

Presentazione del documento

NEET tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani (Rapporto 2022)
a cura di ActionAid e CGIL Nazionale

di Daniela Ranzi



NEET tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani è il rapporto stilato nel 2022 da ActionAid e CGIL Nazionale volto ad approfondire il fenomeno delle e dei NEET in Italia e a contribuire al ragionamento circa iniziative utili a promuovere politiche nazionali e territoriali efficaci rivolte alle nuove generazioni. L'approfondimento si basa sull'analisi mirata dei dati istituzionali disponibili (principalmente Istat ed Eurostat) ed è corredato da alcune «Raccomandazioni», alle quali è previsto facciano seguito alcune «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». Necessità quanto mai stringente dal momento che, nonostante nel tempo siano state investite molte risorse, soprattutto con Garanzia Giovani, l'Italia continua a restare il Paese europeo con il più alto numero di NEET.

La scrittura del presente rapporto è avvenuta sotto la consapevolezza, però, «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 ad oggi non siano riuscite a dare risposte adeguate per la prevenzione e il contrasto di questa condizione. [...] 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».

La presentazione del rapporto si apre con tre prefazioni, a cura di Giustina Orientale Caputo, Alessandro Rosina e Chiara Saraceno, componenti del comitato scientifico e supervisor della redazione dello studio, e con l'anticipazione dei risultati principali. Prosegue dunque con una introduzione e l'illustrazione dell'elaborato suddivisa in quattro capitoli, ai quali ne seguono ulteriori due, focalizzati sulle lezioni apprese da Garanzia Giovani, il principale programma di attivazione nazionale rivolto alle e ai giovani, e sulle direttrici lungo cui si possono individuare nuove politiche pubbliche loro rivolte, descritte nelle così chiamate «Raccomandazioni».

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

di Giustina Orientale Caputo

La prima prefazione propone un approfondimento sulla questione giovanile in relazione al mercato del lavoro, considerando che l'Italia è un Paese poco attento alle generazioni più giovani e che questa è una condizione cronica e strutturale.

La prof.ssa Orientale Caputo sottolinea inoltre alcuni importanti passaggi del rapporto: «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 [...] o un'espressione più [...] per indicare una (confusa) condizione giovanile. La categoria NEET, infatti, è [...] 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. [...] In realtà occorre fare molta attenzione. [...] La definizione NEET potrebbe, se non adeguatamente spiegata e utilizzata, generare più confusione che chiarezza. [...] Il lavoro che qui viene presentato [...], 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, [...] passaggio necessario per definire e progettare interventi e politiche, del lavoro e sociali, che siano mirate a dedicate. La categoria NEET [...] ha di fatto riclassificato i giovani raggruppando, da un lato, dati relativi all'occupazione e dall'altro dati relativi alla formazione scolastica o professionale [...]. Si potrebbe dire che in dati 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 sono 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, 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. [...] 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 [...] le differenze all'interno dello stesso universo di NEET [...] variabili di genere, di titolo di studio posseduto, di carico di cura familiare e di

contesto geografico. [...] La categorizzazione e la proliferazione dei sotto insiemi sono utili ed il rapporto lo mostra molto dettagliatamente».

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

di Alessandro Rosina

Considerando anche i dati dell'Osservatorio giovani (Rapporto Giovani 2022), il prof. Rosina dà rilievo alla necessità di mettere al centro le competenze delle nuove generazioni e valorizzarle e di integrare le politiche attive sul territorio, sostenendo che vada «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».

Sono riportati di seguito alcuni concetti chiave di questa seconda prefazione:

«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 un orizzonte sempre più ristretto. [...] 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. [...] Ci troviamo intrappolati [...] con il paradosso di giovani che risultano essere sia una risorsa scarsa che sottoutilizzata [...].

Una specifica italiana che contribuisce a mantenere elevato l'ammontare dei NEET è anche il lavoro sommerso [...]. 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 [...].

La causa principale [...] è costituita dalle fragilità sull'intero percorso della transizione scuola-lavoro. [...] Rinunciare [...] è la conseguenza, metaforicamente, della carenza di mappe adeguate come dotazione di partenza (non solida preparazione) e sistemi efficaci di orientamento e accompagnamento che consentono di aggiornare le mappe [...]. La condizione di NEET va ad amplificare le disuguaglianze sociali di partenza [...]. 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 [...] è attiva nella ricerca [...]. Rappresentano la componente dei disoccupati;

una parte è invece non consapevole o scoraggiata, formata da giovani che non cercano più ma attendono che qualcosa cambi [...]

infine ci sono gli inattivi scoraggiati, del tutto disillusi sulla possibilità di trovare un'occupazione [...]. Sono giovani che ormai non ci credono più [...], in una spirale depressiva sul versante non solo economico, ma anche emotivo e relazionale. Quest'ultima categoria è la più difficile da intercettare e riattivare [...] 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 se stessi e il desiderio di riprendere attivamente in mano la propria vita.

[...] 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».

Prefazione. Prossimità e integrazione degli interventi per aiutare i più vulnerabili

di Chiara Saraceno

La prefazione della prof.ssa Saraceno prende avvio dallo specifico approfondimento che il rapporto dedica ai giovani NEET a bassa istruzione e con una condizione familiare debole, dal punto di vista sia economico sia di capitale sociale, ovvero il gruppo che più ha anche bisogno di un atteggiamento pro-attivo da parte dei servizi/delle 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 [...] 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. [...] 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 [...]. NEET "inattivi" è un fenome-

no particolarmente accentuato tra i giovani privi di diploma. [...] Nel caso dei giovani a bassa scolarità scoraggiamento e mancanza di fiducia nelle proprie opportunità sono un fenomeno radicato. [...] 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. [...] Può tuttavia avere anche un importante ruolo di recupero di chi si è allontanato troppo presto e [...] vuole tornare in formazione.

I servizi per l'impiego [...] 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 [...] ma anche con le aziende e i loro centri di formazione. [...] Per svolgere questa operazione [...] non occorrono solo professionalità adeguate [...] occorre anche rovesciare la logica. [...] 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 [...]. Non è colpa dei giovani che non fanno domanda [...]. È responsabilità dei CPI che dovrebbero organizzarsi per essere là dove è più probabile si trovino i loro potenziali utilizzatori [...] al fine di intercettare i giovani altrimenti lasciati solo alle proprie risorse e poi per accompagnarli in un percorso di (ri)costruzione della fiducia e della valorizzazione di sé.

Una questione a parte è quella delle giovani donne che risultano inattive perché impegnate nel lavoro familiare di cura. Nel loro caso, come quello in generale delle donne casalinghe a tempo pieno, la qualifica di “inattive” appare fortemente inadeguata, quando non fuorviante. [...] 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».

I risultati principali

Prima di procedere con l'esplicazione delle analisi effettuate, il rapporto presenta i principali risultati che ne emergono.

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

Il tema viene dunque approfondito come segue.

«Sul tema delle **disuguaglianze territoriali**, i dati mettono in luce le seguenti tendenze. Rimane evidente una differenza tra nord e sud del Paese e quindi la necessità di investimenti strutturali e di medio-lungo periodo [...].

L'incidenza delle e dei NEET a livello regionale [...] è in tutte le Regioni più alta della media europea.

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 [...].

L'inattività delle e dei giovani NEET è trasversale a tutto il territorio.

Rispetto al titolo di studio, si registra una maggiore incidenza delle e dei NEET laureati al Nord Italia».

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

La disparità di genere è evidente anche se si analizza il fenomeno NEET.

Le giovani donne NEET hanno una difficoltà maggiore rispetto agli uomini NEET ad uscire dalla condizione di NEET.

Vi è una percentuale, decisamente più alta, di giovani madri NEET rispetto a giovani padri NEET.

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».

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

La e i NEET con cittadinanza straniera sono inferiori delle e dei coetanei con cittadinanza italiana.

Anche tra le e i giovani con cittadinanza straniera prevalgono le NEET donne.

Il livello di istruzione è più basso rispetto a quello della media delle e dei giovani NEET con cittadinanza italiana».

Si procede poi con un approfondimento sulla relazione NEET e mercato del lavoro. «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».

Nel rapporto, inoltre, la condizione NEET è stata sintetizzata in quattro grandi *cluster*

attraverso un approccio di analisi multivariata, così riassunta.

«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 [...].

Il secondo *cluster* racchiude le e i giovani dai 20 ai 24 anni, senza precedenti esperienze lavorative e alla ricerca di una prima occupazione. [...] Sono principalmente residenti nelle regioni del Mezzogiorno, hanno la cittadinanza italiana e il diploma di maturità [...]. Questo è il *cluster* più numeroso [...].

Il terzo gruppo descrive gli ex occupati in cerca di un nuovo lavoro. Hanno tra i 25 e i 29 anni [...] sono principalmente maschi, con un alto livello di istruzione [...] e percepiscono un sussidio di disoccupazione [...].

Infine, ci sono 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. Incido in questo gruppo il genere femminile [...]. Significativa inoltre è la presenza di bassi livelli di istruzione [...]. Incide molto anche la cittadinanza straniera».

Il capitolo si conclude sottolineando che «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 multimisura di media-lunga durata, che siano sostenibili nel tempo e strutturati e sappiano cogliere i bisogni intersezionali delle nuove generazioni».

1. Introduzione

L'introduzione al rapporto presenta le ragioni di senso dello studio effettuato, gli obiettivi e una presentazione dei capitoli successivi.

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

Lo studio comincia con un capitolo dedicato ad una fotografia generale della presenza delle e dei NEET. «L'incidenza 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. [...] Complessivamente il maggior bacino di NEET in Italia si concentra nelle classi d'età più alte: 25-29 anni e 30-34 anni. Sostanzialmente più cresce l'età, più aumenta la quota delle e dei NEET. [...] 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%».

3. NEET alla prova delle disuguaglianze strutturali del nostro Paese

Il rapporto prosegue con elaborazioni sui dati forniti dall'Istat, per focalizzare il rapporto tra le e i NEET e alcune profonde disuguaglianze strutturali che permeano il nostro Paese, in particolare legate al territorio, al genere, alla cittadinanza e alla condizione socio-economica. Disuguaglianze che in realtà esistono oltre la categoria NEET in sé e attraversano il mercato del lavoro e il mondo dell'istruzione.

3.1 disuguaglianze territoriali

«Storicamente le disuguaglianze in Italia hanno un'impronta fortemente territoriale. [...] Questo paragrafo si propone di esplorare i modi in cui le disuguaglianze territoriali influenzano la popolazione NEET [...]. Nel Sud Italia c'è la più alta presenza di NEET rispetto al resto del Paese [...]. 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 [...]. Nonostante [...] le differenze tra le regioni italiane [...] 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».

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? [...] Cominciando dalla distribuzione sul territorio, occorre evidenziare innanzitutto che per le donne le percentuali di NEET residenti in ogni Regione partono da un minimo del 45% fino ad un massimo del 71% [...], di molto superiori rispetto a quelle dei maschi, di cui il minimo è pari al 29% e il massimo al 54% [...]. Appare molto evidente l'elevata quota di NEET donne rispetto a quella degli uomini in tutto l'arco temporale considerato. [...] 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. La difficoltà delle donne di uscire da questa condizione si rispecchia nella fotografia della loro condizione professionale nel 2020. 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 [...]. Non ci sono grandissime differenze di genere se si considerano i titoli di studio dei NEET nel 2020 [...]. Le disuguaglianze di genere si riproducono anche osservando i ruoli in famiglia delle e dei NEET. [...] 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. [...] 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».

3.3 Disuguaglianze di cittadinanza

«Un'ulteriore disuguaglianza attraversa il tema della cittadinanza e delle migrazioni. Rapportati alle e ai giovani NEET con cittadinanza, le/i NEET con cittadinanza straniera sono in numero inferiore: sono il 18% del totale delle e dei NEET residenti in Italia. Si tratta di una percentuale in continua crescita. [...] 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».

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

Questo capitolo è dedicato all'esplorazione della condizione professionale delle e dei giovani NEET.

«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. Osservando il dato del 2020, emerge con chiarezza che le e i NEET in Italia sono per la maggiore parte inattive/i: lo sono in particolare il 66% del totale delle e dei NEET, quindi 2 NEET su 3 [...]. Considerando la linea del tempo in base alla condizione professionale, 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. [...] 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».

«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. [...] 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».

4.1 NEET inattive/i

«Come evidenziato precedentemente, nel 2020 il 66% delle e dei NEET risulta inattiva/o [...]. 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 [...]. 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 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%. [...] 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 [...]. 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. Questo dimostra una diffusa sfiducia nei confronti del mercato del lavoro che appartiene a tutta la popolazione delle e degli inattive/i [...]. L'area geografica incide sulla motivazione per cui una o un NEET non cerca lavoro? In alcuni casi la componente territoriale appare significativa. Nel Mezzogiorno, ad esempio, la motivazione più frequente tra le e i NEET, con una percentuale del 25%, che non ha cercato lavoro è perché ritiene di non riuscire a trovarlo».

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 [...]. L'età non incide sulla durata della disoccupazione».

4.3 NEET con precedenti esperienze di lavoro

«Quasi 1 NEET su 2 ha avuto precedenti esperienze lavorative. [...] Rilevante è, infine, la percentuale delle e dei NEET laureate/i che è più alta tra coloro che non hanno ancora avuto esperienze lavorative. In riferimento alla cittadinanza delle e dei NEET che hanno già avuto un'esperienza di lavoro, 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 [...]. 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».

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 condizione di ancora maggior svantaggio 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 agganciarle/i, viene spontaneo chiedersi se e in che misura le politiche di contrasto alla povertà possono essere un'occasione per supportarle/i nell'avvio di percorsi di autonomia e favorire un pieno esercizio dei loro diritti».

«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».

«In questo campo sicuramente un ruolo centrale l'ha giocato e continua a giocarlo 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. [...] Una delle difficoltà [...] è intercettare le e i giovani NEET provenienti da ambiti sociali poco abilitanti e da situazioni di povertà che condizionano l'accesso a opportunità».

«Un'altra opportunità per intercettare e agganciare giovani in condizioni di vulnerabilità e povertà e costruire con loro percorsi efficaci di autonomia potrebbe [«avrebbe po-

tuto» n.d.r.] invece essere rappresentata dal Reddito di Cittadinanza - RdC, introdotto dal Decreto-legge 4/2019».

Seguono dunque un'accurata descrizione delle misure Garanzia Giovani e Reddito di Cittadinanza, un'analisi della loro attuazione e delle motivazioni per le quali non hanno funzionato come previsto, in primis la mancanza di collaborazioni strutturali formalizzate tra servizi al lavoro e servizi sociali: non trovando sul territorio un sistema di servizi capillare in grado di dialogare e lavorare in sinergia, tali misure non hanno potuto raggiungere i risultati auspicati (cfr. pagg. 100-113). Bisogna infatti ben considerare che soprattutto i NEET in condizioni di svantaggio socio-economico sono eterogenei, intrecciano diverse difficoltà e si trovano dunque all'incrocio di vari settori e competenze istituzionali, talvolta senza che ci sia nei loro confronti un'azione pubblica congiunta, integrata e mirata.

Ecco dunque la necessità rilevata di lavorare in ottica preventiva: territorializzazione, integrazione tra sistema dei servizi, realtà locali, partecipazione delle e dei giovani alla costruzione del proprio percorso di vita.

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

A conclusione della ricerca, in questo capitolo è presentata un'analisi multivariata del corpus dei dati offerti dall'Istat, attraverso la quale sono individuati i *cluster* prevalenti tra le e i NEET nel 2020. La finalità è quella di «decostruire l'indicatore per renderlo utile ad interpretare la molteplicità e l'eterogeneità del target che vuole rappresentare», dal momento che oggi «riguarda una fascia di popolazione estremamente eterogenea, che presenta al suo interno diversi bisogni, problematiche e prospettive e che occorre analizzare in ottica intersezionale».

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

I due capitoli conclusivi, focalizzati sulle lezioni apprese da Garanzia Giovani - 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 -, sono volti a contribuire a individuare gli elementi intorno a cui dovranno essere costruite nuove politiche pubbliche rivolte alle e ai 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.

Il capitolo 6. presenta alcune evidenze sugli esiti della misura Garanzia Giovani partendo dalla domanda di fondo: «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 proposte?».

La conclusione è che «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 [...]. 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 occupa-te/i in cerca, che si differenziano ampiamente per età, collocazione geografica, esperienze di lavoro, caratteristiche familiari e così via.

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».

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

Il capitolo 7. illustra le direttrici lungo le quali le politiche appena espresse potrebbero svolgersi.

«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 sono fornite alcune Raccomandazioni.

Condizioni abilitanti

«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 [...], favorire un approccio integrato e sostenibile nel medio-lungo periodo [...] garantire il coinvolgimento strutturato e continuativo del partenariato economico e sociale [...].

La seconda condizione abilitante è la necessità di **destrutturare la categoria delle e dei “giovani”**, e ancora di più quella di NEET [...]. 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 [...]. In questo modo si potrà avere una revisione complessiva e strategica degli inter-

venti [...].

Riuscire a dare risposte differenziate a gruppi di giovani con bisogni e condizioni diversi significa fornire strumenti e **rafforzare un sistema a rete nei territori** capace di agire in modo integrato e di intercettare le e i giovani [...], dar loro voce, rappresentanza e garantirne la partecipazione e la piena inclusione sociale».

Sfide cruciali

«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. [...] Occorre costruire un sistema di regole che garantisca i diritti per tutte le lavoratrici e tutti i lavoratori [...]. Un cambiamento, in senso inclusivo, che porti dentro il sistema di diritti e tutele coloro che oggi ne sono fuori [...].

In questo quadro, è importante migliorare le politiche di attivazione per le e i giovani nel mercato del lavoro. [...] Le misure per favorire l'accesso al lavoro dovranno essere strettamente connesse a percorsi di istruzione e formazione. [...] 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**.

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**. [...] 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 [...]. È essenziale riconoscere tra le esigenze prioritarie delle nuove generazioni la partecipazione alla vita democratica e la cittadinanza attiva [...]. Bisogna sostenere il principio di realizzare luoghi di produzione culturale e creativa giovanile [...]. 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.

[...] 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».

Priorità di intervento

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. [...] 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.

Per investire sulla conoscenza: [...] l'investimento sui processi di apprendimento, formale, informale e non formale, deve riguardare tutto l'arco della vita. [...] 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 [...].

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 [...] e, soprattutto, dal riconoscimento da parte delle istituzioni pubbliche della necessità 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».