BOX 3: LA CONDIZIONE PROFESSIONALE SECONDO L'ISTAT

Secondo l'Istat per NEET disoccupate/i si intendono le e i giovani adulti dai 15 ai 34 anni che rispondono a tre criteri:

- 1) non essere occupata/o, nemmeno in un lavoro saltuario;
- 2) essere attivamente in cerca di occupazione, ovvero dimostrare di aver svolto almeno un'azione di ricerca di lavoro fino a 30 giorni precedenti alla rilevazione;
- 3) essere immediatamente disponibili a lavorare, ovvero accettare qualsiasi offerta di lavoro entro due settimane dalla rilevazione.

Se non vengono soddisfatti anche solo uno di questi criteri si rientra nella categoria delle e dei NEET inattive/i. Allo stesso tempo, le e gli inattive/i sono distinti al loro interno in due altre categorie: NEET che «non cercano e non disponibili» e Zona Grigia dell'inattività. A rientrare nella categoria «non cercano e non disponibili» sono le e i giovani adulti che non hanno cercato lavoro nei 30 giorni precedenti e

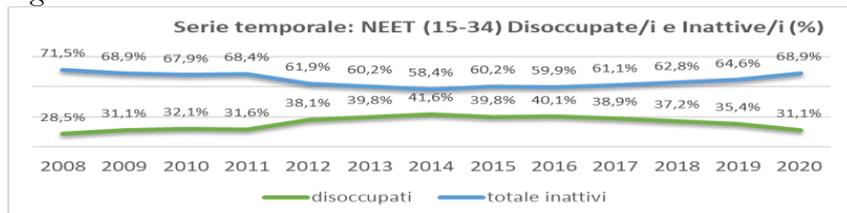
che non sono immediatamente disponibili al lavoro; al contrario, a rientrare nelle FLP sono i soggetti che hanno cercato lavoro, ma non sono immediatamente disponibili oppure che sono immediatamente disponibili ma non hanno cercato un'occupazione.

La categoria della Zona Grigia dell'inattività è stata aggiunta una volta riscontrata nel mercato del lavoro italiano una sorta di «sofferenza», derivata dallo scoraggiamento che si incontra quando si cerca un'occupazione per molto tempo ma non la si trova.

Considerando la linea del tempo in base alla condizione professionale (fig. 34), si può notare che la quota delle e dei NEET inattive/i è sempre stata sensibilmente più elevata rispetto a quella delle e dei disoccupate/i. L'andamento temporale delle e dei NEET disoccupate/i parte nel 2008 con una percentuale pari al 28,5% e cresce negli anni successivi, raggiungendo un picco nel 2014 con una percentuale pari al 41,6%. Dal 2014 la curva decresce sempre fino ad arrivare al 2020 con una quota di NEET disoccupate/i pari al 31,1%, comunque più alta rispetto al 2008.

La linea del tempo delle e dei NEET inattive/i si comporta di conseguenza in maniera opposta partendo dal 2008 con una percentuale pari al 71,5%, per cui in quell'anno 7 NEET su 10 erano inattive/i. La percentuale più bassa si raggiunge nel 2014 pari al 58,4%, comunque superiore alla metà delle e dei NEET. Gli anni successivi rilevano un incremento della popolazione di NEET inattive/i, che raggiunge nuovamente il 70% nel 2020.

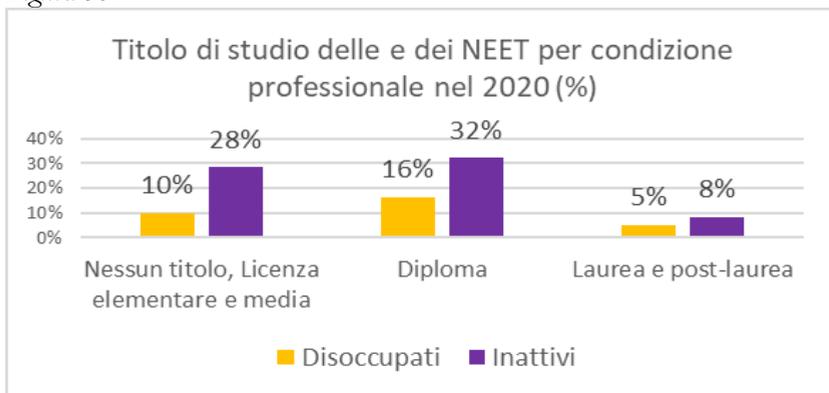
Figura 34



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

È interessante osservare quanto incida il titolo di studio sulla condizione di inattività e disoccupazione all'interno della popolazione totale delle e dei NEET (fig. 35): nonostante le e i NEET inattive/i prevalgano per tutti i titoli di studio considerati, più aumenta il titolo di studio, più diminuisce la differenza tra inattive/i e disoccupate/i. Ciò significa che c'è una tendenza ad essere inattive/i soprattutto tra le e i diplomate/i (32%) o con un titolo di studio minore (16%).

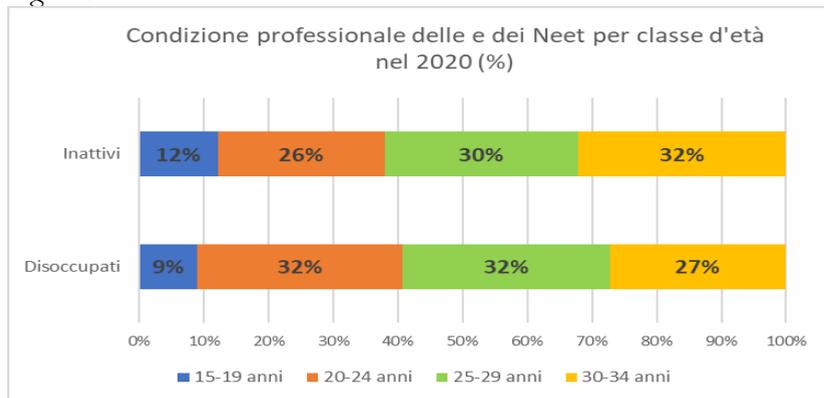
Figura 35



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

La figura 36 mostra come si distribuisce la condizione professionale delle e dei NEET in base alla loro fascia d'età. Più aumenta l'età più crescono le e gli inattive/i; infatti, il 12% delle e degli inattive/i appartiene alla fascia d'età delle e dei giovanissimi dai 15 ai 19 anni, il 26% ha un'età compresa dai 20 ai 24 anni, il 30% dai 25 ai 29, e la percentuale più alta è quella delle e dei giovani dai 30 ai 34 anni (32%). Le e i disoccupate/i invece si concentrano nelle fasce d'età centrali: il 32% delle e dei NEET disoccupate/i appartiene alla fascia 20-24 anni, ed una percentuale molto simile per la fascia 25-29 anni (32%).

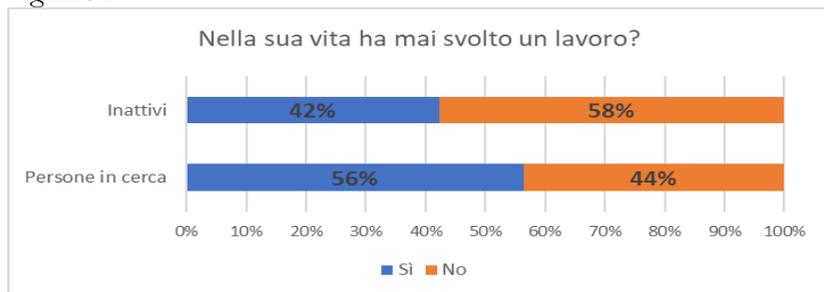
Figura 36



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Osservando il rapporto tra la condizione professionale e l'esperienza lavorativa (fig. 37), emerge che il 58% delle e degli inattive/i non ha mai svolto un lavoro. Questo dato dice che più della metà delle e degli inattive/i non è mai entrato nel mondo del lavoro. Al contrario il 56% delle e dei disoccupate/i ha svolto un lavoro nel corso della sua vita.

Figura 37



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

La maggioranza delle e dei NEET nel 2020 ha dichiarato di non percepire un sussidio di disoccupazione (89%), mentre il restante 11% ha dichiarato di percepirlo (fig. 38).

Figura 38

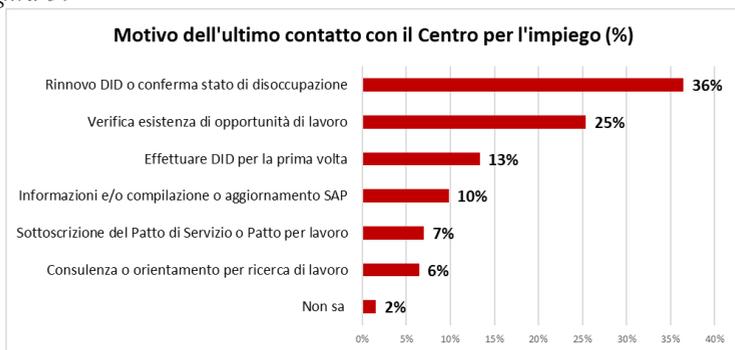


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Infine, è stato approfondito il rapporto tra le e i NEET e i Centri per l'Impiego. Solo metà delle e dei NEET è stata/o a contatto con un Centro per l'Impiego - CPI almeno una volta nella vita. Di queste/i la maggioranza (il 36%) dichiara che il contatto risale a 3 o più anni precedenti alla rilevazione.

In relazione ai motivi dell'ultimo contatto con un CPI (fig. 39) si ritrovano al primo posto motivazioni legate a richieste di rinnovo della Dichiarazione di Immediata Disponibilità al lavoro (DID) o dello stato di disoccupazione (36%), a seguire il CPI viene utilizzato per verificare l'esistenza di opportunità lavorative (25%) e realizzare la DID per la prima volta (13%). Soltanto il 6% delle e dei NEET nel 2020 ha dichiarato di aver avuto l'ultimo contatto con il CPI per consulenza o orientamento finalizzato alla ricerca di un lavoro.

Figura 39

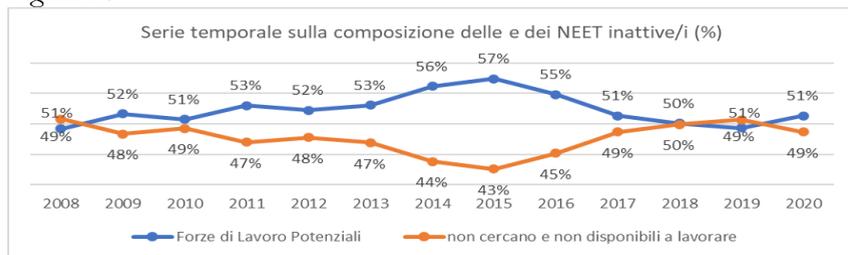


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

4.1 NEET inattive/i

Come evidenziato precedentemente, nel 2020 il 66% delle e dei NEET risulta inattiva/o. Il grafico in figura 40 mostra l'andamento temporale delle categorie interne all'inattività, cioè Forze di Lavoro Potenziali – FLP (denominate anche come *Zona Grigia dell'inattività*) e *Non cercano e non sono disponibili*, nel periodo compreso tra il 2008 e il 2020. Se nel 2008 le e i NEET inattive/i sono suddivisi quasi a metà tra le due categorie (con una percentuale leggermente più alta per la categoria «*Non cercano e non sono disponibili*» al 51%), negli anni successivi si distribuiscono in maniera differente: le FLP crescono progressivamente e di conseguenza diminuiscono le e i NEET che non cercano e non sono disponibili. Il 2015 segna un cambiamento significativo per la popolazione delle e dei NEET inattive/i, per cui le due curve si invertono: le FLP dal 57% del 2015 raggiunge il 49% nel 2019, al contrario coloro che non cercano e non sono disponibili (43% nel 2015) raggiungono il 51% nel 2019. Ancora il 2020 rileva un'ulteriore inversione che registra un aumento delle FLP (51%) e una conseguente decrescita delle e degli inattive/i in senso stretto (49%).

Figura 40



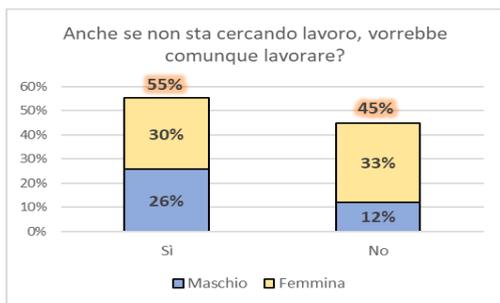
Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Appare interessante poi osservare le differenze di genere interne alla categoria delle e degli inattive/i. Nel 2020, il 63% è donna, il restante 37% appartiene al sesso maschile. La situazione si presenta invertita se osserviamo le distribuzioni delle categorie di cui si compone l'inattività: la maggioranza delle donne è inattiva in senso stretto, cioè non cerca e non è disponibile a lavorare

(58%), mentre il restante 41% delle donne appartiene alle FLP ovvero alla *Zona grigia dell'inattività*. Per gli uomini, invece, la situazione è invertita: il 68% appartiene alla zona grigia, mentre una minoranza pari al 32% non cerca e non è disponibile.

Alla domanda posta dall'Istat durante la rilevazione: «*Anche se non sta cercando lavoro, vorrebbe comunque lavorare?*», il 55% delle e dei NEET inattive/i ha risposto *Sì*, mentre il restante 45% ha risposto *No* (fig. 41). Tra le e i NEET disponibili, comunque, a lavorare il 30% è di genere femminile e il restante 26% di genere maschile. Anche tra le e gli inattive/i in senso stretto che non vorrebbero comunque lavorare la maggioranza è donna al 33%, mentre soltanto il 12% è uomo.

Figura 41

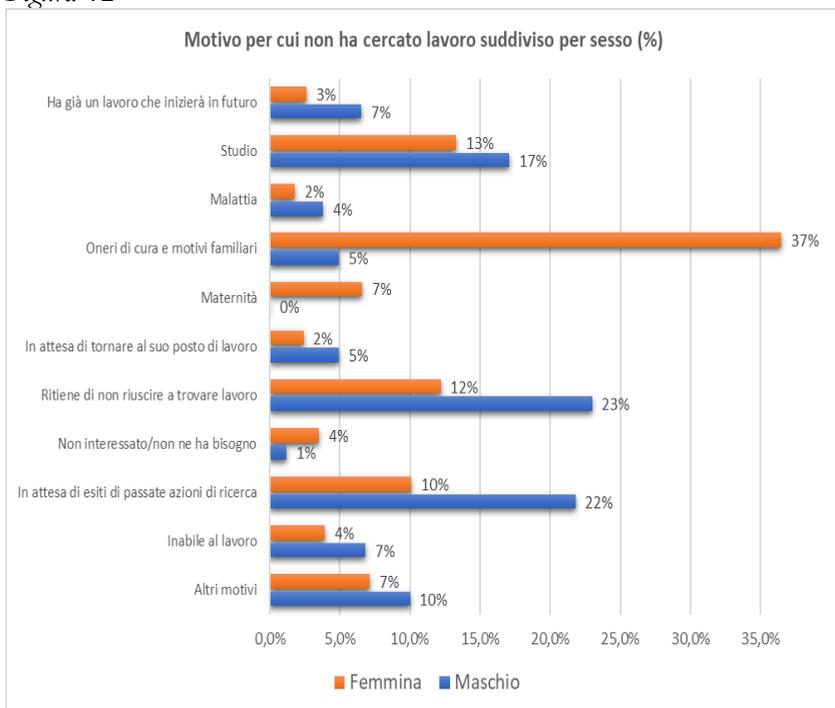


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Quali sono i motivi per cui le e i NEET inattive/i hanno dichiarato di non voler lavorare? Il grafico in figura 42 mostra tali motivazioni suddivise per genere. Gli uomini NEET hanno una varietà di ragioni: la maggioranza (23%) non cerca perché ritiene di non riuscire a trovare un'occupazione, il 22% è in una condizione di attesa di esiti di passate azioni di ricerca e il 17% dichiara di studiare. La maggioranza delle donne inattive (37%) dichiara di non voler lavorare a causa principalmente di carichi di cura nei confronti di figli/e, bambini/e o persone non autosufficienti, la stessa motivazione per gli uomini ha una percentuale alquanto bassa, del 5%. Si tratta però dell'unica spiegazione alla mancata ricerca che presenta più donne rispetto agli uomini: per tutte le altre motivazioni la percentuale de-

gli uomini è più alta di quella delle donne. Riemerge anche qui la difficoltà delle giovani donne a entrare nel mondo del lavoro e a mantenere un'occupazione in caso di carichi di cura, probabilmente causata da una mancanza di servizi di conciliazione vita-lavoro adeguati, di qualità e rispondenti ai bisogni delle donne e alimentata da questioni culturali che ancora «costringono» le ragazze e le donne a occuparsi di figli/e, fratelli, sorelle o anziani.

Figura 42



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

La quota delle e degli inattive/i che non cerca lavoro perché ritiene di non riuscire a trovarlo è molto alta per tutte le fasce d'età (tab. 2). Questo dimostra una diffusa sfiducia nei confronti del mercato del lavoro che appartiene a tutta la popolazione delle e degli inattive/i, senza differenze significative per età. All'aumentare dell'età, crescono le e gli inattive/i che non cercano per cari-

chi di cura familiari. Se infatti meno dell'1% delle e degli inattive/i dai 15 ai 19 anni non cerca lavoro per motivi di cura, la percentuale aumenta per le altre fasce d'età fino a raggiungere il 25,4% per le e gli inattive/i tra i 30 e i 34 anni. Inoltre, a prescindere dall'età resta una prevalenza di genere. Rilevante inoltre è la quota di inattive/i in condizioni di attesa, soprattutto per le e i 20-24enni pari al 18,2%. Infine, la metà delle e dei NEET inattive/i dai 15 ai 19 anni (47,3%) non lavora per motivi legati allo studio: questo sarebbe un dato da approfondire dal momento che nella categoria dei NEET dovrebbero esserci solo coloro che non partecipano a percorsi di istruzione e formazione.

Tabella 2

Motivo per cui non ha cercato lavoro (%)	15-19 anni	20-24 anni	25-29 anni	30-34 anni
Ha già un lavoro che inizierà in futuro	2,1	3,9	5,4	3,8
Studio	47,3	17,5	11,8	3,1
Malattia	2,4	1,9	2,9	2,8
Oneri di cura e motivi familiari	5,5	13,3	25,9	38,6
Maternità	0,3	2,8	4,7	5,9
In attesa di tornare al suo posto di lavoro	1,5	2,5	4,2	4,1
Ritiene di non riuscire a trovare lavoro	14,6	23,1	14,4	13,7
Non interessato/non ne ha bisogno	4,6	1,9	1,3	3,6
In attesa di esiti di passate azioni di ricerca	10,4	18,2	16,7	11,4
Inabile al lavoro	3,7	3,9	5,2	6,4
Altri motivi	7,6	11	7,5	6,6
Totale	100	100	100	100

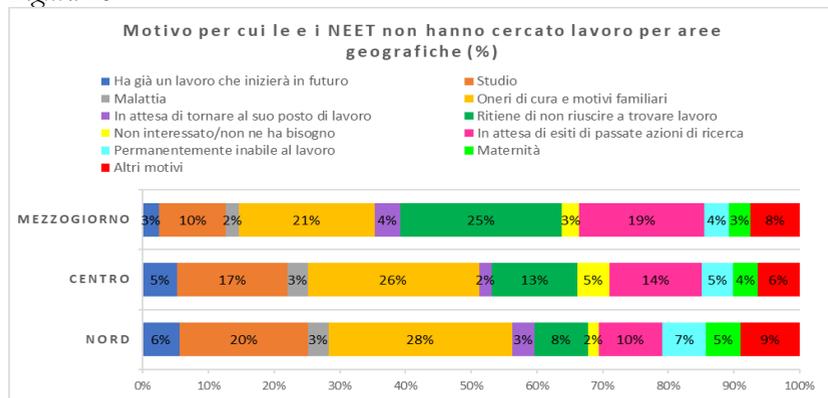
Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

L'area geografica incide sulla motivazione per cui una o un NEET non cerca lavoro? In alcuni casi la componente territoriale appare significativa (fig. 43): nel Mezzogiorno, ad esempio, la motivazione più frequente tra le e i NEET, con una percentuale del 25%, che non ha cercato lavoro perché ritiene di non riuscire a trovarlo, lo stesso motivo si presenta inferiore nel Centro (13%), e a scalare con una percentuale ancora più bassa nel Nord (8%). Questo dato dimostra ancora una volta la fragilità del mercato del lavoro del Sud, che contribuisce a generare profonda insicurezza e sfiducia da parte delle e dei giovani. Rispetto a questo fattore di mancata ri-

cerca, incidono molto nel Sud le regioni Sicilia, per cui il 41% delle e dei NEET residenti nel Mezzogiorno non cerca un'occupazione perché crede di non trovarla, la Campania al 19% e a seguire al 10% la Basilicata e la Sardegna. Un'altra motivazione che ha lo stesso andamento scalare dal Sud al Nord è quella legata a condizioni di attesa di passate azioni di ricerca: il 19% ha dichiarato questa motivazione nel Mezzogiorno, il 14% nel Centro e il 10% nel Nord. Anche per questo fattore incide molto la quota di NEET inattive/i in Sicilia (il 41% rispetto alle regioni del Sud ha dato questa risposta), in Campania (15%), e in Basilicata e Calabria (12%)

Al Nord e al Centro la motivazione più diffusa è legata a carichi di cura familiari, più alta nelle aree settentrionali (28%) che nelle aree centrali (26%), e ancora più inferiore nelle aree meridionali (21%). Tra le regioni del Nord, la quota più alta è registrata in Lombardia (30%), a seguire il Veneto e il Piemonte (15%) ed Emilia-Romagna (13%). Nelle regioni centrali, invece, incide il Lazio (48%) a seguire la Toscana (19%), mentre Umbria e Marche entrambe con una percentuale del 16%. Significative, infine, sono anche le percentuali delle motivazioni legate allo studio: il 20% nel Nord (30% delle regioni settentrionali in Lombardia, 28% in Piemonte e 10% in Veneto), 17% nel Centro (49% delle regioni centrali in Lazio, 23% in Toscana e il 18% in Umbria) e 10% nel Mezzogiorno. Su queste, come detto, occorrerebbero degli approfondimenti in fase di rilevazione.

Figura 43



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

4.2 NEET disoccupate/i

Le e i NEET disoccupate/i, che nel 2020 raggiungono una quota pari al 34% sul totale, sono considerate/i così dai centri di statistica ufficiali (Istat e Eurostat) in quanto sono attivamente in cerca e sono immediatamente disponibili a lavorare.

Nel 2020 (fig. 44) si evidenzia il dato preoccupante relativo al tempo in cui si resta disoccupate/i: il 36,3% delle e dei disoccupate/i è in cerca di un lavoro da più di un anno, e soltanto il 13,6% da un mese o meno. Oltre un anno secondo le definizioni standard, si diventa una o un disoccupata/o di lunga durata.

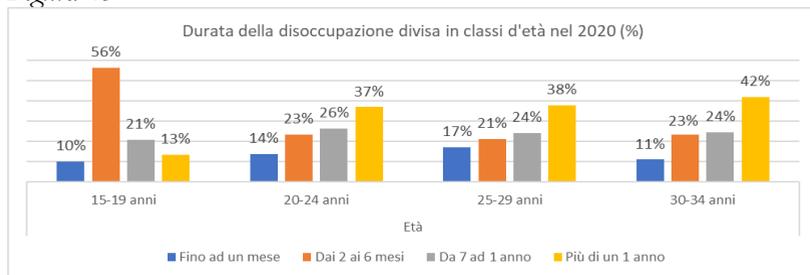
L'età non incide sulla durata della disoccupazione (fig. 45) perché, tranne che per la fascia 15-19 anni, la maggior parte delle e dei disoccupate/i cerca da più di un anno. In particolare, il 42% delle e dei NEET disoccupate/i dai 30 ai 34 anni cerca da più di un anno, il 38% per le e i 25-29enni e il 37% per le e i 20-24enni. Più della metà delle e dei disoccupate/i giovanissime/i dai 15 ai 19 anni (56%) cerca attivamente un lavoro dai 2 ai 6 mesi.

Figura 44



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 45



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Tabella 3

Azioni di ricerca di lavoro dei NEET nelle 4 settimane precedenti alla rilevazione	
Prove per un concorso pubblico	1%
Domanda di partecipazione a concorso pubblico	2%
Contatti con un CPI	4%
Inserzioni sui giornali o risposte ad annunci	5%
Colloquio di lavoro presso privati	7%
Disamina offerte di lavoro sui giornali	7%
Ricerca su Internet	24%
Domande di lavoro o invio/consegna CV a privati	24%
Richieste a parenti, amici, conoscenti, sindacati	26%
Totale	100%

Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

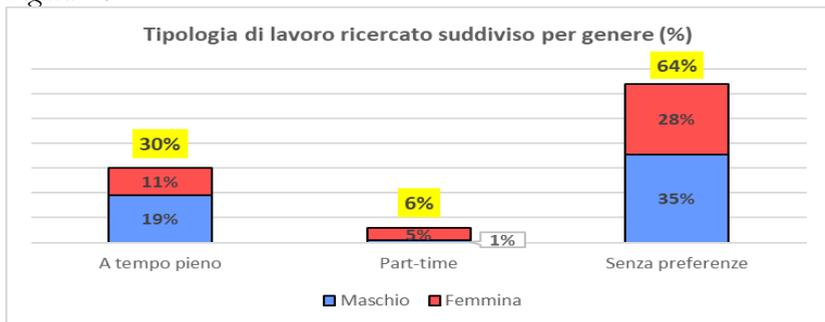
Nel 2020 (tab. 3) l'azione di ricerca di un'occupazione più diffusa è la richiesta ad amici, amiche e parenti (26%), a cui seguono le domande di lavoro, legate concretamente all'invio o consegna del curriculum vitae a privati (24,1%), ed ancora diffusa è anche la generica ricerca di lavoro su internet (23,5%). Poco frequenti invece sono i contatti con i Centri per l'Impiego (4,2%) e le azioni di ricerca legate a concorsi pubblici (il 2,4% ha inviato una domanda di partecipazione e quasi l'1% ha sostenuto prove scritte e/o orali).

È stato rilevato inoltre che le e i NEET che ricercano non so-

no molto disposti alla mobilità: il 12% sarebbe disposto a lavorare solo nel comune di residenza e il 61% in un altro comune raggiungibile giornalmente.

Rispetto al totale della popolazione, più della metà delle e dei NEET disoccupate/i (64%), inoltre, non ha preferenze tra lavoro part-time e lavoro a tempo pieno (fig. 46); tra questi la maggior parte sono uomini al 35%, il restante 28% sono donne. Il 30%, invece, preferisce un lavoro a tempo pieno, di cui ancora la maggioranza uomini (19%), piuttosto che donne (11%). Soltanto il 6% è in cerca di un lavoro part-time, di cui quasi la totalità in questo caso è donna (5%). Anche in questo caso emerge una significativa differenza di genere: più donne ricercano un lavoro part-time rispetto agli uomini probabilmente per carichi di cura o domestici che non permettono loro di accettare o ricercare un lavoro a tempo pieno.

Figura 46

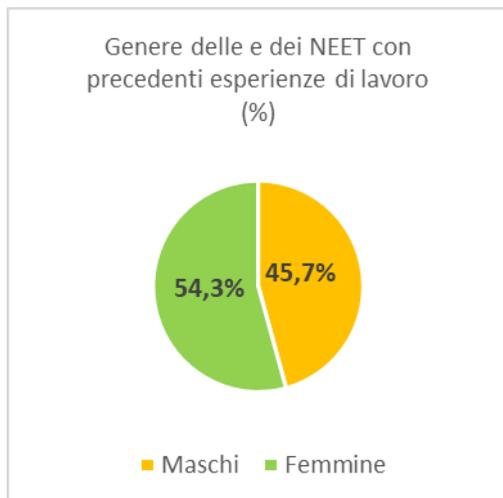


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

4.3 NEET con precedenti esperienze di lavoro

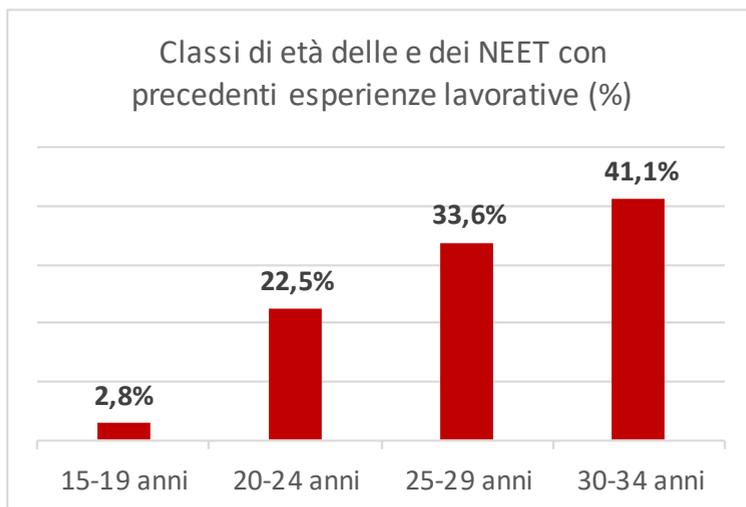
Quasi 1 NEET su 2 ha avuto precedenti esperienze lavorative, tra queste/i quasi la totalità pari al 91,4% ha avuto una posizione di tipo dipendente, a seguire il 4,7% è stato un collaboratore e il 3,6% ha svolto una professione autonoma.

Figura 47



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 48



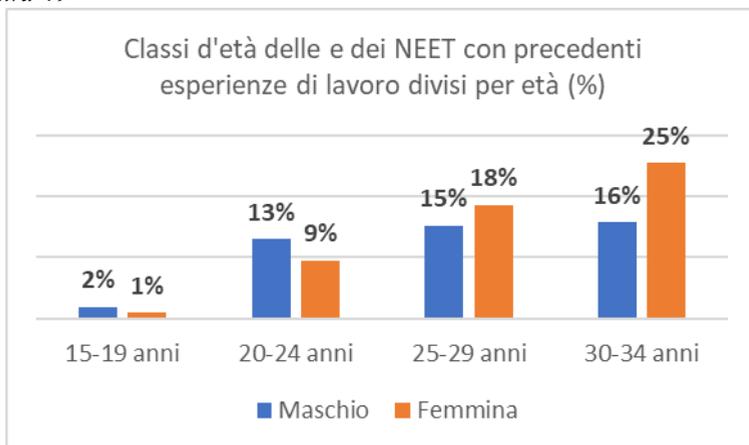
Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

La maggioranza delle e dei NEET con precedenti esperienze di lavoro sono di genere femminile al 54,3% (fig. 47). Più cresce l'età,

più aumentano le e i NEET con precedenti esperienze di lavoro: le e i 30-34enni hanno una percentuale pari al 41,1% (fig. 48).

Incrociando queste due informazioni (fig. 49), risulta che le donne con precedenti esperienze di lavoro si trovano in misura maggiore nelle fasce d'età più alte rispetto ai maschi, in particolare per la fascia 25-29 anni il 18% delle donne rispetto al 15% degli uomini, e ancora per la classe 30-34 anni, il 25% delle donne rispetto al 16% degli uomini. Al contrario, per le fasce d'età più basse sono più numerosi i NEET maschi rispetto alle donne: il 13% dei maschi rispetto al 9% di donne per la fascia 20-24 anni e il 2% degli uomini rispetto all'1% delle donne per quella tra i 15 e i 19 anni. È rilevante, inoltre, che più cresce l'età più aumenta la quota di donne con precedenti esperienze di lavoro.

Figura 49

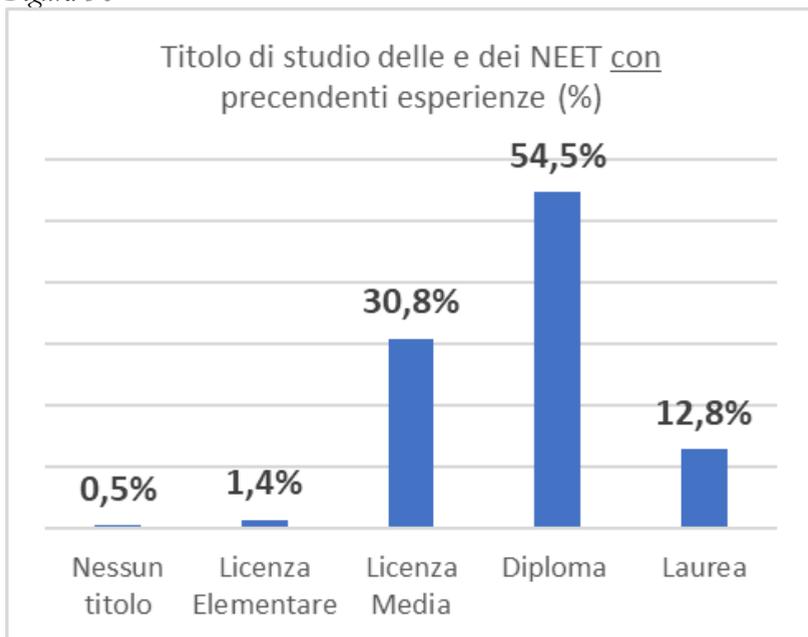


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Più della metà delle e dei NEET con precedenti esperienze lavorative (54,5%) ha un diploma di secondo grado, a seguire il 30,8% ha conseguito una licenza media e il 12,8% ha una laurea di primo e secondo livello. Le percentuali di coloro che non hanno conseguito alcun titolo o hanno la licenza elementare sono basse, ma allo stesso tempo ancora rilevanti (fig. 50).

Osservando la distribuzione dei titoli di studio di coloro che non hanno avuto precedenti esperienze lavorative (fig. 51), si può notare che le percentuali dei titoli di studio più bassi aumentano, in particolare la licenza media (38,6%), mentre diminuiscono le e i NEET diplomate/i. Rilevante è, infine, la percentuale delle e dei NEET laureate/i che è più alta tra coloro che non hanno ancora avuto esperienze lavorative.

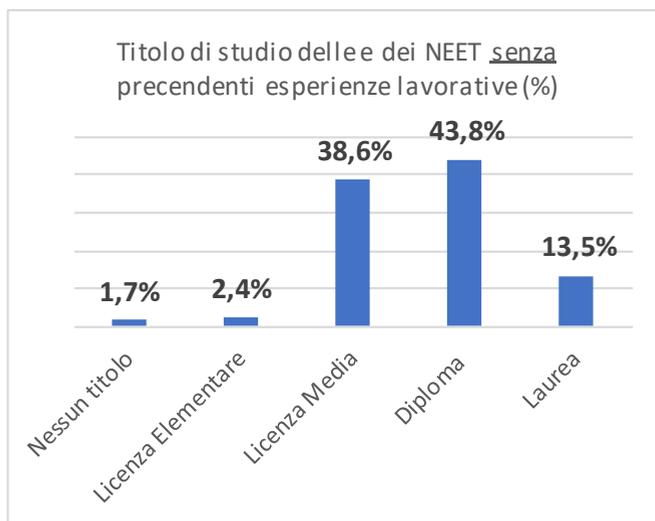
Figura 50



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

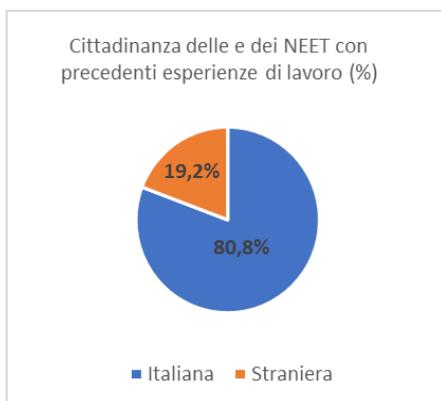
In riferimento alla cittadinanza delle e dei NEET che hanno già avuto un'esperienza di lavoro (fig. 52), la maggioranza possiede una cittadinanza italiana (80,8%). Il 19,2% ha una cittadinanza straniera: si tratta di una percentuale alquanto alta, considerando che soltanto 2 NEET su 10 non hanno la cittadinanza italiana.

Figura 51



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

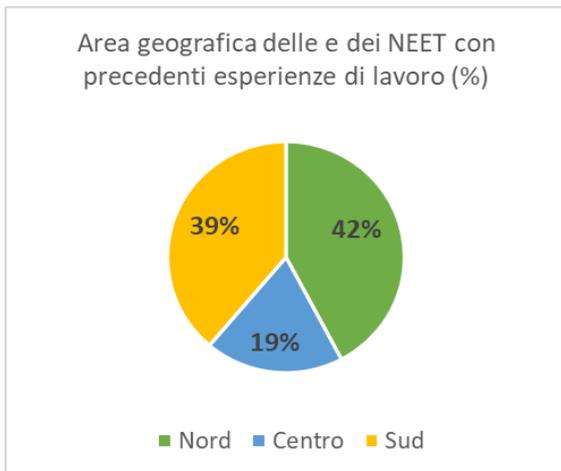
Figura 52



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Come si distribuiscono le e i NEET con precedenti esperienze sul territorio? La maggioranza al 42% risiede nel Nord del Paese, a seguire il Sud al 39% e il Centro al 19% (fig. 53).

Figura 53

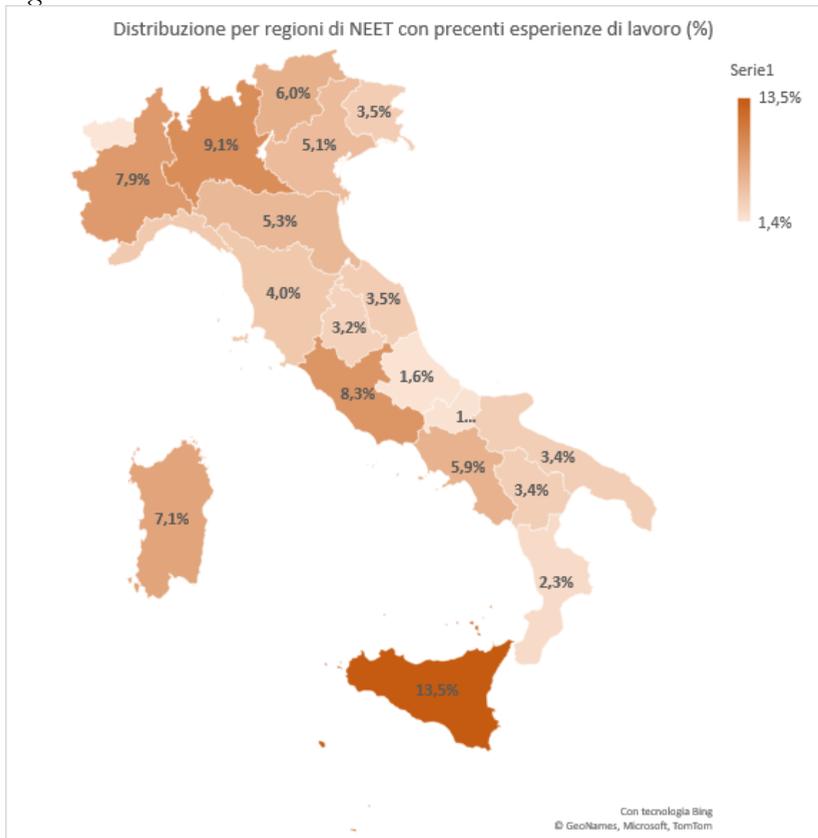


Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Disaggregando maggiormente il dato su scala territoriale possiamo osservare che alcune regioni pesano maggiormente rispetto ad altre (fig. 54). Nell'area settentrionale del Paese pesa molto la Lombardia, dove risiede il 9% delle e dei NEET con precedenti esperienze di lavoro, a seguire il Piemonte (8%), Trentino-Alto Adige (6%), Emilia-Romagna e Veneto al 5%; pesano invece di meno la Liguria (4%), il Friuli-Venezia Giulia (3%) ed infine la Val d'Aosta (1%). Nell'area meridionale, invece, il 13% delle e dei NEET con precedenti esperienze risiede in Sicilia, il 7% in Sardegna e il 6% in Campania; pesano invece meno le regioni meridionali di Basilicata e Puglia (3%), Calabria e Molise (2%) e Abruzzo (1%). Anche in questo caso il Sud e il Nord del Paese generano distribuzioni differenziate: mentre nel Nord la percentuale delle e dei NEET con precedenti esperienze è più alta ma è distribuita in diverse regioni, nel Sud la percentuale è leggermente più bassa ma è concentrata in alcune regioni, in particolare quelle insulari (Sicilia e Sardegna).

Infine, la situazione del Centro Italia è più simile a quella del Sud, con una maggiore concentrazione di NEET con precedenti esperienze in Lazio (8%) ed una minore nel resto delle regioni: 4% in Toscana e 3% in Umbria e Marche.

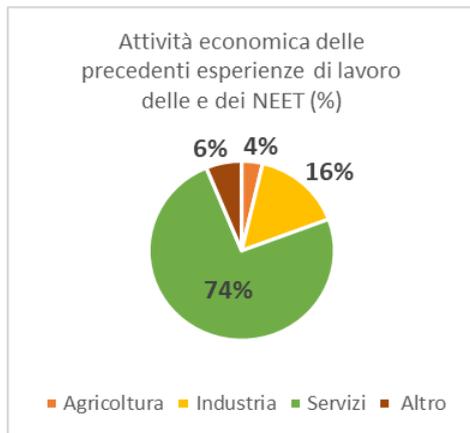
Figura 54



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

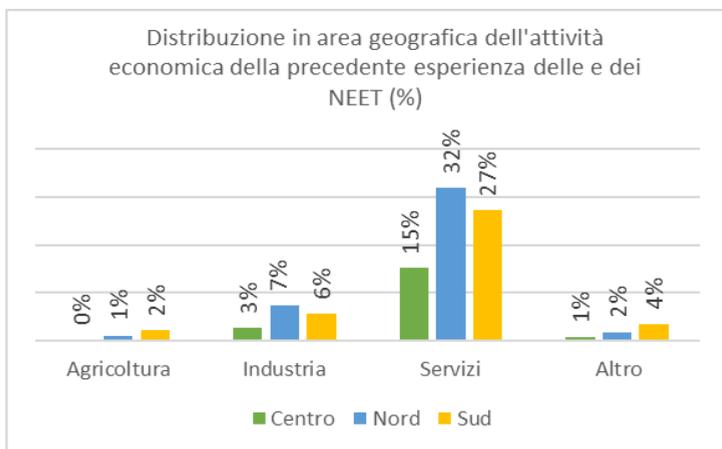
Le attività economiche delle precedenti esperienze lavorative (fig. 55a) si concentrano nel settore dei servizi (74%), a seguire l'industria (16%) e in misura minore l'agricoltura e altri settori non specificati (10%). I servizi sono, infatti, prevalenti in tutte le aree geografiche del Paese (fig. 55b), in particolare nel Nord al 32%, nel Sud al 27% e a seguire nel Centro (15%). L'industria, invece, è prevalente al Nord (7%), ma è anche alta al Sud (6%), mentre minore al Centro (3%). Infine, l'Agricoltura ha la percentuale più alta al Sud (2%), a seguire il Nord (1%) e quasi nullo al Centro (0,3%).

Figura 55a



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 55b



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

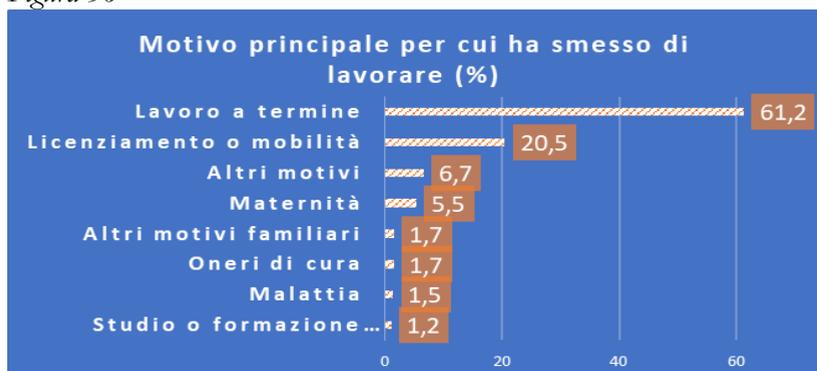
Nella tabella 4, emerge come sono distribuite/i le e i NEET che hanno avuto precedenti esperienze lavorative nel settore dei servizi: la maggior parte delle esperienze precedenti si concentrano nel settore alberghiero e della ristorazione al 38%, a seguire il commercio al 19%, altri servizi collettivi e personali (17%), attività immobiliari e servizi alle imprese (10%) e trasporto e magazzinaggio (4%).

Tabella 4

Precedenti esperienze dei NEET nel settore dei servizi (%)	
Alberghi e ristoranti	38%
Commercio	19%
Altri servizi collettivi e personali	17%
Attività immobiliari e servizi alle imprese	10%
Istruzione, sanità e altri servizi sociali	7%
Trasporto e magazzinaggio	4%
Amministrazione pubblica	2%
Servizi informatici e comunicazione	1%
Attività finanziarie e assicurative	1%

Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

Figura 56



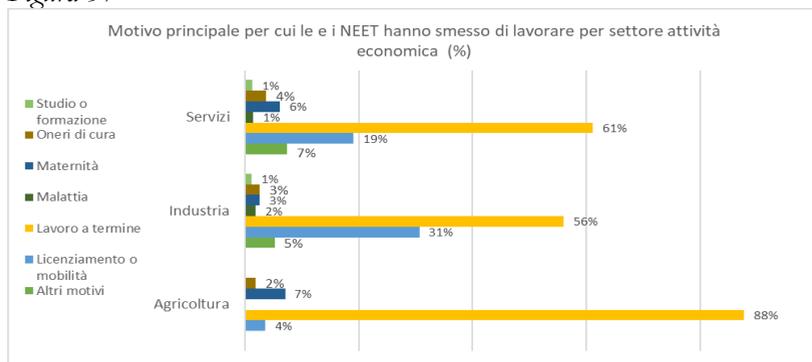
Fonte: RCFL Istat

Il motivo principale per cui chi ha avuto precedenti esperienze ha smesso di lavorare è legato al lavoro a termine che raggiunge il 61,2% sul totale, a seguire il 20,5% ha smesso per licenziamento o mobilità, il 6,7% per motivi non specificati e il 5,5% per maternità (fig. 56).

Osservando la stessa informazione suddivisa per l'attività economica dell'esperienza precedente (fig. 57), ogni settore presenta percentuali molto alte per il lavoro a termine. Particolarmente elevato nel settore agricolo all'88%, fenomeno probabilmente le-

gato alla stagionalità che caratterizza questo comparto. Per questo settore i motivi restanti hanno percentuali molto basse. Nel settore dell'industria, oltre il 56% ha smesso di lavorare per motivi legati al lavoro a termine, il 31% per licenziamenti/mobilità, le restanti motivazioni sono residuali. Anche per il settore dei Servizi, la maggioranza (61%) ha concluso il lavoro precedente perché a termine, a seguire il 19% ha smesso di lavorare per licenziamenti/mobilità, il 7% per motivazioni generiche, il 6% per maternità, il 4% per carichi di cura e rispettivamente 1% per motivi di studio e malattia.

Figura 57



Fonte: Elaborazioni su RCFL Istat

4.4 NEET in situazioni di vulnerabilità economica e sociale

Quella di NEET è una categoria ombrello, capace di accogliere una grande varietà di situazioni, ma allo stesso tempo anche di appiattire e rendere invisibili le condizioni dei ragazzi e delle ragazze che in questa categoria rientrano, rendendo difficile costruire percorsi effettivamente personalizzati e servizi che possano orientarle/i e supportarle/i al meglio. Tra questi, le ragazze e i ragazzi NEET in situazione di fragilità economica e sociale o familiare si trovano a sperimentare una condi-

zione di ancora maggior svantaggio¹ nella transizione verso il mercato del lavoro, nel percorso scolastico e nell'accesso ai servizi a loro dedicati. Alla luce della difficoltà, spesso riscontrata, di intercettarli/e e agganciarli/e, viene spontaneo chiedersi se e in che misura le politiche di contrasto alla povertà possano essere un'occasione per supportarle/i nell'avvio di percorsi di autonomia e favorire un pieno esercizio dei loro diritti, in un'ottica di promozione della giustizia sociale e della piena dignità delle persone.

Il presente capitolo è orientato a fotografare le modalità di presa in carico, mettendo a fuoco una serie di elementi potenzialmente centrali per interventi e politiche mirate a promuovere percorsi efficaci e sostenibili nel tempo di autonomia e indipendenza per le e i giovani NEET in condizioni di maggiore vulnerabilità. L'intento è, inoltre, quello di porre in evidenza le opportunità che alcune misure potrebbero, o avrebbero potuto, creare per i e le giovani NEET al fine di avviare processi di fuoriuscita da situazioni di fragilità.

BOX 4: APPROFONDIMENTO METODOLOGICO

L'approfondimento, realizzato congiuntamente da ActionAid e un gruppo di ricercatrici del Dipartimento di Sociologia dell'Università di Milano-Bicocca, ha innanzitutto provato a ricostruire il fenomeno da un punto di vista quantitativo, a partire dai rapporti e dai dati pubblici a disposizione, oltre che dall'analisi della letteratura scientifica in merito. In secondo luogo, lo sguardo si è rivolto alle politiche, con l'obiettivo di identificare le dinamiche e i processi di presa in carico che governano il quadro di interventi istituzionali a favore delle e dei giovani che si trovano in situazioni di vulnerabilità o povertà, anche attraverso 12 interviste semi-strutturate ad alcuni testimoni privilegiati, che si misurano quotidianamente non solo con i/le NEET ma anche – e soprattutto – con l'applicazione e gli esiti di queste politiche (ANPAL,

¹ Nanni W. e Quarta S. (2017), *Nel Paese dei NEET. Rapporto di ricerca dei giovani NEET in condizione di povertà ed esclusione sociale*, Edizioni Lavoro.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ministero delle Politiche Giovanili, Regione Lombardia Unità Organizzativa mercato del lavoro e politiche attive, Informagiovani – Comune di Milano, Afol Metropolitana, CROAS Lombardia, Cooperativa Spazio Aperto Servizi, Centri di Aggregazione Giovanile e Centri sociali). Si è scelto, infine, di raccogliere alcune interviste e focus group direttamente con ragazzi e ragazze che si trovano in questa condizione (9 interviste e 1 focus group), coinvolgendo giovani partecipanti al progetto Lavoro di Squadro, promosse e realizzato da ActionAid. Le interviste e il focus group hanno permesso di trovare un riscontro a supporto di quanto emerso dall'analisi della letteratura, soprattutto rispetto al quadro dei loro bisogni, desideri, contesti e ostacoli identificati, con l'obiettivo di far dialogare i dati emersi dai due livelli e capire, anche dalla viva voce di una piccola rappresentanza, quali fossero gli snodi, le tensioni e le possibilità per questi ragazzi e queste ragazze.

In questo campo sicuramente un ruolo centrale l'ha giocato e continua a giocare Garanzia Giovani, intervento dalla struttura complessa avviato nel biennio 2015-2016 e dedicato a supportare la transizione dei giovani e delle giovani NEET verso il mercato del lavoro. Come approfondiremo anche nel capitolo successivo, una delle difficoltà di questo Programma – così come di molti dei soggetti che si occupano del tema NEET in Italia – è intercettare le e i giovani NEET provenienti da ambienti sociali poco abilitanti e da situazioni di povertà che condizionano l'accesso ad opportunità, la loro capacità di entrare in rete e di conoscere i servizi a loro dedicati o di trovare (e poi restare) in percorsi formativi e lavorativi di loro interesse e competenza. Queste/i giovani sono «*hard to reach*»: non sono facili, quindi, da coinvolgere in progetti sia sociali sia lavorativi². Anche gli ultimi dati ANPAL aggiornati al 30 giugno 2022³, confermano come

² A. Rosina (2022), *Intercettare i NEET. Strategie di prossimità*, commissionato dal Ministero per le Politiche Giovanili.

³ ANPAL, Garanzia giovani in Italia, nota mensile n. 6/2022, disponibile online.

ci sia ancora un problema di intercettazione delle e dei giovani più vulnerabili.

4.4.1 La misura 1D di Garanzia Giovani: un'occasione mancata?

La misura 1D «Intercettazione e attivazione di giovani NEET svantaggiati» di Garanzia Giovani, introdotta successivamente alla revisione del Programma nel 2019, è stata pensata proprio per rispondere a questo problema e intercettare, quindi, le e i giovani NEET in condizione di fragilità. Rivolta alle e ai NEET più svantaggiate/i, questa misura avrebbe dovuto intercettare le e i giovani appartenenti a nuclei familiari richiedenti il Reddito di inclusione sociale (REI) prima, e il Reddito di Cittadinanza (RdC), successivamente, per informarle/i e motivarle/i ad aderire a Garanzia Giovani e costruire un Patto di azione individuale, contenente una o più misure anche integrate tra di loro.

La misura, prevedendo il coinvolgimento di una *équipe* multidisciplinare composta da operatori e operatrici sociali o appartenenti alla rete dei servizi territoriali⁴, avrebbe dovuto promuovere una presa in carico integrata della o del giovane, attivando una rete di servizi e di *stakeholder* in grado di collaborare e di costruire un percorso personalizzato a medio-lungo termine. I presupposti per poter far funzionare e valorizzare la misura erano, quindi, il passaggio ai Centri per l'Impiego attraverso l'utilizzo di informazioni rese disponibili da INPS rispetto ai nuclei in condizioni di svantaggio, e la creazione e il rafforzamento dell'integrazione tra i servizi che si occupano e intercettano giovani in situazioni di vulnerabilità. In particolare, sarebbe stata auspicabile la creazione di una rete composta da Centri per l'impiego, servizi territoriali e sociali di riferimento, comunità educante ed enti che si occupano di adolescenti e giovani a livello territoriale (i centri di aggregazione giovanile) per disegnare percorsi di presa in carico multidisciplinari e individualizzati.

Se la misura 1D è stata applicata in modo disomogeneo e poco strutturato sul territorio italiano quando collegata al REI, il pas-

⁴ Corte dei Conti | Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato | Delib. n. 22/2018/G.

saggio REI-RdC ha comportato una vera e propria battuta d'arresto⁵. Dall'analisi documentale e da quanto emerso dalle interviste, la misura 1D è stata infatti attivata «a macchia di leopardo» nelle singole Regioni ed è stata una possibilità non raccolta in modo sostanziale nei Piani Regionali: quasi tutte le Regioni non hanno predisposto interventi su questo asse. Al momento le Regioni che risulta abbiano attivato progettazioni specifiche sono 3 (Veneto, Toscana e Campania⁶), ma anche dove ci sono progettazioni su questo asse, mancano informazioni sull'andamento dell'intervento. Dalle interviste realizzate, si evince che, in generale, c'è uno scarso interesse verso la misura 1D, in alcuni casi perché considerata superata da preesistenti strumenti regionali per il supporto delle e dei più svantaggiati/e tra le e i giovani NEET (come è emerso dalle interviste realizzate in Lombardia), in altri perché difficile da implementare per la mancanza di una rete solida di attori sul territorio coinvolgibili nella presa in carico.

La misura 1D, da sola, non sembra, dunque, essere stata percepita come una valida occasione di miglioramento della capacità di Garanzia Giovani di intercettare le e i giovani più vulnerabili, anche a causa della dimensione complessa della vulnerabilità sociale, non riconducibile solamente a una difficoltà economica correttamente intercettata con questa misura, ma a povertà sociali e relazioni che caratterizzano le e i giovani NEET⁷. La sua mancata implementazione non inficia, però, la necessità di un intervento in questa direzione: l'assenza di integrazione tra le politiche attive del lavoro e le politiche sociali e la scarsa capacità di intercettare le e i giovani e garantire loro la costruzione di un percorso che possa favorire l'uscita da situazioni di forte vulnerabilità e marginalità, rimangono un problema sostanziale di questa misura, ma in generale delle politiche che si rivolgono a questa specifica popola-

⁵ Si veda per un approfondimento che tocca anche questo tema: Agostini C. e Sacconi T. (2020), Una Garanzia per i NEET. Garanzia Giovani in quattro regioni italiane: Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia.

⁶ Per informazione si veda il sito di SILF – Campania, online.

⁷ Agostini C. e Sacconi T. (2020), Una Garanzia per i NEET. Garanzia Giovani in quattro regioni italiane: Calabria, Lombardia, Piemonte e Puglia.

zione. È doveroso chiedersi quanto l'attivazione omogenea, strutturata e monitorata della misura avrebbe potuto fare da ponte tra misure di contrasto alla povertà (RdC) e percorsi di autonomia e di costruzione di progetti lavorativi per le e i giovani NEET in situazioni di svantaggio ed essere, inoltre, un'occasione concreta per sperimentare progettazioni integrate e coordinate tra i servizi sociali e le politiche attive del lavoro. L'inclusione lavorativa potrebbe, infatti, rappresentare il primo passo verso un percorso di uscita dalla povertà, ma a condizione di essere integrata con una presa in carico multilivello da parte dei servizi del territorio: solo così la misura 1D avrebbe potuto favorire questo tipo di cooperazione, strutturandola e formalizzandola.

4.4.2 NEET e Reddito di Cittadinanza: tra stereotipi e opportunità

Un'altra opportunità per intercettare e agganciare giovani in condizioni di vulnerabilità e povertà e costruire con loro percorsi efficaci di autonomia potrebbe invece essere rappresentata dal *Reddito di Cittadinanza* – Rdc, introdotto dal Decreto-legge 4/2019. Rdc è definito come una «misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, nonché diretta a favorire il diritto all'informazione, all'istruzione, alla formazione e alla cultura attraverso politiche volte al sostegno economico e all'inserimento sociale dei soggetti a rischio di emarginazione nella società e nel mondo del lavoro»⁸.

Rdc è un importante ed essenziale strumento di contrasto alla povertà⁹ che ha caratteristiche che lo rendono un'opportunità di uscita da situazione di estrema fragilità, anche per la popolazione NEET. La misura unisce il beneficio economico a un insieme di interventi di attivazione lavorativa e inclusione sociale: da un lato per sostenere i consumi e «proteggere» chi ha poco o nessun red-

⁸ Gazzetta ufficiale - DECRETO-LEGGE 28 gennaio 2019, n. 4.

⁹ Alcuni dei limiti sono quelli individuati anche dal lavoro del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza, Relazione del Comitato Scientifico per la valutazione del Reddito di Cittadinanza.

dito e, dall'altro, per rafforzare le capacità delle persone (non solo quelle lavorative) e favorirne l'uscita dalla condizione di povertà. Il beneficio economico è riconosciuto ai nuclei familiari in possesso di requisiti legati a cittadinanza e alla situazione economico-patrimoniale e non ai singoli individui. La presa in carico prevede per i componenti della famiglia considerati idonei, la stipula di un Patto per il Lavoro presso il Centro per l'Impiego o di un Patto per l'inclusione Sociale presso i servizi sociali comunali, che è condizione perché si possa fruire del beneficio economico.

Rispetto alle caratteristiche della popolazione beneficiaria di RdC, gli ultimi dati disponibili¹⁰ (aggiornati a marzo 2022) evidenziano che il 50,7% sono adulti che hanno un'età superiore ai 35 anni, il 21,6% delle e dei beneficiari sono invece giovani adulti dai 18 fino ai 34 anni e il 26,2% sono minorenni fino ai 17 anni appartenenti a famiglie che ricevono il sostegno. La distribuzione per genere mostra come, anche tra le e i beneficiari RdC, prevalgano le donne (il 52,3% del totale). Emerge, inoltre, che tra gli individui beneficiari nel 2019 solo l'11% delle e dei giovani tra i 15-29 anni era iscritta/o a un corso di studi.

Rispetto alla quota di giovani NEET, rimane da capire quanti siano effettivamente le e i giovani beneficiari di RdC o appartenenti a nuclei familiari percettori. Nel «Rapporto annuale 2020» del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali¹¹, in cui viene ricostruito l'incrocio delle informazioni sugli individui giovani percettori di RdC e situazione occupazionale, si stima approssimativamente al 72% la percentuale di giovani NEET tra le e i giovani appartenenti alla fascia d'età 15-29 anni e a nuclei beneficiari di RdC¹², un dato che però risulta sicuramente sovrastimato

¹⁰ Inps, Conoscere il Paese per costruire il futuro XXI Rapporto Annuale, luglio 2022.

¹¹ Reddito di cittadinanza Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019.

¹² La stima dei potenziali NEET è stata calcolata incrociando i dati individuali sullo status occupazionale e sull'iscrizione ad un corso di studi, ma non vengono considerate/i le/i lavoratrici e i lavoratori autonomi (di cui mancano i dati) e gli individui iscritti a corsi di formazione: data l'assenza di informazioni su altre attività formative e di lavoro autonomo, questo dato dunque sovrastima la reale percentuale di NEET.

per la mancanza di informazioni chiare sulle attività formative e di lavoro autonomo. Nel Rapporto viene anche distinto un gruppo di giovani con meno di 30 anni (18-29) definito come «individui in nuclei di soli giovani» che raggiunge il 7,5% delle/i beneficiari (in totale 136.000). Queste/i giovani non studiano e non stanno seguendo un percorso di formazione, non hanno esperienze professionali alle spalle e non sono tra le e i sottoscrittori di un Patto di Servizio (PdS) e, quindi vengono indirizzate/i ai Centri per l'impiego, potrebbero quindi essere potenziali NEET.

È evidente quindi che, tra le e i beneficiari del RdC, ci sia una rappresentanza, abbastanza consistente, di giovani NEET a cui è necessario prestare attenzione nella fase di intercettazione e presa in carico e di osservazione rispetto alle opportunità lavorative che incrociano nel percorso di accompagnamento al lavoro, previsto dalla misura stessa.

Per quanto riguarda la condizione lavorativa, dal Rapporto ANPAL «Reddito di Cittadinanza e condizione occupazionale dei beneficiari di RdC»¹³ emerge che ai Centri per l'Impiego (CPI) sono stati indirizzati quasi 1,9 milioni di individui, di cui i 695 mila giovani fino a 29 anni appartenenti ai nuclei familiari beneficiari di RdC. Rispetto alla partecipazione al mercato del lavoro e ai nuovi rapporti di lavoro attivati emerge, poi, che il gruppo delle e dei giovani fino a 29 anni è la fascia di popolazione con la quota di nuove/i occupate/i più elevata (20,9%), un valore che decresce progressivamente al crescere dell'età. Tuttavia, dal Rapporto si evince il fatto che in gran parte dei casi si tratta di un'occupazione con contratti a breve termine, caratterizzati da un elevato livello di precarietà, associati a periodi di occupazioni brevi o molto brevi.

Ne deriva che i e le beneficiari/e di RdC sembrano avere una debole capacità di permanenza in uno stato di occupazione, accompagnata da un'evidente e altrettanto marcata difficoltà nell'u-

¹³ Guido Baronio, Alessandro Chiozza, Luca Mattei, and Benedetta Torchia, (2021), «Reddito di cittadinanza. Condizione Occupazionale Dei Beneficiari RdC», ANPAL.

scire dalla condizione di povertà che ne ha determinato l'ingresso in misura, perché difficilmente riescono ad accedere a posizioni stabili e di qualità. Una situazione che è caratterizzata da un susseguirsi di lavori considerati «poveri», polarizzati su bassi profili professionali, che non consentono appunto un cambiamento della propria condizione, ma che invece si rivelano una vera e propria trappola¹⁴.

Se è vero, quindi, che le e i giovani hanno un tasso di occupabilità maggiore rispetto ad altre fasce di beneficiari/e di RdC, e tra questi vi rientrano anche le e i giovani NEET, le condizioni del mercato del lavoro per questa fascia della popolazione sembrano non favorire occupazioni di medio-lungo periodo, ma al contrario spingere verso salari non adeguati e condizioni di lavoro non dignitose, col rischio di intrappolare i ragazzi e le ragazze nella coda bassa del mercato del lavoro, incidendo negativamente sul percorso di autonomia e indipendenza delle e dei giovani, non favorendone l'uscita dalla povertà e da situazioni di svantaggio. Si tratta di un fattore che può essere legato ai bassi livelli di scolarità e formazione¹⁵ che caratterizzano questa specifica sottopopolazione delle e dei NEET, su cui quindi sarebbe opportuno agire offrendo opportunità lavorative o formative che permettano alle e ai ragazze/i di avviare un percorso di crescita personale e professionale di qualità e dignitoso.

Il Reddito di Cittadinanza rappresenterebbe, inoltre, un ottimo strumento per intercettare la fascia di NEET con maggiori difficoltà. Come abbiamo accennato prima, la normativa che disciplina il RdC prevede un automatismo rispetto alla destinazione della presa in carico tra Centri per l'Impiego e Servizi Sociali comunali in base ad alcune caratteristiche standard dei suoi componenti (essere maggiorenni, non occupate/i e non frequentare un regolare corso di studi, anche se sono previsti esoneri per età, di-

¹⁴ Comitato Scientifico, (2021), «Relazione Del Comitato Scientifico per La Valutazione Del Reddito Di Cittadinanza», Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

¹⁵ Si vedano i dati Eurostat relativi al livello di istruzione delle e dei giovani NEET in Italia.

sabilità o carichi di cura). Le e i giovani NEET (in quanto maggiorenni, non occupate/i e non frequentanti un corso di studi) vengono quindi automaticamente indirizzate/i verso il Centro per l'Impiego, con l'obiettivo di stendere un bilancio delle proprie competenze e con l'obbligo di accettare almeno una su due offerte di lavoro considerate *congrue*¹⁶. Questo meccanismo potrebbe favorire l'aggancio delle e dei giovani NEET in situazioni di vulnerabilità, che sono difficilmente intercettabili e che raramente conoscono i servizi e le opportunità a loro dedicati, e avviare dei processi di presa in carico integrata volti alla definizione di un progetto lavorativo o formativo che abbia una prospettiva di lungo periodo. Il condizionale, tuttavia, è d'obbligo, perché la misura non trova ancora – così come per la 1D di Garanzia Giovani – un sistema dei servizi capillare, in grado di dialogare e lavorare in sinergia, in ottica integrata, oltre al fatto che le caratteristiche relative alla congruità della misura (e in particolare la distanza dal domicilio) potrebbero giocare a svantaggio di una popolazione fragile come quella delle e dei giovani NEET, in particolare per coloro che si trovano nella condizione di affrontare anche solo parziali carichi di cura familiari¹⁷ (spesso ragazze¹⁸).

Un aspetto che potrebbe favorire percorsi di valorizzazione delle proprie competenze per la popolazione NEET beneficiaria

¹⁶ La congruità dipende da quattro caratteristiche dell'offerta di lavoro: coerenza, distanza, durata, retribuzione. È considerata congrua una prima offerta se a tempo pieno e indeterminato a meno di 80 chilometri dal domicilio, ovunque sul territorio in caso di seconda offerta, mentre se si tratta di lavoro a tempo parziale o determinato vale per entrambe le offerte la regola degli 80 chilometri o 100 minuti col trasporto pubblico (da Legge di Bilancio 2022 – L.234 30 dicembre 2021).

¹⁷ Coloro che hanno carichi di cura rilevanti sono esentati (ovvero minori sotto i 3 anni o persone con disabilità o non autosufficienti – Circolare 187 del 14.01.2020 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali), ma rimane il nodo di chi non rientra in questa specifica categoria e ha carichi di cura che potrebbero essere definiti parziali ma comunque presenti e significativi. Disponibile online.

¹⁸ Laboratorio Futuro dell'Istituto Toniolo a cura della rete #UnoNonBasta. La perdita della speranza: i NEET, tra incuria istituzionale e pandemia, aprile 2021.

di RdC o appartenente a nuclei familiari destinatari della misura è la questione relativa all'analisi preliminare del nucleo, come emerge da alcune interviste soprattutto quelle rivolte a chi opera concretamente con le famiglie e la misura stessa, e che viene evidenziato anche da alcuni osservatori particolarmente attenti al monitoraggio della misura¹⁹.

Una valutazione preliminare multidimensionale, integrata e complessiva del nucleo familiare dovrebbe essere opportuna per tutta la platea dei e delle beneficiari/e RdC, al fine di un orientamento personalizzato alle misure di attivazione dei singoli componenti del nucleo. Nel caso specifico delle e dei giovani NEET questo favorirebbe l'avvio di meccanismi virtuosi di presa in carico aprendo a opportunità lavorative e formative, perché consentirebbe la co-costruzione di un percorso personalizzato e tarato effettivamente sulle competenze, le necessità e i desideri delle e dei giovani. Un'analisi preliminare strutturata potrebbe anche ovviare alla difficoltà nel reperire informazioni, riflessioni e dati relativi a questa popolazione nell'ambito della misura RdC e potrebbe anche essere la premessa per l'avvio di un lavoro di rete con soggetti che operano sul territorio, come vedremo più avanti.

Altri punti nodali che riguardano la misura e che hanno acceso il dibattito pubblico negli ultimi mesi²⁰, riguardano lo stereotipo del o della beneficiario/a RdC che preferirebbe rinunciare a delle opportunità lavorative per continuare a recepire il supporto economico, senza investire sulla propria realizzazione professionale o formativa. A fronte di questa retorica, è necessario considerare che una delle specificità della misura risiede nel fatto che viene richiesta da un solo componente del nucleo, che risulta quindi essere la/il titolare del-

¹⁹ *Alleanza contro la povertà. Il contrasto alla povertà, una sfida per la democrazia*. Documento dell'Alleanza contro la povertà in Italia in occasione delle elezioni politiche 2022.

²⁰ Su questo si veda la ricostruzione di Sandro Busso, Antonella Meo ed Enrica Morlicchio, *Il buono, il brutto e il cattivo. Rappresentazioni e forme di «regolazione dei poveri» nelle misure di sostegno al reddito*, ma anche quella di Enrica Morlicchio *Tutte le colpe del divano di casa*, sulla rivista *Il Mulino*.

Perogazione del sostegno economico, ma l'importo è erogato al nucleo familiare nel suo complesso. Nei primi otto mesi del 2022 l'importo medio mensile erogato a livello nazionale è stato di 582,04 euro a famiglia²¹. Tali condizioni non possono quindi far dedurre che l'importo ricevuto dal Reddito di Cittadinanza possa essere un deterrente ad accettare opportunità di lavoro dignitose, e adeguatamente remunerate, perché si tratta di supporti economici che non dovrebbero poter competere con tipologie contrattuali e stipendi adeguati.

Infine, se l'importo è rivolto all'intero nucleo familiare, le misure di inclusione sociale o lavorativa dovrebbero invece essere specifiche per ogni componente (compresi le/i giovani), ma non sembrano esserlo adeguatamente. A tal riguardo, rispetto alle e ai giovani NEET, è rilevante domandarsi come valorizzare le esperienze che possono rappresentare un primo ingresso nel mondo del lavoro volto ad acquisire ed accrescere le proprie competenze, migliorare la propria posizione nel mercato del lavoro e poter quindi ambire a trovare un lavoro che corrisponda ai propri desideri. Su questo aspetto, però, gioca un ruolo di rilievo la presenza di un'aliquota marginale effettiva dell'80%, che toglie per ogni euro guadagnato 80 centesimi dal beneficio e che può arrivare al 100% al momento del ricalcolo dell'ISEE. Si tratta di uno strumento che impatta su tutta la platea di beneficiari/e RdC e che potrebbe influire negativamente anche sulle scelte delle e dei giovani NEET. Le e i giovani potrebbero reputare più efficace rinunciare ad un'esperienza di tirocinio che, per sua natura, non garantirebbe una piena autonomia economica o la possibilità di far fronte alle necessità di tutto il nucleo familiare, in quanto peserebbe su un eventuale calcolo del beneficio economico successivo. Queste esperienze invece potrebbero rappresentare un'opportunità per iniziare a costruire un percorso formativo e lavorativo.

²¹ Inps, Osservatorio Reddito e Pensione di Cittadinanza: i dati di agosto.

4.4.3 L'architettura dei servizi e le risposte alle e ai giovani NEET in situazioni di vulnerabilità economica o sociale

Sui ragazzi e le ragazze NEET in condizioni di particolare svantaggio socio-economico la complessa architettura istituzionale e dei servizi pesa in modo specifico: popolazione che si caratterizza per una particolare eterogeneità, che intreccia diverse dimensioni di difficoltà in termini di inclusione (mercato del lavoro, istituzione scolastica e formazione)²², rimane all'incrocio di vari settori e competenze istituzionali senza che ci sia un'azione pubblica congiunta, integrata e mirata rispetto alle sue peculiarità.

Come osservato sopra, al momento della sua definizione la misura 1D ha sofferto della mancanza di risorse e attività specifiche, volte a rendere strutturali e formalizzate le collaborazioni tra i servizi al lavoro (che avrebbero dovuto prendere in carico le e i giovani) e i servizi sociali del territorio (che avrebbero dovuto segnalare le e i giovani più vulnerabili). Così come la misura 1D, anche il Reddito di Cittadinanza ha risentito della mancanza di investimento sui servizi e sulla loro integrazione. Se su RdC, infatti, vi è stato un forte investimento sul beneficio monetario (necessario e che andrebbe rafforzato), non si è adeguatamente sostenuto il sistema dei servizi che avrebbe dovuto effettuare la presa in carico (Centri per l'Impiego e Servizi Sociali territoriali)²³. Dalle interviste effettuate e dalla letteratura²⁴ emergono quindi, da un lato la mancanza di risorse e competenze da parte del sistema dei servizi, che si è trovato impreparato ad accogliere la domanda di supporto generata, e dall'altro il noto problema della mancata integrazione

²² Eurofound, (2012), «NEETs – Young People Not in Employment, Education or Training: Characteristics, Costs and Policy Responses in Europe», Luxembourg: Publications Office of the European Union; Eurofound, (2016), «Exploring the Diversity of NEET», Luxembourg: Publications Office of the European Union; Ferri Valentina, and Giuliana Tesoro, (2020) «Giovani scoraggiati: i neet italiani che non cercano lavoro», Rivista Italiana Di Economia Demografia e Statistica LXXIV (3/4):63-75.

²³ Relazione del Comitato Scientifico di valutazione del Reddito di Cittadinanza, ottobre 2022.

²⁴ Ciarini A. e Villa A. (2021), «Contrasto alla povertà e politiche attive del lavoro in Italia prima e dopo la pandemia. Quali effetti a seguito dell'introduzione del Reddito di Cittadinanza?», in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 4.

tra le politiche attive del lavoro e il sistema dei servizi sociali, che ha reso ancora meno efficace la presa in carico multidisciplinare dei componenti del nucleo familiare beneficiario della misura.

Vi è quindi, da un lato, una scarsità di risorse in termini di personale, ma anche di opportunità e di spazi che i servizi sociali territoriali e i Centri per l'Impiego sono stati in grado di mobilitare per prendere in carico la platea delle e dei destinatari/e del sussidio e, dall'altro, permane la mancanza di funzionamento più integrato della rete territoriale. In questo senso, per la parte di attivazione socio-lavorativa, gli enti pubblici locali avrebbero dovuto operare in rete con gli attori presenti sul territorio, andando oltre la «semplice» attivazione del Servizio Sociale territoriale e del Centro per l'Impiego. L'attuazione concreta della misura prevede, però, un'integrazione tra gli attori presenti sul territorio che non si può dare per scontata, ma che richiede tempo e lavoro per essere costruita e rispetto alla quale permangono differenze, a livello territoriale, anche piuttosto consistenti, dovute alla varietà di situazioni, ma anche a meccanismi di *path dependancy*, di dipendenza dalle logiche e dalle modalità di governo già esistenti, legate appunto al governo regionale e locale²⁵.

Se quello dell'integrazione degli interventi rimane quindi un nodo rilevante, che verrà affrontato anche nel capitolo dedicato alle Raccomandazioni rispetto alle e ai giovani NEET in situazioni di vulnerabilità sociale ed economica, sembra emergere con forza anche il tema della territorializzazione delle politiche e dei servizi²⁶. Questione cardine nel dibattito sulle politiche sociali e sul *welfare* locale, per questo genere di popolazione l'importanza di costruire servizi che siano strettamente legati al territorio, radicati nel contesto di vita e capaci di conoscerlo e attivare, di conseguenza, risorse locali, diventa dirimente, non solo per progetta-

²⁵ Busilacchi Gianluca, Gallo Giovanni, Luppi Matteo, (2021), «Qualcosa è cambiato? I limiti nell'implementazione del Reddito di cittadinanza e il vincolo della path dependency» in *Politiche Sociali*, 3, settembre-dicembre, pp. 553-578.

²⁶ Bifulco L. (2016), *Il welfare locale*, Carocci, Roma; De Leonardis O. (2009), «Una nuova questione sociale? Qualche interrogativo a proposito di territorializzazione delle politiche», in *Territorio*.

re interventi, ma anche per riuscire a intercettare e agganciare le e i giovani NEET in condizioni di povertà. In particolare, sembra non esistere una rete territoriale multidisciplinare che si occupi di progettazione di percorsi di inserimento lavorativo o formativo strutturati per le e i ragazze/i che vivono situazioni di svantaggio economico o sociale²⁷.

Quanto evidenziato dalla letteratura trova riscontro nelle interviste, in cui emerge infatti come la vicinanza spaziale ai contesti di vita delle ragazze e dei ragazzi sia un fattore fondamentale per conoscerle/i. Dalle interviste effettuate emerge, peraltro, come le e i giovani NEET in generale non conoscano i servizi – e tantomeno le misure e le conseguenti opportunità a loro rivolti²⁸. D'altro canto, le modalità organizzative e le prassi di lavoro dei servizi stessi risultano poco in grado di intercettare questo genere di popolazione, perché basate su logiche e modelli datati e poco aperti al territorio e ai *target*²⁹. In questo senso, una possibilità potrebbe essere quella di lavorare in ottica preventiva, attivando percorsi di supporto³⁰: si ripropone quindi il tema della territorializzazione intesa come stretta integrazione tra il sistema dei servizi, ma anche come legame con la realtà locale e come partecipazione delle e dei giovani alla costruzione del proprio percorso di vita.

Per queste ragioni, un maggiore coordinamento tra i vari livelli della amministrazione pubblica nell'attuazione degli interventi, così come nella raccolta ed elaborazione di dati integrati, potrebbe favorire la progettazione e l'applicazione di misure più efficaci nel contrasto del fenomeno delle e dei giovani NEET, con l'o-

²⁷ ActionAid, *NEET: what do you mean? Il progetto Lavoro di Squadra: risultati, buone pratiche e riflessioni per il futuro*, giugno 2022.

²⁸ Su questo è interessante quanto emerge dal report relativo al progetto Lavoro di Squadra di ActionAid. *NEET, what do you mean? Il progetto Lavoro di Squadra: risultati, buone pratiche e riflessioni per il futuro*.

²⁹ Rossi P. (2014), *L'organizzazione dei servizi socioassistenziali. Istituzioni, professioni e assetti di regolazione*, Carocci, Roma.

³⁰ Rosina A. (2020), «I NEET in Italia. Dati, Esperienze, Indicazioni per Efficaci Politiche Di Attivazione» Napoli: StartNet - Network transizione scuola-lavoro e Nova onlus.

biettivo di riuscire a costruire progettazioni più inclusive e personalizzate per le/i giovani più lontane/i dal mercato del lavoro, per le/i giovani che sono fuori dal sistema di istruzione e sono a rischio o già in dispersione scolastica e per coloro che vivono situazioni di forte fragilità economica, sociale e familiare. La costruzione di un sistema integrato e coordinato di interventi parte anche da qui.

5. Destruire il fenomeno NEET: i molteplici *cluster* nel 2020

A conclusione dell'analisi, in questo capitolo verrà fornita una *clusterizzazione* della condizione delle e dei NEET nel 2020 sulla base di un'analisi multivariata. (vedi Box 5)¹.

BOX 5: L'ANALISI MULTIVARIATA: METODOLOGIA E TECNICHE

La tecnica di analisi multivariata scelta è quella dell'Analisi delle Corrispondenze Multiple – ACM su cui è stata sovrainposta una *cluster Analysis* – CA. L'analisi delle corrispondenze multiple (ACM) è una tecnica di analisi multivariata che permette di esplorare, descrivere e sintetizzare una matrice di dati, riducendola ad un numero inferiore di dimensioni (o fattori) che esprimono delle combinazioni di variabili. I risultati dell'analisi incrociata di diverse variabili vengono proiettati su un piano fattoriale le cui assi rappresentano le dimensioni riassuntive del set di variabili.

Nella procedura fattoriale dell'ACM le variabili possono essere impostate come attive, cioè rientrano nel calcolo fattoriale, oppure come illustrative che assumono cioè un ruolo esplicativo della relazione tra le variabili prese in esame ma non rientrano nel calcolo fattoriale.

¹ Le tecniche di analisi multivariata utilizzate permettono un'esplorazione più approfondita dei dati a disposizione e delle diverse combinazioni tra variabili. I *cluster* che emergono dall'analisi sono significativi statisticamente, poiché sintetizzano le informazioni basandosi sulle associazioni tra variabili, in altre parole racchiudono più persone che assumono le caratteristiche simili. L'interpretazione dei *cluster* invita ad analisi più approfondite sia in termini di serie storiche per osservare in che modo sono variate nel tempo, sia in termini di integrazione con altre informazioni.

Nel nostro caso le variabili relative alla popolazione NEET quali la condizione professionale, le fasce d'età, l'area geografica, il tipo di nucleo familiare, il titolo di studio, l'esperienza lavorativa, la cittadinanza e la percezione di un sussidio, sono state considerate come attive; al contrario le variabili quali la regione, il genere e la residenza in grande comune sono invece state considerate come illustrative.

La procedura di analisi fattoriale è stata condotta con il software SPAD, adatto per lavorare sia su dati numerici che su dati testuali, che permette di incrociare diverse tecniche di analisi multivariata. Grazie alla sovrapposizione di una *cluster Analysis* (CA), è possibile osservare i modi in cui i casi e le variabili si collocano rispetto alle due dimensioni. A differenza dell'ACM, la CA è finalizzata a sintetizzare le informazioni, agendo sui casi piuttosto che sulle variabili o sulle modalità della variabile. Il software quindi dopo la procedura di *clusterizzazione*, proietta sul piano fattoriale i diversi *cluster*, che sintetizzano casi che condividono associazioni di variabili simili. La posizione dei *cluster* sul piano non è causale, infatti è strettamente correlata con l'orientamento delle modalità delle variabili dell'ACM.

I risultati vengono riprodotti graficamente su un piano fattoriale (fig. 58) che sintetizza i dati in due dimensioni, rappresentate dai due assi che dividono il piano. Le due dimensioni emerse sono:

- Sull'asse orizzontale², l'esperienza di lavoro delle e dei NEET che mostra un'opposizione tra chi ha avuto esperienze di lavoro e chi no.
- Sull'asse verticale³, la condizione professionale che va dalla disoccupazione all'inattività.

In base alla posizione sul piano delle modalità delle variabili prese in considerazione è possibile comprendere la loro condizione rispetto alle due dimensioni. La sovrapposizione della CA ha generato quattro *cluster* che racchiudono NEET con caratteristiche simili. I *cluster* sono posizionati separatamente nei quattro quadranti del piano fattoriale⁴.

² Con una sintesi di inerzia pari a 12%.

³ Con un'inerzia pari a 10%.

⁴ È opportuno in questo caso ragionare sulle posizioni delle variabili in base al-

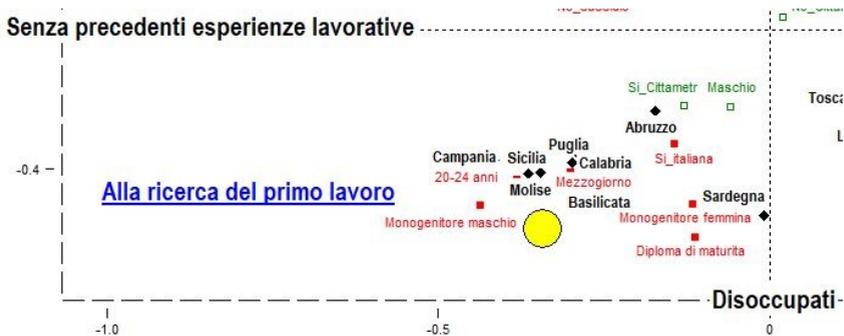
tare dall'assenza di Regioni nel quadrante di riferimento. Significativa, invece, è la fascia d'età che rappresenta la variabile determinante nella formazione del *cluster*.

Figura 59 – Zoom quadrante in alto a sinistra del piano fattoriale (fig. 58)



5.2 Alla ricerca del primo lavoro

Figura 60 – Zoom quadrante in basso a sinistra del piano fattoriale (fig. 58)



Il secondo *cluster* si posiziona nel quadrante in basso a sinistra e include NEET alla ricerca del primo lavoro (fig. 60). Comprende giovani non occupate/i e non inserite/i in percorsi di forma-

zione o istruzione dai 20 ai 24 anni, senza precedenti esperienze lavorative e alla ricerca di una prima occupazione. Le e i NEET appartenenti a questo gruppo sono principalmente residenti nelle regioni del Mezzogiorno, hanno la cittadinanza italiana e il diploma di maturità. Incide in questo gruppo il nucleo familiare monogenitoriale, il genere maschile e la residenza in una città metropolitana o grande comune.

Questo è il *cluster* più numeroso e mette ancora una volta in luce la fragilità del mercato del lavoro del Sud, dove nonostante le azioni di ricerca e l'immediata disponibilità al lavoro, le e i giovani hanno difficoltà ad introdursi per la prima volta nel mercato occupazionale. Sarebbe interessante approfondire quanto influisca il lavoro sommerso, molto diffuso nel meridione, su un sovradimensionamento di questo *cluster*.

5.3 Ex occupate/i in cerca di lavoro

Figura 61 – Zoom quadrante in basso a destra del piano fattoriale (fig. 58)



Il terzo *cluster* è posizionato nel quadrante in basso a destra (fig. 61). La parte sinistra del piano descrive le e i NEET che sono state/i in precedenza occupate/i e che ora si ritrovano nella condizione di NEET. Quindi, il *cluster* raccoglie NEET ex occupate/i dai 25 ai 29 anni che hanno perso o abbandonato un lavoro e che ora ne sono alla ricerca.

Le e i NEET in questo gruppo sono principalmente uomini,

con un alto livello di istruzione, appartenenti ad un nucleo familiare *single*, e che percepiscono un sussidio di disoccupazione. Incide in questo quadrante la presenza delle regioni del Centro Italia, che mostra come questo gruppo sia maggiormente localizzato nell'area centrale del Paese. Questo *cluster* anche se molto residuale ha una certa significatività statistica.

5.4 NEET scoraggiati/i

Figura 62 – Zoom quadrante in alto a destra del piano fattoriale (fig. 58)



L'ultimo *cluster* posizionato nel quadrante in alto a destra è quello delle e degli scoraggiati/i (fig. 62): raccoglie le e i giovani NEET dai 30 ai 34 anni, i cosiddetti giovani adulti, con precedenti esperienze lavorative e inattivi/i. Sono principalmente residenti nelle regioni del Nord Italia e in aree non metropolitane.

Incidono in questo gruppo il genere femminile e il nucleo familiare composto da una coppia senza figli/e. Il legame tra il genere femminile e lo scoraggiamento dovuto alla condizione di inattività appare strettamente in linea con l'analisi fin qui condotta, che ha delineato la figura delle giovani donne NEET.

Significativa inoltre è la presenza di bassi livelli di istruzione come nessun titolo, licenza elementare e diploma professionale. Incide molto anche la cittadinanza straniera, il dato è coerente

con la larga quota di NEET stranieri principalmente residenti nel Nord Italia.

In conclusione, il risultato fondamentale che emerge da questa analisi è legato al collocamento delle diverse classi d'età dei differenti *cluster*. La complessa categoria delle e dei NEET include un ampio *range* generazionale che contiene numerose fasce d'età che rispondono a diverse specificità ed esigenze. Ciò che risulta di estremo interesse dall'analisi multivariata è proprio legato al fatto che le informazioni sulle e sui NEET nel 2020 rappresentano un esempio in grado di dimostrare l'eterogeneità interna alla categoria in relazione alla classe d'età. Se le e i giovani dai 15 ai 18 anni si affacciano per la prima volta nel mondo del lavoro abbandonando la conclusione del percorso scolastico di secondo grado, le e i giovani dai 30 ai 34 anni hanno sviluppato una relazione diversa con il mondo dell'occupazione. Questa consapevolezza ci permette di sostenere che è necessario sviluppare e immaginare politiche di reinserimento lavorativo e scolastico che mostrino differenze in termini di target in base alla fascia d'età delle e dei NEET. Soltanto in questo modo probabilmente sarà possibile sviluppare una politica di inserimento che sia efficace, perché tiene conto delle specificità e delle peculiarità di ogni singola fascia d'età, molto diversa rispetto alle altre.

6.

Le lezioni apprese da Garanzia Giovani per nuove politiche pubbliche rivolte alle e ai giovani

A conclusione della carrellata di dati e informazioni fin qui forniti, in questo capitolo si presentano alcune evidenze sugli esiti della Garanzia Giovani, come anticipato il principale programma di attivazione nazionale rivolto alle e ai giovani dai 15 ai 29 anni esteso negli ultimi anni a 34 nel Sud Italia, sulla base delle informazioni fornite dall’Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL)¹. La domanda di fondo è: quali sono state le risposte principali delle politiche pubbliche all’evidente situazione di svantaggio delle nuove generazioni ricostruita nei capitoli precedenti e quali i livelli di efficacia di queste risposte? L’obiettivo è individuare in termini di lezioni apprese quanto ha funzionato o meno in questo Programma, per contribuire a individuare quegli elementi intorno a cui dovranno essere costruite nuove politiche pubbliche per le e i giovani, che possano sfruttare appieno le risorse del PNRR, di cui le nuove generazioni sono un target trasversale, e del ciclo di programmazione 2021-2027, in cui l’investimento sulla disoccupazione giovanile dovrà rappresentare almeno il 12,5% del totale del FSE+ nel nostro Paese.

La Garanzia Giovani è stata programmata e attuata nel ciclo di programmazione dei Fondi Strutturali Europei 2014-2020, a valere su risorse dedicate in complementarietà con quelle del FSE per un ammontare pari quasi a 1,3 miliardi di euro sull’intero territorio na-

¹ ANPAL è l’Autorità di Gestione del Programma Garanzia Giovani (PON IOG) e pubblica periodicamente note e rapporti di valutazione sulle misure finanziate. In questo capitolo si utilizzeranno i dati più recenti messi a disposizione (al 30 giugno 2022).

zionale. Ha preso avvio nel biennio 2015-2016 e ha subito alcune riprogrammazioni. Considerando quanto presentato nei capitoli precedenti a partire dai dati istituzionali su numerosità e incidenza delle e dei NEET nel nostro Paese forniti da Istat, risalta una prima evidenza di carattere generale: complessivamente, al di là di non rilevanti oscillazioni annue, negli ultimi anni, quindi nel pieno dell'attuazione della Garanzia Giovani, il numero delle e dei NEET, pari a poco più di 3 milioni di giovani, è rimasto inalterato.

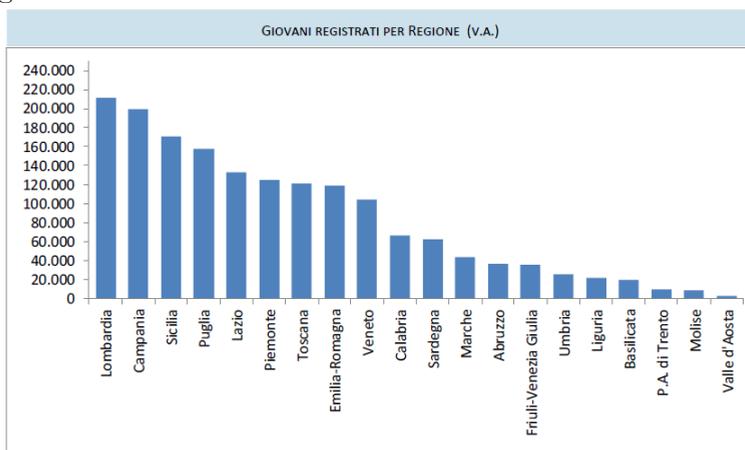
Stando poi ai dati sulla registrazione delle e dei NEET al Programma e sulla loro presa in carico (fig. 63 e 64), al 30 giugno 2022 le e i giovani registrate/i al programma sono stati quasi 1 milione e 700 mila in Italia e quelle/i presi in carico un po' più di 1 milione e 400 mila. A livello di singola regione, la Lombardia è la prima per numero di giovani registrate/i, seguita da tre Regioni del Sud – Campania, Sicilia e Puglia; mentre a livello di presa in carico regioni con meno giovani registrate/i – Veneto, Valle D'Aosta e Basilicata appaiono ai primi posti. Viceversa, le regioni con maggiori registrazioni – e quindi con maggiore fabbisogno espresso – scivolano verso gli ultimi posti. Si evidenziano, quindi, i diversi livelli di efficacia espressi dalle amministrazioni regionali nel dare una prima risposta anche solo di orientamento alle e ai giovani² che hanno provato attraverso la piattaforma a raggiungere un servizio pubblico, anche tenendo conto che non poche regioni si trovano al di sotto del valore della media nazionale pari all'85% e non solo quelle del Sud, ma anche due grandi regioni del Nord come Piemonte e Lombardia.

Quali sono i profili prevalenti che si registrano al programma e vengono presi in carico, tenendo conto anche delle caratteristiche delle e dei NEET forniti nei capitoli precedenti? Rispetto alla numerosità delle NEET donne e dei NEET con cittadinanza straniera, le donne non sono coloro che si registrano di più alla Garanzia Giovani; e lo stesso vale per le e i giovani con cittadinanza straniera (tab.

² Garanzia giovani è rivolto ai giovani NEET di età compresa tra i 15 e i 29 anni, residenti in Italia. Questo è il target di riferimento della nota mensile n. 6/2022 dell'ANPAL, la fonte principale di questo capitolo. Nel 2019 ha preso avvio la misura Asse 1 Bis che allarga il target ai giovani adulti dai 30 ai 34 anni residenti nelle regioni del Mezzogiorno.

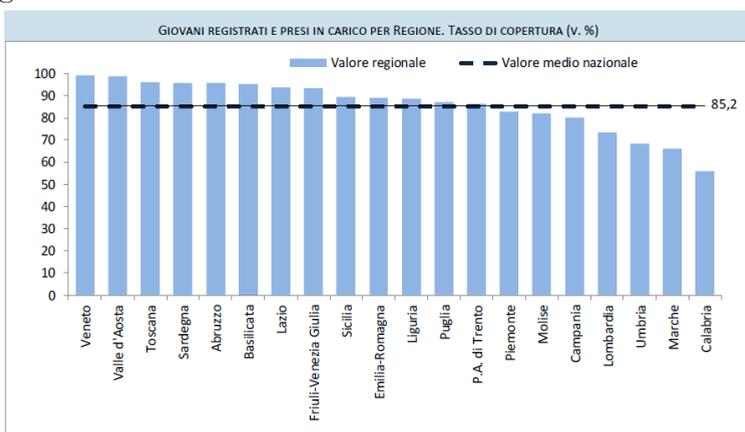
5). Per quanto riguarda la variabilità per macroaree geografiche, se al Sud, comprese le Isole, le donne incidono leggermente di più tra i giovani registrati, non è un valore che copre la quota effettiva delle tantissime NEET presenti nel Mezzogiorno. Le e i giovani con cittadinanza straniera si registrano di più nelle aree del Nord del Paese, perché vi risiedono maggiormente, ma il dato del Sud è eccessivamente basso rispetto alle e ai ragazze/i presenti in queste aree.

Figura 63



Fonte: ANPAL (dati al 30 giugno 2022)

Figura 64



Fonte: ANPAL (dati al 30 giugno 2022)

Tabella 5 – *Giovani registrate/i secondo alcune caratteristiche e area geografica (v.a e v.%)*

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Totale	360.480	268.672	323.541	722.025	1.674.718
<i>Genere</i>					
Maschi	54,5	50,7	52,1	51,2	52
Femmine	45,5	49,3	48	48,8	48
<i>Età</i>					
15-18 anni	12,9	13,9	8,4	8,5	10,3
19-24 anni	57,2	55,7	56,4	55,3	56
25-29 anni	30	30,4	35,2	36,2	33,7
<i>Cittadinanza</i>					
Italiana	88,3	84,8	89,3	96,9	91,6
Estera	11,7	15,2	10,7	3,1	8,4

Fonte: ANPAL - dati al 30 giugno 2022

Guardando al dato sulle prese in carico, mentre a livello di profilazione³, si evidenzia la quota significativa di giovani con un livello di profilazione alto, cioè con un indice elevato di svantaggio, soprattutto nel Mezzogiorno, in termini di livello di istruzione, anche tenendo conto del peso che le e i giovani NEET con la sola licenza media hanno rispetto al totale delle e dei NEET (pari al 35%), sono prese/i in carico di meno le e i giovani con un'istruzione secondaria inferiore (tab. 6).

³ Per ciascun giovane viene determinato il livello di distanza dal mercato del lavoro, ovvero viene assegnato un coefficiente di svantaggio: un indice che rappresenta la probabilità di non essere occupato e di trovarsi nella condizione di NEET. Nel calcolo viene tenuto conto: delle caratteristiche individuali quali età, genere, percorso formativo, esperienza lavorativa, etc.; delle caratteristiche del territorio di residenza quali profilo del sistema produttivo locale, tasso di disoccupazione regionale o provinciale, e così via.

Tabella 6 – Giovani prese/i in carico secondo alcune caratteristiche e area geografica (v.a e v.%)

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale
Totale	280.117	250.921	287.454	607.650	1.426.142
<i>Livello di profilazione</i>					
Profiling basso	18,7	20,6	15,7	8	13,9
Profiling medio-basso	11,4	13,4	6,9	0,9	6,4
Profiling medio-alto	50,1	48,5	50,4	26,3	39,8
Profiling alto	19,8	17,4	27	64,8	39,9
<i>Livello di istruzione</i>					
Istruzione secondaria inferiore	21,7	23,9	22,2	24,2	23,2
Istruzione secondaria superiore	60,3	54,9	56,9	59,1	58,1
Istruzione terziaria	18	21,3	21	16,7	18,6
<i>Servizi per il lavoro</i>					
CPI	25,1	96,2	98,1	75,9	74,1
APL	74,9	3,8	1,9	24,1	25,9

Fonte: ANPAL – dati al 30 giugno 2022

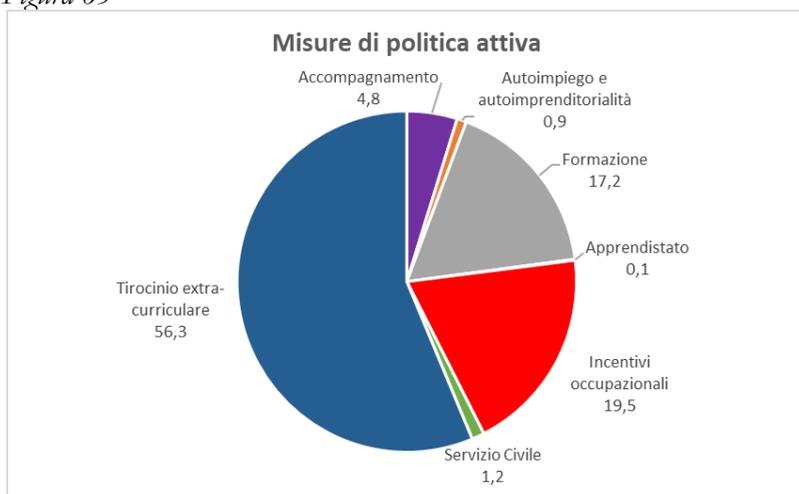
Da questi dati su registrazione e presa in carico delle e dei giovani NEET, emerge uno dei limiti che la stessa Commissione Europea ha evidenziato rispetto all’attuazione della Garanzia Giovani in Italia: la difficoltà del Programma di raggiungere le e i giovani più vulnerabili, il cosiddetto *outreach* delle e dei più svantaggiate/i che sarebbero dovute/i essere le/i principali beneficiarie/e delle politiche pubbliche sostenute dalla Garanzia.

Aspetto approfondito ampiamente anche nel capitolo precedente. Approfondendo le informazioni fornite sulle misure principali offerte alle e ai giovani dal programma, in valori assoluti le e i giovani avviate/i a interventi di politica attiva al 30 giugno 2022 sono 857.545 per 1.067.425 interventi: si tratta del 51% delle e dei giovani NEET registrate/i al programma e del 60% delle e dei prese/i in carico. Specularmente il 40% delle e dei NEET prese/i in carico non ha goduto di una misura di attivazione in Garanzia Giovani.

La principale misura offerta alle e ai giovani è stata il tirocinio

extra-curriculare (fig. 65), che rappresenta in media a livello nazionale il 56% del totale degli interventi, seguita dagli incentivi occupazionali al 19% (non finanziati più dal 2020) e dalla formazione (17%). Del tutto residuali le altre misure; in particolare l'apprendistato risulta poco utilizzato in alcune regioni soprattutto del Nord, perché finanziato dai Programmi regionali FSE, in altre specialmente del Mezzogiorno perché generalmente scarsamente impiegato come sostegno all'inserimento occupazionale al di là della Garanzia Giovani.

Figura 65



Fonte: ANPAL – dati al 30 giugno 2022

In termini di esiti degli interventi, risultano occupate/i al 30 giugno 2022 oltre 540 mila giovani che hanno concluso la misura di attivazione (che sono quasi 790 mila, ovvero il 92% di coloro a cui è stata offerta una misura di attivazione): sono il 68% delle e dei NEET che hanno portato a termine l'intervento finanziato da Garanzia Giovani. Come si vede dalle figure successive, esiste una variabilità degli esiti calcolati come tassi di inserimento occupazionale a seconda della regione in cui si vive, della tipologia di misura e del tempo.

Gli esiti sono decisamente migliori nelle aree più avanzate del Paese e peggiori in quelle più fragili, soprattutto del Sud, dove tutte le regioni sono molto al di sotto della media nazionale del 68% (fig. 66). Pur essendo il tirocinio l'intervento più somministrato, non è quello con le migliori *performance*, che riguardano invece gli incentivi e l'accompagnamento al lavoro (fig. 67). Inoltre, se si calcolano i tassi di inserimento occupazionale considerando tempi vicini alla conclusione della misura (fig. 68), cioè 1, 3 e 6 mesi, i migliori effetti si riscontrano a 6 mesi dalla fine dell'intervento (circa il 56% rispetto al 48% a 1 mese e il 52% a 3 mesi). C'è da dire che anche il valore più alto del tasso di inserimento occupazionale in relazione al tempo – il 56% relativo a 6 mesi dal termine – è inferiore rispetto a quello calcolato su tutto il periodo considerato pari al 68%. Questo significa che probabilmente il tasso del 68% è sovrastimato rispetto agli effetti riconducibili direttamente alle misure di Garanzia, in quanto potrebbero essere eccessivamente distanti alla conclusione dell'intervento e inserimento occupazionale dato l'ampio periodo di tempo considerato. Nello stesso tempo, questo tasso è calcolato tenendo conto esclusivamente del lavoro rilevato nel sistema delle Comunicazioni Obbligatorie che, come noto, certificano solo il lavoro dipendente subordinato e parasubordinato, e quindi potrebbe essere sottostimato.

Figura 66 – Tasso di inserimento occupazionale per regione al 30/6/22 (%)

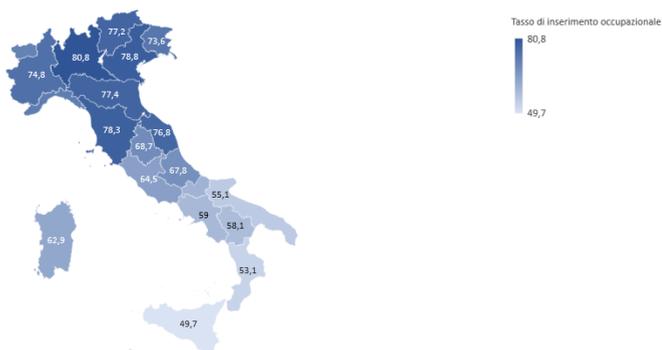


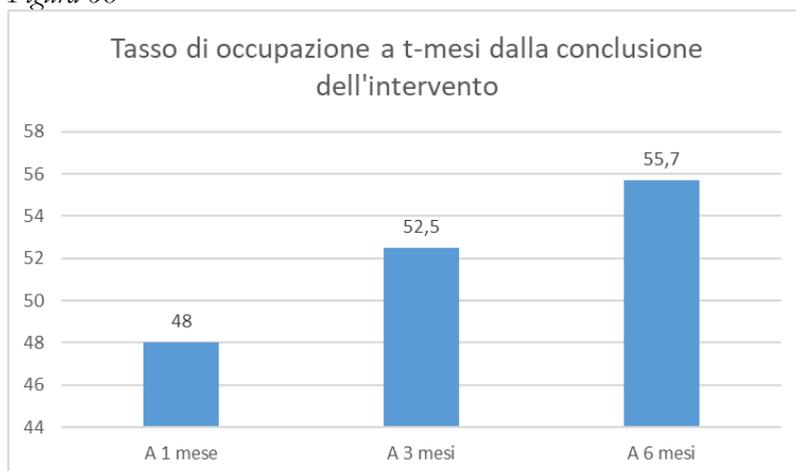
Figura 67

TASSI DI OCCUPAZIONE PER POLITICA ATTIVA* (V.A. E V.%)			
	Numero di giovani	Occupati	
Formazione reinserimento lavorativo	76.301	36.397	47,7
Tirocinio extra-curriculare	459.037	310.071	67,5
Incentivi occupazionali	185.491	147.356	79,4
Servizio civile	8.063	4.648	57,6
Accompagnamento al lavoro	38.100	30.018	78,8
Formazione qualifica professionale	15.635	8.842	56,6
Altre misure	6.806	2.802	41,2
Totale	789.433	540.134	68,4

*Si considera l'ultima politica conclusa.

Fonte: elaborazioni ANPAL su dati ANPAL e su dati MLPS - Comunicazioni Obbligatorie (dati al 30 giugno 2022)

Figura 68



Dal punto di vista delle tipologie contrattuali relative ai primi inserimenti occupazionali, risulta prevalente il contratto a tempo indeterminato – quasi al 60%, seguito da quello a tempo determinato (al 22%) e dall'apprendistato (circa il 16%).

Di recente, anche considerando l'ampio utilizzo da parte delle politiche pubbliche degli interventi di incentivazione e dei tirocini, si stanno diffondendo diversi studi sugli effetti di questi interventi, tesi a misurare la loro efficacia soprattutto quando rivolti alle e ai giovani e alle aree più fragili del Paese. Vanno in questa direzione i lavori di alcune organizzazioni di settore oppure quelli di stampo istituzionale, prodotti ad esempio da ANPAL oppure

dall'INAPP. Sono stati messi in evidenza da questi approfondimenti alcuni aspetti interessanti. Ad esempio, rispetto agli incentivi non viene sempre rilevata una correlazione significativa tra crescita delle assunzioni e incentivi: anche quando le agevolazioni diminuiscono o vengono sospese, le assunzioni tendono ad aumentare. Così come emerge che le agevolazioni sono inefficaci talvolta ai fini della stabilizzazione dei rapporti di lavoro, che, dimostrano i dati, tendono a concludersi con l'esaurirsi delle misure di decontribuzione: sia che riguardi le e i giovani, sia che siano al Sud i contratti incentivati presentano un basso livello di resistenza sul mercato.

Anche sugli effetti dei tirocini, emergono dati interessanti. A 6 mesi dalla conclusione del tirocinio, si conferma quanto messo in luce da alcuni studi sindacali qualche anno fa: 1 tirocinante su 3 resta fuori dal mercato del lavoro dipendente. Al Sud gli esiti sono peggiori: quasi 1 giovane su 2 dopo il tirocinio non prosegue con un contratto la propria esperienza professionale, proprio in quelle aree dove prevalentemente le risorse di Garanzia Giovani sono state investite sui tirocini. La maggiore efficacia del tirocinio si registra al Nord e al Centro a ridosso della conclusione dell'esperienza, soprattutto quando il primo contratto è stipulato dallo stesso datore di lavoro che ha ospitato il tirocinio. Sono i rapporti di lavoro a termine a prevalere (soprattutto i contratti a tempo determinato al 39%), le assunzioni a tempo indeterminato sfiorano il 15% e quelle in apprendistato coinvolgono quasi un terzo delle e degli occupate/i. I tirocini più brevi presentano tassi di inserimento minori; gli inserimenti più numerosi hanno interessato le e i tirocinanti con titoli di studio superiori o pari al diploma di scuola secondaria superiore. Aver avuto un'esperienza prima di svolgere il tirocinio costituisce un ulteriore vantaggio in termini di esiti occupazionali.

Emerge, quindi, come il tirocinio non sia uno strumento che possa funzionare per tutte e tutti: non funziona per le e i giovani con bassi titoli di studio, maggiormente scoraggiate/i rispetto alla ricerca attiva di un lavoro e con minori strumenti per muoversi nel mercato del lavoro. Lo dimostrano anche i dati sugli effetti dei ti-

rocini somministrati solo nella Garanzia Giovani. Le *performance* peggiori riguardano le donne, le e i giovani con la sola licenza media, le e i giovani con *profiling* alto ovvero con alto indice di svantaggio, le e i giovani che vivono nel Sud e nelle Isole, proprio coloro che il programma dovrebbe proteggere di più (tab. 7).

Tabella 7

CONCLUSIONE DEGLI INTERVENTI SECONDO ALCUNE CARATTERISTICHE DEL TARGET (v. %)	Tasso di inserimento occupazionale		
	A 1 mese	A 3 mesi	A 6 mesi
	Totale	48,0	52,5
Genere			
Maschi	51,3	55,5	58,6
Femmine	44,6	49,4	52,8
Età			
15-18 anni	41,0	45,4	49,2
19-24 anni	50,0	54,6	57,7
25-29 anni	49,5	54,0	57,3
Livello di istruzione			
Istruzione secondaria inferiore	41,7	45,1	47,7
Istruzione secondaria superiore	49,1	53,8	56,9
Istruzione terziaria	51,0	56,4	60,6
Livello di profilazione			
Profiling basso	69,0	72,9	75,4
Profiling medio-basso	63,6	68,4	71,9
Profiling medio-alto	52,1	57,2	60,6
Profiling alto	35,8	39,8	42,7
Area geografica			
Nord-Ovest	66,9	70,5	74,0
Nord-Est	60,2	65,3	68,3
Centro	49,6	54,6	57,9
Sud e Isole	32,9	37,1	39,6

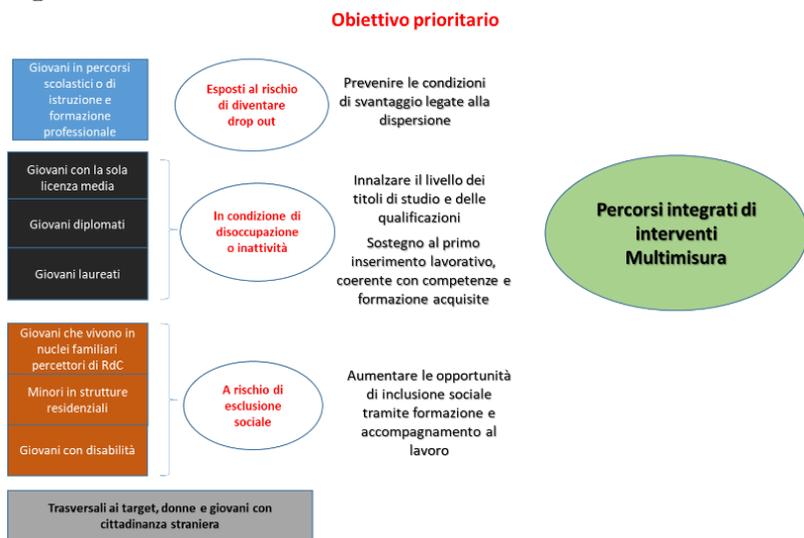
La scelta delle amministrazioni che hanno gestito il Programma di investire prioritariamente sul tirocinio e in ogni caso su una o due misure invece che diversificare l'offerta di misura di politica attiva ha contribuito a dare risposte efficaci a quelle e quei giovani che ce l'avrebbero fatta anche senza l'intervento del sistema pubblico, innescando il cosiddetto «Effetto San Matteo»: finanziare politiche che funzionano solo per chi è meno svantag-

giato, condannando all'invisibilità coloro che vivono situazioni fragili e marginali.

In sintesi, la Garanzia Giovani negli anni della sua attuazione non è riuscita a scalfire in modo significativo la quota delle e dei NEET sulla popolazione giovanile italiana (in termini assoluti e di incidenza). Inoltre, la scelta di privilegiare l'accesso al Programma attraverso una piattaforma di profilazione non sembra aver favorito i target più vulnerabili tra i NEET, in particolare le donne, le e i giovani con *background* migratorio e quelle/i con la sola licenza media. Non tutte/i le/i giovani registrate/i risultano poi prese/i in carico, così come non tutte/i le/i prese/i in carico risultano beneficiari/e di una misura di attivazione: ciò evidenzia un effetto dispersivo nel Programma per cui si tende a perdere quote potenziali di beneficiari/e. Un dato positivo, invece, è la capacità del programma di far completare le misure a chi ne usufruisce. Infine, la scarsa diversificazione nella somministrazione delle misure previste ha teso a escludere le e i più vulnerabili.

Le lezioni apprese dalla Garanzia Giovani conducono, quindi, verso una revisione dell'impianto di programmazione e attuazione delle politiche pubbliche puntando lungo due direttrici principali, che approfondiremo anche nel capitolo dedicato alle Raccomandazioni politiche e che abbiamo provato a schematizzare nella figura seguente. Da una parte, occorre differenziare l'ampia ed eterogenea categoria delle e dei giovani in target differenziati per tipologia di fabbisogno e di obiettivo di intervento, anche alla base di quanto messo in luce da questo studio nel capitolo precedente attraverso un'analisi multivariata dei dati. Sulla base di questa analisi, abbiamo identificato almeno quattro gruppi che compongono il mondo delle e dei NEET: le e i giovanissime/i fuori dalla scuola, coloro che sono alla ricerca del primo lavoro, le e gli scoraggiati/e, le e gli ex occupate/i in cerca, che si differenziano ampiamente per età, collocazione geografica, esperienze di lavoro, caratteristiche familiari e così via.

Figura 69



Dall'altra, proprio per la pluralità dei fabbisogni e dei target, occorre investire le risorse *non* in uno o due tipi di intervento, ma costruire percorsi integrati multimisura di media-lunga durata, che siano sostenibili nel tempo e strutturati e che sappiano cogliere i bisogni intersezionali delle nuove generazioni, soprattutto se si vogliono avere effetti sulle popolazioni giovanili più fragili. Percorsi che sappiano adeguatamente integrare misure di innalzamento delle competenze e eventualmente dei livelli di istruzione con interventi di accompagnamento e inserimento al lavoro.

Conclusioni e raccomandazioni: opportunità e prospettive future delle politiche pubbliche rivolte alle e ai giovani in Italia

A partire da quanto analizzato nei capitoli precedenti, appare evidente la necessità di programmare e attuare politiche rivolte alle nuove generazioni, che sappiano fornire soluzioni efficaci per la costruzione di percorsi di autodeterminazione e indipendenza finalizzati anche all'innalzamento dei livelli di qualificazione e di competenza delle e dei giovani, per l'aumento delle loro opportunità occupazionali e per il rafforzamento delle loro transizioni all'interno del sistema educativo e nel mercato del lavoro. Politiche e programmi in grado di garantire ad ogni giovane il suo diritto di riuscire a costruirsi un percorso di crescita personale, formativa e professionale, perché abbia gli strumenti per muoversi nel mondo del lavoro, abbia servizi a cui rivolgersi per essere sostenuta/o nelle fasi di orientamento, formazione e *placement*, abbia le tutele per affrontare i momenti di discontinuità occupazionale.

Siamo in una fase storica in cui, con le ingenti risorse a disposizione (PNRR, Fondi strutturali di investimento 2021-2027, Fondi nazionali e regionali dedicati), è possibile investire su nuove politiche dedicate alle e ai giovani. Per questo di seguito forniamo alcune Raccomandazioni, che auspichiamo possano guidare gli interlocutori istituzionali nelle «ri-definizione» degli interventi pubblici rivolti alle nuove generazioni, articolandole in *condizioni abilitanti, sfide e priorità di intervento*.

Dal nostro punto di vista ci sono *alcune condizioni abilitanti* che rendono possibile una revisione, in chiave innovativa, delle politiche pubbliche rivolte alle nuove generazioni.

La prima condizione abilitante è *l'istituzione di un coordinamento interistituzionale* tra le amministrazioni pubbliche nazionali e territoriali che, ai vari livelli di competenze, dovranno programmare e attuare gli interventi a favore delle e dei giovani con i diversi strumenti finanziari disponibili. Occorre superare l'annosa disarticolazione e frammentazione istituzionale che ha impedito, fino a oggi, una strategia di investimento di sistema a favore delle nuove generazioni e privilegiato interventi a pioggia di piccola taglia a basso impatto, e favorire un approccio integrato e sostenibile nel medio-lungo periodo delle politiche e degli interventi. Questo coordinamento dovrà garantire il coinvolgimento strutturato e continuativo del partenariato economico e sociale, finora del tutto insufficiente; i soggetti di rappresentanza che fanno parte del partenariato, sono in grado, infatti, di farsi portavoce di bisogni, istanze e temi portati alla luce dalle e dai giovani; diventa quindi essenziale garantirne la partecipazione attiva e formalizzata.

La seconda condizione abilitante è la necessità di *destrutturare la categoria delle e dei «giovani*, e ancora di più quella di *NEET*. Oltre al mancato coordinamento inter istituzionale, infatti, c'è un'altra ragione di fondo per cui le risposte delle politiche pubbliche sono risultate parziali e non efficaci rispetto ai bisogni complessi delle nuove generazioni, alle profonde e rapidissime trasformazioni produttive e socio-economiche che si trovano a affrontare, ai significativi divari tra le attuali e le precedenti generazioni in termini di opportunità occupazionali e mobilità sociale, qualità della domanda di lavoro e dei tipi di contratto, livelli di copertura delle tutele individuali e collettive per il presente e per il futuro. Fino a oggi le politiche giovanili, invece di essere considerate a «più dimensioni», sono state programmate e attuate tenendo conto di un mondo – «le e i giovani» – che viene considerato come una categoria omogenea, mentre è, al suo interno, articolato e composto da gruppi che differiscono tra loro. Occorre invece destrutturare la categoria, valorizzandone le specificità per finanziare tipologie di interventi che siano fondate su una presa in carico personalizzata e, quindi, differenziate in relazione alle diverse situazioni di partenza in cui si trovano: precarietà lavorativa e pro-

fessionale, vulnerabilità sociale, condizioni di svantaggio legate a dispersione implicita e esplicita e a contesti di povertà, dimensione di genere e così via. In questo modo si potrà avere una revisione complessiva e strategica degli interventi che, in chiave multimisura e intersezionale, possano svolgere un'azione di accompagnamento delle e dei giovani sul medio e lungo periodo, per garantire in modo efficace crescita delle competenze, innalzamento dei titoli di studio, inserimento nel mercato del lavoro con contratti di qualità e condizioni favorevoli per promuoverne l'indipendenza lavorativa ed economica e l'uscita da condizioni di povertà e vulnerabilità.

Riuscire a dare risposte differenziate a gruppi di giovani con bisogni e condizioni diversi significa fornire strumenti e *rafforzare* – e questa è la terza condizione abilitante – *un sistema a rete nei territori* capace di agire in modo integrato e di intercettare le e i giovani, soprattutto quelli in condizione di maggiore vulnerabilità spesso invisibili, dar loro voce, rappresentanza e garantirne la partecipazione e la piena inclusione sociale. Questo sistema deve poter contare su un efficace funzionamento e competenza dei servizi pubblici locali (del lavoro, della formazione, dell'assistenza sociale, etc.), e anche su una maggiore capacità dei soggetti di rappresentanza del lavoro e della società civile di individuare spazi di dialogo con l'universo delle e dei giovani, promuovendo servizi di prossimità e interventi volti ad agganciare le e i giovani più distanti dai servizi e dalle opportunità.

A partire da queste condizioni, per rilanciare sul tema delle nuove generazioni, occorre puntare su *alcune sfide cruciali*, mettendo in campo un insieme di azioni integrate che, agendo lungo tre direttrici, possa attivare percorsi e rispondere ai differenti bisogni in modo personalizzato:

- Efficaci politiche di attivazione in un quadro di regole che tutelino le e i giovani nel mercato del lavoro;
- Sviluppo di una strategia per l'innalzamento e l'emersione delle competenze delle e dei giovani;
- Miglioramento della partecipazione attiva delle e dei giovani per dare voce ai loro diritti di cittadinanza.

La prima sfida per il nostro Paese è quella di riuscire a regolare/modificare le contraddizioni degli attuali modelli produttivi che hanno avuto fino a oggi ricadute sul mercato del lavoro in termini di aumento della precarietà e dell'instabilità contrattuale, soprattutto per le e i giovani. Le trasformazioni produttive stanno producendo un impatto significativo sulla qualità e sulla quantità di lavoro; lavoro che nei modelli emergenti della *gig* e *sharing economy* vede assottigliare sempre di più il confine tra l'autonomia e la subordinazione e in questo stretto margine vede proliferare situazione di precarietà e sfruttamento. Occorre costruire un sistema di regole che garantisca i diritti per tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori: un sistema universalistico che punti all'estensione di diritti e tutele, invece che alla loro progressiva riduzione, per dare garanzie a chi oggi non ne ha. Un cambiamento, in senso inclusivo, che porti dentro il sistema di diritti e tutele coloro che oggi ne sono fuori; a queste lavoratrici e a questi lavoratori vanno garantiti livelli adeguati di tutela attraverso una riforma delle tipologie contrattuali che ne riduca la quantità, ma ne migliori condizioni e qualità di trattamento.

In questo quadro, è importante migliorare le politiche di attivazione per le e i giovani nel mercato del lavoro, cominciando col superare quello che fino a oggi non ha funzionato nel programma di attivazione principale rivolto alle nuove generazioni – Garanzia Giovani. Stanno ripartendo i nuovi investimenti sull'occupazione giovanile attraverso il PNRR e il nuovo ciclo programmatorio 2021-2027 e bisogna partire con un nuovo passo, soprattutto se si vogliono invertire le attuali linee di tendenza che lasciano fuori dall'intervento pubblico le e i giovani che vivono situazioni più vulnerabili. In particolar modo, le misure per favorire l'accesso al lavoro dovranno essere strettamente connesse a percorsi di istruzione e formazione. Le e i giovani coinvolte/i nei programmi di attivazione dovranno essere accompagnate/i e sostenute/i in un'ottica di medio-lungo periodo, non solo permettendo loro di fare un'esperienza di lavoro, ma anche consentendogli di migliorare le loro competenze di base e professionali, eventualmente portando chi tra loro è fermo alla licenza media all'acquisizione di una quali-

fica professionale o di un diploma, prevedendo il monitoraggio delle competenze acquisite e la definizione di percorsi di presa in carico che permettano la co-costruzione con le e i giovani di progetti lavorativi e/o formativi, rispondenti ai loro bisogni e desideri.

L'approccio integrato e coordinato degli interventi deve trovare attuazione anche, e soprattutto, per le e i giovani NEET in condizione di vulnerabilità economica e sociale, già noti ai servizi pubblici in quanto beneficiari o appartenenti a nuclei percettori del Reddito di Cittadinanza, e spesso difficili da intercettare nell'ambito delle politiche attive del lavoro. I Centri per l'Impiego devono attivare, in sinergia con i servizi sociali del territorio, percorsi di inclusione personalizzati che tengano conto della multidimensionalità dei bisogni della e del giovane.

E qui c'è quindi *una seconda sfida*: definire e attuare una strategia per l'innalzamento e l'emersione delle competenze delle e dei giovani. Questa epoca di trasformazioni radicali (transizione green, digitale, etc.) è diversa dalle altre perché rischia di alimentare le disuguaglianze, soprattutto se resta ampio il divario fra chi è dotato di maggiori opportunità e competenze e chi ne è sprovvisto. Sviluppare una strategia delle competenze per le e i giovani, nell'ambito di un'idea di crescita e sviluppo sostenibile, significa innanzitutto far leva sul nostro sistema educativo per innalzare titoli di studio e livelli di qualificazione. Politiche in grado di sviluppare buona occupazione passano anche per il rafforzamento degli strumenti che facilitano le transizioni tra sistema dell'istruzione e formazione e mondo del lavoro. L'obiettivo, infatti, non dovrebbe essere trovare un qualsiasi lavoro, ma la costruzione di un progetto professionale ed esistenziale che aiuti una e un giovane a gestire le transizioni e a sviluppare un filo conduttore nella propria identità lavorativa.

La terza sfida riguarda la capacità di sostenere politiche europee e nazionali che puntino alla promozione della partecipazione attiva delle e dei giovani e della loro cittadinanza, anche con l'azione di ogni soggetto di rappresentanza chiamato ad affinare i propri meccanismi di funzionamento in modo adattivo per dare spazio alle nuove generazioni. Occorre mettere al centro l'esigenza

di migliorare sostanzialmente le politiche per le e i giovani in senso universalistico, promuovendo il coinvolgimento delle e dei giovani nell'analisi del fenomeno e dell'emersione dei bisogni, delle criticità e dei desiderata per avviare processi di co-costruzione di soluzioni e risposte; è essenziale riconoscere tra le esigenze prioritarie delle nuove generazioni la partecipazione alla vita democratica e la cittadinanza attiva, promuovendo maggiori opportunità in campo educativo e della formazione, l'accesso a orientamento, accompagnamento, *outplacement*. Bisogna sostenere il principio di realizzare luoghi di produzione culturale e creativa giovanile: sono le e i giovani, la loro presenza e le loro attività collettive ad attivare nuove risorse e generare un sistema di sostenibilità degli spazi di aggregazione. Si deve passare dall'idea di progettare spazi pensati unicamente come un'offerta per le e i giovani, all'idea di sostenere, anche con risorse pubbliche luoghi «contenitori» di offerte che invece le e i giovani rivolgono alla comunità locale.

Questa strategia integrata va direzionata in particolare verso le giovani donne e le e i giovani che vivono nelle aree più fragili del Paese, le aree interne, le zone periferiche delle grandi città, le regioni del Mezzogiorno, dove ancora di più hanno pesato politiche pubbliche che non hanno messo in campo politiche di sistema, ma interventi di natura occasionale: queste politiche, come ci dicono anche i dati, non hanno prodotto risultati significativi e non sono riuscite a modificare un presente che per le e i giovani è ancora fortemente caratterizzato da perdita di diritti, perdita di prospettiva (opportunità), perdita di fiducia.

Gli strumenti e le risorse a disposizione per attuare questa strategia integrata sono molteplici e ingenti: dal *PNRR*, che individua nelle e nei giovani un target trasversale di intervento, al nuovo ciclo di programmazione dei *Fondi Strutturali 2021-2027* in cui l'occupazione giovanile è una concentrazione tematica a cui l'Italia deve dedicare almeno il 12,5% del Fondo Sociale Europeo.

Per migliorare l'efficacia di utilizzo di queste risorse occorrerà perseguire quindi *queste priorità di intervento*.

Per contrastare la precarietà lavorativa, occorre sostenere le fasi di primo ingresso nel mercato del lavoro delle e dei giovani, attraverso la promozione di contratti di qualità ad alto contenuto formativo. Inoltre, rispetto a percorsi che non solo fanno fatica a partire, ma che sono frammentati e caratterizzati da episodi di interruzione e ripresa occupazionale, è necessario mettere in campo soluzioni che integrino presa in carico, utilizzo di ammortizzatori sociali, orientamento, formazione, tutoraggio per accompagnare le e i giovani verso la costruzione e la ricomposizione di un progetto professionale e personale che abbia un filo conduttore rispetto alla propria identità lavorativa, in un'ottica di sostenibilità (quanto acquisito, per essere efficace, deve poter essere mantenuto nel tempo).

Per investire sulla conoscenza: nella convinzione che ci sia un diritto soggettivo ad una formazione permanente che parte dalla nascita, l'investimento sui processi di apprendimento, formale, informale e non formale, deve riguardare tutto l'arco della vita e in particolare le e i giovani sia nei percorsi di istruzione, sia in tutti quei contesti che garantiscono qualità nella crescita di saperi e competenze. Soprattutto se si vogliono invertire le attuali linee di tendenza che lasciano fuori dall'intervento pubblico le e i giovani più vulnerabili e più a rischio di esclusione socio-lavorativa, occorre collegare strettamente le politiche di sostegno occupazionale rivolte alle nuove generazioni con quelle finalizzate al rafforzamento delle competenze e all'innalzamento dei titoli di studio (non tenerle separate come è stato fino ad ora); promuovendo l'utilizzo di strumenti di tipo contrattuale e non che sappiano garantire in modo efficace e non distorsivo i meccanismi di apprendimento in contesto lavorativo.

Per promuovere la cittadinanza: la partecipazione alla vita democratica passa dall'attivismo delle e dei giovani nei corpi intermedi, cui spetta il compito di elaborare nuove forme di coinvolgimento e dialogo, dalla condivisione, superando l'approccio individuale, di aspettative, percorsi, difficoltà e transizioni, e, soprattutto, dal riconoscimento da parte delle istituzioni pubbliche della necessi-

tà di promuovere luoghi e occasioni di aggregazione e promozione culturale per le e i giovani, co-progettati con le e i giovani e anche autogestiti, nel quadro di un più generale ripensamento della fruizione degli spazi pubblici dei centri abitati.

Finito di stampare
nel mese di novembre 2022
dalla Tipografia O.GRA.RO.
Vicolo dei Tabacchi, 1 - Roma

CGIL



act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Non lavorano, non studiano, non si formano. Sono i NEET (*Not in Education, Employment or Training*): giovani che vivono in una condizione di estrema fragilità e vulnerabilità il delicato passaggio dal mondo della scuola a quello del lavoro, rimanendone ai margini. Da oltre un decennio i dati istituzionali ratificano una situazione di emergenza costante per le e i giovani. La crisi economico-sociale mondiale innescata dalla pandemia e potenziata dal conflitto in corso, ha ulteriormente peggiorato la questione giovanile in Europa e, soprattutto, in Italia.

Questo Rapporto, nato nell'ambito delle attività di partenariato tra CGIL e ActionAid, analizza il fenomeno NEET nel nostro Paese e propone alcune raccomandazioni tese a influenzare le politiche nazionali e territoriali, a partire dalle lezioni apprese dai principali programmi di intervento, tra cui Garanzia Giovani. Nonostante le tante risorse investite, infatti, restiamo il Paese con il più alto numero di NEET, con cifre che aumentano al Sud, tra le donne, tra chi ha bassi titoli di studio e tra i giovani di origine straniera.

L'analisi mostra che le disuguaglianze strutturali del Paese, territoriali, di genere e di cittadinanza incidono sulla condizione di NEET. Proprio per queste differenze, indica anche la necessità di costruire percorsi multimisura che siano sostenibili nel tempo, soprattutto se si vogliono avere effetti sui giovani più vulnerabili.

"Datemi un po' di futuro, altrimenti soffoco"

(scritta su un muro nel quartiere Gratosoglio, periferia Sud di Milano)

ISBN: 978-88-230-2445-8



9 788823 024458

€ 18,00