

**LA GARANZIA GIOVANI
RAFFORZATA E LE POLITICHE
ATTIVE A SOSTEGNO
DELL'OCCUPAZIONE GIOVANILE
PRIMO RAPPORTO DI MONITORAGGIO**

a cura di

Cristina Lion

Katia Santomieri

Paola Stocco

58

INAPPREPORT

L'Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche (INAPP) è un ente pubblico di ricerca che si occupa di analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche del lavoro, delle politiche dell'istruzione e della formazione, delle politiche sociali e, in generale, di tutte le politiche economiche che hanno effetti sul mercato del lavoro. Nato il 1° dicembre 2016 a seguito della trasformazione dell'Isfol e vigilato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Ente ha un ruolo strategico – stabilito dal decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 – nel nuovo sistema di governance delle politiche sociali e del lavoro del Paese.

L'Inapp fa parte del Sistema statistico nazionale (SISTAN) e collabora con le istituzioni europee. È Organismo Intermedio del Programma nazionale Giovani, donne e lavoro 2021-2027 del FSE+, delegato dall'Autorità di Gestione all'attuazione di specifiche azioni (Piano Inapp 2023-2026), ed è Agenzia nazionale del programma comunitario Erasmus+ per l'ambito istruzione e formazione professionale. È l'ente nazionale all'interno del consorzio europeo ERIC-ESS che conduce l'indagine European Social Survey. L'attività dell'Inapp si rivolge a una vasta comunità di stakeholder: ricercatori, accademici, mondo della pratica e policymaker, organizzazioni della società civile, giornalisti, utilizzatori di dati, cittadinanza in generale.

Presidente: *Natale Forlani*

Direttore generale: *Loriano Bigi*

Riferimenti

Corso d'Italia, 33

00198 Roma

Tel. + 39 06854471

www.inapp.gov.it

La collana Inapp Report è curata da Pierangela Ghezzi.



INAPP

**LA GARANZIA GIOVANI
RAFFORZATA E LE POLITICHE
ATTIVE A SOSTEGNO
DELL'OCCUPAZIONE GIOVANILE
PRIMO RAPPORTO DI MONITORAGGIO**

a cura di
Cristina Lion
Katia Santomieri
Paola Stocco

Il Rapporto raccoglie i risultati di un'attività curata dalla Struttura di ricerca 1 'Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali' (Responsabile Paola Stocco) dell'Inapp, in continuità con quanto previsto nel precedente Piano di attività dell'Anpal – Agenzia nazionale politiche attive del lavoro. L'Anpal è stata soppressa con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 novembre 2023.

Questo testo è stato sottoposto con esito favorevole al processo di *peer review* interna curato dal Comitato tecnico scientifico dell'Istituto.

Testo a cura di *Cristina Lion, Katia Santomieri, Paola Stocco*

Autori: *Silvia Ciampi* (par. 3.2, Conclusioni e proposte per la valutazione), *Cristina Lion* (Introduzione, Obiettivi del Rapporto e approccio metodologico, parr. 5.1, 6.2, 6.4), *Vanessa Lupo* (parr. 1.1, 1.2), *Katia Santomieri* (parr. 3.3, 4.1, 4.2, 5.2, 6.1, 6.3, 6.4, box 4.1, Appendice 2), *Veronica Sciatta* (parr. 3.1, 4.3, 5.2, 6.3, 6.4, Appendice 2), *Paola Stocco* (par. 1.3, box 5.1), *Enrico Toti* (cap. 2, Appendice 1)

Elaborazioni statistiche: *Vanessa Lupo* (capp. 1, 5, 6), *Paola Stocco* (cap. 1), *Enrico Toti* (cap. 2)

Coordinamento editoriale: *Valeria Cioccolo e Paola Piras*

Editing grafico: *Valentina Valeriano* con la collaborazione di *Angelica Alori*

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Ente.

Testo chiuso a gennaio 2025

Pubblicato a giugno 2025

Alcuni diritti riservati [2025] [INAPP].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione – Non Commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Italia License.

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>)



ISSN 2533-1795

ISBN 978-88-543-0359-1

Indice

Introduzione, obiettivi e approccio metodologico	7
1 La condizione giovanile in Italia: demografia, istruzione e occupazione	11
1.1 L'evoluzione demografica della popolazione giovanile	11
1.2 I livelli di istruzione, l'incidenza dei NEET e l'abbandono scolastico	15
1.3 La partecipazione al mercato del lavoro	19
2 I giovani e le politiche attive del lavoro nel periodo 2022-2023	25
2.1 I giovani presi in carico dai servizi per il lavoro	25
2.2 Le caratteristiche dei giovani presi in carico	28
2.3 I percorsi di politica attiva del lavoro	34
2.4 Gli inserimenti occupazionali	38
3 Il rilancio della Garanzia Giovani in Europa	43
3.1 La Raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani rafforzata	43
3.2 Le quattro fasi della Garanzia Giovani rafforzata	47
3.3 Il contributo del FSE+ alla Raccomandazione europea	52
4 La strategia italiana a supporto dell'occupazione giovanile	55
4.1 Il Programma nazionale Giovani, donne e lavoro	55
Box 4.1 Il Decreto Coesione	58
4.2 La programmazione regionale del FSE+	58
4.3 I giovani nel Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori	64
5 Le strategie regionali per l'occupazione giovanile	67
5.1 Le azioni di Mappatura, Coinvolgimento, Preparazione e i Facilitatori trasversali	67
Box 5.1 Gli strumenti per la personalizzazione degli interventi di politica attiva del lavoro	71
5.2 La fase dell'Offerta	72

6	L'attuazione delle misure per l'occupazione giovanile	83
6.1	La programmazione attuativa: numerosità e tempistica	83
6.2	Le azioni finanziate rispetto alle fasi della Raccomandazione	85
6.3	Le risorse finanziarie messe a bando	88
6.4	Lo stato di attuazione della Priorità Occupazione giovanile	95
	Conclusioni e proposte per la valutazione	97
	Appendice 1	
	Nota metodologica del capitolo 2	105
	Appendice 2	
	Le banche dati della programmazione regionale FSE+ e degli avvisi/bandi regionali FSE+	109
	Indice degli acronimi	113
	Riferimenti bibliografici e normativi	115

Introduzione, obiettivi e approccio metodologico

Il Rapporto si propone di avviare un'attività di monitoraggio delle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani nel mutato contesto politico e normativo in atto, sulla base di un lavoro di raccolta, elaborazione e sistematizzazione di tutte le informazioni disponibili, nel quadro della Raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani rafforzata (Consiglio europeo 2020).

Come noto, a partire dal 2013 la Garanzia Giovani ha rappresentato la strategia di riferimento delle politiche di sostegno dell'occupazione giovanile e di contrasto del fenomeno dei NEET (*Not in Education, Employment and Training*) in Europa, e la Raccomandazione (Consiglio europeo 2013) emanata in quell'anno può essere considerata in questo senso una pietra miliare. La crisi economica dell'area euro legata alla pandemia da Covid-19 e la recessione che ne è conseguita hanno spinto la Commissione europea a proseguire l'azione di supporto alle politiche di contrasto alla disoccupazione con una nuova Comunicazione (Commissione europea 2020c) e la successiva Raccomandazione del 2020 su una Garanzia Giovani rafforzata.

Negli ultimi dieci anni l'Italia ha dato attuazione alle Raccomandazioni europee attraverso due importanti programmi di investimento di livello nazionale, sostenuti dalle risorse comunitarie. Il primo è il Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani 2014-2020 (PON IOG), con una linea di finanziamento dedicata che tra il 2014 e il 2022 ha coinvolto in misure di politica attiva quasi 1,5 milioni di giovani NEET (Anpal 2023). Nel 2022 è stato approvato un nuovo Programma nazionale, denominato Giovani, donne e lavoro (PN GDL), a titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali a valere sul Fondo sociale europeo plus (FSE+) nel quadro delle politiche di coesione 2021-2027, in cui è stata inserita una specifica priorità dedicata ai giovani.

Per l'Italia la Garanzia Giovani ha rappresentato uno snodo importante nell'attuazione delle politiche del lavoro. Nel periodo 2014-2020, è stato sperimentato per la prima

volta un modello di governance inedito nel quadro dell'assetto decentrato delle politiche attive del lavoro italiano: la Garanzia Giovani è stata attuata attraverso un Programma nazionale gestito centralmente¹ e implementata localmente dalle Regioni in qualità di Organismi intermedi. I servizi e le misure offerte nella Garanzia Giovani sono stati definiti e condivisi, in termini di contenuti e di costi, dall'Autorità di gestione con le Regioni nei luoghi di confronto appositamente istituiti, in una logica di standardizzazione delle prestazioni e quindi di garanzia di un'omogenea attuazione del Programma su tutto il territorio nazionale (Ciampi *et al.* 2015).

Con la Raccomandazione del 2020, nel nuovo ciclo di programmazione delle politiche di coesione, vi sono almeno due aspetti di novità, ma anche di discontinuità, che vanno evidenziati: il primo è rappresentato dall'approccio adottato dalla Commissione europea nel disegnare le politiche di sostegno all'occupazione giovanile; il secondo riguarda le modalità con cui l'Italia ha scelto di dare attuazione alla Raccomandazione. L'impianto della Raccomandazione del 2020 presenta elementi di parziale continuità con la precedente, ma innova in maniera importante le modalità di presa in carico del giovane e di intervento. Essa prevede infatti che l'azione dei servizi competenti, centri per l'impiego e agenzie per il lavoro, si sviluppi lungo quattro fasi temporalmente sequenziali: Mappatura, Coinvolgimento, Preparazione e Offerta. Inoltre, individua alcuni Facilitatori trasversali a supporto e accompagnamento alle misure offerte, quali il rafforzamento dei partenariati ai diversi livelli di governo, il miglioramento della raccolta dei dati e dei sistemi di monitoraggio, l'utilizzo sinergico e complementare dei fondi da destinare all'attuazione delle misure.

Relativamente agli elementi di discontinuità, l'Italia, pur mantenendo un importante intervento a regia nazionale con una priorità dedicata del PN GDL (Priorità 1), ha disegnato un quadro di governance multilivello in cui le Regioni hanno ampliato il loro autonomo spazio di intervento all'interno dei Programmi regionali (PR) di FSE+, in una logica di complementarità con il livello nazionale.

Occorre richiamare il fatto che, contestualmente all'avvio del negoziato sulla Programmazione 2021-2027, l'Italia ha elaborato il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) al cui interno si colloca il Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori (GOL - Missione 5C1), avviato a cavallo tra il 2021 e il 2022. Il Programma GOL, in parte mutuando e quindi sviluppando quanto introdotto dalla Garanzia Giovani, si configura come una riforma delle politiche attive del lavoro che vede tra i suoi target anche i giovani.

¹ Fino al 2016 gestito dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - Direzione generale per le Politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione e successivamente dall'Anpal.

Pertanto, nel biennio 2022-2023, stante l'avvio del Programma GOL, le politiche a sostegno dell'inserimento lavorativo dei giovani si sono sviluppate a cavallo tra la conclusione della Garanzia Giovani del 2013 e l'avvio di quella rafforzata.

L'obiettivo del Rapporto è offrire un primo contributo conoscitivo sull'attuazione delle politiche attive per il lavoro rivolte ai giovani nel quadro della Raccomandazione sulla Garanzia Giovani rafforzata del 2020, al fine di fornire ai policymaker e ai diversi stakeholder elementi di analisi e di riflessione a supporto dell'implementazione degli interventi, in una logica di *accountability*.

Va ricordato che, a partire dal 2014, l'attuazione della Garanzia Giovani e del PON IOG sono stati oggetto di un'intensa attività di monitoraggio e valutazione che ha contribuito a diffondere conoscenze ed evidenze circa i risultati raggiunti (Anpal 2019, 2022a, 2022b). Pertanto, il presente Rapporto si colloca in parte nel solco di quanto già sperimentato, in parte innova le modalità di osservazione delle policy alla luce della nuova Raccomandazione e prova a delineare le possibili traiettorie future di valutazione.

Alla luce delle novità introdotte dalla Raccomandazione del 2020, l'impianto metodologico del Rapporto si basa sull'analisi dell'attuazione della Garanzia Giovani articolata secondo la struttura stessa del documento europeo che, come detto, sviluppa l'intervento secondo una scansione in quattro fasi, supportate da Facilitatori trasversali (Errico *et al.* 2022). Si tratta di un approccio originale al monitoraggio delle politiche attive sostenute dalla Garanzia Giovani, in quanto propone una chiave di lettura innovativa che aggancia gli interventi programmati alle fasi proposte, a partire dalle informazioni presenti nei PR FSE+ e sulla base dei bandi e degli avvisi pubblici emanati tra il 2022 e il 2024.

I PR FSE+ rappresentano i documenti di programmazione strategica in cui le diverse Amministrazioni esplicitano gli obiettivi e le linee di intervento sul loro territorio, definendo le scelte di policy prioritarie in relazione ai diversi target. Per l'analisi delle strategie regionali è stato predisposto un dataset contenente un set di informazioni sulle azioni programmate che sono state ricondotte alle 4 fasi individuate dalla Raccomandazione (Mappatura, Coinvolgimento, Preparazione, Offerta) e ai Facilitatori trasversali, e infine alle relative tipologie di intervento. Con riferimento alla fase dell'Offerta, le azioni di politica attiva del lavoro sono state riclassificate secondo le tipologie presenti nel sistema di monitoraggio della Garanzia Giovani; per le misure relative all'istruzione sono state utilizzate le tipologie di azione del FSE (cfr. Appendice 2).

Anche per quanto riguarda la programmazione attuativa, che rappresenta lo step

iniziale dell'implementazione delle strategie di policy, è stata predisposta una banca dati degli avvisi pubblici emanati dalle Regioni nel periodo che va dall'approvazione dei PR con uno stop al mese di agosto 2024 per consentire le elaborazioni in uso nelle analisi riportate in questo Rapporto. La costruzione della banca dati avvisi si è concentrata su tre dimensioni dell'implementazione (cfr. Appendice 2): la tempistica, le azioni ricondotte alle 4 fasi della Raccomandazione sulla Garanzia Giovani rafforzata e le risorse finanziarie.

È opportuno precisare che la popolazione giovanile considerata in questo Rapporto generalmente si riferisce agli individui di età compresa tra i 15 e i 34 anni, salvo eccezioni opportunamente segnalate: per gli interventi programmati nell'ambito della Garanzia Giovani in Italia e in alcune statistiche ufficiali riportate nelle analisi di contesto sui giovani NEET, il riferimento è alla classe di età 15-29 anni.

Il Rapporto si articola in sei capitoli. Il primo capitolo offre una panoramica dei principali indicatori che fotografano la condizione dei giovani, non solo sotto il profilo della partecipazione al mercato del lavoro e all'istruzione, ma anche con riferimento ai fenomeni demografici che stanno interessando la struttura della popolazione italiana.

Il secondo capitolo fa il punto sulla partecipazione dei giovani alle politiche attive del lavoro nel periodo 2022-2023, analizzando le caratteristiche dei partecipanti, i percorsi e gli esiti occupazionali.

Il terzo capitolo presenta la Raccomandazione sulla Garanzia Giovani rafforzata a partire dall'analisi del documento europeo e individua il contributo del FSE+ quale principale fonte finanziaria.

Nel quarto capitolo si analizzano i documenti di programmazione con cui l'Italia ha definito le strategie di sostegno all'occupazione giovanile, ossia il PN GDL e i PR FSE+ con riferimento alla specifica priorità.

Il quinto e il sesto capitolo presentano i risultati del monitoraggio della Garanzia Giovani rafforzata secondo la chiave di lettura sopra descritta, che guarda sia alle scelte strategiche operate dalle Regioni nei documenti di programmazione, sia all'attuazione delle misure presenti nella programmazione attuativa e nei dati di avanzamento finanziario.

Il Rapporto si chiude con una riflessione che individua possibili piste evolutive nel monitoraggio della Garanzia Giovani e quindi nella sua valutazione, ampliando anche la prospettiva con cui nel prossimo futuro dovranno confrontarsi le politiche rivolte ai giovani.

1 La condizione giovanile in Italia: demografia, istruzione e occupazione

Mai come in questi ultimi anni le dinamiche demografiche stanno introducendo elementi di criticità nelle economie occidentali, in quanto non sono più in grado di garantire il normale ricambio generazionale e conseguentemente rallentano lo sviluppo economico. Inoltre, le dinamiche migratorie riescono solo parzialmente a contrastare la crescente denatalità, con un flusso di ingresso che genera ulteriori difficoltà legate alla regolamentazione del fenomeno (Istituto Toniolo 2021 e 2024). Il capitolo esamina l'evoluzione della popolazione giovanile italiana nel periodo 2019-2023. L'evidenza di effetti negativi della riduzione del numero di giovani viene letta anche analizzando i tassi di partecipazione all'istruzione, l'incidenza dei NEET e il fenomeno dell'abbandono precoce degli studi. Si analizzano poi i principali indicatori della partecipazione giovanile al mercato del lavoro. In tutti gli approfondimenti, il dato nazionale viene confrontato con la media dei Paesi UE27 e disaggregato per macroarea geografica.

1.1 L'evoluzione demografica della popolazione giovanile

La popolazione italiana per il quinto anno consecutivo non ha raggiunto i 60 milioni di abitanti: il 31 dicembre 2023 i residenti ammontano, infatti, a 58.997.201 di individui. Tra il 2019 e il 2023 l'Italia ha visto diminuire la sua popolazione di oltre 819 mila individui, pari al -13,7 per mille abitanti e, tra il 2022 e il 2023, ne ha persi circa 33 mila, un calo decisamente minore rispetto a quello dell'anno precedente quando la riduzione è stata invece di oltre 200 mila abitanti. In Italia il problema però non è tanto il calo della popolazione nel suo complesso, che comunque al momento mostra un trend decrescente che non accenna a diminuire, quanto piuttosto gli squilibri nella struttura per età. La diminuzione riguarda, infatti, soprattutto i giovani, quelli che

dovranno provvedere al benessere delle generazioni future: nel 2023 la popolazione di età inferiore ai 35 anni è pari a 19.407.344, con 84 mila individui in meno rispetto all'anno precedente, ma dal 2019 la perdita è di oltre 796 mila giovani, pari al -39,4 per mille abitanti. La classe compresa tra i 15 e i 34 anni, fascia di età in cui si colloca la transizione alla vita adulta, dal 2019 ha perso 268 mila giovani, pari al -21,8 per mille abitanti, ma nel 2023 registra 12.063.245 di individui, 60 mila in più rispetto all'anno precedente² (tabella 1.1).

Tabella 1.1 Popolazione residente al 1° gennaio - Italia, periodo 2019-2023 (v.a. e var. a.)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Valori assoluti</i>					
Popolazione totale	59.816.673	59.641.488	59.236.213	59.030.133	58.997.201
Popolazione under 35	20.203.969	19.965.433	19.722.623	19.492.247	19.407.344
Popolazione 15-34 anni	12.332.082	12.237.879	12.086.078	12.002.452	12.063.245
<i>Variazioni assolute</i>					
Popolazione totale	-121.096	-175.185	-405.275	-206.080	-32.932
Popolazione under 35	-202.104	-238.536	-242.810	-230.376	-84.903
Popolazione 15-34 anni	-71.319	-94.203	-151.801	-83.626	60.793

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2024

Nonostante l'aumento dell'ultimo anno, l'Italia, insieme al Giappone, è tra i Paesi anagraficamente più vecchi al mondo e a livello europeo è il Paese con la più bassa incidenza di giovani 15-34enni sulla popolazione totale. Nel 2023 i giovani di questa fascia di età, infatti, rappresentano il 20,4% della popolazione rispetto al 22,5% della media UE27 (tabella 1.2).

Sono però i giovani under 35 i veri protagonisti dell'autunno demografico³, in uno scenario in cui di anno in anno la popolazione vede ridurre la sua capacità di rinnovarsi per effetto della diminuzione delle nuove generazioni. La combinazione di una bassa fecondità, che sta caratterizzando la popolazione femminile italiana,

² Il 2022 è stato caratterizzato dall'uscita dallo stato di emergenza sanitaria e dall'aumento del numero di cittadini provenienti dall'Ucraina in cerca di protezione umanitaria, fattori che hanno influenzato la dinamica demografica.

³ Negli ultimi anni, in ambito demografico, per indicare dei cambiamenti in un contesto sociale ed economico, i termini 'declino demografico' o 'calo demografico' sono stati sostituiti da metafore stagionali che associano cambiamenti nei comportamenti individuali e collettivi che, appunto come il susseguirsi delle stagioni del calendario, sono inevitabili ma prevedibili.

e dell'allungamento della speranza di vita, infatti, ha avuto come effetto da un lato un progressivo aumento degli anziani e dall'altro una contrazione dei giovani, conducendo il Paese verso un progressivo invecchiamento che porta ad anticipare l'“inverno demografico”⁴: nel 2023 i giovani under 35 rappresentano il 32,9% della popolazione italiana a fronte del 37,4 della media europea (-4,5 punti percentuali, p.p. d'ora in poi).

Tabella 1.2 Incidenza della popolazione giovane (under 35 e 15-34) sul totale della popolazione – Italia, periodo 2019-2023 (val. %)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Incidenza della popolazione under 35 anni</i>					
Italia	33,8	33,5	33,3	33,0	32,9
UE27	38,2	37,9	37,7	37,5	37,4
<i>Incidenza dei giovani 15-34 anni</i>					
Italia	20,6	20,5	20,4	20,3	20,4
UE27	23,0	22,8	22,7	22,5	22,5

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2024

Il fenomeno assume contorni ancora più critici se si guarda ai diversi territori. Disaggregando i dati tenendo conto delle macroaree geografiche emerge, infatti, un'Italia caratterizzata da una demografia differenziata: sono soprattutto le regioni del Sud ad essere colpite dall'“inverno demografico” a causa della maggiore attrattività dei territori del Nord e dei processi migratori che ne derivano, non controbilanciati da flussi in entrata (tabella 1.3).

⁴ Infatti, le attuali coorti giovanili non sono ancora così ristrette come quelle che seguiranno nei prossimi due decenni e che porteranno il Paese ad anticipare l'“inverno demografico”.

Tabella 1.3 Popolazione giovane (under 35 e 15-34) residente al 1° gennaio per macroarea geografica – Italia, periodo 2019-2023 (v.a.)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Popolazione under 35</i>					
Nord-Ovest	5.198.865	5.176.639	5.154.510	5.105.418	5.119.119
Nord-Est	3.813.494	3.796.751	3.783.058	3.750.155	3.755.949
Centro	3.845.564	3.801.015	3.770.726	3.718.256	3.704.459
Sud	5.040.364	4.935.645	4.816.739	4.746.089	4.683.880
Isole	2.305.682	2.255.383	2.197.590	2.172.329	2.143.937
<i>Popolazione 15-34 anni</i>					
Nord-Ovest	3.114.735	3.125.002	3.127.800	3.118.204	3.167.784
Nord-Est	2.276.685	2.284.533	2.295.310	2.287.544	2.318.348
Centro	2.319.935	2.303.202	2.290.111	2.267.388	2.286.760
Sud	3.173.000	3.109.403	3.009.578	2.976.574	2.950.016
Isole	1.447.727	1.415.739	1.363.279	1.352.742	1.340.337

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2024

Tra il 2019 e il 2023 il saldo negativo degli under 35 residenti in Italia risulta influenzato da una perdita molto marcata al Sud (-90 mila giovani), meno ampia al Centro (-13 mila) e una tenuta al Nord che invece vede i saldi in positivo (rispettivamente +13 mila nel Nord-Ovest e +5 mila nel Nord-Est).

Tabella 1.4 Variazioni assolute annuali della popolazione giovane (under 35 e 15-34) – Italia, periodo 2019-2023 (var.a.)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Variazioni assolute annuali under 35</i>					
Nord-Ovest	-21.174	-22.226	-22.129	-49.092	13.701
Nord-Est	-3.170	-16.743	-13.693	-32.903	5.794
Centro	-41.165	-44.549	-30.289	-52.470	-13.797
Sud	-91247	-104719	-118906	-70650	-62209
Isole	-45.348	-50.299	-57.793	-25.261	-28.392
<i>Variazioni assolute annuali 15-34 anni</i>					
Nord-Ovest	7.034	10.267	2.798	-9.596	49.580
Nord-Est	13.126	7.848	10.777	-7.766	30.804
Centro	-15.158	-16.733	-13.091	-22.723	19.372
Sud	-49.770	-63.597	-99.825	-33.004	-26.558
Isole	-26.551	-31.988	-52.460	-10.537	-12.405

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2024

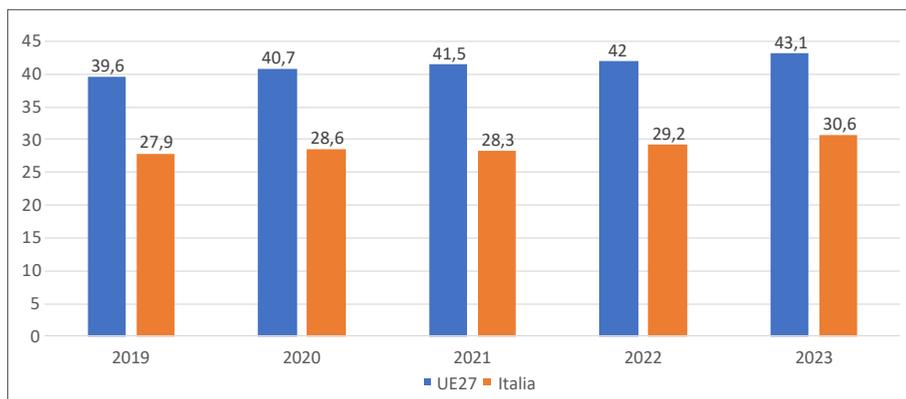
Anche per i giovani di 15-34 anni il deciso calo rilevato a livello nazionale ha avuto effetti differenziati per macroarea. Infatti, tra il 2019 e il 2022, è ancora il Mezzogiorno che presenta una perdita netta di giovani in questa fascia di età, nonostante sia più numerosa rispetto al Centro-Nord dove la flessione è molto meno severa e che anzi mostra un'inversione di rotta nell'andamento. Infatti, il 2023 si chiude con un saldo negativo della popolazione giovane italiana nel Mezzogiorno (-38 mila unità in un anno) e segna saldi positivi rispetto all'anno precedente in tutte le regioni del Nord (+49 mila e +30 mila per il Nord-Ovest e Nord-Est rispettivamente) (tabella 1.4). Il trend negativo che permane nel Mezzogiorno sembra confermare la tendenza tipica dei giovani del Sud d'Italia di emigrare, all'estero o nel Nord del Paese, per motivi di studio o di lavoro, lasciando nei territori di origine una popolazione sempre più anziana.

Senza un ricambio all'interno della popolazione in età lavorativa, le conseguenze di questa dinamica porteranno nel lungo periodo problemi di sostenibilità in particolar modo per il sistema sociale, ma anche per il lavoro, per le pensioni e per l'assistenza sanitaria.

1.2 I livelli di istruzione, l'incidenza dei NEET e l'abbandono scolastico

Gli effetti negativi della marcata riduzione della popolazione giovane potrebbero essere mitigati da un aumento dei tassi di partecipazione all'istruzione, ma l'Italia risulta ultima in Europa non solo per il numero di giovani under 35 ma anche per l'incidenza di giovani laureati. Il livello di istruzione terziaria è tra i più bassi in Europa e molto al di sotto dei valori degli altri grandi Paesi.

Figura 1.1 Confronto Italia-UE27 del livello di istruzione terziaria, periodo 2019-2023 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2024

Nel 2023 la quota di giovani tra i 25 e i 34 anni in possesso di un titolo di studio terziario è pari al 30,6%, con un incremento di +1,4 p.p. rispetto al 2022, e di +2,7 p.p. rispetto a quanto registrato nel 2019. Nonostante negli ultimi anni l'istruzione di livello universitario sia cresciuto tra i giovani di 25-34 anni, la distanza con il tasso medio dei laureati nell'UE27 è ancora di -12,5 p.p. (figura 1.1).

Se si guarda all'UE27, infatti, complessivamente nel 2023 il 43,1% dei 25-34enni aveva completato l'istruzione universitaria, valore non lontano dall'obiettivo del 45% fissato dalla Commissione europea da raggiungere entro il 2030. Per l'Italia, dove solo il 30,6% dei 25-34enni ha completato l'istruzione terziaria, non solo il valore obiettivo da raggiungere risulta ancora molto distante, ma il livello di istruzione della popolazione presenta molte disparità interne tra le aree geografiche: nel 2023, sebbene ci sia stato un miglioramento rispetto al 2019, il Mezzogiorno continua a rimanere sotto la media nazionale.

Tabella 1.5 Livello di istruzione terziaria – Italia, periodo 2019-2023 (val. %)

	2019	2020	2021	2022	2023
Nord-Ovest	30,9	31,9	30,1	31,1	33,4
Nord-Est	32,1	32,3	32,9	31,3	32,3
Centro	31,9	32,7	31,2	34,5	35,5
Sud	22,6	23,5	24,3	25,1	26,0
Isole	20,0	20,3	20,6	21,4	22,9

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2024

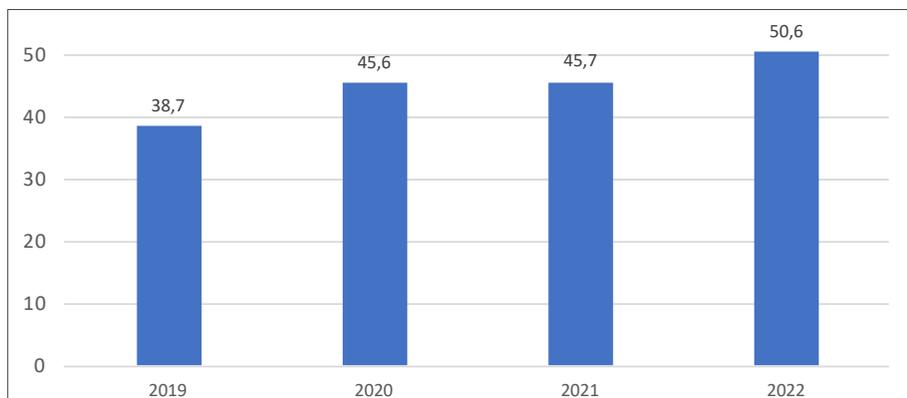
Il 26% dei giovani del Sud e il 22,9% delle Isole tra i 25 e i 34 anni ha un diploma di laurea o un titolo di tipo terziario contro il 35,5% del Centro e il 33,4% e il 32,3% del Nord-Ovest e Nord-Est rispettivamente (tabella 1.5).

Un ulteriore fattore che impoverisce il potenziale di crescita del Paese è il tasso di espatrio dei laureati di 25-34 anni, noto come 'fuga di cervelli', che fornisce una misura della perdita di risorse qualificate. I tassi migratori medi dei giovani laureati verso l'estero nel periodo 2019-2022⁵ mostrano un preoccupante trend in aumento che passa dal 38,7% nel 2019 al 50,6% nel 2022 (figura 1.2). C'è un terzo fattore che aggrava il quadro allarmante della riduzione della popolazione giovanile residente in Italia: il fenomeno dei NEET, ossia giovani che non lavorano e non studiano.

⁵ Il 2022 è l'ultimo dato disponibile.

L'andamento dei NEET nel quinquennio di riferimento ha avuto una evoluzione positiva. Infatti, nel 2023 sono scesi al 16,1% della popolazione di 15-29 anni (erano il 19,0% nel 2022), in netto miglioramento rispetto al 2019 (erano il 22,1%).

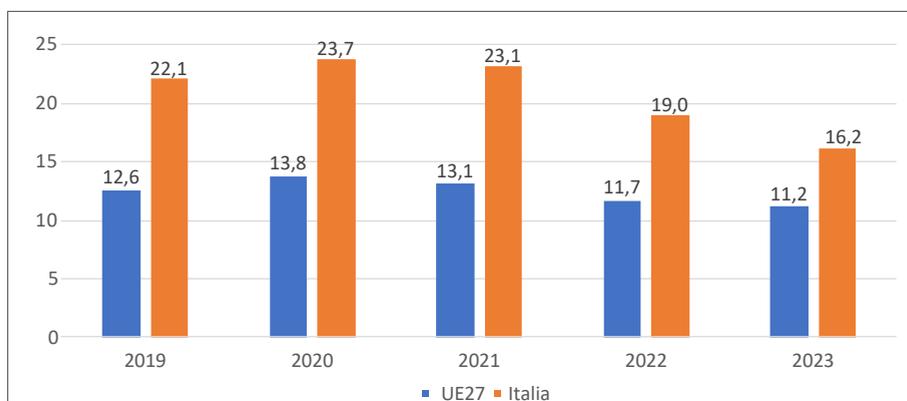
Figura 1.2 Percentuale di laureati di età 25-34 anni sul totale degli espatri – Italia, periodo 2019-2023 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2023

Il confronto con l'UE27 mostra però un'Italia che continua ad avere un volume elevato di NEET rispetto agli altri Paesi europei, sebbene nel periodo osservato sia visibile come le distanze si siano via via accorciate (figura 1.3).

Figura 1.3 Confronto Italia-UE27 dell'incidenza dei giovani NEET di 15-29 anni, periodo 2019-2023 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2024

A livello territoriale, la situazione più critica interessa ancora una volta le regioni del Sud, che presentano nel 2023 livelli di incidenza dei giovani NEET ancora allarmanti

(24,7%), mentre le regioni del Centro e del Nord si sono allineate ai valori europei, con il 12,3% per il Centro e 11% e 10,6% rispettivamente per il Nord-Ovest e Nord-Est del Paese (tabella 1.6).

Tabella 1.6 Incidenza dei giovani NEET di 15-29 anni – Italia, periodo 2019-2023 (val. %)

	2019	2020	2021	2022	2023
Italia	22,1	23,7	23,1	19,0	16,2
Nord-Ovest	15,4	18,7	18,7	14,2	11,0
Nord-Est	13,0	15,0	14,7	12,5	10,6
Centro	18,0	20,2	19,6	15,3	12,3
Mezzogiorno	32,9	33,3	32,2	27,9	24,7

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2024

È ancora più consistente il divario territoriale se si considerano i NEET della classe di età 15-34 anni (tabella 1.7). Nel 2023 rientrano nella categoria dei NEET il 28,4% della popolazione del Sud a fronte del 13,6% del Centro e circa il 12% del Nord (12% e 11,4% Nord-Ovest e Nord-Est rispettivamente).

Un altro indicatore da considerare per completare l'analisi sulla condizione giovanile è quello relativo ai giovani che abbandonano prematuramente gli studi (*early school leavers*), perché sono quelli più a rischio di entrare nelle fila dei NEET, oltre al fatto che la riduzione dell'abbandono scolastico è una priorità dell'Unione europea.

Tabella 1.7 Incidenza dei giovani NEET di 15-34 anni – Italia, periodo 2019-2023 (val. %)

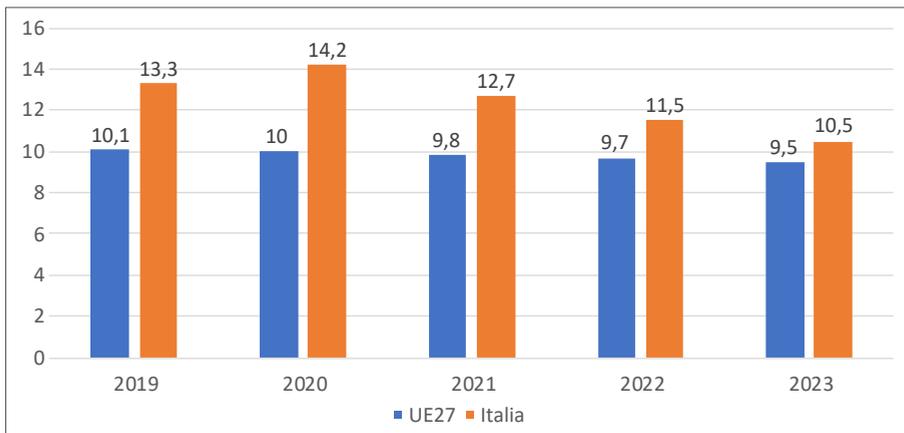
	2019	2020	2021	2022	2023
Italia	23,6	25,5	24,4	20,8	18,0
Nord-Ovest	15,7	18,9	18,6	14,8	12,0
Nord-Est	14,3	16,4	15,4	13,4	11,4
Centro	19,4	21,4	20,7	16,5	13,6
Mezzogiorno	35,7	36,8	35,1	31,3	28,4

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2024

Il confronto con la media UE27 dell'andamento dell'indicatore sui giovani di 18-24 anni che hanno abbandonato la scuola prima di aver ottenuto una qualifica o diploma di scuola secondaria di secondo grado è molto positivo (figura 1.4).

Anche se il gap con l'Europa si è ridotto, l'Italia presenta internamente forti differenze territoriali. Nel 2023 il divario territoriale a sfavore del Mezzogiorno risulta ancora molto marcato: l'indicatore passa dai +7 p.p. del Centro per raggiungere +13,5 p.p. e +17,2 p.p. rispettivamente del Sud e delle Isole (tabella 1.8).

Figura 1.4 Confronto Italia-UE27 dell'early school leavers 18-24 anni, periodo 2019-2023 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat, 2024

Tabella 1.8 Early school leavers 18-24 anni – Italia, periodo 2019-2023 (val. %)

	2019	2020	2021	2022	2023
Italia	13,3	14,2	12,7	11,5	10,5
Nord-Ovest	11,0	12,6	11,5	10,2	8,3
Nord-Est	9,5	10,5	9,6	9,4	8,8
Centro	10,6	12,0	9,8	8,2	7,0
Sud	16,7	17,5	15,3	13,8	13,5
Isole	21,3	19,9	19,5	17,9	17,2

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2024

1.3 La partecipazione al mercato del lavoro

Le dinamiche demografiche che stanno caratterizzando l'Italia avranno importanti effetti sull'equilibrio del sistema di welfare e sulla capacità di crescita del Paese, in quanto la popolazione di lavoratori anziani sarà affiancata da una base sempre più ristretta di lavoratori giovani. Inoltre, la riduzione della popolazione giovane sta avendo un impatto più rilevante nelle regioni del Sud e questo rischia di esasperare i già noti elementi di fragilità di questi territori e di alimentare la spirale della continua riduzione di popolazione.

Tenendo conto di quanto già precedentemente esposto riguardo al declino demografico e all'invecchiamento della popolazione nel nostro Paese, di seguito

si analizza la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro attraverso i dati relativi al tasso di occupazione e di disoccupazione dei giovani di età 15-34 anni. Partendo dal considerare il tasso di occupazione complessivo, calcolato per la fascia di età 15-64 anni, nel 2023 è pari al 61,5% con un aumento di +1,4 p.p. rispetto all'anno precedente (tabella 1.9).

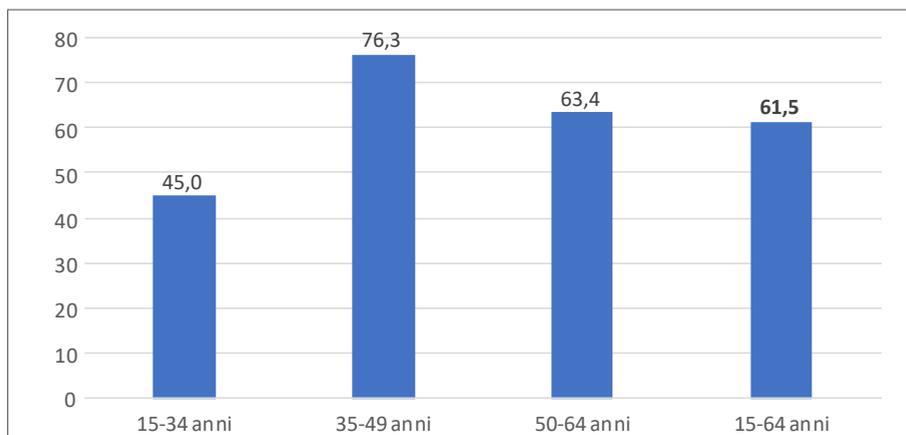
Tabella 1.9 Tasso di occupazione 15-64 anni - UE27, Italia e macroarea geografica, periodo 2019-2023 (val. %)

	2019	2020	2021	2022	2023
UE27	68,1	67,0	68,3	69,8	70,4
Italia	59,0	57,5	58,2	60,1	61,5
Nord-Ovest	67,3	65,2	65,9	67,5	68,6
Nord-Est	68,9	66,9	67,2	69,0	70,5
Centro	63,6	62,0	62,5	64,8	65,9
Mezzogiorno	44,8	43,8	44,8	46,7	48,2

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat e Istat, 2024

Questo dato, che consolida il recupero già registrato nel 2022 rispetto al 2021, conferma il superamento della crisi occupazionale legata all'emergenza pandemica delle annualità 2020 e 2021, anni questi dove il tasso di occupazione è rispettivamente pari al 57,5% e al 58,2%. L'indicatore risulta essere più basso di -8.9 p.p. se confrontato con quello dei Paesi UE27, dove nel 2023 il livello medio fra 15 e 64 anni è del 70,4%. Il divario dell'Italia rispetto alla media UE27 può essere integralmente ricondotto alla debolezza del mercato del lavoro delle regioni del Mezzogiorno. Infatti, il tasso di occupazione del nostro Paese si presenta fortemente diversificato se analizzato per ripartizione geografica: il Nord-Est presenta valori in linea con quelli UE27 mentre il divario tra il Nord (69,4%) e il Mezzogiorno (48,2%) è pari a +21,2 p.p.

Figura 1.5 Tasso di occupazione per classi di età – Italia, anno 2023 (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2024

La crescita dell'occupazione è trainata in prevalenza dalla popolazione di età più avanzata. Infatti, nel 2023 il tasso di occupazione della classe di età 35-49 anni è del 76,3% contro il 45% della classe di età 15-34 anni (figura 1.5).

Con particolare riferimento ai giovani 15-34 anni, il tasso di occupazione nel 2023 è pari al 45%, +1,3 p.p. rispetto all'anno precedente (tabella 1.10). Il confronto con il tasso complessivo riferito alla fascia 15-64 anni mette in evidenza una differenza di -16,5 p.p.

Tuttavia, mentre la componente più giovane dei 15-24enni presenta un tasso di occupazione pari al 20,4%, i giovani più adulti (25-34 anni) registrano un valore del 68,1%, che supera di +6,6 p.p. quello complessivo (15-64 anni).

Tabella 1.10 Tasso di occupazione 15-34 anni – Italia e macroarea geografica, periodo 2019-2023 (val. %)

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>15-24 anni</i>					
Nord-Ovest	22,6	20,4	21,1	23,8	24,2
Nord-Est	25,5	22,9	22,7	26,0	27,5
Centro	17,8	15,8	17,3	20,0	20,2
Mezzogiorno	12,2	11,3	12,4	13,5	13,9
Italia	18,4	16,6	17,5	19,8	20,4
<i>25-34 anni</i>					
Nord-Ovest	76,1	72,7	74,1	77,3	79,3
Nord-Est	76,0	73,4	76,1	79,2	79,7
Centro	66,9	64,8	66,4	70,5	72,8
Mezzogiorno	45,0	42,7	45,7	48,8	51,2
Italia	62,7	60,2	62,6	66,1	68,1
<i>15-34 anni</i>					
Nord-Ovest	50,8	47,8	48,7	51,5	52,7
Nord-Est	51,9	49,1	50,3	53,4	54,3
Centro	43,9	41,7	43,0	46,2	47,3
Mezzogiorno	29,5	27,7	29,8	31,7	33,1
Italia	41,7	39,4	41,0	43,7	45,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2024

È importante però leggere le dinamiche del tasso di occupazione in funzione sia della variazione del numero di occupati (numeratore) che dell'evoluzione della struttura demografica della popolazione potenzialmente occupabile (denominatore), per vedere se esse siano effettivamente trainate dall'aumento della partecipazione al mercato del lavoro. Ad esempio, con riferimento alla fascia di età 25-34 anni, tra il 2019 e il 2023 si è registrato un aumento di +5,4 p.p. del tasso di occupazione, che è il risultato dell'aumento di 159 mila occupati e della diminuzione di 279 mila individui nella popolazione della stessa fascia di età.

A livello di macroarea geografica, il Mezzogiorno mostra il tasso di occupazione più basso, pari al 33,1%, rispetto al 53,4% del Nord e al 47,3% del Centro.

La dinamica demografica, che ha determinato una contrazione della popolazione

di età compresa tra i 15 e i 34 anni, e l'andamento positivo dell'occupazione hanno indotto conseguentemente una riduzione del tasso di disoccupazione. Nel 2023, per l'insieme dei Paesi dell'UE27 l'indicatore calcolato sulla popolazione di età 15-64 anni, ha raggiunto il 6,1% che rappresenta il valore più basso mai registrato dal 2009. Il calo è particolarmente importante nei Paesi con livelli storicamente elevati, come nel caso dell'Italia. Nel nostro Paese il tasso di disoccupazione è passato dal 10,1% del 2019 al 7,8% del 2023 (tabella 1.11), attestandosi con +1,7 p.p. al di sopra del valore UE27. Guardando alla disaggregazione per macroarea geografica, nel 2023 il Mezzogiorno presenta un valore del 14,3%, con un divario rispetto al Nord di +9,6 p.p.

Tabella 1.11 Tasso di disoccupazione 15-64 anni – UE27, Italia e macroarea geografica, periodo 2019-2023 (val. %)

	2019	2020	2021	2022	2023
Nord-Ovest	6,6	6,2	6,6	5,6	4,8
Nord-Est	5,6	5,9	5,4	4,6	4,5
Centro	8,8	8,4	8,8	7,1	6,3
Mezzogiorno	17,9	16,5	16,7	14,6	14,3
Italia	10,1	9,5	9,7	8,2	7,8
UE27	6,8	7,2	7,2	6,3	6,1

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat e Istat, 2024

Con riferimento alla fascia d'età 15-34 anni, nel 2023 il tasso di disoccupazione giovanile si attesta al 13,4%, in calo rispetto all'anno precedente di -1,0 p.p. (tabella 1.12). Considerando la fascia di età più giovane, tra i 15 e i 24 anni, il tasso si attesta al 22,7%, mentre risulta pari al 10,3% per la fascia dei giovani più adulta, tra i 25 e i 34 anni. Con riguardo alla disaggregazione per macroarea geografica, il Mezzogiorno presenta un valore del 23,9%, con un divario rispetto al Nord di +15,9 p.p.

Tabella 1.12 Tasso di disoccupazione 15-34 anni – Italia e macroarea geografica, periodo 2019-2023 (val. %)

	2019	2020	2021	2022	2023
15-24 anni					
Nord-Ovest	20,9	21,8	22,6	18,0	17,0
Nord-Est	17,4	19,8	19,1	14,2	14,5
Centro	26,5	30,3	29,3	22,6	19,5
Mezzogiorno	45,6	43,9	43,1	37,0	36,7
Italia	29,2	29,8	29,7	23,7	22,7
25-34 anni					
Nord-Ovest	8,2	8,5	8,9	7,1	5,4
Nord-Est	7,8	8,7	6,9	5,5	5,3
Centro	13,2	12,6	12,8	9,6	8,6
Mezzogiorno	26,3	25,0	24,8	21,1	19,8
Italia	14,8	14,3	14,1	11,4	10,3
15-34 anni					
Nord-Ovest	11,2	11,5	12,2	9,7	8,2
Nord-Est	10,3	11,5	9,9	7,7	7,7
Centro	16,1	16,4	16,5	12,7	11,1
Mezzogiorno	31,1	29,6	29,4	25,0	23,9
Italia	18,2	17,9	17,9	14,4	13,4

Fonte: elaborazioni Inapp su dati Istat, 2024

2 I giovani e le politiche attive del lavoro nel periodo 2022-2023

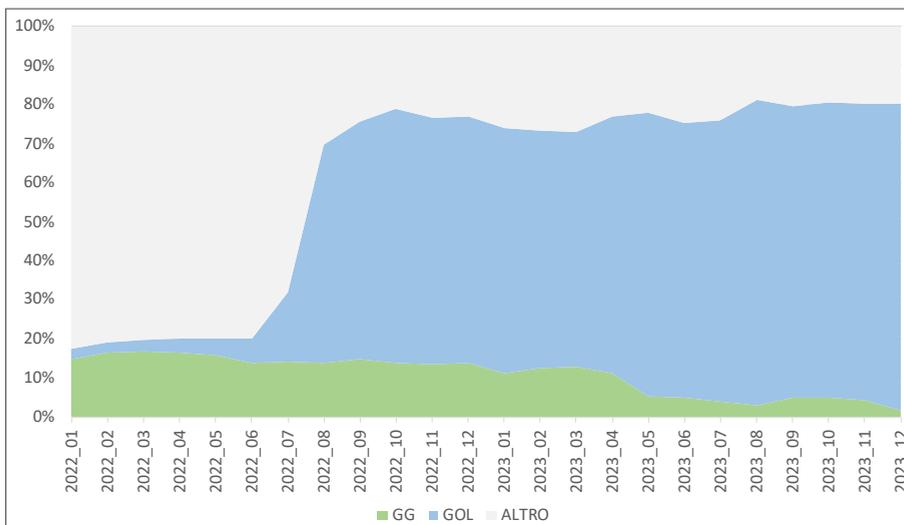
Le annualità 2022-2023 rappresentano per la Garanzia Giovani un periodo di passaggio tra la conclusione della Programmazione 2014-2020, con il contestuale progressivo esaurimento dei fondi della IOG, l'avvio della nuova programmazione FSE+ 2021-2027 e l'entrata a pieno regime di GOL nell'ambito del PNRR (cfr. paragrafo 4.3). Di fatto, nel periodo considerato i giovani sono stati prevalentemente coinvolti in azioni finanziate dal Programma GOL.

Nel capitolo si analizzano le caratteristiche dei giovani di età 16-29 anni, che nel biennio 2022 e 2023 sono stati presi in carico dai servizi per il lavoro. Tra le dimensioni di analisi utilizzate c'è l'iscrizione o meno del giovane alla Garanzia Giovani, da qui la scelta di restringere l'analisi agli under 30. L'obiettivo è quello di esplicitare le caratteristiche individuali, rilevate al momento della presa in carico, messe in relazione con il percorso di politica attiva intrapreso e con i principali esiti osservati in un arco temporale successivo. I dati utilizzati per le analisi sono di fonte amministrativa – Sistema informativo unitario del MLPS – e in particolare: l'archivio delle Schede anagrafiche professionali (SAP) dei centri per l'impiego e l'archivio della profilazione quantitativa in uso a partire dall'avvio del Programma GOL (cfr. Appendice 1).

2.1 I giovani presi in carico dai servizi per il lavoro

A partire dalla seconda metà del 2022, la maggior parte dei giovani presi in carico risultano inseriti all'interno del Programma GOL (figura 2.1).

Figura 2.1 Composizione (%) del numero dei presi in carico per Programma e mese di presa in carico



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024

In particolare, nel biennio 2022-2023 sono oltre 1 milione 10 mila i giovani nella classe di età 16-29 anni presi in carico dai servizi per il lavoro⁶. Di questi, l'11,2% risulta iscritto al Programma Garanzia Giovani (tabella 2.1). Se complessivamente la percentuale di donne e uomini appare bilanciata, vi è una forte eterogeneità tra le due componenti se analizzate per classi di età: l'incidenza degli uomini è più elevata tra i giovanissimi (fino a 21 anni) con valori che raggiungono il 61,8% nella fascia di età 16-18 anni, mentre l'incidenza delle donne è superiore tra gli over 22, raggiungendo il 53,8% nella fascia 25-29 anni. Quasi 2 donne su 3 hanno un'età compresa tra i 22 e i 29 anni.

Circa il 30,4% dei giovani possiede un livello di istruzione al più pari alla licenza media, mentre la percentuale di quanti hanno un'istruzione terziaria è del 13,1%. Il livello di istruzione è, come ovvio, dipendente dall'età: tra i 25-29enni la percentuale di laureati è pari al 24,1% e nella fascia 22-24 anni al 16,4%. Resta comunque importante, con il 28,4%, la quota di giovani in età 25-29 anni con al più un titolo di licenza media. Cresce, con l'età, l'incidenza della disoccupazione di lunga durata: circa un giovane su 4 alla data della presa in carico risultava essere alla ricerca di occupazione da oltre 6 mesi. La quota di giovani in cerca di occupazione da 6 mesi ed oltre arriva al 31,8% tra i 25-29enni.

⁶ L'unità di analisi del capitolo è il singolo giovane, indipendentemente dal numero di prese in carico che ha avuto nel periodo considerato.

Tabella 2.1 Presi in carico per fascia di età e alcune caratteristiche. Valori assoluti e percentuali

	Totale	16-18 anni	19-21 anni	22-24 anni	25-29 anni
Totale	1.010.177	105.962	286.546	243.434	374.235
<i>Garanzia Giovani</i>					
Non Garanzia Giovani	88,8	90,9	86,8	88,4	90,0
Garanzia Giovani	11,2	9,1	13,2	11,6	10,0
<i>Genere</i>					
Maschi	50,9	61,8	54,6	48,9	46,2
Femmine	49,1	38,2	45,4	51,1	53,8
<i>Livello di istruzione</i>					
Fino alla lic. media	30,4	65,2	24,3	24,8	28,7
Qualifica professionale	8,0	10,4	8,9	7,6	6,8
Scuola secondaria superiore	48,6	24,4	66,1	51,2	40,3
Laurea triennale	7,7	0,0	0,4	11,1	13,2
Laurea magistrale	5,4	0,0	0,2	5,3	10,9
<i>Area geografica</i>					
Nord-Ovest	18,9	18,0	18,8	19,9	18,5
Nord-Est	17,7	14,2	17,2	18,6	18,5
Centro	16,0	12,6	16,0	16,2	16,7
Sud e isole	47,4	55,2	48,0	45,2	46,2
<i>Cittadinanza</i>					
Stranieri	11,2	10,6	7,5	11,0	14,3
Italiani	88,8	89,4	92,5	89,0	85,7
<i>Durata disoccupazione</i>					
Non LTU	75,4	94,1	82,1	70,4	68,1
Disoccupati da oltre 6 mesi	24,6	5,9	17,9	29,6	31,9

	16-18 anni	19-21 anni	22-24 anni	25-29 anni
Totale	10,5	28,4	24,1	37,0
Non Garanzia Giovani	10,7	27,7	24,0	37,5
Garanzia Giovani	8,5	33,4	25,0	33,1
Maschi	12,7	30,5	23,2	33,6
Femmine	8,2	26,2	25,1	40,6
Fino alla lic. media	22,6	22,8	19,7	34,9
Qualifica professionale	13,7	31,8	23,0	31,5
Scuola secondaria superiore	5,3	38,7	25,4	30,6
Laurea triennale	1,7	34,7	63,7	
Laurea magistrale	1,0	23,8	75,3	
Nord-Ovest	10,0	28,3	25,4	36,3
Nord-Est	8,4	27,5	25,3	38,8
Centro	8,3	28,4	24,5	38,8
Sud e isole	12,2	28,7	23,0	36,1
Stranieri	9,9	19,0	23,7	47,4
Italiani	10,6	29,5	24,1	35,7
Non LTU	13,1	30,9	22,5	33,5
Disoccupati da oltre 6 mesi	2,5	20,6	28,9	47,9

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024

2.2 Le caratteristiche dei giovani presi in carico

A partire dall'avvio della Garanzia Giovani, e successivamente con il Programma GOL, sono stati sviluppati strumenti di *assessment* della persona che hanno l'obiettivo di individuare, al momento della presa in carico, i principali ostacoli all'inserimento lavorativo dell'individuo ed essere così di ausilio all'operatore dei servizi per il lavoro nella stesura del Patto di servizio.

In questo Rapporto si adotta una classificazione del giovane basata sulla combinazione delle informazioni quali-quantitative disponibili⁷. Poiché parte delle informazioni utilizzate provengono dallo strumento di profilazione quantitativa, introdotto con l'avvio del Programma GOL a partire dalla seconda metà del 2022, l'insieme dei giovani presi in carico analizzati si riduce a 753.481, dei quali 69.041 (9,2%) iscritti alla Garanzia Giovani.

La classificazione adottata definisce quattro gruppi mutualmente esclusivi:

- Gruppo 1 (basso livello di occupabilità): giovani con titolo di istruzione basso in rapporto all'età, senza esperienze lavorative, e alla ricerca di occupazione da almeno 6 mesi; oppure giovani senza esperienze lavorative con un indice di profilazione⁸ superiore alla mediana;
- Gruppo 2 (in uscita dal percorso scolastico): giovani in uscita da un percorso di studi;
- Gruppo 3 (medio livello di occupabilità): altri giovani senza precedenti esperienze lavorative o con esperienze lavorative e indice di profilazione superiore alla mediana;
- Gruppo 4 (buon livello di occupabilità): giovani con precedenti esperienze lavorative e indice di profilazione non superiore alla mediana.

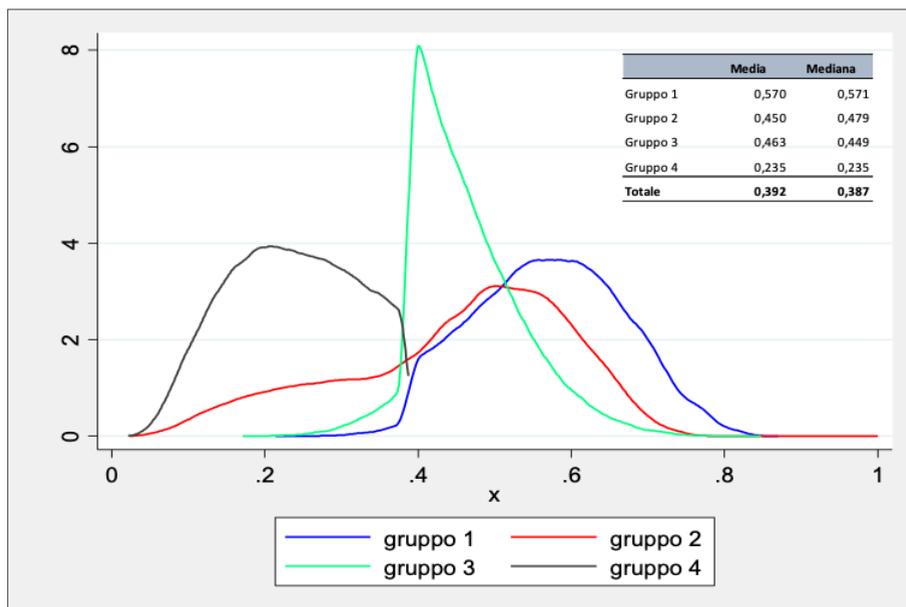
Per il gruppo 1, la distribuzione dell'indice di profiling si mostra particolarmente simmetrica attorno a un valore medio di 0,57 (57 su base 100), valore più alto di quasi 18 p.p. rispetto al valore medio complessivo dell'indice di profiling pari a 0,392 (39,2 su base 100) (figura 2.2). Per il gruppo 2 la distribuzione dell'indice di profiling appare meno concentrata rispetto al valore centrale e presenta una coda

⁷ Si è preferito quindi non utilizzare una classificazione basata esclusivamente sui valori dell'indice di profiling: ad esempio sarebbe stato possibile utilizzare una classificazione dei giovani in due o più gruppi ('Buona occupabilità', 'Debole occupabilità') basata sui percentili distributivi del profiling quantitativo.

⁸ La profilazione quantitativa è uno strumento di analisi statistico-econometrico che, sulla base di alcune informazioni in ingresso, assegna al giovane un indice - su di una scala crescente tra 0 e 1 - che rappresenta la probabilità che lo stesso resti nella condizione di non occupazione nell'arco di un anno: tanto più l'indice è basso tanto più l'individuo possiede migliori caratteristiche di occupabilità, tanto più l'indice è alto tanto più l'individuo presenta caratteristiche che tendono a rendere più problematico l'inserimento lavorativo.

sinistra (bassi valori dell'indice) molto più pronunciata rispetto alla coda destra: la mediana della distribuzione (0,479) è più alta di circa 2,9 punti percentuali rispetto alla media (0,45). Per il gruppo 3 la distribuzione è sostanzialmente troncata a sinistra attorno al valore 0,387 e vi è una forte concentrazione attorno ai valori centrali della distribuzione: la media è 0,463 e la mediana 0,449. Infine, il gruppo 4 ricomprende i giovani con indici di profilazione particolarmente bassi, i cui valori centrali (media e mediana) sono attorno allo 0,235, più bassi di oltre 15 p.p. rispetto ai valori medi complessivi.

Figura 2.2 Distribuzione indice di profiling per gruppi target



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024

Il 28,4% dei giovani osservati appartiene al primo gruppo, il 18,6% al gruppo 2, il 9,3% al gruppo 3 e il 43,7% al gruppo 4 (tabella 2.2).

L'incidenza dei giovani iscritti alla Garanzia Giovani è più alta nel gruppo 2 (giovani in uscita da un percorso scolastico) dove raggiunge il 12,8% (+ 3,6 p.p. rispetto al valore medio complessivo): tra gli iscritti alla Garanzia Giovani più di un giovane su 4 (26%) appartiene al gruppo 2. L'incidenza della Garanzia Giovani appare più bassa nel gruppo 3 e nel gruppo 4, ovvero i due gruppi che coinvolgono in particolare giovani adulti 25-29 anni non in uscita da un percorso scolastico.

Tabella 2.2 Caratteristiche dei giovani presi in carico per gruppi target % di riga

	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4	Totale	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4
Totale	214.309	140.073	69.824	329.275	753.481	28,4	18,6	9,3	43,7
<i>% di colonna</i>									
No GG	90,0	87,2	93,1	92,4	90,8	28,2	17,8	9,5	44,5
GG	10,0	12,8	6,9	7,6	9,2	31,0	26,0	7,0	36,0
<i>Genere</i>									
Maschi	45,9	51,7	31,8	58,2	51,0	25,6	18,8	5,8	49,8
Femmine	54,1	48,3	68,2	41,8	49,0	31,4	18,3	12,9	37,3
<i>Livello di istruzione</i>									
Fino alla licenza media	45,0	9,7	34,4	27,9	30,0	42,7	6,0	10,6	40,7
Scuola secondaria superiore	45,0	73,7	54,3	58,5	57,1	22,4	24,0	8,8	44,8
Titolo universitario	10,0	16,5	11,3	13,5	12,9	22,1	23,9	8,1	45,9
<i>Classe di età</i>									
16-18anni	15,7	26,9	4,7	3,1	11,3	39,7	44,4	8,9	12,0
19-21 anni	24,4	56,9	17,9	20,1	28,0	24,8	37,8	5,9	31,4
22-24 anni	22,8	11,5	21,2	30,2	23,8	27,2	9,0	8,3	55,5
25-29 anni	37,1	4,7	56,1	46,6	37,0	28,5	2,4	14,1	55,0
<i>Area geografica</i>									
Nord-Ovest	14,2	20,5	22,5	18,4	18,0	22,5	21,2	11,6	44,8
Nord-Est	8,0	18,5	12,9	24,8	17,7	12,8	19,4	6,7	61,1
Centro	12,5	17,8	18,4	18,2	16,5	21,5	20,0	10,3	48,2
Sud e Isole	65,3	43,2	46,3	38,6	47,8	38,9	16,8	9,0	35,3
<i>Condizione anno precedente</i>									
Occupato	7,4	0,0	63,7	55,1	32,1	6,5	18,4	75,0	
In cerca di nuova occupazione	18,0	0,0	11,6	30,4	19,5	26,2	5,5	68,3	
In cerca di prima occupazione	37,9	0,0	10,4	4,4	13,7		78,9	7,1	14,1
Studente	22,5	100,0	8,2	6,6	28,6	22,3	64,9	7,7	10,1
Altro inattivo	14,3	0,0	6,0	3,5	6,1		66,1	9,1	24,8
<i>Presenza figli a carico</i>									
Sì	13,2	5,4	18,1	7,5	9,7	38,6	10,4	17,3	33,7
No	86,8	94,6	81,9	92,5	90,3	27,3	19,5	8,4	44,8
<i>Numero componenti nucleo familiare</i>									
1 componente	12,8	4,5	14,0	14,3	12,0	30,3	7,0	10,8	51,9
2 componenti	12,7	6,8	16,8	13,4	12,3	29,4	10,3	12,6	47,7
3 componenti	25,1	23,7	28,0	25,0	25,0	28,5	17,6	10,4	43,6
4 componenti	31,0	45,1	25,8	31,9	33,5	26,3	25,0	7,1	41,6
5 e più componenti	18,4	19,9	15,4	15,4	17,1	30,6	21,6	8,3	39,5
<i>Cittadinanza</i>									
Stranieri	11,9	4,0	15,8	12,8	11,2	30,2	6,6	13,1	50,1
Italiani	88,1	96,0	84,2	87,2	88,8	28,2	20,1	8,8	42,9

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024

Rispetto al genere, si nota una certa caratterizzazione per i gruppi 1 (livello basso di occupabilità), 3 (livello medio di occupabilità) e 4 (livello alto di occupabilità). In particolare, su 100 giovani che appartengono al gruppo 3 ben 69 sono donne e per ogni 100 giovani nel gruppo 4 oltre 58 sono uomini.

Il gruppo 1 si caratterizza per un'alta presenza di giovani con titolo di studio basso (45% contro il 30% complessivo), mentre la distribuzione per fasce di età non è troppo dissimile da quella complessiva rilevando comunque un'accentuata presenza di giovanissimi in età 16-18 anni. Tuttavia, nello stesso gruppo è alta l'incidenza dei giovani con figli a carico con il 13,2% rispetto al 9,7% complessivo e, su 100 giovani con figli a carico, ben 38,6 sono inseriti nel gruppo 1. Il gruppo 2 (giovani in uscita da un percorso scolastico), per come definito, è caratterizzato dalla forte presenza di giovani in età 16-21 anni e in particolare i giovani di età compresa tra i 18 e i 21 anni in uscita da un percorso di scuola secondaria superiore (diploma di qualifica professionale e diploma di maturità): su 100 giovani appartenenti al gruppo 2, ben 73,7 hanno un livello di istruzione di scuola secondaria superiore. Come conseguenza, in questo gruppo il giovane vive principalmente nel nucleo familiare di origine: il 65% dei giovani nel gruppo 2 vive in nuclei di almeno 4 componenti, contro una media complessiva pari a 50,6%. Per contro, i gruppi 3 e 4 coinvolgono maggiormente i giovani più adulti (in particolare nella fascia 25-29 anni), con una differenza rispetto al titolo di studio: il livello di istruzione è mediamente più basso nel gruppo 3 rispetto al gruppo 4. Inoltre, come si è già detto, i due gruppi appaiono fortemente connotati rispetto al genere: nel gruppo 3, che vede una larga partecipazione femminile, si osserva la più alta concentrazione di giovani con figli a carico (18,1%) e in entrambi i gruppi si registra la più alta incidenza di giovani single, nel senso di aver costituito un proprio nucleo familiare senza altri componenti (14-14,3% contro il 12% complessivo). La componente territoriale assume particolare rilievo nella caratterizzazione dei quattro gruppi: per il gruppo 1 è forte la presenza delle regioni del Mezzogiorno: circa 2 giovani su 3 (65,3%) in questo gruppo appartiene infatti alle regioni del Sud e Isole, contro una media complessiva pari al 47,8%. Nel gruppo 4 – giovani con buoni livelli di occupabilità – è invece l'area del Nord-Est ad essere preponderante: circa 1 giovane su 4 (24,8%) nel gruppo 4 appartiene all'area del Nord-Est a fronte di un'incidenza complessiva dell'area pari al 17,7% e, per ogni 100 giovani dell'area, ben 61 sono inseriti all'interno del gruppo 4. Per il gruppo 4 l'area del Mezzogiorno è meno presente, con percentuali sia di riga che di colonna sensibilmente più basse rispetto al dato complessivo. La presenza del Sud e delle Isole appare inferiore al dato complessivo anche per quanto riguarda il gruppo 2: complessivamente il 43,2% dei

giovani usciti dal percorso scolastico appartiene all'area del Mezzogiorno, e il 16,8% dei giovani dell'area sono inseriti nel gruppo 2, dato inferiore di circa 1,8 p.p. rispetto al dato complessivo (18,6%).

Si può quindi tracciare il profilo caratterizzante (modale) dei giovani all'interno di ciascuno dei 4 gruppi come segue:

- Gruppo 1: donne, senza esperienze lavorative, titolo di studio basso, residenti al SUD, con presenza di figli a carico;
- Gruppo 2: neo-diplomati residenti al Centro Nord;
- Gruppo 3: donne, età superiore a 24 anni, con precedenti esperienze lavorative e con larga presenza di figli a carico;
- Gruppo 4: uomini, età superiore a 24 anni, residenti nel Nord (in particolare Nord-Est).

Si è già avuto modo di vedere come l'incidenza più alta della Garanzia Giovani si osserva all'interno del gruppo 2, cioè dei giovani usciti da un percorso di istruzione, e in particolare in uscita da una scuola secondaria superiore dove l'incidenza della Garanzia Giovani arriva al 13,9% (tabella 2.3).

Un ulteriore profilo del giovane iscritto alla Garanzia Giovani si riscontra all'interno del gruppo 1 (bassi livelli di occupabilità) e riguarda in modo particolare le donne con titolo di studio medio-alto e prive di esperienze lavorative.

Tabella 2.3 Incidenza (%) dei giovani iscritti alla Garanzia Giovani sul totale dei presi in carico per gruppo target e caratteristiche del giovane

	Gruppo 1	Gruppo 2	Gruppo 3	Gruppo 4	Totale
Totale	10,0	12,8	6,9	7,6	9,2
<i>Genere</i>					
Maschi	9,1	13,0	6,4	7,5	8,9
Femmine	10,7	12,5	7,2	7,6	9,4
<i>Livello di istruzione</i>					
Fino alla licenza media	6,7	5,4	5,9	6,5	6,5
Scuola secondaria superiore	12,6	13,9	7,3	8,2	10,5
Titolo universitario	13,2	12,0	8,3	7,0	9,7
<i>Classe di età</i>					
16-18 anni	6,6	11,7	6,8	5,2	8,7
19-21 anni	11,5	13,5	9,0	9,1	11,4
22-24 anni	10,8	12,1	7,1	7,9	9,0
25-29 anni	9,9	11,6	6,2	6,8	7,7
<i>Area geografica</i>					
Nord-Ovest	8,9	19,8	6,3	7,1	10,1
Nord-Est	13,1	12,7	12,2	9,7	10,9
Centro	7,2	8,8	4,4	4,3	5,8
Sud e Isole	10,4	11,2	6,8	7,9	9,3
<i>Condizione anno precedente</i>					
Occupato	8,3	0,0	5,8	6,8	6,7
In cerca di nuova occupazione	10,7	0,0	8,2	8,4	9,0
In cerca di prima occupazione	10,7	0,0	9,7	11,2	10,7
Studente	10,0	12,8	7,4	6,8	11,4
Altro inattivo	8,1	0,0	10,3	9,5	8,7
<i>Presenza figli a carico</i>					
Sì	8,7	13,4	6,0	6,9	8,1
No	10,2	12,8	7,1	7,6	9,3
<i>Numero componenti nucleo familiare</i>					
1 componente	7,1	12,7	6,4	6,9	7,3
2 componenti	8,6	11,7	6,7	7,3	8,0
3 componenti	10,3	12,9	6,4	7,5	9,1
4 componenti	11,6	13,0	7,2	7,9	10,1
5 e più componenti	9,8	12,6	8,0	7,9	9,5
<i>Cittadinanza</i>					
Stranieri	6,1	13,1	6,3	6,6	6,8
Italiani	10,5	12,8	7,0	7,7	9,5

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024

2.3 I percorsi di politica attiva del lavoro

Successivamente alla presa in carico, il 39,3% dei giovani è stato coinvolto in uno o più interventi di politica attiva del lavoro⁹ (PAL). Ad essere maggiormente coinvolti risultano essere i giovani in uscita da un percorso di istruzione di scuola secondaria superiore¹⁰ o di scuola terziaria (tabella 2.4): complessivamente nel gruppo 2 la percentuale di individui che hanno partecipato ad uno o più interventi di PAL è pari al 49,6% (+10,3 p.p. rispetto alla media complessiva), valore che sale al 62,4% tra i laureati (+13,7 p.p. rispetto alla media complessiva dei laureati), scende al 49,1% per i diplomati (+8,1 p.p. rispetto alla media complessiva dei diplomati) e al 31,9% tra i giovani con titolo di istruzione al più pari alla licenza media (-0,2 p.p. rispetto alla corrispondente media complessiva). La partecipazione a percorsi di politica attiva cresce all'aumentare del livello di istruzione.

L'analisi mostra un punto critico nello scarso coinvolgimento in percorsi di politica attiva dei giovani con più bassi livelli di occupabilità (gruppo 1 e, in parte il gruppo 3): si tratta di giovani, in particolare donne nelle fasce di età più avanzate, in possesso di un livello di istruzione basso (al più pari alla licenza media) che non hanno esperienze lavorative e sono residenti nelle regioni del Mezzogiorno.

Dal punto di vista territoriale, l'utilizzo delle politiche attive come misure per facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro è molto differenziato tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno. In particolare, vi è una più alta incidenza di PAL nelle regioni del Nord-Est, con l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano per la quale però la quasi totalità dei giovani presi in carico (95%) appartiene al gruppo 4¹¹ che identifica le persone con minori problemi di inserimento lavorativo (figura 2.3).

⁹ In questo lavoro si considerano attività di politica attiva, se non diversamente specificato, attività di formazione, tirocinio, autoimpiego-autoimprenditorialità, servizio civile, apprendistato e azioni di accompagnamento al lavoro. Sono escluse le azioni di orientamento di base e specialistico.

¹⁰ Analisi più specifiche sulla fascia di età 16-21 anni confermano ulteriormente questo aspetto: tra quanti in età 16-17 anni escono da un percorso di studi per l'ottenimento della qualifica professionale oltre il 71% è impegnato in attività di PAL dopo la presa in carico.

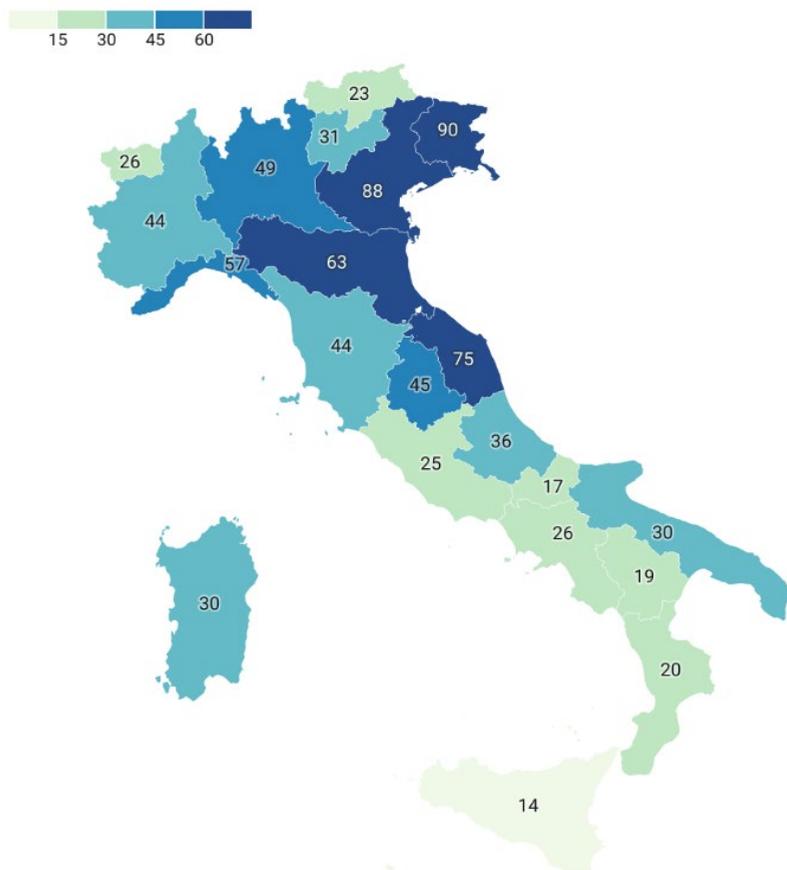
¹¹ A ulteriore conferma della 'atipicità' della Provincia autonoma di Bolzano, rispetto alla condizione occupazionale giovanile, all'avvio della Garanzia Giovani nel 2014, era l'unica a non avere i requisiti di ammissibilità al finanziamento della IOG (tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25%).

Tabella 2.4 Partecipazione (%) ad attività di politica attiva successive alla presa in carico per gruppo target, tipo di politica e livello di istruzione

		Fino alla licenza media	Scuola secondaria superiore	Titolo universitario	Totale
Totale giovani con PAL	Gruppo 1	28,9	37,9	49,6	35,0
	Gruppo 2	31,9	49,1	62,4	49,6
	Gruppo 3	31,3	35,5	48,4	35,5
	Gruppo 4	35,7	39,2	41,4	38,5
	Totale	32,1	41,0	48,8	39,3
Formazione	Gruppo 1	8,6	10,4	6,3	9,2
	Gruppo 2	3,0	6,5	3,5	5,7
	Gruppo 3	5,9	5,1	3,8	5,2
	Gruppo 4	5,7	5,1	3,1	5,0
	Totale	6,8	6,6	4,0	6,3
Tirocinio	Gruppo 1	14,0	21,0	35,4	19,3
	Gruppo 2	23,9	31,6	47,3	33,5
	Gruppo 3	10,4	16,4	30,4	15,9
	Gruppo 4	9,0	13,0	16,7	12,4
	Totale	12,2	19,6	29,3	18,6
Accompagnamento al lavoro	Gruppo 1	11,9	12,7	16,2	12,7
	Gruppo 2	9,5	22,7	26,4	22,0
	Gruppo 3	19,8	19,3	23,2	19,9
	Gruppo 4	26,4	26,8	27,8	26,8
	Totale	18,5	22,0	24,5	21,3
Orientamento specialistico	Gruppo 1	29,6	31,1	29,4	30,2
	Gruppo 2	17,4	37,0	35,1	34,8
	Gruppo 3	31,9	30,7	31,6	31,2
	Gruppo 4	36,3	35,2	33,8	35,3
	Totale	31,8	34,3	33,0	33,4

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024

Figura 2.3 Incidenza (%) dei giovani avviati a percorsi di politica attiva sul totale dei presi in carico



Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024 (mappa creata con Datawrapper)

Rispetto alle principali tipologie di PAL, circa il 6,3% dei giovani ha ricevuto almeno un'attività di formazione, il 18,6% ha svolto un tirocinio, il 21,3% un servizio di accompagnamento al lavoro e circa 1 giovane su 3 (33,4%) un servizio di orientamento specialistico (tabella 2.4 e 2.5).

Si osserva una forte correlazione tra la tipologia di PAL e il target coinvolto. In particolare, la formazione, pur con tassi di coinvolgimento bassi, appare fortemente correlata con il gruppo 1 – con una percentuale complessiva del 9,2% (+2,9 p.p. rispetto al dato complessivo) – ma anche con i titoli di studio medio-bassi, fatta eccezione per il gruppo 2 per il quale l'uscita recente dal percorso scolastico non si presta all'avvio di un'attività formativa.

Comportamento speculare alla formazione è l'avvio di un tirocinio: l'attività di tirocinio, oltre a coinvolgere un numero di giovani triplo rispetto a quello della formazione, si rivolge principalmente ai giovani usciti da un percorso di studio (33,5% nel gruppo 2) e in possesso di un livello di istruzione medio-alto. In particolare, con la sola eccezione del gruppo 4 (con alti livelli di occupabilità), la percentuale di giovani laureati che hanno avviato un tirocinio va dal 30,4% nel gruppo 3 al 47,3% del gruppo 2.

Tabella 2.5 Incidenza (%) PAL, per tipologia di politica attiva, gruppo e area geografica

	PAL	Formazione	Tirocinio	Accompagnamento al lavoro	Orientamento specialistico
Totale	39,3	6,3	18,6	21,3	33,4
<i>Tipologia target</i>					
Gruppo 1	35,0	9,2	19,3	12,7	30,2
Gruppo 2	49,6	5,7	33,5	22,0	34,8
Gruppo 3	35,5	5,2	15,9	19,9	31,2
Gruppo 4	38,5	5,0	12,4	26,8	35,3
<i>Genere</i>					
Maschi	37,8	5,4	18,0	20,6	31,9
Femmine	40,9	7,3	19,2	22,0	35,0
<i>Livello di istruzione</i>					
Fino alla licenza media	32,1	6,8	12,2	18,5	31,8
Scuola secondaria superiore	41,0	6,6	19,6	22,0	34,3
Titolo universitario	48,8	4,0	29,3	24,5	33,0
<i>Classe di età</i>					
16-18 anni	37,7	5,3	24,0	16,0	27,2
19-21 anni	42,5	6,7	23,2	21,2	34,4
22-24 anni	40,9	6,3	19,1	22,6	34,3
25-29 anni	36,4	6,4	13,2	22,1	33,9
<i>Area geografica</i>					
Nord-Ovest	46,7	8,2	28,6	21,1	32,8
Nord-Est	71,0	8,1	20,7	62,4	65,3
Centro	41,8	5,0	20,2	22,3	39,7
Sud e Isole	23,9	5,4	13,5	5,8	19,6
<i>Condizione anno precedente</i>					
Occupato	37,5	4,6	11,1	26,9	35,3
In cerca di nuova occupazione	33,9	6,8	13,0	19,0	31,6
In cerca di prima occupazione	33,2	8,8	18,2	11,5	28,9
Studente	47,9	6,0	31,1	21,3	34,4
Altro inattivo	39,7	9,7	17,9	20,6	34,4

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024

La misura di accompagnamento al lavoro risulta più frequente tra i giovani con precedenti esperienze lavorative (gruppo 4) indipendentemente dal livello di istruzione, mentre appare poco incisiva nelle categorie più fragili dal punto di vista occupazionale, ovvero giovani senza esperienze lavorative e con un basso livello di istruzione (gruppo 1). Inoltre, la misura risulta attivata con una buona frequenza anche tra i giovani in uscita da un percorso di studi universitario.

L'orientamento specialistico ha una diffusione più uniforme tra i gruppi: la percentuale di presenza dell'orientamento specialistico va da un minimo del 30,2% nel gruppo 1 (bassi livelli di occupabilità) a un massimo del 35,3% nel gruppo 4. Anche analizzando situazioni più di dettaglio, le percentuali di incidenza si mantengono su di un intervallo relativamente piccolo, da un minimo del 17,4% per i giovani usciti da un percorso di studi di scuola secondaria inferiore a un massimo del 37% per i giovani usciti da un percorso di studi di scuola secondaria superiore.

Si osserva, infine, una notevole variabilità a livello territoriale rispetto alla tipologia di percorso di politica attiva offerto ai giovani: nell'area del Nord-Est la percentuale di giovani avviati a un percorso PAL è pari al 71% con un gap di circa 47 p.p. rispetto all'area del Mezzogiorno. Ad incidere in maniera evidente su questo dato è la presenza della misura dell'accompagnamento al lavoro che nel Sud incide per appena il 5,8%, contro una media generale del 21,3%, e del 62,3% nell'area del Nord-Est.

2.4 Gli inserimenti occupazionali

Rispetto alla classificazione in quattro gruppi adottata, circa il 43,7% dei giovani presenta caratteristiche che agevolano l'inserimento lavorativo, soprattutto perché collegate alla presenza di due fattori determinanti quali l'esperienza lavorativa pregressa e titoli di studio alti (gruppo 4). Il supporto in termini di PAL si riduce per lo più a servizi di orientamento specialistico e di accompagnamento al lavoro, mentre marginali (inferiori al valore medio complessivo) sono gli interventi formativi e di tirocinio formativo.

Volgendo l'attenzione sull'occupazione successiva alla presa in carico, al 31 ottobre 2024 il 54,6% dei giovani all'interno del gruppo 4 risulta avere un rapporto di lavoro alle dipendenze attivo: tale tasso di occupazione è superiore di quasi 8 p.p. rispetto a quanto osservato per il totale dei giovani analizzati

(46,7%)¹² (tabella 2.6). Tuttavia, questo gap si restringe a 2,5 p.p. nel caso di occupazione stabile (a tempo indeterminato): il 35,5% di quanti sono occupati contro il 33% del totale dei giovani. I giovani in questo gruppo hanno buoni livelli di occupabilità, ma le occasioni di lavoro sono per lo più a termine soprattutto se collegate a livelli di istruzione bassa. Nel gruppo 4 si riscontrano anche i tassi più elevati di incidenza del lavoro in somministrazione¹³: tra quanti hanno avuto esperienze di lavoro dopo la presa in carico, più di 1 giovane su 3 (35,8%), nel gruppo 4, ha avuto almeno un rapporto di lavoro in somministrazione, contro il 27,8% del totale dei giovani.

¹² L'analisi degli inserimenti occupazionali qui operata non ha un carattere valutativo rispetto a performance occupazionali e relativi effetti di efficacia. Già la scelta dell'indicatore, occupazione a una determinata data di riferimento *t*, perde totalmente di rilevanza in tale contesto laddove non si tenga in dovuto conto dell'intervallo temporale di osservazione, intervallo che è molto variabile da individuo a individuo: non è lecito comparare il tasso di occupazione a una certa data per un giovane preso in carico a giugno 2022 con quella di un giovane preso in carico a dicembre 2024. Come ulteriore informazione di contesto, si può dire che l'intervallo medio di osservazione (media tra la data di presa in carico di ciascun giovane e la data di riferimento 30/10/2024) è pari a 610 giorni.

¹³ Nel rapporto in somministrazione il rapporto di lavoro coinvolge tre agenti: il lavoratore, l'impresa utilizzatrice presso cui il lavoratore svolgerà l'attività lavorativa e un'agenzia d'intermediazione. Formalmente il rapporto di lavoro si instaura tra lavoratore e agenzia di intermediazione. L'agenzia, attraverso un altro contratto (missione) stipulato con l'impresa utilizzatrice, mette a disposizione dell'impresa utilizzatrice il lavoratore. Lo stesso rapporto di lavoro, stipulato tra lavoratore e agenzia, può dar luogo a uno o più rapporti di missione presso la stessa o altre imprese utilizzatrici.

Tabella 2.6 Indicatori (%) sull'occupazione al 31 ottobre 2024 per gruppo target e livello di istruzione

		Fino alla licenza media	Scuola secondaria superiore	Titolo universitario	Totale
Occupati al 30/10/2024 con rapporto di lavoro successivo presa in carico	Gruppo 1	27,8	36,3	54,6	34,3
	Gruppo 2	24,5	45,1	61,1	45,7
	Gruppo 3	43,9	50,4	60,9	49,3
	Gruppo 4	51,0	54,1	64,7	54,6
	Totale	38,7	47,6	61,3	46,7
Occupati al 30/10/2024 con contratto a T.I. avviato dopo la presa in carico	Gruppo 1	20,7	27,0	39,8	25,4
	Gruppo 2	22,2	37,7	47,5	37,8
	Gruppo 3	30,9	35,4	44,9	34,9
	Gruppo 4	34,3	35,6	37,3	35,5
	Totale	27,4	34,2	40,9	33,0
% con almeno un rapporto di lavoro avviato dopo la presa in carico	Gruppo 1	49,2	56,3	70,3	54,5
	Gruppo 2	65,7	70,6	77,9	71,4
	Gruppo 3	69,8	71,2	76,3	71,3
	Gruppo 4	84,4	83,0	84,5	83,6
	Totale	66,7	73,0	79,1	71,9
% incidenza lavoro in somministrazione	Gruppo 1	17,2	16,3	13,0	16,3
	Gruppo 2	6,9	20,0	15,7	18,1
	Gruppo 3	31,0	30,4	24,2	29,9
	Gruppo 4	39,3	36,9	24,1	35,8
	Totale	29,5	28,9	19,9	27,8
% incidenza lavoro part-time	Gruppo 1	45,3	46,5	29,3	43,8
	Gruppo 2	50,6	35,3	22,8	34,4
	Gruppo 3	42,2	41,8	25,6	40,0
	Gruppo 4	29,6	33,1	27,9	31,4
	Totale	37,2	36,7	26,8	35,4

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024

Un ulteriore 18,6% di giovani è riconducibile alla categoria di chi è uscito da un percorso scolastico e, nella maggior parte dei casi, si affaccia per la prima volta nel mondo del lavoro (gruppo 2). Questa categoria di giovani ricomprende uno spettro più ampio di livelli di occupabilità, che si può tradurre in un range più ampio degli indici di profilazione. In questa categoria è più alta l'incidenza della Garanzia Giovani e della partecipazione a un'attività di tirocinio extra-curricolare.

Il tirocinio rappresenta una porta di ingresso privilegiata per una futura occupazione, anche in termini qualitativi, almeno con riferimento alla stabilità contrattuale (alta presenza di individui che hanno avuto almeno un rapporto di lavoro a tempo indeterminato). In precedenti studi (Anpal 2019) si è visto come sia più frequente osservare l'avvio di un tirocinio per i giovani che già possiedono in partenza migliori caratteristiche in termini di occupabilità (livelli del profiling medio-bassi): il tasso di occupazione al 31 ottobre 2024 per i giovani del gruppo 2 è pari al 45,7% ma sale al 61,2% per chi ha svolto un tirocinio e si riduce al 37,9% se il giovane non ha fatto un'esperienza di tirocinio (tabella 2.7).

Tabella 2.7 Occupazione (%) al 31/10/2024 dei giovani nel gruppo target 2 con o senza attività di tirocinio

	Non occupati	Occupati	Totale
Assenza tirocinio	62,1	37,9	100,0
Presenza tirocinio	38,8	61,2	100,0
Totale	54,3	45,7	100,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati MLPS, 2024

Il restante 37,7% dei giovani si divide in due gruppi: gruppo 1 (bassa occupabilità) (28,4%) e il gruppo 3 (9,3%). Si tratta di giovani che presentano in partenza condizioni di maggiori criticità rispetto all'inserimento lavorativo. In entrambi i gruppi l'incidenza delle donne è sensibilmente superiore a quella degli uomini. Il primo gruppo ricomprende situazioni di maggiori criticità legate alla co-esistenza di bassi livelli di istruzione (in rapporto all'età) e alla mancanza di esperienze lavorative: al 31 ottobre 2024 hanno un'occupazione alle dipendenze circa il 34,3%, percentuale inferiore di 12,4 p.p. rispetto al dato complessivo. Appare dunque coerente osservare proprio in questo gruppo valori più elevati dell'incidenza della formazione, ma questa risulta avviata per appena il 9,2% dei giovani del gruppo 1. L'incidenza del tirocinio non è trascurabile (19,2%) ma, come visto anche per il gruppo 2, riguarda i giovani (più adulti) con livelli di istruzione medio-alti. Al contrario, l'incidenza della formazione ha una, seppur debole, correlazione positiva con il grado di vulnerabilità del giovane. Ovviamente non si tratta soltanto di incrementare l'incidenza della formazione, soprattutto all'interno di queste situazioni più difficili, ma occorre che tale formazione si mostri efficace rispetto a un inserimento occupazionale di qualità. Questo è probabilmente il punto dirimente e sarà necessario approfondire con studi e analisi valutative sull'efficacia della formazione.

L'analisi sulle politiche attive mette in luce un divario tra Nord e Sud e un circolo vizioso che può contribuire ad ampliarlo con il passare del tempo: una bassa incidenza di PAL efficaci comporta, infatti, minori livelli di occupabilità, che a sua volta porta a un aumento dello stock di disoccupati in carico presso i servizi per il lavoro. L'aumento dello stock implica che, a parità di risorse finanziarie, una quota minore di persone avranno accesso a PAL efficaci.

È quindi prioritario investire nelle regioni del Mezzogiorno risorse, non esclusivamente finanziarie, tali da innescare un circolo virtuoso e assicurare una governance delle PAL più efficiente in tutti i contesti territoriali dove più evidenti appaiono le criticità.

3 Il rilancio della Garanzia Giovani in Europa

Dal 2013 la Garanzia Giovani ha rappresentato in Europa il perimetro di riferimento delle politiche a sostegno dell'occupazione giovanile e di contrasto del fenomeno dei NEET. La crisi economica dell'area euro legata alla pandemia da Covid-19, e la conseguente recessione, ha reso necessario rafforzare quanto attuato fino a quel momento e a formulare una risposta coordinata per contrastare i danni economici e sociali. Nel 2020, quindi, l'Europa ha rinnovato il suo impegno a sostegno dei giovani con l'approvazione di una nuova Raccomandazione (Consiglio europeo 2020) che rilancia l'intervento avviato nel 2013 (Consiglio europeo 2013) e cerca di scongiurare il rischio di riportare i tassi di disoccupazione giovanile e dei NEET a livelli molto elevati. Il principale strumento per l'implementazione della Raccomandazione è rappresentato dal FSE+, attraverso il quale l'Europa chiede agli Stati membri di investire risorse adeguate in azioni a sostegno dell'occupazione, istruzione e formazione dei giovani.

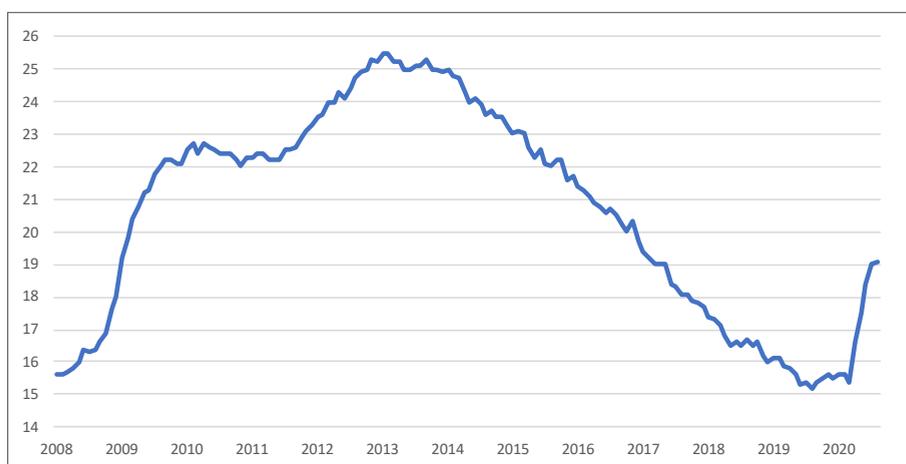
In questo capitolo si propone una lettura della Raccomandazione europea del 2020, prestando particolare attenzione alle quattro fasi della Garanzia Giovani rafforzata, e si individua il contributo del FSE+ quale principale fonte finanziaria.

3.1 La Raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani rafforzata

Dopo la crisi finanziaria globale del 2008 la disoccupazione giovanile europea era passata dal 16,4% dello stesso anno a un picco del 25,5% nel 2013. I giovani sono stati fra i più colpiti dalla crisi economica e quindi i più esposti al rischio di esclusione sociale. L'Europa ha reagito a tale crisi con la definizione della Garanzia Giovani. La specifica Raccomandazione (Consiglio europeo 2013) prevede che, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale, i giovani

15-24enni nella condizione di NEET devono ricevere un’offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio extra-curricolare. In circa sette anni, la Garanzia “ha contribuito a creare opportunità per i giovani, ha favorito le riforme strutturali e rafforzato i servizi pubblici per l’impiego e, dall’inizio della sua attuazione, ha supportato oltre 24 milioni di giovani in tutta l’Unione europea ad entrare nel mercato del lavoro” (Commissione europea 2020b). La crisi pandemica da Covid-19 ha avuto un effetto devastante sull’economia mondiale, sul mercato del lavoro e in particolare sulla partecipazione giovanile. Ad agosto 2020, a pochi mesi dall’inizio della pandemia, la disoccupazione giovanile registrava un picco pari al 19,1% in tutta l’Unione europea, laddove l’anno precedente era pari al 15,2% (figura 3.1).

Figura 3.1 Andamento del tasso di disoccupazione giovanile in Europa



Fonte: elaborazioni Inapp su dati Eurostat (codice dati online: une_rt_m), 2021

Dal 2013 l’Europa ha mantenuto elevato l’impegno per le politiche a sostegno dell’occupazione giovanile. A tal proposito, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione a novembre del 2017 hanno proclamato il Pilastro europeo dei diritti sociali per sostenere il buon funzionamento e l’equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Il quarto principio del Pilastro europeo ‘Sostegno attivo all’occupazione’ stabilisce il diritto dei giovani “al proseguimento dell’istruzione, al tirocinio o all’apprendistato oppure a un’offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall’uscita dal sistema di istruzione”. Nello stesso anno il Consiglio europeo ribadisce che la lotta alla disoccupazione e all’inattività giovanile resta una priorità e sollecita il proseguimento della Garanzia

per i giovani ritenendo che, insieme all’iniziativa a favore dell’occupazione giovanile, abbiano notevolmente facilitato le riforme strutturali e l’innovazione nell’elaborazione delle politiche. In particolare, si sottolinea il fatto che, per la buona riuscita dell’obiettivo di coinvolgimento dei NEET, sono necessari sforzi costanti e sostenuti da parte delle autorità nazionali, nonché una cooperazione intersettoriale. Con la risoluzione di gennaio 2018 sull’attuazione dell’iniziativa per l’occupazione giovanile, il Parlamento europeo invita gli Stati membri a introdurre strategie di sensibilizzazione adatte a raggiungere tutti i NEET e a adottare un approccio integrato nell’ottica di garantire forme di assistenza e servizi più personalizzati ai giovani che si trovano ad affrontare molteplici ostacoli (ILO 2017).

Gli orientamenti per le politiche a favore dell’occupazione adottati dal Consiglio europeo¹⁴ del 2019, in particolare il sesto, invitano gli Stati membri a continuare ad affrontare il problema della disoccupazione giovanile e il fenomeno dei giovani NEET mediante la prevenzione dell’abbandono scolastico precoce e il miglioramento strutturale della transizione dalla scuola al lavoro, anche grazie alla piena attuazione della Garanzia per i giovani.

La Commissione, sulla base di quanto stabilito nel Pilastro europeo dei diritti sociali, ha definito il Programma per un’Europa sociale (Commissione europea 2020b) incentrato sulle persone, con un’attenzione particolare alle attività volte ad aiutare i giovani: promuovere l’occupazione giovanile, garantire condizioni di lavoro eque, rafforzare l’istruzione e la formazione e migliorare l’accesso alla protezione sociale per tutti.

La pandemia da Covid-19 e la conseguente crisi economica ha reso necessario rafforzare tutto ciò che fino a quel momento era stato attuato e a formulare una risposta coordinata per contrastare i danni economici e sociali causati dall’impatto della crisi che ha fatto precipitare l’Europa in una recessione profonda (Commissione europea 2020a). L’Unione europea ha risposto a tale emergenza presentando il Programma Next Generation EU (NGEU) che mira anche a conseguire una maggiore equità di genere, territoriale e generazionale: già dal nome attribuito al Programma è evidente quanto l’Europa voglia puntare sulla futura generazione europea. Per l’Italia il NGEU ha rappresentato un’opportunità di sviluppo, investimenti e riforme che ha portato il Governo a presentare il PNRR e, al suo interno, il Programma GOL (si veda in proposito il paragrafo 4.3).

¹⁴ Decisione (UE) 2019/1181 del Consiglio, dell’8 luglio 2019, relativa agli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione (G.U. L 185 dell’11.7.2019, pag. 44).

Nel 2020, quindi, l'Europa ha rinnovato il suo impegno a sostegno dell'occupazione giovanile con l'approvazione di una nuova Raccomandazione sulla Garanzia Giovani che rilancia l'intervento avviato nel 2013 e cerca di scongiurare il rischio di riportare i tassi di disoccupazione giovanile e dei NEET a livelli molto elevati a seguito della pandemia da Covid-19 (Rinne *et al.* 2022).

La Garanzia per i giovani rafforzata invita gli Stati membri a creare opportunità di occupazione giovanile, a promuovere l'imprenditoria giovanile, a ridurre gli effetti persistenti sul mercato del lavoro, incoraggiando le imprese ad assumere giovani disoccupati e proponendo una formazione più vicina alle richieste del mercato del lavoro per i giovani disoccupati e inattivi. La nuova Garanzia per i giovani, rispetto al passato, si pone l'obiettivo di aiutare i giovani di età inferiore ai 30 anni, ad acquisire una valida esperienza professionale e a sviluppare le giuste competenze per un mondo del lavoro in evoluzione, in particolare quelle pertinenti nei settori in espansione e nelle transizioni verde e digitale.

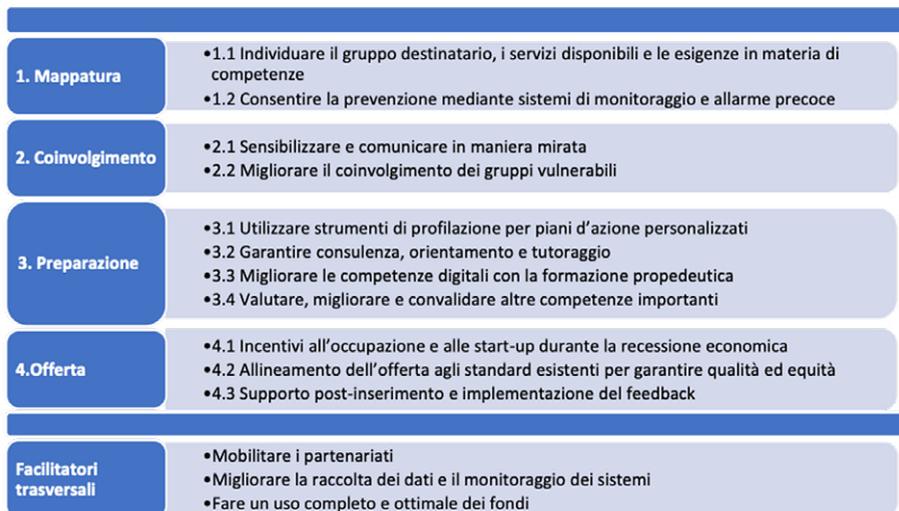
All'interno del nuovo documento, l'Europa raccomanda agli Stati membri di garantire ai giovani ciò che è stato enunciato nel quarto principio del Pilastro europeo dei diritti sociali¹⁵. Rispetto al 2013, con la Garanzia Giovani rafforzata si riconosce la necessità di adottare un approccio personalizzato per il target NEET, in quanto gruppo eterogeneo che al suo interno vede la presenza di bisogni e difficoltà differenti pur vivendo nella stessa condizione di esclusione. In particolare, nella Raccomandazione del 2020 si fa riferimento alla distinzione tra NEET temporanei e quelli a lungo termine. I giovani con un'istruzione superiore, o quelli con una significativa esperienza lavorativa, hanno maggiori probabilità di appartenere ai NEET temporanei, senza particolari barriere all'ingresso nel mercato del lavoro. I giovani provenienti da gruppi vulnerabili, invece, appartengono alla categoria dei NEET a lungo termine, il che richiede maggiori sforzi per la loro attivazione e inserimento lavorativo. I gruppi vulnerabili sono giovani con un basso livello di istruzione, che si trovano nella condizione di disoccupazione da lungo tempo, che provengono da contesti migratori, da regioni rurali o remote, che presentano responsabilità di cura, che sono affetti da una malattia o disabilità.

La nuova Garanzia Giovani individua un percorso strutturato basato su orientamenti organizzati in quattro fasi (cfr. paragrafo 3.2) che deve concludersi con un'offerta di lavoro, apprendistato, tirocinio o formazione. La Raccomandazione individua, inoltre, i Facilitatori trasversali che sono misure a supporto e accompagnamento

¹⁵ Ricevere un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguire gli studi, l'apprendistato o il tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema d'istruzione formale.

degli interventi, quali il rafforzamento dei partenariati ai diversi livelli di governo, il miglioramento della raccolta dei dati e dei sistemi di monitoraggio, l'utilizzo sinergico e complementare dei fondi da destinare all'attuazione delle misure (figura 3.2).

Figura 3.2 Fasi e Facilitatori trasversali della Garanzia Giovani rafforzata



Fonte: elaborazioni Inapp su Raccomandazione del Consiglio europeo (2020)

3.2 Le quattro fasi della Garanzia Giovani rafforzata

A conferma della maggiore attenzione prestata dall'Europa nella Garanzia Giovani rafforzata verso i bisogni personalizzati dei giovani e la qualità dell'offerta di politica attiva, lo schema della Garanzia viene articolato con dettaglio in quattro fasi. La massima efficacia dell'azione, inoltre, è ottenibile se vengono messi in azione alcuni fattori chiave, detti 'facilitatori trasversali', che riguardano il rafforzamento dei partenariati a tutti i livelli di governo, il miglioramento della raccolta dei dati e di monitoraggio dei sistemi, l'uso completo e ottimale dei fondi da destinare all'attuazione delle misure. Le quattro fasi sono le seguenti: 1. Mappatura, 2. Coinvolgimento, 3. Preparazione e 4. Offerta¹⁶.

¹⁶ Le quattro fasi della nuova Garanzia Giovani sono descritte e articolate all'interno del documento *Commission Staff Working Document* (2000). Il presente paragrafo fa riferimento direttamente al documento citato.

Fase 1. Mappatura

La mappatura è finalizzata a una migliore comprensione del gruppo target NEET e di coloro che rischiano di diventarlo. Questa fase deve includere anche sistemi di allerta precoce, per fornire supporti ai giovani che rischiano di diventare disoccupati o inattivi, in particolare quando sono ancora inseriti nei canali di istruzione e formazione formale.

1.1 Identificazione del gruppo target, dei servizi disponibili e delle competenze richieste Comprendere il target group

La comprensione delle caratteristiche e del background del gruppo di giovani NEET consente a coloro che devono erogare i servizi di politica attiva di adattare i piani di intervento alle loro specifiche esigenze individuali. Ad esempio, si dovrà comprendere se si tratta di NEET temporanei o di lunga durata.

Mappare il bacino di utenza. La mappatura implica anche una migliore e più accurata conoscenza del bacino di utenza, inclusa la disponibilità di servizi per il lavoro (ma non solo) a livello locale e del fabbisogno di competenze. Ciò è particolarmente significativo per le aree rurali e quelle decentrate (c.d. Aree interne) che potrebbero avere carenze nei servizi e pertanto potrebbero rappresentare ulteriori svantaggi per i giovani NEET. Questa mappatura può avvalersi di partnership a livello locale (ad esempio organizzazioni giovanili, Terzo settore ecc.) in grado di fornire dati e informazioni specifiche sul gruppo target.

1.2 Miglioramento della prevenzione attraverso sistemi di tracciamento e di allerta precoce

Intervenire precocemente per evitare che i giovani diventino disoccupati o inattivi è più efficace (e meno costoso) che cercare di raggiungere quei giovani che sono già NEET. L'esperienza dimostra che l'intervento precoce è fondamentale per evitare gli effetti negativi a lungo termine della disoccupazione e dell'inattività.

Sistemi di monitoraggio e di allerta precoce per i giovani ancora in formazione e istruzione. Il rischio di abbandono scolastico è più alto nei momenti di transizione chiave del percorso educativo di un giovane. Per i più vulnerabili, il rischio è particolarmente alto nel momento di transizione tra l'istruzione secondaria inferiore e superiore. Di conseguenza, disporre di informazioni sistematiche in una fase precoce (ad esempio nella scuola secondaria) prima che si verifichi l'abbandono scolastico è fondamentale per ridurre questo rischio. Il rafforzamento dei sistemi di allerta precoce per identificare coloro che rischiano di diventare NEET potrebbe avvalersi della collaborazione con il settore dell'istruzione, con i genitori e le comunità locali e con il coinvolgimento dei servizi sociali e per l'occupazione.

Fase 2. Coinvolgimento

La seconda fase di una Garanzia Giovani rafforzata è la fase di *outreach*, la cui principale finalità è quella di stabilire un contatto e un rapporto di fiducia con i singoli NEET attraverso una strategia di comunicazione mirata.

2.1. Sensibilizzazione e comunicazione mirata

Costruire strategie di comunicazione mirate ad aumentare la consapevolezza dei giovani che non hanno ancora aderito alla Garanzia Giovani è un obiettivo prioritario. I social media sono certamente degli strumenti fondamentali per la sensibilizzazione, ma non sono da trascurare altri strumenti offline, come distribuzione di volantini o brochure presso stand informativi durante fiere del lavoro o festival. Le strategie di comunicazione dovrebbero usare linguaggi e immagini appropriati per lo specifico gruppo target. Dovrebbero inoltre coinvolgere tutti gli attori che operano in contatto diretto con i giovani (club giovanili, ONG che lavorano con i giovani ecc.).

2.2. Maggiore impegno verso i gruppi vulnerabili

Un'attenzione particolare deve essere prestata ai giovani NEET a lungo termine e ai gruppi vulnerabili. Potrebbero essere necessarie attività di sensibilizzazione anche intense verso questi gruppi, basate su approcci che richiedono mediatori specificamente formati, l'uso del lavoro di strada, l'azione di giovani 'ambasciatori' e di altri partner che agiscono in maniera integrata (ad esempio assistenti sociali, circoli giovanili, circoli sportivi, ONG che rappresentano gruppi vulnerabili e qualsiasi altro stakeholder e/o istituzioni che sono in contatto con gruppi specifici di giovani). Per i NEET con responsabilità familiari e di cura, in particolare le giovani donne, e i NEET con disabilità, la comunicazione può essere efficace quando viene svolta in maniera coordinata con la fornitura di sussidi (genitoriali, di disabilità). Per i NEET che risiedono nelle aree rurali/remote, le unità mobili (o sportelli unici), che offrono servizi integrati, rappresentano un buon potenziale informativo e comunicativo.

Fase 3. Preparazione

La terza fase della Garanzia Giovani rafforzata è la fase che va dal momento della registrazione del giovane a quello dell'inizio di un'offerta di politica attiva, che dovrebbe durare al massimo quattro mesi. In questa fase occorre stabilire un piano personalizzato basato sul profilo e sulle esigenze del giovane.

3.1 Utilizzo di strumenti di profilazione per piani d'azione individualizzati

Una corretta profilazione può aiutare gli operatori a garantire che ai NEET venga fornito il giusto mix di misure di supporto nel modo più efficiente. I servizi pubblici per l'impiego già applicano da diversi anni strumenti più o meno sofisticati di profilazione

e screening nel loro lavoro in tutta l'UE. Alcuni sistemi di profilazione sono oggi ben sviluppati e diversificati, incluso l'uso di strumenti diagnostici quantitativi o strumenti diagnostici qualitativi (interviste strutturate, test di capacità), per identificare le esigenze, i rischi e i percorsi più adatti al giovane. Il passaggio successivo è quello di sviluppare piani d'azione personalizzati che tengano conto delle esigenze dei singoli. Una delle sfide della nuova Garanzia Giovani è quella di migliorare gli strumenti e le pratiche di profilazione e screening per soddisfare esigenze e dare risposte, adottando un approccio multivariato e che tenga conto delle specificità di genere, delle preferenze e delle motivazioni del giovane, delle barriere e degli svantaggi, comprese le ragioni per cui è disoccupato o inattivo. Occorre inoltre migliorare la formazione degli operatori per fare fronte a tali sfide.

3.2 Consulenza, orientamento e tutoraggio

Questa è una fase che si differenzia in relazione al target. Per i NEET temporanei, la consulenza, l'orientamento e il tutoraggio sono particolarmente importanti considerando l'attuale recessione economica e la natura mutevole del lavoro e delle competenze, con la crescente volatilità del mercato del lavoro e più transizioni da un lavoro all'altro. La consulenza sulla costruzione del proprio percorso professionale e di carriera e le competenze per gestirlo sono cruciali, data la crescente prevalenza di lavoro non standard, situazioni di impiego meno stabili, transizioni scuola-lavoro sempre più difficili. Anche il supporto all'imprenditorialità risulta rilevante per questo target. Per i NEET a lungo termine sono necessari una consulenza, un orientamento e un mentoring più intensi, forniti da professionisti dedicati e specificamente formati, che li aiutino a superare determinate barriere e ad assicurarsi che gli svantaggi non si consolidino ulteriormente. Un rapporto di fiducia tra i giovani e i consulenti è in questo caso ovviamente fondamentale per coinvolgere i giovani a rischio.

3.3. Migliorare le competenze digitali

La rivoluzione digitale sta producendo cambiamenti significativi in tutta l'UE ed è diventata un fattore chiave che attraversa tutte le politiche dell'UE. Le competenze digitali includono l'alfabetizzazione informatica e mediatica, la comunicazione e la collaborazione, la creazione di contenuti digitali, la sicurezza (incluso il benessere digitale e le competenze relative alla sicurezza informatica), le questioni relative alla proprietà intellettuale. La formazione orientata alle competenze digitali è una delle principali politiche di attivazione in una Garanzia Giovani rafforzata per tutti i giovani disoccupati e inattivi, siano essi NEET temporanei o di lungo periodo. Valutare le competenze digitali di tutti i NEET che si registrano alla Garanzia attraverso il Quadro europeo delle competenze digitali e gli strumenti di (auto)valutazione disponibili è

uno degli elementi chiave della Garanzia Giovani rafforzata; sulla base delle lacune individuate, a tutti i giovani dovrà essere offerta una formazione preparatoria dedicata per migliorare le loro competenze digitali.

3.4. Valutare, migliorare e convalidare altre competenze importanti

È ampiamente condiviso che alcune competenze, tra le tante ritenute importanti per affrontare le sfide dell'attuale mercato del lavoro, meritano un'attenzione particolare quando si esamina l'occupabilità dei giovani durante la crisi economica in primis causata dalla pandemia da Covid-19. Questa relazione si concentra sull'obiettivo di migliorare non solo le competenze digitali, ma anche le competenze verdi, le competenze imprenditoriali e le competenze di gestione della carriera.

Fase 4. Offerta

La quarta e ultima fase della Garanzia Giovani rafforzata è l'effettivo inizio di un'offerta di lavoro, istruzione continua, apprendistato o tirocinio. Questo momento rappresenta anche l'uscita dal Programma Garanzia Giovani e, tuttavia, il follow-up in termini di supporto post-inserimento è di fondamentale importanza, non solo per impedire che i giovani abbandonino in anticipo le attività previste, ma anche per monitorare se l'offerta Garanzia Giovani sia stata effettivamente un trampolino di lancio nella transizione dalla scuola al lavoro.

4.1. Incentivi all'occupazione e alle start-up durante la recessione economica

Gli incentivi all'occupazione, ad esempio sussidi salariali, bonus di assunzione, riduzioni/esenzioni dei contributi previdenziali o crediti d'imposta, possono essere utilizzati per aumentare la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro. Gli incentivi all'occupazione sono in genere misure mirate, temporanee e condizionate, che rendono i giovani più attraenti per i datori di lavoro e, a loro volta, aumentano la domanda di lavoro. La logica dell'utilizzo degli incentivi all'occupazione è quella di superare barriere quali la debole domanda complessiva di lavoro, la mancanza di informazioni sulla produttività del lavoratore, la discriminazione e i pregiudizi, nonché, in misura minore, le barriere all'offerta relative ai livelli di competenze e alle discrepanze o agli svantaggi multipli, contribuendo così a porre rimedio ai fallimenti del mercato. Gli incentivi all'occupazione possono essere uno strumento attraente per sostenere l'occupazione, migliorando al contempo l'occupabilità di specifici gruppi vulnerabili.

4.2. Allineare l'offerta agli standard esistenti per garantire qualità ed equità

La Garanzia Giovani è un impegno degli Stati membri a garantire che tutti i giovani ricevano un'offerta di lavoro di buona qualità, istruzione continua, apprendistato o

tirocinio entro un periodo di quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dall'istruzione formale. La qualità è stata spesso definita a partire dalla prospettiva dei risultati (ad esempio, un'offerta di qualità era quella che consentiva a un giovane di non ricadere nella disoccupazione o nell'inattività). Da allora, altre iniziative dell'UE hanno reso gli standard di qualità più concreti attraverso quadri o principi chiave.

4.3. Fornire supporto post-inserimento e implementazione del feedback

La fase finale dei programmi Garanzia Giovani consiste nel fornire supporto post-inserimento e chiedere un feedback post-inserimento, che può essere utile per migliorare la progettazione e l'implementazione dei programmi stessi. Il feedback può essere utilizzato non solo per garantire che i criteri di qualità delineati in precedenza siano rispettati, ma anche per valutare se i piani d'azione individualizzati e le offerte siano stati sufficientemente adattati, ad esempio, a esigenze, preferenze, limitazioni e svantaggi. Il supporto post-inserimento è essenziale per garantire transizioni di successo, come opportunità per i giovani di continuare con gli stessi datori di lavoro dopo i primi collocamenti. Può anche essere cruciale per migliorare i tassi di sopravvivenza delle giovani start-up.

3.3 Il contributo del FSE+ alla Raccomandazione europea

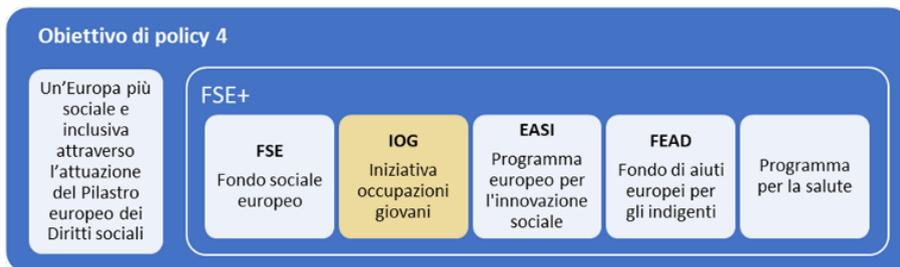
Per il periodo 2021-2027 la politica di Coesione si è strutturata intorno a 5 Obiettivi prioritari sostenuti finanziariamente dai Fondi strutturali e d'investimento europei¹⁷. In particolare, il FSE+ contribuisce all'*Obiettivo di policy (OP) 4 – Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali*.

Il FSE+ rappresenta il principale strumento finanziario a livello europeo delle misure definite nell'ambito della Garanzia Giovani rafforzata. In questo periodo di programmazione, in esso è confluito, tra gli altri, il Fondo Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), la specifica linea di finanziamento che nella Programmazione 2014-2020 ha sostenuto, in via esclusiva, le azioni rivolte al sostegno dell'occupazione giovanile¹⁸ (figura 3.3).

¹⁷ Articolo 5.1, lettera d) del Regolamento (UE) 1060/2021 (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2021c).

¹⁸ Il FSE+ ricomprende al suo interno il precedente Fondo sociale europeo (FSE), l'Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG), il Fondo di aiuto europeo agli indigenti (FEAD), il Programma per l'Occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) e il Programma UE per la Salute.

Figura 3.3 **Politica di coesione 2021-2027**



Fonte: elaborazioni Inapp su Regolamento europeo (2021)

Il Regolamento europeo 1057/2021 che istituisce il FSE+ (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2021b) chiede agli Stati membri di investire risorse adeguate in azioni mirate e riforme strutturali a sostegno dell'occupazione, istruzione e formazione dei giovani. Infatti, è previsto un vincolo di concentrazione tematica, di almeno il 12,5% delle risorse complessive di FSE+, per i Paesi con una percentuale di giovani 15-29enni disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione o formazione (NEET) superiore alla media UE negli anni 2017-2019¹⁹. Secondo lo stesso Regolamento, il sostegno all'occupazione giovanile deve essere programmato nell'ambito di una priorità o di un programma dedicati²⁰, e deve contribuire al raggiungimento degli obiettivi specifici del FSE+. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, l'articolo 4 del Regolamento di FSE+ elenca e descrive quelli rivolti ai giovani:

- Obiettivo specifico a): migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale;
- Obiettivo specifico f): promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e cura della prima infanzia, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento degli adulti, anche agevolando la mobilità

¹⁹ Articolo 7, comma 6 del Regolamento (UE) 1057/2021 (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2021b).

²⁰ Articolo 11 – Sostegno all'occupazione giovanile del Regolamento (UE) 1057/2021 (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2021b).

ai fini dell'apprendimento per tutti e l'accessibilità per le persone con disabilità;

- Obiettivo specifico 1): promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, comprese le persone indigenti e i minori.

4 La strategia italiana a supporto dell'occupazione giovanile

Come già osservato (cfr. paragrafo 3.2) il FSE+ rappresenta il principale strumento per l'implementazione della Raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani rafforzata. L'Accordo di partenariato predisposto dall'Italia per il periodo di Programmazione 2021-2027, nell'ambito dell'Obiettivo di policy 4 – Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, si concentra su una delle sfide più urgenti che il nostro Paese deve affrontare, ossia aumentare la partecipazione dei giovani al mercato del lavoro.

Per rispondere a questa sfida, e in una logica di governance multilivello, l'Italia ha previsto di finanziare a livello nazionale e regionale una pluralità di interventi, che riguardano sia le politiche attive del lavoro che quelle di istruzione e formazione, oltre a specifiche azioni destinate al raggiungimento dei NEET più distanti dal mercato del lavoro. Di seguito si propone un'analisi del Programma nazionale Giovani donne lavoro (PN GDL) a titolarità del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dei 19 Programmi regionali sostenuti dal FSE+ che hanno previsto una specifica priorità destinata all'occupazione giovanile.

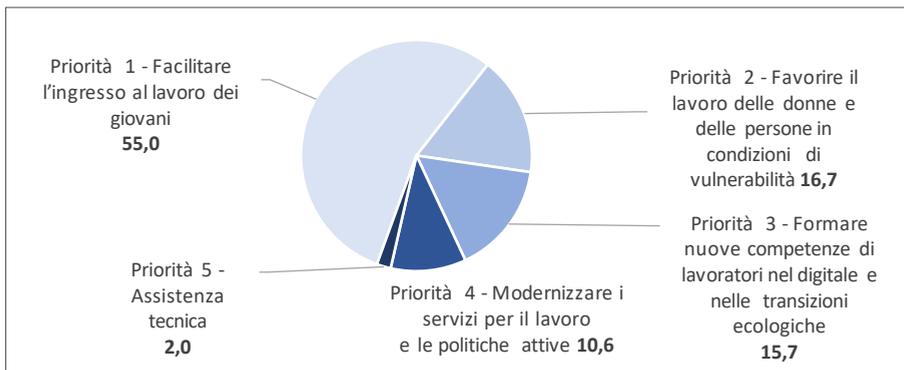
4.1 Il Programma nazionale Giovani, donne e lavoro

Il PN GDL²¹ ha previsto una specifica priorità dedicata al sostegno all'occupazione giovanile, la Priorità 1 – Facilitare l'ingresso al lavoro dei giovani, con un investimento finanziario pari a 2,8 miliardi di euro, oltre la metà (55%) del totale delle risorse stanziare dal PN GDL²² (figura 4.1).

²¹ Adottato con Decisione di esecuzione (UE) C2022/9030 della Commissione 1° dicembre 2022.

²² Le risorse finanziarie del PN GDL ammontano complessivamente a 5,1 miliardi di euro.

Figura 4.1 Distribuzione delle risorse del PN GDL 2021-2027 per Priorità (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del PN GDL, 2022

Attraverso la Priorità 1, il Programma si propone di raggiungere e coinvolgere i giovani NEET, con un'età compresa tra i 15 e i 34 anni, soprattutto quelli più distanti dal mercato del lavoro, non sufficientemente raggiunti nella Programmazione 2014-2020 dal PON IOG. La strategia di *outreach* rappresenta, infatti, un'operazione di importanza strategica con un investimento complessivo pari a 500 milioni di euro. Essa mira a individuare e intercettare i giovani più deboli e svantaggiati, anche attraverso azioni in grado di sensibilizzare i territori, e di diffondere la conoscenza delle opportunità del Programma, con il coinvolgimento del Terzo settore e di altre istituzioni all'interno di reti territoriali.

Il Programma, in coerenza con l'Obiettivo specifico a)²³ previsto dal Regolamento FSE+ e in continuità con il PON IOG, definisce un ventaglio di misure di politiche attive da erogare ai giovani NEET su tutto il territorio nazionale, in grado di offrire loro opportunità concrete attraverso un percorso personalizzato che parte dall'accoglienza, passa attraverso l'orientamento specialistico e l'accompagnamento per terminare con un'offerta di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio.

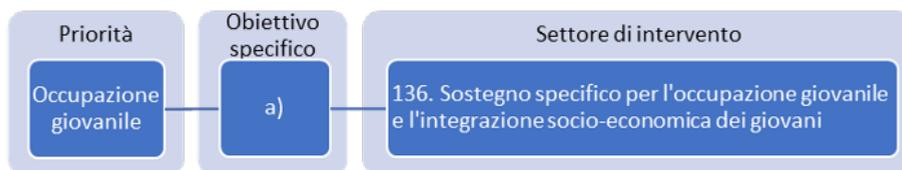
In particolare, per quanto riguarda l'offerta, il PN propone una formazione fortemente ancorata ai fabbisogni delle imprese da un lato e ai fabbisogni di competenze dei giovani dall'altro, al fine di migliorarne i livelli di qualificazione e

²³ L'Obiettivo specifico a) è stato declinato all'interno del Programma come Obiettivo ESO4.1: migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale.

di colmare i gap di competenze lavorative di cui quest'ultimi sono portatori, da realizzare attraverso l'attivazione di percorsi in modalità duale e coinvolgendo l'intera offerta formativa. Si prevede, inoltre, di attivare interventi addizionali, a partire dall'erogazione di moduli formativi di breve durata in linea prioritaria su competenze digitali, ma anche sulle competenze green, linguistiche, imprenditoriali e civiche, propedeutici ad accedere a misure di politica attiva. Anche il servizio civile universale, in continuità con l'esperienza del passato ciclo di programmazione, fa parte del ventaglio delle azioni definite come strumento in grado di coniugare la partecipazione attiva dei giovani nella società all'opportunità di fare esperienza e acquisire competenze utili per il successivo ingresso nel mercato del lavoro. Per quanto riguarda il sostegno all'occupazione, l'attenzione si rivolge sia al lavoro dipendente che a quello autonomo. In particolare, il PN interviene sia incentivando la creazione di posti di lavoro che intensificando la promozione dell'autoimpiego, con strumenti per l'avvio di impresa, attività di accompagnamento e misure di supporto finanziario.

Da un punto di vista finanziario, le risorse di FSE+ appostate sulla Priorità 1 si concentrano esclusivamente sul settore di intervento 136 dedicato al sostegno specifico per l'occupazione giovanile e l'integrazione socioeconomica dei giovani (figura 4.2).

Figura 4.2 La struttura della Priorità 1 – Facilitare l'ingresso al lavoro dei giovani nel PN GDL 2021-2027



Fonte: elaborazioni Inapp su dati del PN GDL, 2022

Box 4.1 Il Decreto Coesione

Il decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione (D.L. n. 60/2024) ha previsto alcuni incentivi a sostegno dell'occupazione a tempo indeterminato (Bonus Giovani)²⁴ dei giovani under 35 mai occupati. Il provvedimento è finalizzato a realizzare la riforma della politica di coesione inserita nell'ambito della revisione del PNRR²⁵, con l'obiettivo di accelerare e rafforzare l'attuazione degli interventi finanziati dalla politica di coesione europea (2021-2027). Qui di seguito le principali misure rivolte ai giovani:

1. Promozione dell'autoimpiego Centro-Nord Italia e Resto al Sud 2.0: destinato a giovani under 35 in condizioni di marginalità, disoccupati o destinatari del Programma GOL, con finanziamenti per servizi di formazione, tutoraggio e sostegni all'investimento.
2. Incentivi all'autoimpiego nei settori strategici: esenzione dal versamento dei contributi previdenziali per le imprese avviate da disoccupati under 35 tra il 1° luglio 2024 e il 31 dicembre 2025, per un massimo di tre anni e un limite di 800 euro mensili per lavoratore. Contributo INPS di 500 euro mensili per tre anni.
3. Bonus Giovani: esenzione contributiva per i datori di lavoro privati che assumono under 35 a tempo indeterminato tra il 1° settembre 2024 e il 31 dicembre 2025, con un limite massimo di 500 euro mensili (650 euro nel Mezzogiorno).

Da un punto di vista finanziario, il D.L. n. 60/2024 prevede lo stanziamento di oltre 2,8 miliardi di euro destinati alla promozione dell'occupazione, tramite il PN GDL 2021-2027 e le risorse della Misura 5 del PNRR per le politiche attive collegate al Programma GOL, a cui si aggiungono le risorse per la riconversione delle competenze dei lavoratori delle grandi imprese in crisi.

Nel corso del 2024 è stata presentata alla Commissione europea una proposta di riprogrammazione del PN GDL che, alla data di chiusura del presente lavoro, è ancora in corso di valutazione.

4.2 La programmazione regionale del FSE+²⁶

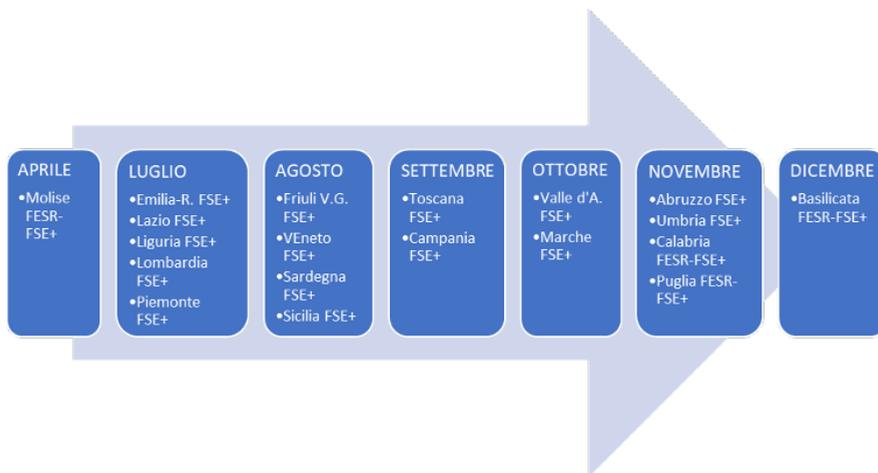
A livello territoriale, ogni amministrazione ha predisposto un Programma regionale (PR) all'interno del quale ha definito la strategia e gli interventi da finanziare con il FSE+ nel quadro della politica di coesione. I PR sono stati approvati tutti nel corso del 2022, tra aprile e dicembre (figura 4.3). Le misure a sostegno dell'occupazione giovanile sono state programmate nell'ambito della Priorità 4 per le Regioni che hanno adottato un PR FSE+, mentre per quelle che hanno adottato un PR plurifondo FESR-FSE+, la priorità dedicata all'occupazione giovanile è stata inserita in maniera diversa nei Programmi: Priorità 7 per il Molise, Priorità 6 per la Puglia, Priorità 10 per la Basilicata e Priorità 4 per la Calabria. Infine, le Province autonome di Trento e Bolzano non hanno previsto una priorità specifica per l'occupazione giovanile.

²⁴ Articolo 22 Bonus Giovani del D.L. n. 60/2024.

²⁵ La riforma 1.9.1 del PNRR, inserita nella Missione 1, Componente 1 del PNRR come modificato con la Decisione del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023, interviene nell'ambito della gestione della politica di coesione e prevede l'entrata in vigore entro il primo trimestre 2024 di una legislazione nazionale che individui, nel quadro dell'accordo di partenariato e per tutti i programmi in corso, le modalità necessarie per accelerare e migliorare l'attuazione della politica di coesione.

²⁶ I dati riportati fanno riferimento alla prima adozione dei PR FSE+ e non tengono conto delle successive modifiche e riprogrammazioni.

Figura 4.3 Mese di approvazione dei PR FSE+ 2021-2027



Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

All'interno della priorità dedicata ai giovani, ogni Regione ha fatto le proprie scelte in merito agli obiettivi da perseguire e alle azioni da programmare. Tutte le amministrazioni regionali hanno adottato l'Obiettivo specifico a)²⁷, maggiormente orientato a promuovere azioni volte a sostenere l'occupazione giovanile; alcune Regioni hanno fatto ricorso anche all'Obiettivo specifico f)²⁸, rivolto principalmente a garantire parità di accesso e di completamento all'istruzione e alla formazione: si tratta di Lazio, Liguria, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Marche, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia.

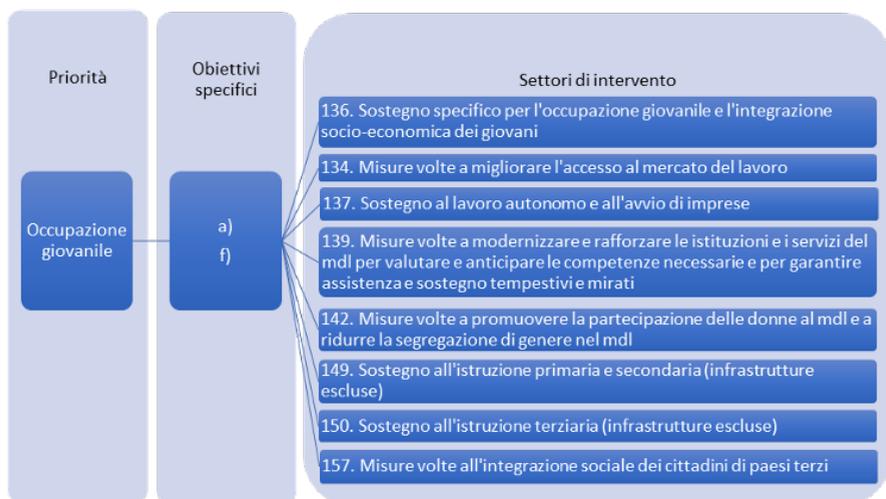
Nell'ambito di ciascun obiettivo specifico le Regioni hanno definito le tipologie di azioni correlate, riportando la ripartizione indicativa delle risorse programmate per settore di intervento²⁹ (figura 4.4).

²⁷ Declinato all'interno del Programma come Obiettivo ESO4.1: Migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della Garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale.

²⁸ Declinato all'interno del Programma come Obiettivo ESO 4.6: Promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e cura della prima infanzia, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento degli adulti, anche agevolando la mobilità ai fini dell'apprendimento per tutti e l'accessibilità per le persone con disabilità.

²⁹ Le tipologie di intervento si basano su una nomenclatura riportata nell'Allegato I del Regolamento (UE) 1060/2021 (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2021c).

Figura 4.4 La struttura della Priorità Occupazione giovanile nei PR FSE+ 2021-2027



Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

A livello finanziario³⁰, le Regioni hanno provveduto a programmare le risorse di FSE+ relative alla Priorità Occupazione giovanile mobilitando, complessivamente, quasi 2,6 miliardi di euro, il 17,4% del totale delle risorse regionali di FSE+, in linea con il requisito di concentrazione tematica del 12,5% definito nel Regolamento FSE+³¹ (tabella 4.1).

L'analisi territoriale mette in evidenza forti differenze regionali rispetto alle scelte di programmazione finanziaria. Nelle regioni più sviluppate la percentuale di risorse destinate ai giovani è pari al 18,5%, ma andando oltre questo valore medio è possibile osservare un'ampia variabilità tra le singole regioni: si va da un'elevata incidenza per Emilia-Romagna (33,2%), Valle d'Aosta (28,7%) e Piemonte (27,5%), al 3,4% della Lombardia. Per le regioni in transizione l'incidenza media è del 15,9%, senza differenze significative per i tre territori coinvolti. Nelle regioni meno sviluppate, dove la percentuale di risorse destinate ai giovani è pari al 15,8%, si va da un minimo del 12% della Puglia a un massimo del 19,2% per la Sicilia (tabella 4.1).

³⁰ I dati finanziari provengono dai PR FSE+ approvati dalla CE nel corso del 2022 e non tengono conto delle successive riprogrammazioni che hanno interessato, nello specifico, Toscana e Abruzzo.

³¹ Articolo 7, comma 6 del Regolamento (UE) 1057/2021 (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2021b).

Tabella 4.1 Risorse FSE+ Priorità Occupazione giovanile per ripartizione territoriale e regione

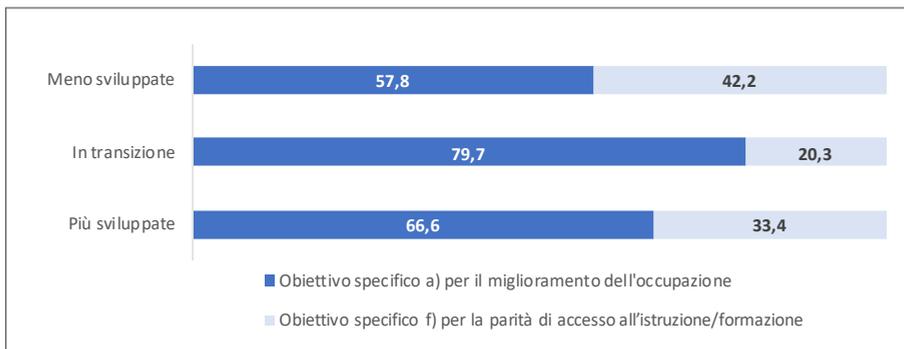
	Priorità Occupazione giovanile (v.a. in euro)	Incidenza sul totale delle risorse dei PR (val. %)
Regioni più sviluppate	1.591.975.950,00	18,5
Piemonte	362.221.350,00	27,5
Valle d'Aosta	23.379.600,00	28,7
Lombardia	51.400.000,00	3,4
Veneto	245.735.000,00	23,8
Friuli-Venezia Giulia	60.240.000,00	16,1
Liguria	85.000.000,00	19,5
Emilia-Romagna	340.000.000,00	33,2
Toscana	191.000.000,00	17,6
Lazio	233.000.000,00	14,5
Regioni in transizione	157.745.000,00	15,9
Umbria	51.245.000,00	17,7
Marche	44.700.000,00	15,1
Abruzzo	61.800.000,00	15,2
Regioni meno sviluppate	849.360.466,00	15,8
Molise	12.454.480,00	15,0
Campania	144.000.000,00	14,3
Puglia	138.065.150,00	12,0
Basilicata	33.941.440,00	16,3
Calabria	115.624.787,00	17,7
Sicilia	290.993.410,00	19,2
Sardegna	114.281.199,00	15,4
Totale	2.599.081.416,00	17,4

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Nell'ambito della priorità destinata all'occupazione giovanile, le risorse finanziarie sono state allocate sia rispetto agli obiettivi specifici che ai settori di intervento riportati nei PR.

Per quanto riguarda gli obiettivi specifici, le risorse si concentrano maggiormente sull'Obiettivo a), soprattutto nelle regioni in transizione (79,7%) e più sviluppate (66,6%), mentre per le regioni meno sviluppate significativa è la quota di risorse destinate all'Obiettivo f) (42,2%) (figura 4.5).

Figura 4.5 Risorse FSE+ Priorità Occupazione giovanile per ripartizione territoriale e obiettivo specifico (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

L'analisi della composizione delle risorse programmate per settore di intervento mette in evidenza differenze territoriali. In particolare, la composizione della spesa sembra essere maggiormente concentrata nelle regioni più sviluppate dove quasi il 95% delle risorse è destinato in maniera specifica al sostegno per l'occupazione giovanile (settore di intervento 136) e un residuale 5% è dedicato all'istruzione primaria e secondaria (settore di intervento 149). Anche nelle regioni in transizione è elevata la percentuale delle risorse destinate alle azioni di sostegno all'occupazione giovanile (79,7%, settore di intervento 136), mentre il restante 20% circa si distribuisce tra istruzione terziaria (13%, settore di intervento 150), istruzione primaria e secondaria (5,9%, settore di intervento 149) e misure per l'integrazione sociale degli immigrati (1,5%, settore di intervento 147).

Di contro, nelle regioni meno sviluppate, a fronte di una minore incidenza delle risorse destinate in maniera mirata all'occupazione giovani, che comunque rimangono elevate (58,5%, settore di intervento 136), si osserva una maggiore distribuzione delle risorse: quasi il 30% riguarda il sostegno all'istruzione primaria e secondaria (settore di intervento 149), il 6,7% l'istruzione terziaria (settore di intervento 150), il 3,7% le misure per migliorare l'accesso al mercato del lavoro (settore di intervento 134). Infine, seppure residuali, sono previste risorse per il rafforzamento delle istituzioni e dei servizi del mercato del lavoro (0,8%, settore di intervento 139), per la promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro (0,6%, settore di intervento 142) e per il sostegno al lavoro autonomo (0,3%, settore di intervento 137) (tabella 4.2).

Tabella 4.2 Risorse FSE+ Priorità Occupazione giovanile per ripartizione territoriale settore di intervento (val. %)

	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
136. Sostegno specifico per l'occupazione giovanile e l'integrazione socioeconomica dei giovani	94,9	79,7	58,5	76,7
134. Misure volte a migliorare l'accesso al mercato del lavoro			3,7	1,8
137. Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese			0,3	0,1
139. Misure volte a modernizzare e rafforzare le istituzioni e i servizi del mdl per valutare e anticipare le competenze necessarie e per garantire assistenza e sostegno tempestivi e mirati			0,8	0,4
142. Misure volte a promuovere la partecipazione delle donne al mdl e a ridurre la segregazione di genere			0,6	0,3
149. Sostegno all'istruzione primaria e secondaria (infrastrutture escluse)	5,1	5,9	29,5	16,7
150. Sostegno all'istruzione terziaria (infrastrutture escluse)		13,0	6,7	4,0
157. Misure volte all'integrazione sociale dei cittadini di Paesi terzi		1,5		0,1
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Ne corso del 2024 due Amministrazioni regionali, Toscana e Abruzzo, hanno intrapreso l'iter di riprogrammazione dei loro PR. Le modifiche hanno avuto un impatto sulla Priorità dedicata all'occupazione giovanile. In particolare, il PR della Toscana ha ridotto la dotazione finanziaria della Priorità Occupazione giovanile³² da 191.000.000,00 euro a 171.785.000,00 euro, soprattutto a carico dell'obiettivo specifico a) e a favore della Priorità Istruzione. La riprogrammazione del PR³³ Abruzzo va nella direzione di ampliare il raggio di azione della Priorità Occupazione giovanile, nell'ottica di favorire la parità di accesso alle opportunità formative con l'introduzione l'obiettivo specifico f): le risorse destinate passano da 61.800.000,00 euro a 83.500.000,00 euro.

³² Il PR FSE+ Toscana è stato approvato nella sua prima versione il 19 luglio 2022 con Decisione C(2022)6089. La sua riprogrammazione è stata approvata dalla Commissione europea il 1 luglio 2024 con Decisione C(2024)4745.

³³ Il PR FSE+ Abruzzo, presentato nella sua versione definitiva il 2 novembre 2022, è stato modificato dal Programma riveduto approvato dalla Commissione europea l'8 agosto 2024 con Decisione C(2024) 5814.

4.3 I giovani nel Programma Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori

Come già richiamato nel paragrafo 3.1, in seguito alla pandemia da Covid-19, la Commissione europea ha adottato il Programma NGEU, che comprende due strumenti di sostegno per gli Stati membri: il primo è il REACT-EU che è stato concepito in un'ottica a breve termine (2021-2022) per dare un aiuto durante la fase iniziale di rilancio delle economie dei Paesi; il secondo si riferisce al dispositivo per la Ripresa e la resilienza pensato per un periodo più ampio con una durata di sei anni, dal 2021 al 2026. Quest'ultimo enuncia sei grandi aree di intervento (Pilastri) sui quali i Piani nazionali dei Paesi europei si dovranno focalizzare (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2021a): transizione verde; trasformazione digitale; crescita intelligente, sostenibile e inclusiva; coesione sociale e territoriale; salute e resilienza economica, sociale e istituzionale; politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani. L'ultimo Pilastro relativo alle politiche per le nuove generazioni, l'infanzia e i giovani prevede che tutti i Piani nazionali dovranno migliorare i sistemi educativi e di cura della prima infanzia, nonché le competenze di tutta la popolazione, comprese quelle digitali. Inoltre, in linea con i principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, gli Stati membri dovranno impegnarsi a colmare i divari generazionali e rafforzare le politiche attive del lavoro e l'integrazione dei disoccupati.

Il PNRR italiano, approvato nel 2021, si articola in sei Missioni e sedici Componenti riferiti ad aree tematiche su cui intervenire, in piena coerenza con i Pilastri del Next Generation EU. Le Missioni riguardano: 1. la digitalizzazione, l'innovazione, la competitività, la cultura e il turismo; 2. la rivoluzione verde e la transizione ecologica; 3. le infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4. l'istruzione e la ricerca; 5. l'inclusione e la coesione; 6. la salute.

La pandemia da Covid-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei e il target dei giovani è stato quello maggiormente penalizzato. Per questo motivo il Piano è fortemente orientato all'occupazione dei giovani oltre che all'inclusione di genere e al sostegno all'istruzione e alla formazione. In tutte le azioni previste nelle Missioni, si prevede il recupero del potenziale delle nuove generazioni e la costruzione di un ambiente istituzionale e di impresa in grado di favorire il loro sviluppo e il loro protagonismo all'interno della società.

Ritroviamo dunque i giovani come target trasversale a tutto il PNRR, in particolare negli interventi sulla digitalizzazione, negli investimenti e nelle riforme sulla transizione ecologica, nel sistema di istruzione e formazione e negli interventi per

assicurare un'integrazione efficace tra le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali.

La Missione 5 Inclusione e Coesione ha un ruolo di grande rilievo nel perseguimento degli obiettivi, trasversali a tutto il PNRR, mira all'incremento delle prospettive occupazionali dei giovani, sostegno all'empowerment femminile e al contrasto alle discriminazioni di genere, al riequilibrio territoriale e sviluppo del Mezzogiorno e delle Aree interne. Centrali sono le politiche di sostegno all'occupazione: formazione e riqualificazione dei lavoratori, attenzione alla qualità dei posti di lavoro creati, garanzia di reddito durante le transizioni occupazionali. Inoltre, la Missione 5 è orientata a riformare il sistema di politiche attive del lavoro e della formazione professionale, a favorire l'occupazione giovanile, l'occupabilità dei lavoratori in transizione e delle persone disoccupate e inoccupate, nonché l'inclusione sociale delle persone in condizioni di estrema fragilità. La Missione si esplicita in tre Componenti accompagnate da una serie di riforme che sostengono e completano l'attuazione degli investimenti: politiche per il lavoro, infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore e interventi speciali per la coesione territoriale.

La Componente Politiche per il lavoro (M5C1) mira ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con adeguati strumenti che facilitino le transizioni occupazionali; a migliorare l'occupabilità dei lavoratori e a innalzare il livello delle tutele attraverso la formazione. L'obiettivo generale è il potenziamento delle politiche attive del mercato del lavoro, compresi i servizi che le erogano, della formazione professionale, aumentando le risorse per la formazione duale.

Si prevede di aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata; di ridurre la *mismatch* di competenze e di aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani, in un contesto di investimento sulla formazione continua degli occupati. In particolare, si tratta di attuare riforme sulle politiche attive del lavoro e della formazione e sul piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso, e investire sul potenziamento dei centri per l'impiego e sul sistema duale.

Nell'ambito della M5C1, con il decreto interministeriale del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni del 5 novembre 2021, è stato adottato il Programma GOL, che si caratterizza come un programma di riforma di sistema. GOL prevede che le prestazioni, da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, rappresentano dei livelli essenziali in relazione a specifici target di popolazione. Il Programma intende offrire percorsi di politica attiva personalizzati sulla base di un

sistema innovativo di *assessment* quali-quantitativo che individua il bisogno della persona e il percorso di politica attiva più idoneo. Le modalità attuative a livello territoriale sono state definite in Piani di attuazione adottati dalle Regioni e Province autonome e approvati dal livello centrale. La platea del Programma è rappresentata prioritariamente da persone in cerca di occupazione soggette alla cosiddetta condizionalità: in particolare, beneficiari di ammortizzatori sociali, quali NASPI o DIS-COLL, e percettori del Reddito di cittadinanza. Inoltre, a seguito dell'abrogazione della misura del Reddito di cittadinanza, il decreto interministeriale del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali del 29 marzo 2024, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, ha esteso l'accesso al Programma anche ai beneficiari degli istituti di sostegno al reddito introdotti dal decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro (convertito in legge 3 luglio 2023, n. 85), ossia ai beneficiari del supporto per la formazione e il lavoro e dell'assegno d'inclusione, nonché a tutti i disoccupati indipendentemente dal genere, dall'età anagrafica e dalla durata della condizione di disoccupazione. Per questi beneficiari, si prevede nell'ambito del PNRR l'inserimento nelle misure di politica attiva entro quattro mesi dalla maturazione del diritto al sussidio. Oltre ai beneficiari di ammortizzatori sociali, e con il concorso di risorse provenienti dal PN GDL FSE+, altri target del Programma da raggiungere sono i lavoratori fragili o vulnerabili, anche non beneficiari di sostegno al reddito, quali i giovani under 30, le donne in condizioni di svantaggio, le persone con disabilità, i lavoratori over 55, i disoccupati di lunga durata³⁴. Il Programma, inoltre, si rivolge anche ai disoccupati con minori chances occupazionali e ai lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*). I cinque percorsi individuati in GOL prevedono: il reinserimento lavorativo per coloro che sono più vicini al mercato del lavoro; l'aggiornamento (*upskilling*) per lavoratori più lontani dal mercato, ma comunque con competenze spendibili; la riqualificazione (*reskilling*) per lavoratori lontani dal mercato e competenze non adeguate ai fabbisogni richiesti; il lavoro e inclusione nei casi di bisogni complessi, cioè in presenza di ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa; la ricollocazione collettiva, per gruppi di lavoratori coinvolti in crisi aziendali.

³⁴ Questa platea rappresenta uno dei target di GOL: entro il 2025 almeno il 75% dei beneficiari di GOL avviati ai percorsi.

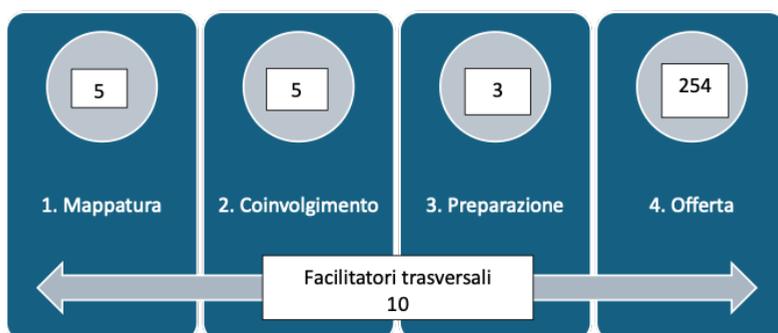
5 Le strategie regionali per l'occupazione giovanile

Nel presente capitolo si propone un'analisi delle strategie regionali per l'occupazione giovanile all'interno della Priorità espressamente dedicata³⁵, sia perché direttamente collegata all'implementazione della Raccomandazione europea del 2020, come illustrato nel terzo capitolo di questo Rapporto, sia perché indirizzata allo specifico target dei giovani 15-34 anni.

5.1 Le azioni di Mappatura, Coinvolgimento, Preparazione e i Facilitatori trasversali

Nella Priorità Occupazione giovanile dei Programmi regionali FSE+ sono state censite complessivamente 277 azioni, di cui 23 fanno riferimento alle prime tre fasi della Raccomandazione e ai Facilitatori trasversali e 254 riguardano l'Offerta (figura 5.1).

Figura 5.1 Azioni censite per fasi e Facilitatori trasversali



Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

³⁵ Sono state escluse dall'analisi le altre priorità dedicate in generale alle politiche attive del lavoro (Priorità 1) e all'Istruzione (Priorità 2).

Nell'ambito delle prime tre fasi e dei Facilitatori trasversali, gli interventi individuati dalla Raccomandazione intendono agire sulla struttura dell'offerta di politiche e servizi con l'obiettivo di rafforzarli e/o svilupparli, configurandosi pertanto come azioni di sistema.

L'analisi dei documenti di programmazione ha rilevato la presenza di sole 23 azioni di sistema, che riguardano nove contesti regionali, pari all'8,3% del totale delle azioni osservate nei PR. In 10 casi si tratta di azioni qualificabili come Facilitatori trasversali, in 5 casi di azioni di Mappatura, in 5 casi di azioni di Coinvolgimento e infine in 3 casi di azioni di Preparazione (tabella 5.1).

A livello territoriale la programmazione di queste azioni ha interessato la totalità delle regioni del Mezzogiorno, mentre al Centro-Nord solo 3 regioni su 12 hanno previsto nei loro Programmi questa tipologia di interventi, nello specifico si tratta della Lombardia, del Veneto e delle Marche. Veneto e Puglia sono le regioni in cui è stato rilevato il maggior numero di azioni che coprono quasi tutte le fasi individuate dalla Raccomandazione.

Tabella 5.1 Fasi, Facilitatori trasversali e relativi interventi per regione

Fase	Intervento	Basilicata	Calabria	Campania	Lombardia	Marche	Molise	Puglia	Sardegna	Veneto
Mappatura	Consentire la prevenzione mediante sistemi di monitoraggio e allarme precoce									
	Individuare il gruppo destinatario, i servizi disponibili e le esigenze in materia di competenze									
Coinvolgimento	Sensibilizzare e comunicare in maniera mirata									
Preparazione	Potenziamento di reti di soggetti impegnati nell'orientamento									
Facilitatori trasversali	Migliorare la raccolta dei dati e il monitoraggio dei sistemi									
	Mobilizzare partenariati									

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Con riferimento alla fase della Mappatura, l'azione ricorrente è quella finalizzata a prevenire, attraverso sistemi di monitoraggio e allarme precoce, fenomeni di allontanamento dal mercato del lavoro dei giovani con conseguente rischio

di cadere nella condizione di NEET (tabella 5.2). Ciò si traduce in strumenti di monitoraggio dello stato occupazionale dei giovani in uscita dal sistema dell'istruzione o di intercettazione di situazioni di rischio già durante il periodo scolastico. Un suggerimento in tal senso viene dal Veneto che propone specifiche figure professionali da inserire nei servizi per lavorare in funzione preventiva.

Tabella 5.2 Fase Mappatura

Regione	Azione
Campania	Monitoraggio dello stato occupazione dei diplomati e dei drop out. L'azione sarà svolta in partenariato con le scuole secondarie superiori.
Sardegna	Azioni di individuazione dei working poor e coinvolgimento in processi di riqualificazione professionale e politica attiva allo scopo di incrementare la loro occupabilità in lavori più stabili e più qualificati.
Marche	Interventi in grado di intercettare precocemente, quindi fin dall'età prescolare, situazioni di disagio e marginalità sociale che potrebbero tradursi in successive fuoriuscite dal sistema scolastico o da quello formativo prima del conseguimento di un diploma o dell'assolvimento del diritto dovere alla formazione e all'istruzione.
Calabria	Misure/strumenti/sistemi per la precoce individuazione dei giovani a rischio di disoccupazione o inattività, anche in collegamento con OS d (azione 4.aa.2).
Veneto	Interventi per lo sviluppo e il rafforzamento nel territorio dei servizi rivolti ai giovani che vedano la presenza di figure professionali specifiche, in grado di agire in ottica di prevenzione della disoccupazione giovanile e del fenomeno NEET.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

In merito alla fase di Coinvolgimento, la sensibilizzazione e la comunicazione rappresentano le azioni più ricorrenti (tabella 5.3). Queste si traducono in alcuni territori in eventi dedicati a far conoscere ai giovani le opportunità offerte dai Programmi per l'inserimento lavorativo (*opportunity day*); in altre si punta a rafforzare le competenze degli amministratori e degli operatori nello svolgimento di attività di animazione territoriale. Alcune azioni sono espressamente indirizzate a sensibilizzare e orientare i giovani su specifici ambiti e settori lavorativi, come ad esempio le professioni tecnico professionali o i settori strategici nell'ambito della transizione verde e digitale.

Tabella 5.3 Fase Coinvolgimento

Regione	Azione
Campania	Azioni specifiche di sensibilizzazione per raggiungere in particolare inattivi e disoccupati di lungo periodo.
Sardegna	Azioni di orientamento e accesso alle informazioni tramite la realizzazione di <i>Job/opportunity day</i> , e la partecipazione a eventi per la promozione del lavoro artigianale, tecnico, professionale (<i>World Skills/Olimpiadi dei mestieri</i>) anche al fine di creare un contatto permanente con le reti sovranazionali per l'evoluzione delle professioni tecnico/artigianali.
Puglia	Azioni di <i>capacity building</i> delle Amministrazioni, del partenariato e degli operatori: supporto alle attività di animazione territoriale e attivazione giovanile, che facilitino l'accesso alle opportunità da parte dei potenziali beneficiari in condizione di svantaggio, attraverso il rafforzamento della capacità amministrativa degli Enti locali.
Veneto	Interventi e misure di sensibilizzazione, orientamento al lavoro, accesso alle informazioni (es. <i>opportunity day</i>) con l'utilizzo di metodologie innovative per favorire l'incontro domanda-offerta, il potenziamento delle competenze, della conoscenza del mondo del lavoro con particolare attenzione ai settori STEM. Iniziative d'informazione e sensibilizzazione, in particolare in ambiti strategici tra cui la specializzazione intelligente e le tecnologie abilitanti, la transizione industriale e i settori collegati all'ambiente, al clima, all'energia, all'economia circolare e alla bioeconomia.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Per la fase della Preparazione sono state rilevate alcune azioni che risultano propedeutiche alla formulazione dell'offerta e che hanno l'obiettivo di favorire scelte consapevoli e informate dei giovani in transizione verso la formazione o il lavoro (tabella 5.4). Tali azioni sono state valorizzate nei PR di tre regioni del Mezzogiorno.

Tabella 5.4 Fase preparazione

Regione	Azione
Molise	Potenziamento della rete di servizi di orientamento e contrasto agli stereotipi di genere nelle scelte formative e professionali.
Basilicata	Attività di orientamento alle scelte formative, al lavoro e all'imprenditorialità in cooperazione con i soggetti attivi nella rete per il lavoro e la gestione delle transizioni lavorative.
Puglia	Rafforzamento della collaborazione tra istituzioni scolastiche e formative e le imprese anche attraverso la sperimentazione di metodologie innovative di educazione e formazione all'imprenditorialità.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Box 5.1 Gli strumenti per la personalizzazione degli interventi di politica attiva del lavoro

Attraverso la personalizzazione degli interventi le politiche attive possono fornire un supporto differenziato a seconda dell'età, del livello di competenze, della complessità del bisogno, delle esigenze di conciliazione, ma anche del contesto del mercato del lavoro di riferimento, dei fabbisogni espressi dalle imprese, delle concrete opportunità occupazionali.

La necessità di implementare misure di politica attiva e servizi per il lavoro strettamente aderenti al profilo della persona ha portato a perfezionare lo strumento della profilazione quantitativa introdotto per la prima volta all'avvio della Garanzia Giovani, evolvendo verso un sistema di profilazione misto, utilizzato nel Programma GOL, che integra metodologie e strumenti di tipo quantitativo ad altri di natura qualitativa. In tal modo gli operatori dei centri per l'impiego, nella fase di orientamento di base, dispongono di strumenti in grado di rilevare le specificità individuali, potendo così definire con maggior precisione la tipologia, l'intensità e l'articolazione delle misure di politica attiva del lavoro più appropriate.

Lo strumento di profilazione quantitativa calcola il livello di occupabilità degli utenti utilizzando informazioni sulle caratteristiche individuali (genere; età; cittadinanza; titolo di studio; condizione professionale nell'anno precedente; durata in mesi della disoccupazione; iscrizione a un corso di istruzione scolastico, universitario, IFP, IFTS, ITS) e informazioni riguardanti il territorio di riferimento (tasso di disoccupazione; incidenza di famiglie a bassa intensità di lavoro; densità imprenditoriale). Elementi conoscitivi aggiuntivi sull'utenza, che consentono l'offerta di una misura di politica attiva più rispondente ai reali bisogni, vengono raccolti con lo strumento della profilazione qualitativa che indaga i seguenti aspetti: motivazioni che spingono gli utenti a rivolgersi ai centri per l'impiego; professioni ricercate; coerenza tra competenze possedute e competenze necessarie a svolgere il tipo di professione ricercata; competenze linguistiche e digitali; vincoli di natura personale e/o familiare che possono limitare la ricerca di lavoro; condizione abitativa; famigliari a carico; patente e possesso di auto; esperienza lavorativa; interesse a partecipare a percorsi di formazione; azioni intraprese e canali attivati per la ricerca di lavoro.

Le azioni classificate come 'Facilitatori trasversali' riguardano in prevalenza gli interventi tesi a mobilitare e sostenere i partenariati che sono presenti in Campania, Basilicata, Lombardia, Puglia e Veneto (tabella 5.5). La Raccomandazione sulla Garanzia Giovani rafforzata ha invitato gli Stati membri ad agire specificamente sul rafforzamento dei partenariati, attraverso il coinvolgimento di diversi stakeholder istituzionali e non³⁶. In alcuni PR si fa riferimento al sostegno di reti o partenariati già esistenti, in altri si punta al coinvolgimento di attori diversi, come gli imprenditori, il mondo accademico e le stesse rappresentanze dei giovani. Sono previste poi azioni di *capacity building* destinate al partenariato. Il riferimento alla raccolta di dati e ai sistemi di monitoraggio, declinati con specifiche modalità e con finalità diverse, è presente solo in Puglia e Veneto³⁷.

³⁶ La Raccomandazione cita a tal proposito "tutti i livelli di governo, tra i prestatori di servizi nell'ambito della Garanzia per i giovani e le parti interessate pertinenti, quali i datori di lavoro, gli istituti di istruzione e formazione, le parti sociali, i servizi di animazione socioeducativa, i prestatori di attività civiche e di solidarietà, le organizzazioni giovanili e altre organizzazioni della società civile; di promuovere protocolli di cooperazione tra i prestatori di servizi nell'ambito della Garanzia per i giovani e altri servizi sociali, quali l'assistenza all'infanzia, l'assistenza sanitaria, la riabilitazione, l'edilizia sociale e i servizi di accessibilità".

³⁷ Nello specifico, viene espressa la necessità di identificare indici di misurazione d'impatto delle politiche pubbliche sulla popolazione giovanile, al fine di migliorare l'efficacia delle politiche pubbliche in favore dell'occupabilità giovanile; Interventi di sostegno al post-inserimento lavorativo, anche attraverso sistemi di monitoraggio e di prevenzione della disoccupazione.

Tabella 5.5 **Facilitatori trasversali**

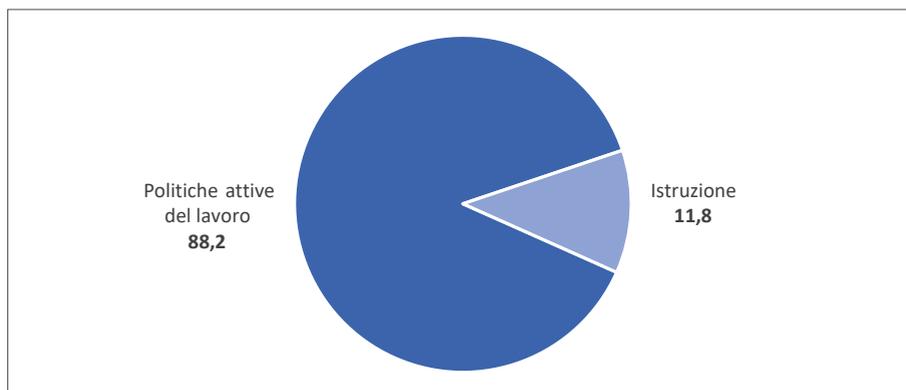
Regione	Azione
Campania	Azioni di rafforzamento della rete.
Basilicata	Rafforzamento del Partenariato: azioni per la costruzione condivisa di strumenti e strategie territoriali per l'occupazione; azioni di sistema per potenziare l'analisi dei fabbisogni e la restituzione dei risultati al territorio da parte dei soggetti della Rete attiva per il lavoro attraverso una maggior integrazione fra i soggetti e gli attori locali.
	Azioni di rafforzamento dei soggetti della Rete attiva del lavoro e del partenariato.
Lombardia	Promozione del dialogo sociale e della partecipazione attiva dei giovani e delle loro rappresentanze (parti sociali e organizzazione della società civile).
Puglia	Azioni per favorire occasioni di collaborazione tra il sistema delle PMI e l'offerta di competenze innovative di giovani o start up giovanili.
	Azioni di supporto a reti partenariali tra imprenditori, mondo accademico e della ricerca per introdurre trasformazioni/innovazioni aziendali soprattutto nell'ambito di: digitale, sviluppo equo e sostenibile, green economy, economia circolare attraverso l'Open innovation e Open data.
	Creazione di reti territoriali di cooperazione per sostenere l'ingresso nel mercato del lavoro.
Veneto	Azioni di sistema, formazione e accompagnamento, promozione di scambi per la conoscenza e il trasferimento di buone pratiche, sviluppo e/o potenziamento delle reti, promozione di strumenti di consultazione permanente e più in generale azioni per l'innovazione della governance del partenariato.
	Interventi rivolti alle organizzazioni del partenariato finalizzati a migliorarne l'efficienza e l'efficacia nel coinvolgimento dei territori (<i>change management</i>).

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

5.2 La fase dell'Offerta

Nella fase dell'Offerta si concentra il maggior numero delle azioni censite: 254 su 277. All'interno di questa fase si possono distinguere due grandi ambiti: le misure di politica attiva del lavoro, che rappresentano la maggior parte degli interventi riconducibili all'offerta (88,2%), e gli interventi relativi all'istruzione (11,8%) (figura 5.2).

Figura 5.2 Azioni nella fase dell'Offerta (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Di seguito si propone un'analisi dettagliata e distinta degli interventi di politica attiva del lavoro e delle azioni di istruzione.

L'offerta di misure di politica attiva del lavoro

Per quanto riguarda l'offerta di misure di politica attiva del lavoro (PAL) gli interventi sono riconducibili a 10 tipologie di azione³⁸ (tabella 5.6).

Tabella 5.6 Tipologie di azione delle politiche attive del lavoro

Tipologie di azioni di PAL
1. Orientamento (<i>orientamento di base, specialistico e accompagnamento al lavoro</i>)
2. Formazione (<i>formazione professionalizzante e per l'inserimento lavorativo</i>)
3. Apprendistato (<i>per l'ottenimento di una qualifica/diploma prof., professionalizzante e di alta formazione e ricerca</i>)
4. Strumenti di apprendimento in situazione (<i>tirocinio, stage e work experience</i>)
5. Servizio civile
6. Incentivi all'assunzione
7. Autoimpiego e autoimprenditorialità
8. Mobilità
9. Percorsi integrati
10. Altre azioni (<i>azioni non riconducibili alle precedenti</i>)

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

³⁸ Per un approfondimento si rimanda all'Appendice 2.

L'analisi mette in evidenza tre gruppi di regioni: un primo gruppo (Lazio, Sardegna, Molise e Puglia) si caratterizza per aver valorizzato quasi tutte le tipologie di azione; un secondo gruppo (Piemonte, Emilia-Romagna, Marche e Sicilia) si è concentrato su un numero limitato di interventi; tutte le altre (Valle d'Aosta, Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Abruzzo, Campania, Calabria, Basilicata), infine, hanno programmato da 4 a 6 tipologie di intervento (figura 5.3).

Figura 5.3 Numero di tipologia di azioni programmate per regione



Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+ (mappa creata con Datawrapper), 2022

La lettura dei Programmi ha consentito di censire 224 azioni di politica attiva del lavoro (tabella 5.7), la maggior parte delle quali sono riconducibili alla tipologia formazione (39,7%): il 18,3% riguarda la formazione professionalizzante che si concretizza soprattutto in formazione finalizzata all'acquisizione di un diploma o di

una qualifica, in particolare corsi di Istruzione e formazione professionale (IeFP) terzo e quarto anno; il 17,4% delle azioni programmate sono interventi di formazione per l'inserimento lavorativo, si tratta di percorsi formativi specialistici e di formazione specifica su competenze digitali.

Importante nella programmazione regionale di FSE+ (con il 14,3% delle azioni censite) è la tipologia dell'apprendistato distribuito equamente nelle sue tre forme: l'apprendistato per l'ottenimento di una qualifica o un diploma professionale, l'apprendistato professionalizzante e l'apprendistato di alta formazione e ricerca.

Le azioni dedicate all'orientamento riguardano il 13,4% delle azioni censite. In particolare, l'orientamento specialistico e l'accompagnamento al lavoro (definizione del profilo di occupabilità dei giovani in cerca lavoro, consulenza individualizzata e scouting delle opportunità occupazionali) rappresentano il 7,6% del totale delle azioni programmate dalle regioni, mentre l'orientamento di base (accoglienza, presa in carico, colloqui di prima informazione e orientamento) interessa il 5,8% delle azioni.

L'8% delle azioni censite è riconducibile alle misure di sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità, soprattutto nella forma del supporto al credito agevolato per la creazione di impresa (5,3%), mentre residuali sono le attività di accompagnamento e supporto allo start up. Oltre agli interventi per l'avvio di una attività di lavoro autonomo, nei PR è possibile rintracciare una modesta percentuale di azioni per l'assunzione di lavoratori dipendenti (4,5%): lo scarso ricorso che le Regioni intendono fare verso tali misure è probabilmente da attribuire alla necessità di evitare sovrapposizioni con strumenti analoghi già finanziati con altre risorse e di garantire complementarità rispetto al PN GDL, dove largo spazio è stato riservato agli incentivi occupazionali.

Gli strumenti di apprendimento in situazione (tirocinio, stage e *work-experience*) sono il 5,8% degli interventi programmati; tra questi, particolare attenzione va riservata al tirocinio extra-curricolare che, nella programmazione regionale, riguarda solo il 4% degli interventi descritti nei PR, in controtendenza rispetto alla precedente programmazione che aveva visto le Regioni impegnate nell'attuazione del PON IOG, in qualità di Organismi intermedi, ricorrervi come principale misura di politica attiva del lavoro rivolta ai giovani (Anpal 2023; Lion *et al.* 2020).

Nel 5,8% dei casi le azioni sono inserite all'interno di percorsi integrati: si tratta soprattutto di attività di orientamento specialistico e accompagnamento al lavoro incluse in percorsi che prevedono attività formative e incentivi all'assunzione o all'autoimpiego.

Infine, le Regioni hanno previsto di realizzare altre azioni non direttamente riconducibili alla tipologia utilizzata nell'analisi, che si contraddistinguono o per il loro carattere innovativo e sperimentale o per il fatto di riferirsi specifici settori, come ad esempio quello sanitario. Appartengono a questa tipologia, ad esempio, le azioni previste dal PR Lazio finalizzate al rafforzamento delle competenze professionali nel settore socioassistenziale e sanitario e l'intervento di sperimentazione di strumenti e metodologie formative rivolto alla valorizzazione del settore artigianale e al recupero di mestieri tradizionali. Tra le azioni innovative possono essere citate quelle programmate dalla Puglia sul tema del *Social Impact Investment*, sugli incentivi per gli spazi di aggregazione giovanile (*community hub*), sul sostegno a gruppi informali di giovani per sperimentare soluzioni in grado di cogliere le opportunità del territorio o nell'ideazione di percorsi di apprendimento per l'acquisizione di competenze specialistiche organizzati dagli stessi beneficiari. Nella programmazione regionale del FSE+, il servizio civile e la promozione della mobilità professionale nazionale e transnazionale rimangono azioni residuali.

Tabella 5.7 Offerta di politiche attive del lavoro per tipologia di azione (v.a. e val. %)

Tipologie di azioni	V.a.	Val. %
Orientamento	30	13,4
<i>Orientamento di base</i>	13	5,8
<i>Orientamento spec. e accompagnamento al lavoro</i>	17	7,6
Formazione	89	39,7
<i>Formazione professionalizzante</i>	41	18,3
<i>Formazione per l'inserimento lavorativo</i>	39	17,4
<i>Altra formazione</i>	9	4,0
Apprendistato	32	14,3
Strumenti di apprendimento in situazione (tirocinio-work experience)	13	5,8
Servizio civile	6	2,7
Incentivi all'assunzione	10	4,5
Autoimpiego	18	8,0
Mobilità	4	1,8
Percorsi integrati	13	5,8
Altre azioni	9	4,0
Totale	224	100,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Se analizzate per territorio, le scelte programmatiche delle Amministrazioni regionali si presentano fortemente diversificate (tabella 5.8). Nelle regioni più sviluppate³⁹ quasi il 43% delle azioni riguarda la formazione nelle sue diverse forme, soprattutto inserimento lavorativo e professionalizzante, e l'apprendistato (17,3%). Il 12,2% delle azioni è riconducibile all'orientamento, si tratta in modo particolare di interventi di orientamento specialistico e di accompagnamento al lavoro, mentre gli strumenti di apprendimento in situazione (es. tirocini), seppur con una percentuale non elevata (8,2%), è più diffuso in queste regioni rispetto al resto d'Italia. I percorsi integrati riguardano il 6,1% delle azioni programmate nelle regioni più sviluppate; in alcuni casi si tratta di percorsi di politica attiva rivolti ai giovani in continuità con la precedente Programmazione: il contratto di ricollocazione nel Lazio, la dote lavoro presente in Lombardia e il Pacchetto giovani 2018-2020 della Liguria. In altri casi, si tratta di percorsi che prevedono misure formative a sostegno dell'inserimento e dell'ingresso qualificato, anche accompagnate da sostegni e incentivi alle imprese (Emilia-Romagna). Nel caso del Friuli-Venezia Giulia i percorsi integrati fanno riferimento alla sperimentazione di percorsi formativi co-progettati con le imprese, finalizzati a sostenere i processi d'innovazione delle PMI, con eventuale finanziamento di borse lavoro per giovani dottorati e con possibilità di aiuti per l'assunzione di ricercatori e personale altamente qualificato.

Nelle regioni in transizione⁴⁰, quasi il 61% delle azioni programmate è rappresentato dalla formazione, soprattutto formazione professionalizzante e formazione per l'inserimento lavorativo; segue l'autoimpiego con il 17,4%. Residuali le azioni programmate che riguardano l'orientamento, il servizio civile, gli strumenti di apprendimento in situazione, gli incentivi all'assunzione e i percorsi integrati. In quest'ultimo caso si tratta della dote di lavoro giovani in Abruzzo, un percorso di orientamento e formazione con il riconoscimento di incentivi a favore delle aziende che assumono i giovani che hanno seguito il percorso.

Le regioni meno sviluppate⁴¹ presentano un ventaglio di azioni più ampio e meno polarizzato. Pur con meno enfasi rispetto alle altre regioni, anche in questo caso la formazione riguarda il maggior numero di azioni programmate (32%). Molto diffuse sono le azioni di orientamento che complessivamente rappresentano il 16,5%, soprattutto nella forma dell'orientamento di base, a differenza delle regioni più sviluppate dove l'orientamento più diffuso è quello specialistico. Il 14,6% delle azioni

³⁹ Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto.

⁴⁰ Abruzzo, Marche, Umbria.

⁴¹ Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

riguarda l'apprendistato e il 10,7% l'autoimpiego. Poco diffuse le azioni dedicate agli incentivi all'assunzione (5,8%). Seppur residuale, nella tipologia di azioni relativa ai percorsi integrati è interessante segnalare alcuni casi specifici: il Molise integra la formazione con l'accompagnamento e l'orientamento al lavoro; in Sardegna le misure integrate per la gestione attiva delle transizioni (orientamento, formazione, tirocini non curriculari, tirocini professionalizzanti) finalizzate a creare un contatto diretto tra domanda e offerta di lavoro. La Calabria, infine, ha programmato diverse tipologie di percorsi: servizi personalizzati di orientamento e accompagnamento al lavoro che partano dall'identificazione dei bisogni individuali alla validazione delle competenze e skills; incentivi all'assunzione integrati con interventi di accompagnamento e (ri) qualificazione professionale o con attività formative pre e post inserimento; percorsi multi-misura di orientamento, formazione, tirocinio e accompagnamento al lavoro; azioni di accompagnamento, formazione specialistica e incentivi all'assunzione per giovani con competenze strategiche.

Tabella 5.8 Offerta di politiche attive del lavoro per tipologia di azione e area geografica (v.a. e val. %)

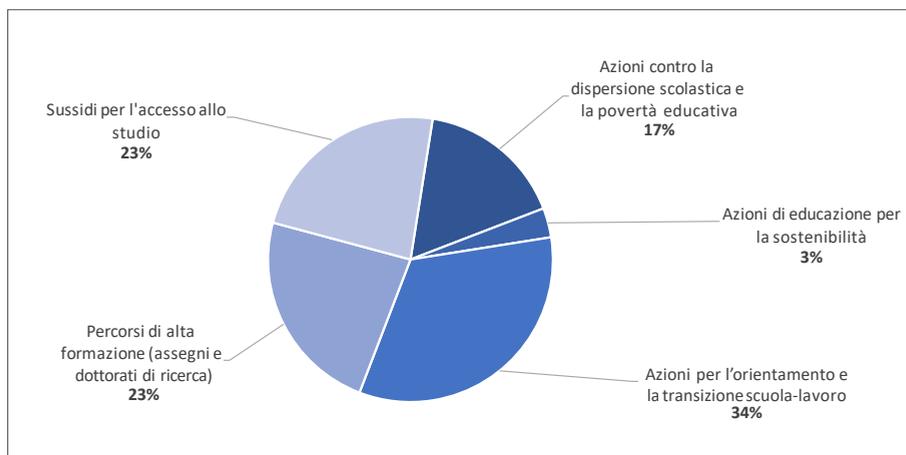
Tipologie di azioni	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate	Totale
Orientamento	12,2	4,3	16,5	13,4
<i>Orientamento di base</i>	3,1	4,3	8,7	5,8
<i>Orientamento spec. e accompagnamento al lavoro</i>	9,2	0,0	7,8	7,6
Formazione	42,9	60,9	32,0	39,7
<i>Formazione professionalizzante</i>	18,4	34,8	14,6	18,3
<i>Formazione per l'inserimento lavorativo</i>	19,4	21,7	14,6	17,4
<i>Altra formazione</i>	5,1	4,3	2,9	4,0
Apprendistato	17,3	0,0	14,6	14,3
Strumenti di apprendimento in situazione (tirocinio-work experience)	8,2	4,3	3,9	5,8
Servizio civile	3,1	4,3	1,9	2,7
Incentivi all'assunzione	3,1	4,3	5,8	4,5
Autoimpiego	3,1	17,4	10,7	8,0
Mobilità	1,0	0,0	2,9	1,8
Percorsi integrati	6,1	4,3	5,8	5,8
Altre azioni	3,1	0,0	5,8	4,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

L'offerta di misure relative all'istruzione

Nel complesso sono 13 su 20 le Regioni che hanno previsto in fase di Offerta azioni riferite all'ambito dell'istruzione, per un totale di 30 azioni censite (figura 5.4).

Figura 5.4 Offerta di misure relative all'istruzione per tipologia di azione (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Il tema dell'orientamento a supporto della transizione dal sistema di istruzione al lavoro risulta prevalente in termini di azioni (10), e interessa 9 Programmi regionali. Gli interventi programmati appaiono diversificati: si va dalle azioni che con diverse modalità vengono erogate negli istituti scolastici per l'avvicinamento ai contesti lavorativi e lo sviluppo di competenze trasversali, come ad esempio i Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO), alle azioni di orientamento in senso stretto per favorire scelte consapevoli sui percorsi post diploma. A ciò si aggiungono le misure più generali di mobilità studentesca, nonché quelle mirate al rafforzamento di specifiche competenze o di contrasto a stereotipi nelle scelte formative (tabella 5.9).

Tabella 5.9 Azioni per l'orientamento e la transizione scuola-lavoro

Regioni	Azioni
Emilia-Romagna	Azioni di orientamento alle scelte educative, formative e professionali e supporto alle transizioni.
Molise	Sostegno all'occupazione giovanile (transizione dai percorsi di istruzione e formazione all'occupazione e percorsi multimisura).
Piemonte	Orientamento alle scelte di istruzione e formazione e allo sviluppo delle <i>life skills</i> .
Toscana	Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO).
Valle d'Aosta	Percorsi di arricchimento curriculare (PAC), più specifici e correlati a definite filiere o settori produttivi secondo i fabbisogni che il territorio esprime e finalizzati a stabilire alleanze formative con il sistema produttivo e quindi a favorire l'avvicinamento degli studenti alle professioni.
	Percorsi di sostegno alla scelta con azioni orientative aggiuntive specificamente indirizzate ad allievi con disabilità.
Sardegna	Misure finalizzate a contrastare gli stereotipi di genere e a stimolare l'acquisizione delle conoscenze delle materie STEM, a partire dalla scuola dell'infanzia sino all'Università.
Liguria	Sistema di orientamento nella prospettiva di offrire un reale contributo all'assunzione di scelte educative consapevoli coerenti con le aspirazioni individuali, con i fabbisogni di competenze espressi dal mercato del lavoro, attraverso il canale professionalizzante dell'education: l'IeFP e la formazione tecnica superiore (IFTS e ITS).
Basilicata	Esperienze di mobilità studentesca in contesti di cultura internazionale, in particolare a vantaggio degli studenti/esse più meritevoli, agevolando la partecipazione dei candidati provenienti da contesti familiari a reddito più basso, al fine di rafforzare le competenze soggettive nel quadro del percorso educativo e di rivitalizzare culturalmente il territorio regionale.
Veneto	Tirocini curriculari per favorire la sperimentazione in azienda delle competenze acquisite nei contesti formativi.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

La seconda tipologia di azione più diffusa sono i percorsi di alta formazione post-laurea (presenti in 5 Programmi) e i sussidi per favorire e sostenere la partecipazione all'istruzione per target svantaggiati (4 Programmi) (tabella 5.10). Le 7 azioni censite nell'alta formazione riguardano sia le borse di dottorato che gli assegni di ricerca. Con riferimento ai primi, si rileva uno specifico orientamento verso dottorati legati ai fabbisogni delle imprese e/o in settori strategici dell'economia. In alcuni casi il finanziamento di dottorati di ricerca intende sostenere il capitale umano di eccellenza per un inserimento lavorativo qualificato nelle aziende e scongiurare la 'fuga dei cervelli', soprattutto nel Mezzogiorno (Basilicata).

Tabella 5.10 Percorsi di alta formazione

Regioni	Azioni
Toscana	Percorsi di alta formazione (finanziamento di assegni di ricerca, contratti a tempo determinato, contratti di apprendistato di alta formazione e altre forme di alternanza fra alta formazione, lavoro e ricerca).
Sardegna	Borse di dottorato di ricerca in raccordo con il sistema delle imprese a favore della partecipazione di donne ricercatrici in particolare nei settori green and blue economy e ICT. Borse di dottorato per progetti collegati ai fabbisogni delle imprese, in settori strategici per l'economia regionale (S3, internazionalizzazione, innovazione, transizione climatica ed energetica e la sostenibilità ambientale, sociale e di governance).
Marche	Borse di ricerca e dottorati industriali. Dottorati di ricerca connessi ai cicli produttivi del territorio. Partecipazione delle ragazze ai percorsi formativi caratterizzati dalle discipline STEM.
Basilicata	Supporto agli studenti meritevoli privi delle condizioni di accesso ai percorsi di istruzione terziaria dottorati/assegni di ricerca in collaborazione con le imprese e le Università con sede in Basilicata. Voucher per partecipazione a master universitari in Italia e all'estero, preferibilmente integrati con azioni che agevolino il trattenimento dei giovani qualificati sul territorio.
Umbria	Assegni di ricerca per l'inserimento dei giovani in azienda.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Per quanto riguarda i sussidi, concentrati in particolare in Calabria, l'azione è declinata in forme diverse di sostegno al reddito per gli studenti e per le famiglie in condizioni di svantaggio: sono previste borse di studio, la riduzione dei costi per la frequenza e i contributi finanziari all'alloggio (tabella 5.11).

Tabella 5.11 Sussidi per l'accesso allo studio

Regioni	Azioni
Molise	Misure di sostegno per l'accesso ai percorsi formativi, universitari e post-universitari per giovani meritevoli, anche al fine di dare attuazione all'iniziativa europea ALMA. Borse di studio per gli studenti meritevoli appartenenti a famiglie a basso reddito per l'acquisizione di lauree brevi.
Marche	Borse di studio e azioni di supporto per studenti a basso reddito meritevoli al fine di agevolare la partecipazione scolastica e sostenere le carriere formative e i positivi sbocchi occupazionali di tali studenti, anche attraverso facilitazione all'alloggio.
Basilicata	Borse di studio e contributi (anche sotto forma di voucher). Sostegno per l'accesso all'alloggio.
Calabria	Abbattimento costi di partecipazione e iscrizione. Contributi per la frequenza in favore di alunni e studenti, inclusi gli studenti universitari e post-universitari e in particolare per quelli meritevoli e privi di mezzi, soprattutto di quelli provenienti da contesti socioeconomici svantaggiati.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

Infine, il tema della dispersione scolastica e della povertà educativa è stato inserito all'interno della Priorità Occupazione giovanile nei PR di 5 Regioni. Il ventaglio delle azioni appare molto variegato e interessa il sistema dell'istruzione scolastica. Il Lazio, in particolare, ha sviluppato un piano di interventi che coprono diverse problematiche legate alla partecipazione dei giovani all'istruzione (tabella 5.12).

Tabella 5.12 Azioni contro la dispersione scolastica e la povertà educativa

Regioni	Azioni
Valle d'Aosta	Progetti, anche attraverso esperienze di tipo laboratoriale, visite di studio, tutoraggio e mentorship, per favorire la continuità tra il primo e il secondo ciclo di istruzione, rivolti in particolare agli studenti più fragili e alle loro famiglie.
Marche	Interventi contro la dispersione scolastica.
Liguria	Misure a carattere laboratoriale e con una focalizzazione sulle componenti motivazionali, intese a favorire il rientro dei drop out nei percorsi educativi (tanto della scuola quanto dell'leFP), per prevenire l'abbandono mediante servizi di rafforzamento che vadano a sostenere e integrare l'offerta formativa curriculare.
	Contributi alle scuole del Lazio per lo sviluppo delle attività didattiche e di laboratorio.
	Interventi rivolti ai soggetti maggiormente esposti al rischio di abbandono scolastico.
	Progetti di avvicinamento alle materie scientifiche per studentesse, visite di studio e di approfondimento tematico e culturale, in Italia e all'estero.
	Interventi di sensibilizzazione sui social media e sulle opportunità e rischi per i giovani legati all'utilizzo della rete.
Lazio	Interventi rivolti alle scuole secondarie del Lazio, in materia di sensibilizzazione e conoscenza del patrimonio artistico e culturale.
	Promozione di programmi di educazione alla cittadinanza digitale, ambientale e allo sviluppo sostenibile, alla legalità e al contrasto delle mafie in ambito scolastico e formativo.
	Percorsi scolastici contro le discriminazioni e il razzismo e per la cultura dell'accoglienza e la tutela delle minoranze.
	Percorsi per la diffusione, presso gli studenti, dei valori della parità fra uomini e donne e contrasto agli stereotipi e alla violenza di genere.
	Agevolare la partecipazione scolastica e ridurre ulteriormente i rischi di dispersione attraverso interventi integrati tarati sui fabbisogni degli studenti rafforzamento azioni di orientamento.
	Sviluppo attività laboratoriali.
Basilicata	Progetti finalizzati all'allungamento delle aperture scolastiche progetti di educazione ai diritti, alla cittadinanza digitale, alla sostenibilità ambientale anche in cooperazione con gli Enti del Terzo settore.
	Esperienze di 'alternanza scuola-lavoro'.
	Integrazione tra i servizi scolastici e territoriali, sia pubblici che privati, anche volti a migliorare le future possibilità di accesso all'occupazione.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati PR FSE+, 2022

6 L'attuazione delle misure per l'occupazione giovanile

Di seguito si propone un'analisi dell'implementazione delle politiche rivolte all'occupazione giovanile, a partire dagli avvisi pubblici emanati dalle Regioni (programmazione attuativa) a valere sulla specifica Priorità dei Programmi regionali FSE+, alla luce delle 4 fasi della Raccomandazione sulla Garanzia Giovani rafforzata.

6.1 La programmazione attuativa: numerosità e tempistica

Al 31 agosto 2024 sono in totale 90 gli avvisi censiti. Il maggior numero di avvisi è presente nelle regioni più sviluppate⁴² (62) seguite a distanza dalle regioni meno sviluppate⁴³ e in transizione⁴⁴ (rispettivamente 11 e 17). Nel primo gruppo, Lazio, Toscana ed Emilia-Romagna coprono più della metà degli avvisi emessi e/o in corso di pubblicazione (figura 6.1).

Dei 90 avvisi censiti, 80 sono stati già stati adottati dalle Amministrazioni regionali, i restanti 10 sono in corso di pubblicazione o sono stati annunciati in uscita nel 2024 al momento in cui si chiude il Rapporto. La pubblicazione degli avvisi si è consolidata nel corso delle annualità osservate: poiché la maggior parte dei PR FSE+ è stata approvata durante il 2022 (vedi paragrafo 4.2), al momento della rilevazione, i bandi sono concentrati nell'annualità 2023 (38). Tuttavia, è plausibile che il 2024 registri un numero di bandi più elevato dal momento che ad agosto se ne contano già 25.

Le Regioni hanno avuto tempistiche diverse nell'avviare la programmazione attuativa della Priorità Occupazione giovanile: quasi tutte le Amministrazioni hanno pubblicato il primo avviso entro il mese di dicembre 2023, a eccezione di Campania, Molise e

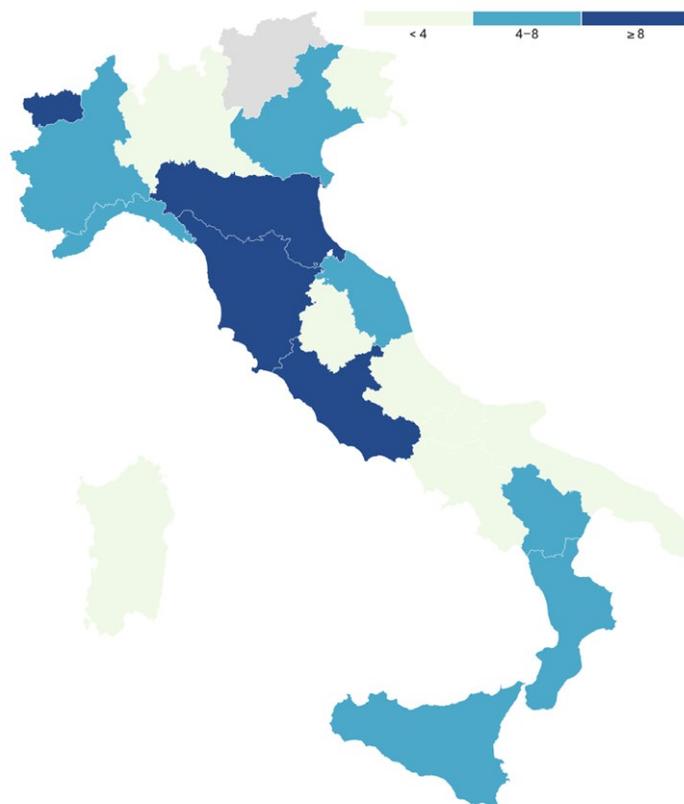
⁴² Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto.

⁴³ Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

⁴⁴ Abruzzo, Marche, Umbria.

Puglia che nel periodo considerato nell'analisi non avevano ancora emanato avvisi. Se si considera la distanza in giorni tra la data di approvazione del PR e la data di pubblicazione del primo avviso, mediamente le Amministrazioni hanno impiegato 355 giorni. L'analisi temporale mette in evidenza la diversità territoriale: si va da situazioni in cui l'emanazione dell'avviso ha anticipato l'approvazione del PR (Lazio, Veneto ed Emilia-Romagna) a casi in cui sono stati impiegati oltre 12 mesi per mettere a terra gli avvisi (Valle d'Aosta, Basilicata e Calabria) (figura 6.2).

Figura 6.1 Numerosità degli avvisi per regione



Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali (mappa creata con Datawrapper), 2024

Figura 6.2 **Tempo intercorso tra la data di approvazione dei PR FSE+ 2021-2027 e l’emanazione del primo avviso per regione**

Prima dell’approvazione PR Entro 3 mesi Da 3 a 12 mesi Oltre 1 anno



Fonte: elaborazioni INAPP su dati regionali (mappa creata con Datawrapper), 2024

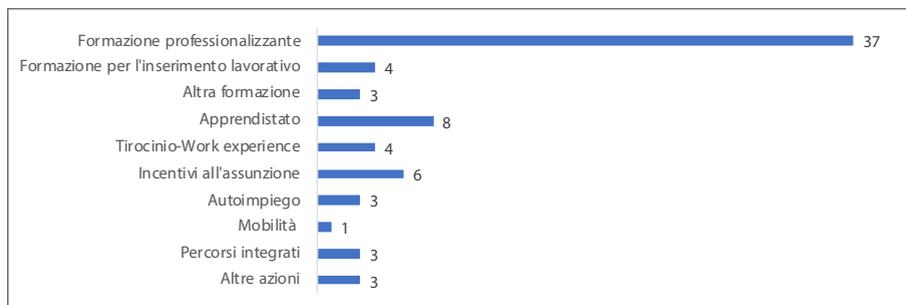
6.2 Le azioni finanziate rispetto alle fasi della Raccomandazione

Nel capitolo precedente sono state analizzate le azioni presenti nei Programmi regionali FSE+ alla luce delle fasi individuate nella Raccomandazione. In fase di programmazione attuativa, un analogo confronto mette in evidenza come le Regioni abbiano valorizzato nei bandi pubblicati esclusivamente la fase dell’Offerta, fatta eccezione per 1 bando in Lombardia destinato a intervenire nella fase di

Coinvolgimento dei giovani⁴⁵ e per 2 bandi che non è stato possibile ricondurre alle fasi della Raccomandazione (si veda oltre la descrizione di dettaglio dei bandi di Lombardia e Calabria).

Degli 87 bandi censiti in fase di Offerta, 72 riguardano misure di politica attiva del lavoro, distribuiti tra tutte le 19 Amministrazioni regionali considerate; 15 bandi prevedono azioni riferibili all'ambito dei percorsi di istruzione, distribuiti in 6 regioni, di cui 4 del Nord Italia (Emilia-Romagna, Lazio, Toscana e Valle d'Aosta) oltre a Marche e Basilicata. Considerando ora nello specifico i bandi relativi all'offerta di politiche attive del lavoro, nel complesso la formazione rappresenta la tipologia di azione più diffusa (44 bandi), con una caratterizzazione specifica sulla formazione professionalizzante che conta 37 avvisi, a fronte della formazione per l'inserimento lavorativo presente in 4 bandi (figura 6.3).

Figura 6.3 Offerta di misure di politica attiva per tipologia di azione (v.a.)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali, 2024

Al netto delle Amministrazioni che non hanno ancora emesso bandi, la formazione professionalizzante è la misura che è stata attuata in quasi tutte le Regioni (fatta eccezione per Friuli-Venezia Giulia, Abruzzo, Basilicata, Calabria, Molise, Sicilia e Sardegna). Per le altre tipologie di azione, il quadro appare a macchia di leopardo:

- l'apprendistato conta 8 bandi in 6 regioni (4 più sviluppate e 2 meno sviluppate);
- i 6 bandi sugli incentivi all'assunzione coprono 5 regioni;
- lo stage è disciplinato da 4 bandi concentrati in Valle d'Aosta e Toscana;
- l'autoimpiego è presente in 3 bandi rispettivamente del Lazio, Basilicata e Calabria.

⁴⁵ Il bando 'Azione strategica Forum regionale giovani' ha dato attuazione alla legge regionale n. 4 del 2022. Il Forum regionale giovani rappresenta uno spazio istituzionale di confronto tra i giovani e l'istituzione regionale. L'obiettivo è favorire una programmazione più inclusiva e innovativa, attraverso la partecipazione delle realtà giovanili più attive nei diversi territori. Il Forum si compone di un massimo di 30 giovani, residenti o domiciliati in Lombardia, di età compresa tra i 18 e i 34 anni.

Analizzando ora i 15 bandi che riguardano l'offerta di azioni riferite all'istruzione, queste si distribuiscono nelle 6 Amministrazioni regionali nel modo seguente:

- i bandi che intervengono sulla dispersione scolastica sono i più numerosi (6), se pur concentrati sostanzialmente in un'unica regione (Lazio);
- 5 bandi disciplinano l'accesso ai percorsi di alta formazione in tre regioni (Toscana, Valle d'Aosta e Marche);
- 3 bandi riguardano i sussidi per l'accesso allo studio e interessano esclusivamente le regioni del Centro-Sud (Marche e Basilicata).

Complessivamente, confrontando quanto previsto nei PR FSE+ con il contenuto dei bandi, si osserva una sostanziale coerenza della programmazione attuativa con quella strategica. In due casi sono stati rilevati dei bandi non esplicitamente riferibili alle azioni/misure programmate, come quelle di alta formazione e di mobilità previste dalla Valle d'Aosta e quelle di formazione permanente messe a bando dall'Emilia-Romagna.

In fase di censimento della programmazione attuativa regionale sono stati inoltre individuati una serie di bandi che presentano elementi di innovatività o perché articolati su più tipologie di intervento, con un'attenzione per specifici target, o perché sperimentano modalità di azione nuove. Di questi, si riportano di seguito le principali caratteristiche:

- la Lombardia ha scelto di avviare nel periodo 2021-2027 le Strategie di Sviluppo urbano sostenibile, finanziate dalle risorse di FESR e FSE+ finalizzate al contrasto delle disuguaglianze in ambiti urbani. Con la D.G.R. 19 settembre 2022, n. 6987, la Regione ha approvato lo schema di Convenzione per l'attuazione delle Strategie che prevede un percorso di co-progettazione con i Comuni e con le comunità locali interessati. L'obiettivo generale è quello di sostenere la rigenerazione sostenibile di contesti urbani caratterizzati da condizioni di fragilità riducendone disuguaglianze materiali e immateriali. Gli interventi riguardano quindi sia le infrastrutture (spazi pubblici, edifici, scuole, abitazioni, servizi) che gli aspetti 'immateriali' (promozione dell'economia urbana, rafforzamento delle competenze, inclusione sociale delle popolazioni più fragili (per età, genere, vulnerabilità));
- il bando della Calabria rilancia nel contesto della Priorità Occupazione giovanile l'esperienza dei Piani locali per il lavoro (PLL), già sperimentata nella passata programmazione, in attuazione della strategia di Integrazione Occupazione/Sviluppo. I Piani locali per il Lavoro intendono rafforzare le potenzialità dei sistemi produttivi locali e di integrare le politiche del lavoro con quelle dello sviluppo. Si

- configurano come strumenti di attuazione delle politiche attive del lavoro atti a favorire adeguati interventi in materia di occupazione e in grado di intercettare le reali potenzialità di miglioramento del territorio oltre che di generare efficienza, competitività, buona occupazione e potenziamento dei sistemi produttivi;
- il Veneto con il bando 'Giovani energie Azioni sperimentali per l'attivazione dei giovani nella definizione del proprio percorso formativo e professionale' finanzia percorsi che prevedono diverse tipologie di interventi e di target, con l'obiettivo di favorire l'autonomia sociale ed economica dei giovani. Sono previste azioni di intercettazione dei giovani inattivi; interventi di orientamento e di formazione su competenze sociali e trasversali; interventi a supporto delle iniziative giovanili; lo scambio tra gli operatori delle politiche giovanili e delle politiche attive per il lavoro per favorire il lavoro in rete; lo sviluppo di un'offerta formativa maggiormente aderente alle esigenze dei destinatari e del mercato del lavoro locale; interventi per favorire il rientro in percorsi formativi dei minori 'in dispersione';
 - in Friuli-Venezia Giulia il bando 'Avviso per la presentazione di candidature per la realizzazione di interventi territoriali a favore di Giovani NEET – AttivaGiovani 2023-2026' prevede la progettazione e la realizzazione di 7 macro-interventi territoriali composti da diverse azioni: progetti formativi rivolti agli operatori; interventi seminariali e di accompagnamento; attività propedeutiche all'attivazione di percorsi di tirocinio a favore di giovani maggiormente vulnerabili;
 - nel Lazio l'avviso pubblico 'Mestieri. Work experience e sperimentazione di strumenti e metodologie per la valorizzazione delle imprese artigiane e il recupero dei mestieri tradizionali del Lazio' prevede percorsi integrati che comprendono la formazione in aula, lo stage formativo presso le imprese artigiane e le PMI, nonché attività di consulenza individualizzata (accompagnamento in uscita) e per il conseguimento del titolo di qualifica professionale.

6.3 Le risorse finanziarie messe a bando

Le risorse finanziarie relative alla Priorità Occupazione giovanile, messe a bando mediante avvisi pubblici nel periodo considerato, sono complessivamente oltre 732 milioni di euro, di questi oltre 17 milioni fanno riferimento a una fonte finanziaria

diversa dal FSE+, in particolare si tratta di risorse PNRR e altre risorse statali/regionali⁴⁶ (tabella 6.1).

Tabella 6.1 Risorse messe a bando per tipologia di fondo (v.a. in euro) e capacità di utilizzo del FSE (val. %)

	Risorse PR FSE+		Risorse avvisi		Capacità di utilizzo FSE+ (val. %) B/A
	Priorità Occupazione giovanile (A)	FSE+ Priorità IV (B)	Altra fonte Priorità IV (C)	Totale B+C	
Più sviluppate	1.591.975.950,00	495.956.008,50	7.685.939,40	503.641.947,90	31,2
Emilia-Romagna	340.000.000,00	155.030.000,00		155.030.000,00	45,6
Friuli-Venezia Giulia	60.240.000,00	5.600.000,00		5.600.000,00	9,3
Lazio	233.000.000,00	59.193.072,50		59.193.072,50	25,4
Liguria	85.000.000,00	27.726.605,00	5.594.616,00	33.321.221,00	32,6
Lombardia*	51.400.000,00	1.400.000,00		1.400.000,00	2,7
Piemonte*	362.221.350,00	46.800.000,00	1.675.631,00	48.475.631,00	12,9
Toscana	191.000.000,00	100.364.366,00	415.692,40	100.780.058,40	52,5
Valle d'Aosta	23.379.600,00	7.534.495,00		7.534.495,00	32,2
Veneto	245.735.000,00	92.307.470,00		92.307.470,00	37,6
In transizione	157.745.000,00	34.752.058,26	1.099.764,52	35.851.822,78	22,0
Abruzzo	61.800.000,00	12.000.000,00		12.000.000,00	19,4
Marche*	44.700.000,00	16.686.870,48	1.099.764,52	17.786.635,00	37,3
Umbria	51.245.000,00	6.065.187,78		6.065.187,78	11,8
Meno sviluppate	849.360.466,00	184.307.827,10	8.763.908,89	193.071.735,99	21,7
Basilicata	33.941.440,00	5.543.324,79		5.543.324,79	16,3
Calabria*	115.624.787,00	41.400,00		41.400,00	0,04
Campania**	144.000.000,00				
Molise**	12.454.480,00				
Puglia**	138.065.150,00				
Sardegna	114.281.199,00	3.000.000,00		3.000.000,00	2,6
Sicilia	290.993.410,00	175.723.102,31	8.763.908,89	184.487.011,20	60,4
Totale	2.599.081.416,00	715.015.893,86	17.549.612,81	732.565.506,67	27,5

*Alcuni avvisi non presentano le risorse finanziarie.

**Nessun avviso pubblicato.

Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali, 2024

⁴⁶ Per 5 avvisi non è stato possibile individuare le risorse finanziarie: 2 avvisi Piemonte, 1 Lombardia, 1 Marche e 1 Calabria.

Considerando solo il FSE+, le risorse messe a bando rappresentano il 27,5% delle risorse programmate nei PR. La capacità di utilizzo è superiore nelle regioni più sviluppate (31,2%), soprattutto in Toscana (52,5%) ed Emilia-Romagna (45,6%), e più bassa nelle regioni in transizione (22%) e meno sviluppate (21,7%). Questo ultimo gruppo si caratterizza da un lato per la presenza di Regioni che nel periodo considerato non hanno pubblicato avvisi (Campania, Molise e Puglia) e dall'altro per la Sicilia che ha messo a bando il 60,4% delle risorse programmate (tabella 6.1).

La tabella 6.2 mostra come si distribuiscono le risorse finanziarie messe a bando tra i due obiettivi specifici, il primo dedicato al miglioramento dell'occupazione (Obiettivo specifico a) e il secondo rivolto alla parità di accesso all'istruzione/formazione (Obiettivo specifico f). Tenendo però conto del fatto che non tutte le amministrazioni hanno previsto nei loro programmi l'Obiettivo f) (cfr. paragrafo 4.2), le scelte di programmazione e attuazione sono simili a eccezione della Calabria che ha programmato entrambi gli obiettivi ma ha pubblicato avvisi solo sull'Obiettivo a).

Tabella 6.2 Risorse (FSE+ e altre risorse) messe a bando della Priorità Occupazione giovani per obiettivo specifico (v.a. in euro)

Risorse PRIORITÀ IV avviso			
	Obiettivo specifico a) per il miglioramento dell'occupazione	Obiettivo specifico f) per la parità di accesso all'istruzione/formazione	Totale
Più sviluppate	366.475.061,07	137.166.886,83	503.641.947,90
Emilia-Romagna	155.030.000,00		155.030.000,00
Friuli-Venezia Giulia	5.600.000,00		5.600.000,00
Lazio	48.600.000,00	10.593.072,50	59.193.072,50
Liguria	9.801.221,00	23.520.000,00	33.321.221,00
Lombardia	1.400.000,00		1.400.000,00
Piemonte	36.475.631,00	12.000.000,00	48.475.631,00
Toscana	16.240.739,07	84.539.319,33	100.780.058,40
Valle d'Aosta	1.020.000,00	6.514.495,00	7.534.495,00
Veneto	92.307.470,00		92.307.470,00
In transizione	21.168.387,78	14.683.435,00	35.851.822,78
Abruzzo	12.000.000,00		12.000.000,00
Marche	3.103.200,00	14.683.435,00	17.786.635,00
Umbria	6.065.187,78		6.065.187,78
Meno sviluppate	15.984.724,79	177.087.011,20	193.071.735,99
Basilicata	4.943.324,79	600.000,00	5.543.324,79
Calabria	41.400,00		41.400,00
Campania	-	-	-
Molise	-	-	-
Puglia	-	-	-
Sardegna		3.000.000,00	3.000.000,00
Sicilia	11.000.000,00	173.487.011,20	184.487.011,20
Totale	403.628.173,64	328.937.333,03	732.565.506,67

Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali, 2024

Analizzando le risorse nel complesso (FSE+ e altre risorse), è interessante notare come, in questa prima fase, se in generale gli avvisi prevedano un ammontare di risorse maggiori sull'obiettivo rivolto al miglioramento dell'occupazione, a livello regionale sussistano differenze nelle scelte di programmazione attuativa tra regioni più sviluppate e meno sviluppate, nella misura in cui le prime hanno dato priorità all'obiettivo più orientato alle azioni di attivazione e occupabilità, mentre le seconde (in modo particolare la Sicilia) si sono concentrate quasi esclusivamente su azioni più orientate a colmare i gap nei percorsi di istruzione.

L'analisi della distribuzione delle risorse messe a bando, secondo le fasi della Raccomandazione, mette in evidenza come la maggior parte delle risorse si polarizzano sull'Offerta⁴⁷. Nello specifico, le misure di politica attiva del lavoro prevedono finanziamenti in tutte le Regioni che hanno emanato avvisi, con un ammontare finanziario pari a quasi 700 milioni di euro; per le azioni riferibili all'ambito dell'istruzione, le risorse messe a bando ammontano a più di 31,7 milioni; in questo caso le regioni coinvolte sono solo sei, con Toscana e Lazio che si distinguono per aver stanziato ingenti somme (tabella 6.3).

Tabella 6.3 Risorse (FSE+ e altre risorse) messe a bando per fase dell'Offerta e Regione (v.a. in euro)

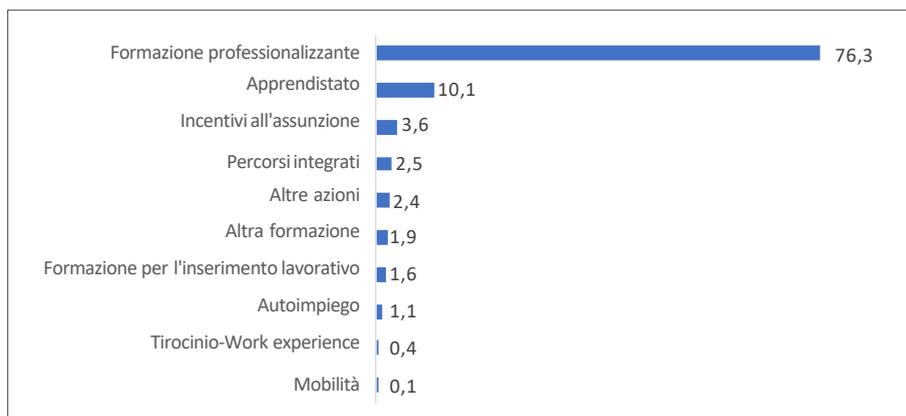
Regioni	Offerta Politiche attive del lavoro	Offerta Istruzione	Totale
Più sviluppate	476.167.452,90	26.074.495,00	502.241.947,90
Emilia-Romagna	151.030.000,00	4.000.000,00	155.030.000,00
Friuli-Venezia Giulia	5.600.000,00		5.600.000,00
Lazio	51.143.072,50	8.050.000,00	59.193.072,50
Liguria	33.321.221,00		33.321.221,00
Lombardia			0,00
Piemonte	48.475.631,00		48.475.631,00
Toscana	89.030.058,40	11.750.000,00	100.780.058,40
Valle d'Aosta	5.260.000,00	2.274.495,00	7.534.495,00
Veneto	92.307.470,00		92.307.470,00
In transizione	30.748.622,78	5.103.200,00	35.851.822,78
Abruzzo	12.000.000,00		12.000.000,00
Marche	12.683.435,00	5.103.200,00	17.786.635,00
Umbria	6.065.187,78		6.065.187,78
Meno sviluppate	192.471.735,99	600.000,00	193.071.735,99
Basilicata	4.943.324,79	600.000,00	5.543.324,79
Calabria	41.400,00		41.400,00
Campania	-	-	-
Molise	-	-	-
Puglia	-	-	-
Sardegna	3.000.000,00		3.000.000,00
Sicilia	184.487.011,20		184.487.011,20
Totale	699.387.811,67	31.777.695,00	731.165.506,67

Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali, 2024

⁴⁷ Fatta eccezione per il bando della Lombardia riconducibile alla fase del Coinvolgimento (1,4 milioni).

Per quanto riguarda le misure di politica attiva del lavoro, l'intervento maggiormente finanziato è la formazione professionalizzante, che copre complessivamente il 76,3% delle risorse messe a bando; seguono l'apprendistato (10,1%) e l'incentivo occupazionale (3,6%); le risorse dedicate alle altre azioni non superano il 3% (figura 6.4). Per quanto riguarda la tipologia di risorse, le fonti finanziarie diverse dal FSE+, nello specifico PNRR e altre risorse regionali e statali, rappresentano fondi aggiuntivi soprattutto per la formazione professionalizzante, e in minor misura per l'apprendistato e i percorsi integrati.

Figura 6.4 Risorse (FSE+ e altre risorse) messe a bando per tipologia di azione di PAL (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali, 2024

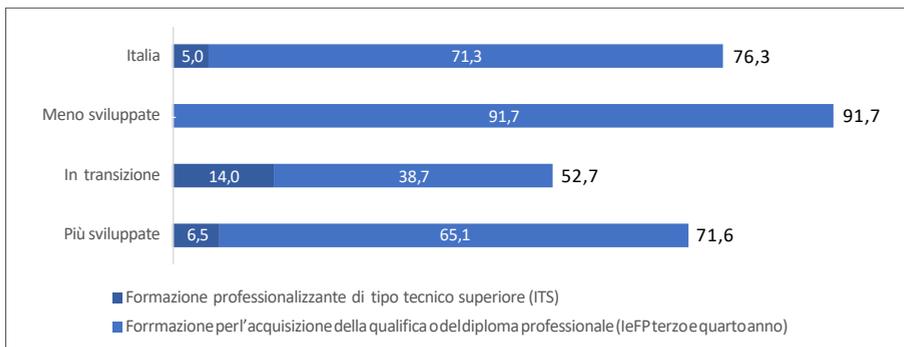
Per quanto attiene la formazione professionalizzante, che assorbe la maggior parte delle risorse messe a bando, l'analisi territoriale mette in evidenza come nelle Regioni meno sviluppate⁴⁸ questa percentuale è pari al 91,7% e in quelle più sviluppate⁴⁹ al 71,6%, mentre nelle Regioni in transizione⁵⁰ poco più della metà delle risorse (52,7%) è dedicata agli interventi formativi professionalizzanti. Le attività maggiormente finanziate nell'ambito della formazione professionalizzante sono i percorsi formativi per l'acquisizione della qualifica o del diploma professionale (IeFP terzo e quarto anno). Questo è vero soprattutto per le Regioni meno sviluppate dove tutte le risorse sono dedicate ai percorsi di istruzione e formazione professionale; mentre nelle altre Regioni una quota di risorse, seppur minima, è destinata a una formazione professionalizzante di tipo tecnico superiore (ITS) (figura 6.5).

⁴⁸ Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia.

⁴⁹ Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto.

⁵⁰ Abruzzo, Marche, Umbria.

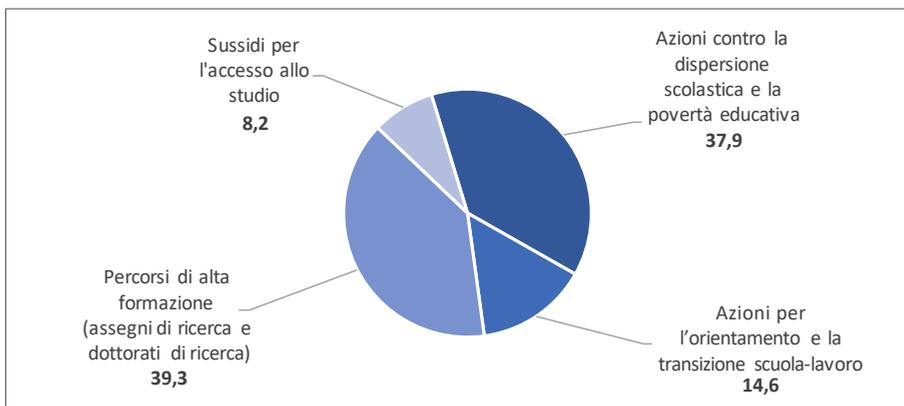
Figura 6.5 Risorse (FSE+ e altre risorse) messe a bando sulla formazione professionalizzante per ripartizione geografica e tipo di formazione (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali, 2024

Per quanto riguarda le risorse stanziare su interventi relativi all'istruzione, il 39,3% finanzia percorsi di alta formazione (assegni di ricerca e dottorati di ricerca) e il 37,9% fa riferimento ad azioni contro la dispersione scolastica e la povertà educativa. Le restanti risorse si dividono tra le azioni per l'orientamento e la transizione scuola-lavoro (14,6%) e i sussidi per l'accesso allo studio (8,2%) (figura 6.6).

Figura 6.6 Distribuzione delle risorse messe a bando per tipologia di azione di istruzione (val. %)



Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali, 2024

L'analisi per categorie di regioni fa emergere una differenza territoriale nella distribuzione delle risorse messe a bando: nelle Regioni più sviluppate la maggior parte delle risorse sono collocate su azioni contro la dispersione scolastica e la povertà educativa (46,2%), nelle Regioni in transizione sui percorsi di alta formazione (60,8%) e nelle Regioni meno sviluppate la totalità delle risorse è concentrata sui sussidi per l'accesso

allo studio (tabella 6.4).

Tabella 6.4 Risorse (FSE+ e altre risorse) messe a bando per tipologia di azione di istruzione (v.a. e val. %) e ripartizione geografica (val. %)

Tipologie di azione	Risorse		Ripartizione geografica		
	v.a. in euro	%	Più sviluppate	In transizione	Meno sviluppate
Azioni contro la dispersione scolastica e la povertà educativa	12.050.000,00	37,9	46,2		
Azioni per l'orientamento e la transizione scuola-lavoro	4.650.000,00	14,6	17,8		
Percorsi di alta formazione (assegni di ricerca e dottorati di ricerca)	12.477.695,00	39,3	36,0	60,8	
Sussidi per l'accesso allo studio	2.600.000,00	8,2		39,2	100,0
Totale complessivo	31.777.695,00	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Inapp su dati regionali, 2024

6.4 Lo stato di attuazione della Priorità Occupazione giovanile

Qui di seguito si propone un'analisi sull'avanzamento finanziario dei Programmi regionali FSE+, attraverso i dati che le Autorità di gestione sono tenute a trasmettere alla Commissione europea, in adempimento dell'articolo 42 del Regolamento (UE) 1060/2021 (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2021c). I dati trasmessi si riferiscono al numero di operazioni selezionate, al loro costo totale ammissibile, al contributo dei fondi e alle spese totali ammissibili dichiarate dai beneficiari all'Autorità di gestione. La tabella 6.5 riporta i dati aggiornati a settembre 2024. A partire dai dati trasmessi sono stati calcolati due indicatori: la capacità di impegno, data dal rapporto tra il costo ammissibile e la dotazione finanziaria, e la capacità di spesa, data dal rapporto tra l'importo totale delle spese e la dotazione finanziaria. A livello nazionale, la Priorità Occupazione giovanile registra una capacità di impegno pari a 22,6%, anche se sono le Regioni più sviluppate a dimostrare una maggiore efficienza (32%) e, in particolare, Piemonte (50,3%), Veneto (43,2%) e Toscana (39,4%). Performance più basse si registrano per le Regioni in transizione (18,1%) e le Regioni meno sviluppate (7,4%). In particolare, per Molise, Campania e Puglia non è stato possibile quantificare gli indicatori dal momento che non hanno avviato la programmazione attuativa.

L'indicatore sulla capacità di spesa registra una bassa performance con un valore pari a 7,6%, Rispetto a tale valore le Regioni con una maggiore capacità di spesa sono Veneto (19,7%), Marche (17,9%), Emilia-Romagna (14,1%) e Piemonte (13,8%). Tra le Regioni meno sviluppate la Calabria (8,6%) fa registrare un dato superiore alla media della macro-area (1,3%).

Tabella 6.5 Stato di attuazione dei PR FSE+ Priorità Occupazione giovanile (v.a. in euro e val. %)

Regioni	Dotazione finanziaria totale (FSE+ e contributo nazionale, v.a.) A	Costo totale ammissibile operazioni selezionate (v.a.) B	Importo totale spese ammissibili dichiarate dai beneficiari (v.a.) C	B/A (val. %)	C/A (val. %)
Più sviluppate	1.572.760.950,00	502.736.455,96	181.882.647,32	32,0	11,6
Piemonte	362.221.350,00	182.028.866,05	50.105.219,70	50,3	13,8
Valle d'Aosta	23.379.600,00	4.455.880,30	0,00	19,1	0,0
Lombardia	51.400.000,00	2.685.000,00	0,00	5,2	0,0
Veneto	245.735.000,00	106.164.610,49	48.394.817,68	43,2	19,7
Friuli-Venezia Giulia	60.240.000,00	17.568.994,00	6.367.819,03	29,2	10,6
Liguria	85.000.000,00	15.259.700,48	8.651.801,04	18,0	10,2
Emilia-Romagna	340.000.000,00	69.163.552,89	47.849.774,62	20,3	14,1
Toscana	171.785.000,00	67.674.751,83	3.910.676,10	39,4	2,3
Lazio	233.000.000,00	37.735.099,92	16.602.539,15	16,2	7,1
In transizione	179.445.000,00	32.492.877,32	9.201.602,32	18,1	5,1
Umbria	51.245.000,00	6.002.822,78	1.179.048,91	11,7	2,3
Marche	44.700.000,00	15.305.751,76	8.022.553,41	34,2	17,9
Abruzzo	83.500.000,00	11.184.302,78	0,00	13,4	0,0
Meno sviluppate	911.074.752,62	67.651.308,68	11.485.615,60	7,4	1,3
Molise	12.454.480,00	0,00	0,00	0,0	0,0
Campania	205.714.286,00	0,00	0,00	0,0	0,0
Puglia	138.065.150,00	0,00	0,00	0,0	0,0
Basilicata	33.941.440,00	6.103.324,80	0,00	18,0	0,0
Calabria	115.624.787,62	22.579.810,76	9.975.940,29	19,5	8,6
Sicilia	290.993.410,00	28.977.098,52	0,00	10,0	0,0
Sardegna	114.281.199,00	9.991.074,60	1.509.675,31	8,7	1,3
Totale	2.663.280.702,62	602.880.641,96	202.569.865,24	22,6	7,6

Fonte: elaborazioni Inapp su dati SFC 2021, dati aggiornati al 30 settembre 2024

Conclusioni e proposte per la valutazione

Il Rapporto ha impostato un'attività di monitoraggio delle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani in un contesto politico e normativo in rapido cambiamento. Come è diffusamente trattato nel testo, da un lato il quadro europeo si è arricchito nel 2020 di una nuova Raccomandazione sulla Garanzia Giovani rafforzata, con una attenzione particolare alla qualità dell'offerta di politiche attive e alla stabilità dell'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro; dall'altro lato il nuovo quadro di governance delle misure di politica attiva rivolte ai giovani in Italia ha visto un rafforzamento dell'autonomia regionale all'interno dei PR FSE+ rispetto al quadro disegnato dal PON IOG nella precedente programmazione. Inoltre, anche nel contesto del PNRR italiano, il target giovani rappresenta una delle tre priorità trasversali a tutte le misure programmate (insieme alle donne e al Mezzogiorno).

L'analisi parte dal considerare come gli andamenti demografici in atto nel nostro Paese si ripercuotono sulla partecipazione dei giovani alle politiche attive e al mercato del lavoro. La combinazione di una bassa fecondità e dell'allungamento della speranza di vita ha avuto come effetto, da un lato un graduale aumento degli anziani e, dall'altro, una contrazione dei giovani. Questo ha condotto il Paese verso un progressivo invecchiamento. Nel 2023 i giovani under 35 rappresentano il 32,9% della popolazione italiana a fronte del 37,4% della media europea (-4,5 p.p.). Sono soprattutto le regioni del Sud ad essere colpite da questi cambiamenti demografici a causa della maggiore attrattività dei territori del Nord e dei processi migratori non controbilanciati dai flussi in entrata. Anche il livello di istruzione presenta molte disparità territoriali. In Italia nel 2023, sebbene ci sia stato un miglioramento rispetto al 2019, il Mezzogiorno continua a presentare valori sotto la media nazionale: il 26% dei giovani del Sud e il 22,9% delle Isole tra i 25 e i 34 anni ha un diploma di laurea o un titolo di tipo terziario contro il 35,5% del Centro e il 33,4% e il 32,3% del Nord-Ovest e Nord-Est rispettivamente. A ciò si aggiungono: il tasso di espatrio dei laureati

di 25-34 anni, che nel nostro Paese mostra un preoccupante trend in aumento, passando dal 38,7% nel 2019 al 50,6% nel 2022, avendo evidenti ripercussioni sul potenziale di crescita del nostro Paese; l'andamento dei NEET 15-29enni (giovani che non lavorano e non studiano) che ha avuto sì un'evoluzione positiva, passando dal 22,1% nel 2019 al 16,1% nel 2023, ma il cui volume risulta ancora troppo elevato rispetto agli altri Paesi europei.

L'analisi delle caratteristiche dei giovani presi in carico nel biennio 2022-23 è stata, inoltre, un'occasione per riconsiderare il funzionamento dell'intero sistema delle politiche attive rivolte ai giovani in una fase di avvio della riforma attraverso il Programma GOL e la contemporanea riduzione di peso della Garanzia Giovani, così come impostata dal PON IOG nel 2014. I 'giovani' sono stati classificati in 4 gruppi, che si distribuiscono su un ampio spettro di profili di forza e/o vulnerabilità rispetto a un inserimento occupazionale di qualità. Uno dei tratti più interessanti emersi dall'analisi riguarda la differenza tra gli esiti occupazionali di questi gruppi: l'occupazione dei giovani *work ready* si accompagna spesso ad occasioni di lavoro a tempo determinato, mentre un'occupazione più stabile è più frequente tra coloro che hanno avuto un'esperienza di tirocinio.

Il maggiore sforzo contenuto nel Rapporto è stato quello di aver raccolto, elaborato e sistematizzato tutte le informazioni disponibili al momento riguardanti le misure di politica attiva rivolte ai giovani, seguendo l'impostazione della Garanzia Giovani rafforzata, che fa riferimento alle quattro fasi descritte nel testo (Mappatura, Coinvolgimento, Preparazione e Offerta supportate dai Facilitatori trasversali). Considerati i generali ritardi nell'attuazione dei programmi di FSE+ per il periodo 2021-27, ma in particolare quelli relativi al PN GDL che al momento in cui si scrive risulta essere in fase di riprogrammazione (con alcune delle Priorità, tra cui la 1 che riguarda l'occupazione giovanile, ancora in fase di partenza), i dati presentati non possono che limitarsi a delineare il disegno delle policy regionali e gli orientamenti che va assumendo la programmazione attuativa delle Regioni. Si tratta pertanto di un Rapporto che imposta un lavoro che troverà degli sviluppi ulteriori man mano che l'attuazione prenderà una forma più consistente in termini di misure effettivamente avviate, di partecipanti raggiunti, e successivamente di risultati conseguiti in termini occupazionali.

Alcune indicazioni significative già emergono da questa prima analisi. In primis il fatto che lo sforzo regionale, in termini di strategie di policy, avviato con ampie differenze territoriali, si va concentrando sulla quarta fase della Garanzia Giovani rafforzata, vale a dire la fase dell'offerta di politiche attive, in continuità con la

precedente programmazione. Residuali appaiono gli interventi che si collocano nelle fasi precedenti di Mappatura, Preparazione e Coinvolgimento, importanti per agire sulla struttura dell'offerta di politiche e servizi con l'obiettivo di rafforzarli e/o svilupparli. Una discreta attenzione da parte delle Regioni è dedicata a sviluppare le reti e i partenariati, che rappresentano i c.d. 'Facilitatori trasversali' nell'assetto della nuova Garanzia Giovani. Si rileva inoltre una forte eterogeneità tra Regioni, soprattutto in termini di diversificazione delle azioni programmate: le Regioni del Mezzogiorno hanno infatti valorizzato un più ampio ventaglio di interventi, rispetto a quelle del Nord.

Nel dettaglio delle misure di politica attiva, e osservando la programmazione attuativa, si conferma la maggiore valorizzazione della formazione (il 76,3% delle risorse finanziarie messe a bando), soprattutto di quella professionalizzante. Si tratta di una misura attuata nella forma di percorsi formativi per l'acquisizione della qualifica o del diploma professionale. I restanti avvisi riguardano sia misure di politica attiva, quali apprendistato, tirocini, incentivi alla creazione di impresa, sia misure riconducibili a precorsi di istruzione.

Il quadro, seppur parziale, restituisce indicazioni rispetto al peso che viene attribuito dalle Regioni alle singole fasi, che, lo si ricorda, si basano sull'importanza di rispondere in maniera personalizzata ai bisogni dei giovani, partendo da un'attenta mappatura e poi proseguendo con azioni di sensibilizzazione e comunicazione mirata, prima di arrivare a definire l'offerta delle singole misure. L'analisi dell'attuazione negli stadi più avanzati dei Programmi di FSE+ potrà fornire ulteriori elementi di riflessione su questo punto e in questa stessa direzione sarà utile approfondire le esperienze regionali, segnalate nel Rapporto, che insistono sulle fasi propedeutiche e a sostegno dell'offerta di misure di politica attiva.

A un livello sovraordinato rispetto allo specifico delle politiche per l'occupazione giovanile, si collocano altri fenomeni che, in maniera indiretta, potranno avere impatti sugli approcci e sui metodi di osservazione delle policy. Uno di questi riguarda il mutato rapporto dei giovani con il lavoro. È chiaro che il quadro fin qui presentato non può fornire risposte a questo importante tema che presenta evidenti implicazioni sociologiche, ma la dimensione delle politiche pubbliche dovrebbe contenere e rilanciare i fenomeni sociali in atto con misure adeguate e uno dei compiti del monitoraggio e della valutazione è proprio quello di individuare ambiti di miglioramento e fornire indicazioni al decisore pubblico.

Le imprese si stanno interrogando su come è cambiato il rapporto dei giovani con il lavoro e sono disponibili indagini di varia natura che offrono spunti di riflessione

sul tema, in particolare su come attrarre i giovani nei diversi contesti organizzativi. Per i giovani più istruiti, tra le richieste espresse circa il lavoro sono spesso anteposti aspetti considerati apparentemente accessori (la conciliazione, la possibilità di viaggiare) rispetto a variabili più collegate al contenuto del lavoro (come, ad esempio la crescita professionale). Il lavoro “tende a modificarsi nelle nuove generazioni in un valore ‘periferico’ o, quantomeno, in un valore ‘condizionato’. Ciò significa che esso è considerato realmente importante solo ‘a condizione che’ sia in grado di garantire alle persone il rispetto di una serie di requisiti (espressività, conciliazione, individualismo) considerati chiave dai giovani” (Istud 2008, 7-9). Aspetti questi che vengono anche ricondotti a un problema di qualità del lavoro, un bene scarso in un Paese come l’Italia caratterizzato da ridotti investimenti nelle risorse umane (Bertolini e Goglio 2023). Vi è inoltre da considerare il tema della conciliazione lavoro-vita privata: un valore condizionato o piuttosto un punto di debolezza nel percorso dei giovani verso la genitorialità? Sono molti gli studi che evidenziano come le politiche di conciliazione siano ancora deboli e come ciò favorisca l’abbandono del lavoro delle giovani mamme (Rizza 2023).

Anche gli studi sulle cosiddette ‘grandi dimissioni’ prendono a riferimento il cambiamento in atto rispetto alla dimensione del lavoro, cercando in tal modo di spiegare il fenomeno che ha portato molte persone a dimettersi dai propri lavori (Coin 2023). Altre analisi e ricerche indagano la cosiddetta Generazione Z, una definizione che indica i giovani nati dal 1997, un gruppo che nei prossimi anni avrà un peso consistente tra i lavoratori e che le aziende oggi faticano a intercettare e comprendere (Iacchi e Rotondi 2020). Anche in questo caso emerge come alcuni aspetti dell’organizzazione del lavoro diventino centrali e condizionino le loro scelte: opportunità di sviluppo, benefit e flessibilità. Un buon equilibrio tra lavoro e vita privata diventa per loro un elemento cruciale nella scelta. Una sintesi delle caratteristiche e dei comportamenti rispetto al lavoro di questo gruppo di giovani è rintracciabile in varie ricerche effettuate recentemente (Casano e Seghezzi 2021; D’Ingeo *et al.* 2024): sono istruiti; sono attenti a tematiche come l’inclusione e la responsabilità sociale; sono decisi a trovare un equilibrio tra vita professionale e vita privata; sono meno inclini ad accettare l’idea di sacrificare il proprio benessere per il lavoro e preferiscono flessibilità oraria e modelli di lavoro ibrido; si aspettano di lavorare con tecnologie all’avanguardia; hanno una mentalità imprenditoriale; molti scelgono percorsi di lavoro alternativi, come il *freelancing* e l’imprenditoria, in modo permanente; non tollerano gli ambienti troppo autoritari; si aspettano dalle imprese una maggiore attenzione a valori come l’etica e la sostenibilità ambientale.

Questi giovani, con le loro scelte, probabilmente influenzeranno il mercato del lavoro italiano alimentando dei cambiamenti, portando con sé nuove priorità e valori e sfidando i modelli tradizionali. La loro attenzione per la flessibilità, la crescita personale, la sostenibilità e l'innovazione sta obbligando molte aziende italiane a ripensare i propri modelli di gestione e le proprie offerte di lavoro. A fronte di questa tensione verso l'innovazione e la flessibilità da parte dei giovani, l'offerta delle misure di politica attiva è ancora molto statica e orientata a supportare il rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato⁵¹ e questo richiederà un progressivo riallineamento delle politiche pubbliche.

Nel quadro di questa riflessione, il tema delle politiche pubbliche rivolte ai giovani e la necessità di valutare il loro impatto diventano centrali.

A dimostrazione di ciò si vuole qui richiamare quanto fatto dal Ministero delle Politiche giovanili⁵² nel 2022: per stimolare la Pubblica amministrazione italiana a considerare la centralità del tema generazionale e valutare gli impatti delle politiche pubbliche sui giovani, è stato istituito il Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE), finalizzato all'analisi e alla verifica sistematica dell'impatto delle politiche, dei programmi e dei progetti destinati direttamente o indirettamente ai giovani. Il Ministro, con decreto ministeriale dell'8 luglio 2022, adotta le Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche messe a punto dal suddetto Comitato. Il documento, a cui si rimanda per una presa visione di dettaglio, distingue quattro aree da sottoporre ad osservazione in cui si manifestano gli effetti delle politiche:

1. Educazione: effetti sul livello di accesso e di efficacia dei percorsi di educazione, formazione e ricerca dei giovani e sul grado di transizione scuola-università;
2. Lavoro: effetti sul livello di accesso, da parte dei giovani, al lavoro e alle condizioni di sicurezza sociale stabilite dal Pilastro europeo dei diritti sociali; effetti sul livello di auto-impiego o di creazione di impresa da parte dei giovani;
3. Inclusione: effetti sul livello di inclusione sociale dei giovani e delle famiglie, sul miglioramento della condizione abitativa e sul raggiungimento dei target 8.6 e 8b di Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile nonché per l'ottemperanza delle Raccomandazioni del Semestre europeo;
4. Benessere: effetti sulla condizione psicologica e fisica dei giovani.

⁵¹ Qualche novità è stata introdotta dal PN GDL 2021-2027, che introduce misure di incentivo per la promozione del lavoro autonomo in maniera più significativa rispetto alla precedente programmazione.

⁵² Occorre qui specificare che il Ministero delle Politiche giovanili era stato istituito con il Governo precedente all'attuale. Da ottobre 2022, infatti, il nuovo Governo istituisce il Ministero per lo Sport e i giovani, Dipartimento per le Politiche giovanili e il servizio civile.

Le Linee guida introducono una visione della valutazione di impatto molto ampia, che tiene insieme le varie dimensioni delle policy, nei vari stadi (*ex ante*, *on going*, *ex post*) e che include anche diversi fattori da valutare, tra cui la qualità delle stesse politiche giovanili. Lo strumento operativo è la Valutazione impatto generazionale (VIG), che di fatto dà attuazione allo Youth Test (European Youth Forum 2024), progettato per valutare l'impatto sui giovani di tutte le politiche della UE. Il test si basa su cinque Pilastri:

- valutazione della pertinenza di qualsiasi proposta legislativa rispetto ai giovani;
- coinvolgimento significativo con stakeholders rappresentanti dei giovani, compresi esperti che lavorano sui temi in questione;
- valutazioni d'impatto dei progetti di proposta;
- misure di mitigazione nei casi in cui vi siano avversità nei confronti di gruppi di giovani, con particolare attenzione a coloro che vivono in situazioni vulnerabili;
- trasparenza - pubblicazione dei risultati dell'EU Youth Test.

La VIG si basa sui principi già indicati nelle Linee guida per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche. È uno strumento che può essere applicato a livello nazionale, ma anche locale. Il primo, significativo, esperimento locale di implementazione di questa metodologia valutativa è stato avviato nel 2023 nel Comune di Parma attraverso un lavoro di approfondimento, analisi e mappatura delle misure e dei propositi contenuti nel Documento unico di programmazione dell'ente. Seguendo l'esempio positivo del Comune di Parma, anche il Comune di Bologna e la Regione Emilia-Romagna hanno promosso analoghe iniziative (Monti 2024).

Anche se la sua applicazione rimane di fatto limitata ad alcuni contesti, la VIG offre alcuni spunti di metodo perfettamente in linea con l'impianto della nuova Raccomandazione europea, che sarà necessario considerare con più attenzione, o avviare *ex novo*, rispetto agli esercizi precedenti (si veda per tutti Ciampi *et al.* 2015) nel delineare il monitoraggio e la valutazione della Garanzia Giovani rafforzata in Italia, obiettivo questo che il presente lavoro intende perseguire.

Gli ambiti che richiedono di impostare e sviluppare nuovi percorsi di valutazione, a partire sia dalle considerazioni avanzate nel lavoro, sia dagli elementi di contesto fin qui richiamati, riguardano:

- l'efficacia della formazione. La formazione rappresenta la misura di politica attiva che coinvolge la platea di giovani più distanti dal mercato del lavoro (bassi livelli di istruzione, età adulta, donne). L'incidenza della formazione in questo gruppo rimane ancora bassa, soprattutto nelle situazioni più difficili. È quanto mai importante ampliare l'incidenza e valutare l'efficacia rispetto all'inserimento

occupazionale. Per queste ragioni le analisi valutative sull'efficacia della formazione per questi target sono cruciali nell'ambito del sistema delle politiche attive e della nuova Garanzia Giovani;

- l'attenzione ai divari territoriali tra il Nord e il Sud del Paese. Questo è un elemento di attenzione che emerge da tutte le analisi effettuate, da quella demografica a quella delle caratteristiche dei giovani presi in carico, fino al monitoraggio della programmazione attuativa. I dati indicano che questo divario è destinato ad aumentare e rischia di alimentare circoli viziosi (ridotta quota di disoccupati a cui è possibile erogare PAL – bassi livelli di occupabilità – incremento dello stock di disoccupati all'interno dei Servizi per il lavoro) che andranno certamente monitorati con attenzione;
- la personalizzazione dell'offerta. L'universo giovanile appare molto variegato ed è opportuno, per poter cogliere bisogni e necessità dei gruppi, approntare ulteriori strumenti di conoscenza in grado di cogliere le diversità, anche a un livello micro. Le analisi intersezionali possono venire in aiuto;
- le modalità di coinvolgimento degli stakeholder e delle associazioni giovanili nella definizione delle politiche e delle misure di politica attiva, avendo a riferimento gli strumenti già definiti nell'ambito delle *Youth Test*;
- il ruolo delle reti, dei partenariati e dell'economia sociale nell'intercettare i segmenti di giovani più problematici e distanti dal mercato del lavoro (i cosiddetti fattori abilitanti della Garanzia Giovani rafforzata). Si tratta di valutare l'efficacia delle reti e delle partnership che si stanno strutturando a livello territoriale ai fini dell'inclusione dei giovani NEET nei percorsi di politica attiva. Si tratta di una valutazione di tipo innovativo, in linea con il modello proposto dalla Garanzia Giovani rafforzata, che può trarre ispirazione dai modelli teorici utilizzati per valutare i networks: connettività, salute e risultati.

Appendice 1

Nota metodologica del capitolo 2

Le analisi del capitolo 2 utilizzano le informazioni presenti nel Sistema Informativo Unitario (SIU) del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali al 30 ottobre 2024.

L'universo di riferimento è dato dai giovani in età 16-29 anni che nel biennio 2022-2023 hanno sottoscritto un Patto di servizio presso un Servizio pubblico per l'impiego. Più nel dettaglio, le informazioni relative ai giovani sono tratte da quattro tabelle del SIU:

- scheda anagrafico professionale (SAP), per le sezioni relative alle informazioni anagrafiche (genere, età, cittadinanza) e alle politiche attive del lavoro (PAL). Per le PAL si è considerata la sezione 6 della SAP che identifica anche, attraverso opportuni codici, l'iscrizione dell'individuo ai programmi Garanzia Giovani e Garanzia Occupabilità dei Lavoratori. Da questa sezione è stato possibile selezionare l'universo di riferimento dell'analisi, considerando le persone che hanno un Patto di servizio registrato in SAP con data di inizio nel periodo di riferimento e con la condizione che la persona a quella data non abbia già compiuto il trentesimo anno di età;
- la tabella relativa alla profilazione quantitativa del giovane che raccoglie le informazioni che entrano nel modello probabilistico di stima dei livelli di profiling dell'individuo. In questa tabella sono state estratte le informazioni relative al titolo di studio, alla condizione occupazionale dell'anno precedente, le informazioni relative alla famiglia di appartenenza (presenza di figli, numero di componenti), le informazioni sulle esperienze lavorative nei due anni precedenti, oltre che l'informazione puntuale sull'indice di profiling calcolato. Quest'ultimo è un indice che varia su di una scala continua da 0 a 1 identificando situazioni con basso rischio di disoccupazione (valori vicini allo 0) fino ad arrivare a situazioni con più alto rischio di disoccupazione (valori vicini a 1). Un aspetto importante ai fini dell'analisi è stato l'avvio del Programma GOL nel corso del

2022. Tra le novità del Programma vi è l'implementazione di un nuovo sistema di assessment dell'individuo, propedeutico alla stipula del patto di servizio (attività A02 della SAP). Tale sistema si compone di due parti: un modello quantitativo di profilazione statistica, e un assessment qualitativo basato sulla compilazione di un questionario somministrato dall'operatore/trice dei servizi per l'impiego;
- la tabella delle Dichiarazioni di Immediata disponibilità al lavoro (DID) dalla quale si è calcolata la durata della disoccupazione dell'individuo alla data di presa in carico. La tabella DID registra tutti gli eventi trasmessi relativi a una specifica (identificata da un codice univoco) dichiarazione di disponibilità: dal primo inserimento e conferma (stato I e C), agli stati successivi che possono riferirsi alla sospensione (S – nel caso di occupazione) o alla revoca (R). La durata della disoccupazione è calcolata analiticamente considerando i giorni in cui la DID è in stato attivo (I, C) dalla data del suo inserimento fino alla data di presa in carico. Lo stato 'S' blocca il conteggio dell'anzianità ma non determina l'uscita dell'individuo dalla condizione di disoccupazione, mentre lo stato 'R' determina l'uscita dell'individuo dalla condizione di disoccupato amministrativo. Dallo stato 'S' la DID può passare nuovamente allo stato 'I' o 'C' laddove intervenga la cessazione del rapporto di lavoro senza che sia intervenuta una revoca;
 - la tabella relativa ai rapporti di lavoro alle dipendenze inseriti all'interno dell'archivio delle Comunicazioni obbligatorie del MLPS. Dalla tabella dei rapporti di lavoro sono state estratte informazioni relative all'esistenza di rapporti di lavoro attivi alla data di osservazione (30/10/2024), e con riferimento all'intero periodo di osservazione successivo al Patto di servizio, l'attivazione di contratti di lavoro a tempo indeterminato, l'attivazione di contratti di lavoro in somministrazione, l'attivazione di contratti di lavoro a tempo parziale. Da queste informazioni sono stati calcolati alcuni indicatori commentati nelle analisi.

Il capitolo utilizza una chiave di lettura basata sulla classificazione dei giovani in quattro gruppi. Tale classificazione è il risultato di una scelta ragionata, che mette in relazione più dimensioni: l'età, il titolo di studio, la durata della disoccupazione, la presenza o meno di esperienze lavorative pregresse, livello di profiling. Nello schema che segue vi è il dettaglio analitico rispetto alle condizioni che soddisfano i quattro raggruppamenti.

Gruppo 1	<p>Disoccupato da almeno 6 mesi; Senza rapporti di lavoro alle dipendenze nei due anni precedenti; Licenza media oppure fino al diploma scuola secondaria superiore se di età superiore a 21 anni; (se non già appartenente al gruppo 2): tutti i giovani con un indice di profilazione superiore al valore mediano che siano o disoccupati da almeno 6 mesi o che siano privi di esperienze lavorative (lavoro dipendente) nei due anni precedenti.</p>
Gruppo 2	<p>Condizione anno precedente Studente e:</p> <ul style="list-style-type: none"> • titolo di studio licenza media ed età inferiore a 18 anni; • titolo di studio scuola secondaria superiore ed età inferiore a 22 anni; • titolo di studio universitario ed età inferiore a 26 anni.
Gruppo 3	Residuale: non appartenenti a nessuno dei gruppi 1, 2 e 4.
Gruppo 4	Se non già appartenenti ai gruppi 1 e 2: persone con precedenti esperienze lavorative (lavoro dipendente) e indice di profiling non superiore al valore mediano.

Appendice 2

Le banche dati della programmazione regionale FSE+ e degli avvisi/bandi regionali FSE+

La banca dati dei Programmi regionali di FSE+ (PR FSE+) relativi alla Programmazione 2021-2027 è stata costruita a partire dai documenti programmatori regionali nella loro prima adozione, senza tener conto delle successive modifiche. All'interno della banca dati sono state raccolte le informazioni relative alle azioni programmate in riferimento alla sola priorità rivolta specificatamente ai giovani.

Le variabili inserite nel dataset possono essere raggruppate in tre sezioni come di seguito riportato:

1. Programma regionale:
 - a. Regione;
 - b. Data di approvazione del PR;
 - c. Fondo (FSE+ o Plurifondo FESR/FSE+).
2. Azioni programmate:
 - a. Obiettivo specifico (a, f);
 - b. Tipologia di azione (di sistema o rivolta ai giovani);
 - c. Fase/ facilitatori trasversali della Garanzia Giovani rafforzata;
 - d. Tipologia di intervento.
3. Risorse finanziarie:
 - a. Totale risorse FSE+;
 - b. Risorse Priorità Occupazione giovanile;
 - c. Risorse per Obiettivo specifico (a, f);
 - d. Risorse per Settore di intervento.

Il primo gruppo di variabili (1. Programma regionale) raccoglie informazioni di carattere amministrativo relative al Programma, in termini di Autorità di gestione (Regione), data di approvazione da parte della Commissione europea e fonte di finanziamento.

Il secondo gruppo di variabili (2. Azioni programmate) approfondisce le informazioni relative agli interventi programmati. Per ciascuna azione sono state raccolte tutte le informazioni relative all'Obiettivo specifico di riferimento (a, f), alla tipologia di azione (di sistema o rivolta ai giovani), alla fase/facilitatori trasversali della Garanzia Giovani rafforzata e alla tipologia di intervento. Quest'ultima variabile è stata ricostruita a partire dalla definizione degli interventi presente all'interno della Raccomandazione per ciascuna fase (Mappatura, Coinvolgimento, Preparazione e Offerta) e per i Facilitatori trasversali, così come rappresentati nella figura A.1.

Figura A.1 Interventi definiti nella Raccomandazione per fase e per Facilitatori trasversali

INTERVENTI	
Mappatura	<ul style="list-style-type: none"> • Individuare il gruppo destinatario, i servizi disponibili e le esigenze in materia di competenze • Consentire la prevenzione mediante sistemi di monitoraggio e allarme precoce
Coinvolgimento	<ul style="list-style-type: none"> • Sensibilizzare e comunicare in maniera mirata • Migliorare il coinvolgimento dei gruppi vulnerabili
Preparazione	<ul style="list-style-type: none"> • Utilizzare strumenti di profilazione per piani d'azione personalizzati • Garantire consulenza, orientamento e tutoraggio • Migliorare le competenze digitali con la formazione propedeutica • Valutare, migliorare e convalidare altre competenze importanti • <i>Potenziamento di reti di soggetti impegnati nell'orientamento</i>
Offerta	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Misure di politica attiva del lavoro (vedi classificazione)</i> • <i>Misure relative all'istruzione (vedi classificazione)</i>
Facilitatori trasversali	<ul style="list-style-type: none"> • Mobilitare i partenariati • Migliorare la raccolta dei dati e il monitoraggio dei sistemi • Fare un uso completo e ottimale dei fondi

Per la fase dell'Offerta sono state classificate le azioni distinguendo tra le misure riconducibili alle politiche attive del lavoro (PAL) e le misure relative all'istruzione.

Per quanto riguarda gli interventi di PAL si è fatto ricorso alla classificazione definita nell'ambito della Programmazione del PON IOG 2014-2020, ricorrendo in particolare a 8 misure: orientamento, formazioni, apprendistato, strumenti di apprendimento in situazione, servizio civile, incentivi all'assunzione, autoimpiego e autoimprenditorialità, mobilità. Oltre a queste misure, la lettura dei PR ha messo in evidenza la presenza di altre due tipologie: i 'percorsi integrati', caratterizzati dall'integrazione di un insieme azioni, e le 'altre azioni' non riconducibili alle categorie individuate nella classificazione IOG. Complessivamente, gli interventi utilizzati per classificare le azioni PAL sono 10 (tabella A.1).

Tabella A.1 Interventi di PAL

Interventi di PAL
1. Orientamento (<i>Orientamento di base, specialistico e accompagnamento al lavoro</i>)
2. Formazione (<i>Formazione professionalizzante e per l'inserimento lavorativo</i>)
3. Apprendistato (<i>per l'ottenimento di una qualifica/diploma prof., professionalizzante e di alta formazione e ricerca</i>)
4. Strumenti di apprendimento in situazione (<i>Tirocinio, stage e work experience</i>)
5. Servizio civile
6. Incentivi all'assunzione
7. Autoimpiego e autoimprenditorialità
8. Mobilità
9. Percorsi integrati
10. Altre azioni (<i>azioni non riconducibili alle precedenti</i>)

Per quanto riguarda le azioni riconducibili alla sfera dell'istruzione si è fatto ricorso alla classificazione già utilizzata dal FSE. In questo caso le categorie utilizzate sono 5 (tabella A.2).

Tabella A.2 Interventi di istruzione

Interventi di Istruzione
1. Azioni contro la dispersione scolastica e la povertà educativa
2. Azioni di educazione per la sostenibilità
3. Azioni per l'orientamento e la transizione scuola-lavoro
4. Percorsi di alta formazione (<i>asseggni e dottorati di ricerca</i>)
5. Sussidi per l'accesso allo studio

Il terzo gruppo di variabili (3. Risorse finanziarie), infine, raccoglie le informazioni relative alle risorse finanziarie in termini di risorse di FSE+ complessive del PR, risorse dedicate alla Priorità Occupazione giovanile, risorse per Obiettivo specifico a) - f) e risorse per Settore di intervento⁵³.

La banca dati avvisi/bandi regionali FSE+ della Programmazione 2021-2027 raccoglie gli avvisi pubblici e i bandi relativi alla Priorità Occupazione giovanile, pubblicati dalle Regioni entro il mese di agosto 2024 e comprende anche gli avvisi che, a quella data, risultavano in via di emanazione (in uscita). Il censimento considera solo il primo atto regionale di pubblicazione dell'avviso, escludendo ogni atto successivo emanato al fine di modificarlo o integrarlo. La costruzione della banca dati avvisi si è concentrata

⁵³ I settori di intervento si basano su una nomenclatura riportata nell'Allegato I del Regolamento (UE) 1060/2011 (Parlamento europeo e Consiglio europeo 2011c).

su tre dimensioni dell'implementazione: la tempistica, misurando il tempo intercorso tra la data di approvazione del PR e la data di emanazione del primo avviso pubblico; le azioni collegate alle fasi della Raccomandazione sulla Garanzia Giovani rafforzata; le risorse finanziarie, distinguendo i diversi fondi presenti negli avvisi pubblici rispetto alla dotazione finanziaria complessiva dei PR FSE+ (capacità di utilizzo), approfondendo le azioni finanziate e, laddove presente, il ricorso ad altre risorse (PNRR, risorse statali e regionali).

La banca dati avvisi/bandi FSE+ si struttura intorno a tre gruppi principali di variabili:

1. Le informazioni amministrative:
 - a. Regione;
 - b. Titolo;
 - c. Atto normativo;
 - d. Data di pubblicazione.
2. Le azioni messe a bando:
 - a. Obiettivo specifico;
 - b. Tipologia di azione (di sistema o rivolta ai giovani);
 - c. Fase della Garanzia Giovani rafforzata e Facilitatori trasversali;
 - d. Tipologia di intervento;
 - e. Previsto nel PR.
3. Le risorse finanziarie:
 - a. Risorse FSE+;
 - b. Altre risorse (PNRR, risorse statali o regionali).

Un primo gruppo di variabili fa riferimento alle informazioni di carattere amministrativo relative alla pubblicazione dell'avviso, in termini di Regione competente, titolo dell'avviso, atto normativo di riferimento e data di pubblicazione. Il censimento considera solo il primo atto regionale di pubblicazione dell'avviso, escludendo ogni atto successivo emanato al fine di modificarlo o integrarlo.

Il secondo gruppo di variabili approfondisce le azioni messe a bando. Per ciascuna azione sono state raccolte tutte le informazioni relative all'obiettivo specifico di riferimento (a, f), alla tipologia di azione (di sistema o rivolta ai giovani), alla fase/facilitatori trasversali della Garanzia Giovani rafforzata, alla tipologia di intervento (per la classificazione si rimanda all'Appendice A.2) e alla corrispondenza con quanto previsto nel PR.

Il terzo gruppo di variabili, infine, raccoglie le informazioni relative alle risorse finanziarie complessivamente previste dall'avviso, alle risorse specificamente dedicate alla Priorità Occupazione giovanile e alla fonte di finanziamento.

Indice degli acronimi

Abbreviazioni	Descrizione
AP	Accordo di partenariato
ATI	Associazioni temporanee di impresa
CIPE	Comitato interministeriale per la Programmazione economica
CO	Comunicazioni obbligatorie
COVIGE	Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche
DID	Dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro
DUL	Dote unica lavoro
FESR	Fondo europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
FSE+	Fondo sociale europeo plus
GDL	Giovani, donne e lavoro
GOL	Garanzia per l'occupabilità dei lavoratori
IeFP	Istruzione e formazione professionale
IGRUE	Ispettorato generale per i Rapporti finanziari con l'Unione europea
IOG	Iniziativa occupazione giovani
ISCED	International Standard Classification of Education
MEF	Ministero dell'Economia e delle finanze

MISE	Ministero dello Sviluppo economico
MIUR	Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca
MLPS	Ministero del Lavoro e delle politiche sociali
NEET	Not in Education, Employment or Training
NGEU	Next Generation European Union
OS	Obiettivo specifico
PAL	Politiche attive del lavoro
PN	Programma nazionale
PNRR	Piano nazionale di ripresa e resilienza
PON	Programma operativo nazionale
PR	Programma regionale
SAP	Scheda anagrafico-professionale
UE	Unione europea
VIG	Valutazione impatto generazionale

Riferimenti bibliografici e normativi

- Anpal (2023), *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Un bilancio del periodo maggio 2014 – dicembre 2022*, Collana Biblioteca Anpal n.27, Roma, Anpal
- Anpal (2022a), *Rapporto di valutazione Garanzia Giovani. Qualità dei servizi offerti e delle politiche attive*, Collana Biblioteca Anpal n.23, Roma, Anpal
- Anpal (2022b), *Verso la nuova Garanzia Giovani. Una revisione delle valutazioni sulle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani*, Collana Biblioteca Anpal n.21, Roma, Anpal
- Anpal (2019), *Secondo rapporto di valutazione della Garanzia Giovani e del PON IOG*, Collana Biblioteca Anpal n.5, Roma, Anpal
- Bertolini S., Goglio V. (2023), *Giovani e senso del lavoro*, *il Mulino*, 72, n.4, pp.86-94
- Ciampi S., Lion C., Stocco P. (a cura di) (2015), *Primo rapporto di valutazione del programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani al 31 dicembre 2015. Previsto dal Regolamento (UE) n. 1304, art. 19, comma 6*, Roma, Isfol
- Coin F. (2023), *Le grandi dimissioni*, Torino, Einaudi
- Commissione europea (2020a), *Previsioni economiche di primavera 2020*, Comunicato stampa 6 maggio, Bruxelles
- Commissione europea (2020b), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Un'Europa sociale forte per transizioni giuste*, COM(2020)14 final, Bruxelles, 14 gennaio
- Commissione europea (2020c), *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione*, COM(2020) 276 final, Bruxelles, 1 luglio

- Commission Staff Working Document (2020), *Accompanying the document Proposal for a Council Recommendation on a Bridge to Jobs - reinforcing the Youth Guarantee*, COM(2020) 277 final, Brussels, 1.7.2020 SWD(2020) 124 final
- Casano L., Seghezzi F. (2021), *I giovani tra mercato e non mercato. Lavoro, competenze e nuove professionalità*, Bologna, Fondazione Unipolis e Fondazione Adapt
- Consiglio europeo (2020), *Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la Garanzia per i giovani e sostituisce la Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani*, (2020/C 372/01)
- Consiglio europeo (2013), *Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani*, (2013/C 120/01)
- D'Ingeo D., Gila N., Sauerwald U. (2024), *Oltre le generazioni. Esperienze, Relazioni, Lavoro*, Milano, Valore D
- European Youth Forum (2024), *The EU Youth Test: Investing Now in the Union's Future*, Bruxelles, European Youth Forum
- Errico B., Bisogni F., Cavallini S., Soldi R. (2022), *The local implementation of the Reinforced Youth Guarantee*, Bruxelles, European Committee of the Regions
- Iacci P., Rotondi F. (2020), *Generazione Z e lavoro. Vademecum per le imprese e i giovani*, Milano, Franco Angeli
- ILO (2017), *Policy brief on outreach strategies for young NEETs*, Geneva, International Labour Organization
- Istituto Toniolo (2024), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2024*, Bologna, il Mulino
- Istituto Toniolo (2021), *La condizione giovanile in Italia. Rapporto giovani 2021*, Bologna, il Mulino
- Istud (2008), *I Giovani e il Lavoro: la ricerca di senso tra flessibilità e appartenenza*, Torino, Fondazione Istud
- Lion C., Lupo V., Santomieri K., Sciatta V. (2020), *Do high-quality traineeship help to find better jobs? Evidence from a survey on the participants in the youth guarantee program*, Astril Working Paper n.53, Roma, Associazione Studi e Ricerche Interdisciplinari sul Lavoro
- Monti L. (2024), *Legiferare meglio: la valutazione di impatto generazionale del Documento Unico di Programmazione*, *Rivista di Diritto ed Economia dei Comuni*, n.2, pp.53-67

- Parlamento europeo, Consiglio europeo (2021a), *Regolamento (UE) n. 241/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 57/17, 18 febbraio
- Parlamento europeo, Consiglio europeo (2021b), *Regolamento (UE) n.1057/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 che istituisce il Fondo sociale europeo plus (FSE+) e che abroga il Regolamento (UE) n.1296/2013*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 231/21, 30 giugno
- Parlamento europeo, Consiglio europeo (2021c), *Regolamento (UE) n.1060/2021 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti*, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 231/159, 30 giugno
- Rinne U., Eichorst W., Marx P., Brunner J. (2022), *Promoting youth employment during Covid-19: A review of policy responses*, Geneva, International Labour Organization
- Rizza R. (2023), *Le politiche per i giovani*, Bologna, il Mulino

Il Rapporto esamina l'attuazione delle politiche attive del lavoro per i giovani, ricostruendo il ciclo di programmazione e implementazione regionale alla luce delle fasi previste dalla Raccomandazione sulla Garanzia Giovani rafforzata del 2020. In un quadro di forti disparità territoriali, le Regioni concentrano le risorse prevalentemente sulla fase dell'Offerta, in particolare sulla formazione professionalizzante, mentre risultano meno diffuse le azioni riconducibili alle fasi di Mappatura e Coinvolgimento. Il Rapporto propone di rafforzare i dispositivi di governance multilivello e di orientare la valutazione verso analisi d'impatto generazionale, alla luce delle nuove dinamiche che caratterizzano il rapporto tra i giovani e il lavoro.

