



CHI RESTA FUORI

Evidenze e raccomandazioni
dal progetto LDS – Luoghi
di Sperimentazione, per la
prevenzione e il contrasto al
fenomeno NEET

CON IL CONTRIBUTO DI

NEETWORK un programma di Fondazione CARIPLO

PARTNER

actionaid
REALIZZA IL CAMBIAMENTO

Afol
METROPOLITANA
60-60
collegiamo il lavoro

Azione Solidale

FONDAZIONE
AGUILONE
ONLUS

zero5
MILANO
laboratorio di Utopie metropolitane
cooperativa sociale

Redazione a cura di: Martina Fontana e Rossella Silvestre

Contributi: Benedetta Balmaverde e Chiara Parapini

Supervisione: Rossana Scaricabarozzi

Grafica: Tazio Malvezzi

Data di redazione: aprile 2026

INDICE

Introduzione	3
1 - Oltre la retorica dell'intercettazione: un processo multilivello e strutturale	6
1.1 Intercettazione: pratiche di outreach e inquadramento del processo	6
1.2 Evidenze dai policy lab: l'intercettazione tra prossimità, accesso e reti territoriali emerse	7
1.3 Intercettare chi è già visibile: il paradosso delle politiche NEET	10
2 - Sostenibilità dei percorsi: tempo, fiducia e continuità	13
2.1 Aggancio: fiducia, tempo e continuità nei percorsi	13
2.2 Evidenze dai policy lab: l'aggancio tra bisogni complessi e fragilità del sistema	14
2.3 Senza aggancio non c'è attivazione: il limite strutturale delle politiche di contrasto al fenomeno NEET	16
3 - Rompere l'equazione attivazione = lavoro	19
3.1 L'attivazione come processo: oltre l'inserimento occupazionale	19
3.2 Evidenze dai policy lab: l'attivazione tra frammentazione dell'offerta e integrazione dei percorsi	20
3.3 Offerta ampia, accesso diseguale: criticità sistemiche delle politiche di attivazione	21
Conclusioni	26
Raccomandazioni	28

INTRODUZIONE

La condizione delle e dei giovani NEET (*Not in Education, Employment or Training*) rappresenta da oltre un decennio una delle principali sfide sociali e strutturali per l'Italia, segnando in profondità le opportunità di partecipazione delle nuove generazioni alla vita formativa, lavorativa e sociale del Paese. Secondo i dati ISTAT¹, nel 2025 il tasso NEET si è attestato al 13,3% per la fascia di età 15-29, e ha raggiunto il 15,6% per le e i giovani di 15-34 anni. Nonostante il trend degli ultimi anni mostri un progressivo miglioramento, questi valori rimangono superiori alla media europea, pari all'11% per la fascia 15-29 e al 12,1% per giovani tra i 15 e i 34 anni², confermando come una quota ancora significativa di giovani nel nostro Paese rimanga esclusa simultaneamente dai percorsi di istruzione, formazione e lavoro, in una fase cruciale di transizione verso l'età adulta e l'autonomia.

Il fenomeno evidenzia un divario di genere significativo e persistente, a svantaggio delle giovani donne. Sebbene il tasso di giovani NEET sia diminuito rispetto all'anno precedente, passando da 17,3% nel 2024 al 15,6% nel 2025, le giovani donne restano più esposte rispetto ai coetanei uomini, con un divario che si amplia con l'età (14,9% contro 11,8% tra i 15-29 anni e 19,1% contro 12,3% tra i 15-34 anni). L'aumento di tale gap con l'avanzare dell'età segnala l'impatto crescente di fattori strutturali quali carichi di cura non equamente distribuiti tra generi, discontinuità occupazionali, precarietà lavorativa e barriere di accesso ai servizi, che incidono in modo particolare su ragazze e giovani donne, limitandone le opportunità occupazionali e l'autonomia nelle scelte di vita. Anche in Lombardia, il divario persiste nonostante i livelli

occupazionali mediamente più elevati (10,6% contro 6,5%).

Accanto alla dimensione di genere, il fenomeno continua a essere attraversato da profonde disuguaglianze territoriali e socio-economiche³. Il termine NEET non identifica una categoria omogenea, ma racchiude una pluralità di situazioni: giovani con bassi livelli di istruzione, giovani con percorsi lavorativi intermittenti o informali, giovani con responsabilità familiari precoci, con background migratorio o provenienti da contesti a bassa intensità occupazionale.

La sfida non è solo ridurre i numeri ma ripensare il funzionamento delle politiche. Oggi il sistema tende a investire soprattutto sull'attivazione finale (senza comunque riuscire a pieno a costruire opportunità formative e lavorative dignitose, accessibili e coerenti con le aspirazioni delle e dei giovani) mentre intercettazione, aggancio e continuità dei percorsi restano sottofinanziati.

ActionAid lavora sul tema dell'inclusione sociale ed economica delle giovani generazioni in condizione di vulnerabilità dal 2015, con un'attenzione specifica a giovani NEET e alle disuguaglianze che ne influenzano i percorsi di vita. L'intervento combina lavoro territoriale, analisi e advocacy, promuovendo un approccio basato sui diritti, sulla partecipazione e sul rafforzamento dei servizi e delle reti locali⁴.

Il progetto **LDS - Luoghi di Sperimentazione** si colloca tra le progettualità portate avanti dall'organizzazione nell'ambito della risposta e contrasto al fenomeno NEET in Lombardia. Il progetto, finanziato da Fondazione Cariplo e promosso da ActionAid, Azione Solidale, AFOL Metropolitana, Fondazione Aquilone e

¹ ISTAT (2025). *Incidenza dei giovani Neet di 15-34 anni (non occupati e non in istruzione)*. *Incidenza dei giovani Neet - Età (%)* [Consultazione dati del 16/03/2026].

² Eurostat - ad hoc extraction from EU-LFS, - *lfs_24eab04* [Consultazione dati del 16/03/2026]

³ ActionAid, CGIL (2024). NEET: Giovani in pausa. Superare gli stereotipi per costruire politiche pubbliche efficaci, disponibile al link: <https://www.actionaid.it/press-area/nuovi-dati-neet-actionaid-cgil/>

⁴ Per approfondimenti sul programma di ActionAid International Italia su giovani NEET si rimanda a ActionAid Italia, *Giovani NEET*, sezione tematica sul sito istituzionale. Per le pubblicazioni si vedano, tra gli altri: ActionAid e CGIL (2022), *NEET tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani*; ActionAid e CGIL (2024), *NEET: giovani in pausa. Superare gli stereotipi per costruire politiche pubbliche efficaci*.

Cooperativa Zero5 ha una durata di 24 mesi e mira ad attivare 40 giovani NEET in condizione di vulnerabilità nei Municipi 5, 6, 7 e 9 di Milano, con un approccio territoriale che collega quartieri cittadini e hinterland e che mira a rafforzare l'efficacia dei percorsi di inclusione formativa e socio-lavorativa, valorizzando le reti di prossimità e il protagonismo giovanile.

Tra le azioni di progetto è stato implementato un percorso di **policy lab**, articolato in due incontri che si sono svolti il 3 e l'11 dicembre 2025 rispettivamente presso Spazio Baroni85 e la Casa dei Diritti di Milano. Il percorso ha coinvolto complessivamente 67 partecipanti tra istituzioni,

servizi pubblici, enti locali, organizzazioni del terzo settore, settore privato e giovani con esperienza diretta o indiretta dei percorsi di attivazione⁵. La prima giornata si è articolata in tre tavoli tematici dedicati alle fasi di intercettazione, aggancio e continuità dei percorsi, e attivazione (formativa, lavorativa e civica). La seconda giornata ha approfondito, attraverso due tavoli di lavoro, i temi dei carichi di cura e dell'accesso ai servizi, con un focus specifico sulle giovani donne NEET, evidenziando come la dimensione di genere attraversi trasversalmente tutte le fasi di presa in carico.

BOX 1 - **POLICY LAB: UNA METODOLOGIA FEMMINISTA PER LA CO-PROGETTAZIONE DELLE POLITICHE**

La metodologia dei policy lab è un approccio collaborativo alla costruzione delle politiche, che mette al centro il coinvolgimento diretto di molteplici attori (es. istituzioni, società civile, enti di ricerca, cittadinanza, portatrici e portatori di diritti) nella co-progettazione di soluzioni a partire da bisogni concreti. Si basa su un processo partecipativo e "dal basso", che valorizza le esperienze delle persone coinvolte e le riconosce come parte attiva del cambiamento. L'obiettivo non è solo analizzare i problemi, ma costruire soluzioni condivise attraverso una discussione strutturata che integra competenze, punti di vista ed esperienze differenti. Nella pratica di ActionAid, questa metodologia è orientata da un approccio femminista e intersezionale, che tiene conto delle diverse forme di disuguaglianza e mira a riequilibrare le dinamiche di potere, promuovendo empowerment, costruzione di alleanze e partecipazione effettiva ai processi decisionali.

Il policy lab è stato concepito come uno spazio di confronto strategico e di sintesi, con chiara valenza politica. Il valore del percorso non risiede nell'aver fatto emergere problemi inediti ma nel mostrare come criticità già note come la frammentazione dei servizi, la discontinuità dei percorsi, la rigidità amministrativa e lo scarso riconoscimento del lavoro relazionale continuino a non trovare una traduzione strutturale e continuativa nelle politiche pubbliche.

Il valore del policy lab risiede anche nella capacità di rendere esplicito lo scarto tra

architettura istituzionale e pratiche territoriali, mettendo in dialogo attori diversi e valorizzando apprendimenti già maturati. Elementi come la centralità della relazione, il ruolo delle reti locali e la necessità di percorsi personalizzati sono ampiamente riconosciuti; la sfida è piuttosto renderli effettivamente operativi e coerenti, rafforzando il coordinamento, garantendo continuità agli interventi e riconoscendo il lavoro relazionale come componente essenziale. In questo processo il coinvolgimento diretto delle e dei giovani riporta al centro la dimensione

⁵ Hanno preso parte al percorso di policy lab le/i rappresentanti dei seguenti stakeholder, che ringraziamo: Comune di Milano, Politecnico di Milano, ActionAid, CGIL Nazionale, CGIL Lombardia, Officina Lavoro, Cooperativa Zero5, Famiglia Nuova, Il Calabrone, ICEI, Comunità Nuova, Fondazione Aquilone, Cooperativa Sociale Tikvā, ACRA ETS (progetto *Global Districts*), WeWorld, Magma Impresa Sociale, Argòt APS, EmiT Feltrinelli, Cooperativa Chefare, In-Grato, Medici del Mondo, Progetto Aisha, ASST Santi Paolo e Carlo, Fondazione Adecco, Terre des Hommes, Fondazione Somaschi, Eva in Rosso, AFOL Metropolitana, Lule Onlus, Azione Solidale, Dress for Success, Cooperativa Sociale Comin.

esperienziale, evidenzia le distanze tra politiche e vissuti e orienta la costruzione di risposte più efficaci.

Il presente Policy Report nasce da questo percorso di confronto e apprendimento collettivo. Esso si propone di sistematizzare le evidenze emerse, metterle in dialogo con il quadro delle politiche esistenti e formulare raccomandazioni operative e realisticamente attuabili, rivolte alle

istituzioni locali e nazionali e agli attori territoriali impegnati nel contrasto al fenomeno NEET.

Il report è articolato in tre capitoli dedicati alle fasi di intercettazione, aggancio e attivazione. Questa scelta riflette quanto emerso dal percorso di policy lab, che ha evidenziato come i percorsi di fuoriuscita dalla condizione NEET si sviluppino lungo queste dimensioni strettamente interconnesse tra loro.

1 - OLTRE LA RETORICA DELL'INTERCETTAZIONE: UN PROCESSO MULTILIVELLO E STRUTTURALE

1.1 Intercettazione: pratiche di outreach e inquadramento del processo

Nel percorso di fuoriuscita dalla condizione NEET, la fase dell'intercettazione assume un ruolo cruciale, ma non sempre così chiaramente definito. Nella letteratura⁶ il concetto è spesso ricondotto a strategie di *outreach*, ossia quell'insieme di pratiche volte a raggiungere giovani ragazze e ragazzi che non accedono spontaneamente ai servizi educativi, formativi o occupazionali. L'*outreach* si distingue dagli interventi tradizionali di politica attiva perché non attende che la persona si presenti al servizio, ma prevede un'azione proattiva di ricerca, contatto e costruzione di fiducia nei contesti di vita quotidiana.

Le analisi più recenti sul fenomeno NEET evidenziano come una delle principali criticità non sia tanto l'assenza di misure, quanto la difficoltà di raggiungere le e i giovani in condizione di maggiore vulnerabilità, in particolare coloro che sperimentano isolamento sociale, sfiducia istituzionale o carichi di cura familiare in quanto restano fuori dai radar dei sistemi pubblici e delle iniziative territoriali⁷. Questa difficoltà emerge con particolare evidenza nel caso delle giovani donne: i dati ISTAT riportano che, nella fascia 25-34 anni, il 44% dell'inattività femminile⁸ è

legato a responsabilità familiari. Si tratta di una quota significativa che segnala come una parte rilevante delle giovani non sia intercettata perché vincolata a carichi di cura che limitano l'accesso ai servizi e ai percorsi di attivazione, evidenziando un meccanismo di esclusione strutturale più che una mancanza di offerta. Nel complesso, questi elementi evidenziano come una quota crescente di giovani, in particolare giovani donne, si collochi in una condizione di inattività difficilmente raggiungibile attraverso i canali tradizionali.

Questa stessa criticità riguarda anche il terzo settore e gli stakeholder locali impegnati nell'intercettare le e i giovani in condizione di vulnerabilità. Perfino gli attori territoriali più radicati, riconosciuti e prossimi alle e ai giovani non riescono a intercettare tutte e tutti, infatti giovani con forti carichi di cura, con background migratorio o inserite/i in lavoro informale possono restare ai margini anche delle reti comunitarie più attive. L'intercettazione non può quindi essere ridotta a una comunicazione più efficace o a una maggiore diffusione di informazioni: richiede un presidio attivo dei territori, la costruzione di alleanze e un investimento continuativo nella prossimità.

All'interno del progetto LDS - Luoghi di Sperimentazione, l'intercettazione è stata ridefinita attraverso un percorso di co-progettazione⁹ con giovani NEET, Peer Tutor¹⁰

6 CEDEFOP (2018), *Outreach approaches for NEETs – A mapping exercise*; Osservatorio Giovani - Istituto Toniolo (2022), *Intercettare i NEET. Strategie di prossimità*.

7 Ibidem.

8 Si fa qui riferimento all'incidenza della quota di popolazione che non fa parte delle forze di lavoro, cioè che non è né occupata né in cerca di occupazione, sul totale della popolazione di riferimento. Cfr. ISTAT.

9 ActionAid (2025). PROGETTO LUOGHI DI SPERIMENTAZIONE (LDS) Strategia co-progettata di intercettazione e aggancio di giovani NEET. Disponibile al link https://s3.eu-central-1.amazonaws.com/actionaid.it/uploads/2025/12/LDS_progetto_luoghi_sperimentazione.pdf

10 La o il Peer Tutor è una/un giovane, adeguatamente formata/o e spesso con un vissuto prossimo a quello dei soggetti destinatari (es. a rischio o con esperienza di condizione NEET), che opera nell'ambito di interventi di inclusione socio-educativa e lavorativa come figura di supporto tra pari. Attraverso una relazione basata su prossimità, fiducia e riconoscimento reciproco, la o il Peer Tutor svolge funzioni di aggancio,

e operatrici/operatori, distinguendola in due momenti distinti ma interdipendenti:

- » **Individuazione:** fase in cui si riconosce, localizza e prende contatto con una o un giovane che si trova o potrebbe trovarsi in condizione di NEET, anche in assenza di una domanda esplicita.
- » **Coinvolgimento:** fase successiva all'individuazione, in cui si pongono le basi per la costruzione di una relazione di fiducia e si propone un percorso di partecipazione, evitando che il primo contatto rimanga episodico o sterile.

Questa distinzione, emersa dall'esperienza diretta con le e i giovani, evidenzia come il "farsi trovare" e il "restare" rappresentino due passaggi profondamente diversi, caratterizzati da bisogni, linguaggi e strumenti specifici. Spesso, infatti, il primo contatto non si traduce automaticamente in partecipazione attiva: senza un investimento intenzionale sulla dimensione relazionale, l'intercettazione rischia di esaurirsi in un'azione superficiale o formale. L'esperienza di LDS mostra invece come il rafforzamento della dimensione relazionale, anche attraverso il ruolo delle e dei Peer Tutor, rappresenti una condizione essenziale per sostenere il passaggio dal primo contatto al coinvolgimento. Tali figure si inseriscono nel più ampio quadro delle pratiche di youth work¹¹, riconosciute a livello europeo come strumenti strategici per l'attivazione e l'inclusione delle e dei giovani.

1.2 Evidenze dai policy lab: l'intercettazione tra prossimità, accesso e reti territoriali emerse

Dai policy lab è emerso con chiarezza un concetto: l'intercettazione delle e dei giovani deve essere considerata una fase strutturale del percorso di fuoriuscita dalla condizione di NEET e delle politiche che lo promuovono. Finché resta una fase implicita, affidata all'iniziativa dei territori o alla capacità progettuale degli enti, l'intercettazione continuerà a produrre esclusioni selettive. Intercettare significa presidiare territori, reti e relazioni nel tempo, con strategie differenziate, rispondenti a profili e bisogni diversificati, e risorse adeguate. Non si tratta di 'trovare il canale giusto', ma di costruire un ecosistema capace di rendersi visibile, accessibile e credibile per le e i giovani.

Un elemento cruciale emerso dal confronto riguarda la necessità di distinguere in modo esplicito tra intercettazione **diretta** e **indiretta**. La prima si rivolge direttamente alle e ai giovani attraverso strumenti, linguaggi e spazi a loro familiari; la seconda si realizza attraverso il contatto con adulti di riferimento, presidi comunitari e reti territoriali che possono fungere da ponte. Questa distinzione non è solo concettuale: implica modalità operative, competenze e investimenti diversi.

L'intercettazione **diretta** richiede un **approccio multicanale**. Le piattaforme digitali - come Instagram, TikTok, YouTube, Discord, Telegram - sono state indicate dalle e dai partecipanti come potenzialmente rilevanti, insieme a un uso informale ma costante di WhatsApp. Tuttavia, la loro efficacia non può essere data per scontata

orientamento, accompagnamento e sostegno motivazionale delle e dei giovani coinvolte/i (in accompagnamento a quello di figure educative senior). Inoltre, contribuisce attivamente alla definizione e al miglioramento degli interventi, partecipando a processi di ascolto, analisi dei bisogni e co-progettazione di strategie, attività e soluzioni, apportando il punto di vista di giovani e rafforzando la rilevanza, l'accessibilità e l'efficacia delle azioni rivolte ai NEET.

¹¹ A livello europeo, lo youth work è riconosciuto come ambito di intervento strategico delle politiche giovanili, finalizzato a promuovere partecipazione, inclusione sociale e occupabilità dei giovani (*Council of the European Union, Resolution on youth work*, 2010; *Council Resolution on the European Youth Work Agenda*, 2020; *EU Youth Strategy 2019-2027*). In questo quadro di riferimento, le figure che operano in ottica di prossimità e attivazione, anche tra pari, sono considerate rilevanti per il coinvolgimento delle e dei giovani più vulnerabili. In Italia, pur in assenza di un riconoscimento normativo univoco della figura della/o youth worker, tali funzioni sono progressivamente integrate nelle progettualità e nei programmi finanziati (per approfondimenti vedi *Youth Work - Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale*)

in quanto i canali digitali raggiungono pubblici differenti e possono riprodurre esclusioni esistenti: alcuni strumenti intercettano prevalentemente giovani uomini (per esempio Discord); mentre in altri contesti, soprattutto migratori o caratterizzati da forti carichi di cura familiari, le giovani donne risultano meno presenti o meno visibili negli spazi digitali più esposti. Il supporto di influencer o content creator può essere cruciale, ma se non sostenuto da un'analisi dei target e da risorse dedicate, rischia di rimanere troppo generico e poco efficace. Inoltre, dalle evidenze raccolte emerge che gli strumenti digitali rischiano di risultare poco efficaci se utilizzati unicamente come canali di comunicazione anziché come spazi di relazione, prossimità e costruzione di fiducia. In questi casi, l'outreach digitale tende a ridursi alla sola promozione di opportunità, senza generare contatti significativi con giovani che abitano gli spazi online ma restano distanti dai servizi tradizionali; al contrario, un *outreach* digitale efficace richiede linguaggi, formati e presidi coerenti con le pratiche digitali delle e dei giovani, nonché una presenza continuativa e relazionale negli spazi online.

Accanto al digitale, la presenza fisica continua a svolgere un ruolo decisivo: educativa di strada, volantaggio, presidio di spazi informali e a bassa soglia rappresentano modalità efficaci di avvicinamento, soprattutto quando inserite in luoghi riconoscibili e accoglienti. Esperienze come quella di **Spazio Baroni85** - uno spazio polifunzionale comunale a bassa soglia, accessibile a giovani, gestito da ActionAid e animato dalla presenza di diverse realtà associative a Gratosoglio, quartiere alla periferia di Milano¹² - mostrano come spazi neutri, accessibili e ricchi di attività non strettamente orientate al lavoro possano generare fiducia e prossimità, a condizione che siano stabilmente connessi ai servizi pubblici del territorio.

L'intercettazione **indiretta** costituisce l'altro asse strategico. Lavorare con famiglie, scuole, servizi sociali, consultori, centri di aggregazione, centri sportivi, realtà religiose e reti informali significa **costruire un sistema territoriale** capace

di riconoscere precocemente situazioni di vulnerabilità e attivare percorsi di avvicinamento. In questa definizione assume rilievo il ruolo delle cosiddette "**antenne territoriali**": figure e luoghi della quotidianità che, per posizione e fiducia accumulata, possono intercettare segnali di ritiro o stallo prima che si traducano in esclusione conclamata. Queste figure, se adeguatamente sensibilizzate e formate, possono riconoscere segnali di vulnerabilità e orientare in modo discreto verso opportunità presenti sul territorio. Il concetto di antenna territoriale comprende figure educative, operatori di spazi sportivi e culturali, personale scolastico e altri attori di prossimità, fino a includere, ad esempio, il personale dei bar di quartiere, luoghi che sono stati menzionati nel policy lab come potenziali presidi relazionali, capaci di svolgere una funzione di osservazione e primo avvicinamento. Queste figure adulte (genitori, insegnanti, operatrici e operatori, ecc.), pur non essendo il target diretto degli interventi, svolgono un ruolo chiave di mediazione nell'intercettazione delle e dei giovani. A tali figure possono essere rivolti canali specifici: relazioni strutturate con scuole e servizi, utilizzo di social più frequentati da persone adulte, gruppi WhatsApp e reti territoriali formali e informali. Questo lavoro non può limitarsi alla funzione di segnalazione: richiede la costruzione di alleanze educative nel tempo e la formazione delle figure adulte nel riconoscere giovani in situazione di fragilità o a rischio di abbandono.

La distinzione tra intercettazione diretta e indiretta implica un lavoro differenziato e specifico in base ai diversi interlocutori e una accurata pianificazione delle risorse. L'intercettazione non può essere compresa entro **tempi progettuali** ridotti né considerata una fase residuale rispetto all'aggancio o all'attivazione ma richiede un lavoro costante e continuo.

Nella fase di intercettazione, il **linguaggio** rappresenta una leva operativa cruciale, sia nei contatti diretti con le e i giovani sia nelle interazioni con le figure adulte di riferimento. È emersa la necessità di evitare il termine "NEET" sia nella fase di primo contatto sia nelle

¹² Per maggiori informazioni su Spazio Baroni85 visitare il sito [Spazio Baroni85](#).

comunicazioni pubbliche, al fine di evitare pregiudizio e stigmatizzazione. Il primo approccio deve essere chiaro, informale e rispettoso, capace di riconoscere il valore della persona e modulato in base al destinatario, che sia giovane, genitore, insegnante o altra figura adulta. La co-progettazione dei messaggi con le e i giovani aumenta la credibilità e riduce la distanza percepita. Allo stesso tempo, la cura del primo contatto richiede figure di riferimento stabili che accompagnino la persona nel tempo: se la fase di coinvolgimento è costruita su solide basi, impatta positivamente sulla tenuta del percorso.

Accanto al linguaggio, è emerso con forza il tema della **fiducia istituzionale**. Molte/i giovani, in particolare donne e ragazze e persone appartenenti a gruppi marginalizzati, riportano esperienze pregresse di giudizio, stigmatizzazione o mancato riconoscimento, che influiscono direttamente sulla disponibilità ad avvicinarsi ai servizi. La necessità di raccontare più volte la propria storia, la frammentazione e dispersione fisica tra uffici, la rigidità di procedure standardizzate (come nel caso di dichiarazioni formali o richieste documentali complesse) possono essere vissute come esperienze umilianti o scoraggianti. Questa dinamica incide in modo specifico sulle giovani donne, soprattutto quando si intreccia con vissuti di violenza, controllo familiare, precarietà lavorativa o responsabilità di cura familiare non riconosciute. Se guardata attraverso questa lente, l'intercettazione non dipende solo dalla visibilità e prossimità dei servizi, ma dalla loro capacità di essere percepiti come spazi realmente approcciabili e sicuri.

A partire da quanto emerso, è utile leggere le diverse criticità già citate attraverso una prospettiva intersezionale¹³. Come evidenziato anche nella seconda giornata dei policy lab, le condizioni di vulnerabilità non si presentano mai in forma isolata, ma derivano dall'intreccio di più fattori quali genere, condizioni socio-economiche, background migratorio, carichi di cura, disabilità

e accesso ai servizi, che incidono in modo differenziato sulle possibilità di intercettazione e partecipazione.

Questa chiave di lettura attraversa i diversi elementi analizzati - dalle modalità di intercettazione, ai canali e linguaggi utilizzati, fino al rapporto con i servizi e alle barriere di accesso - evidenziando come le difficoltà non agiscano mai singolarmente ma si rafforzino reciprocamente. Pur essendo documentata una maggiore incidenza numerica di giovani donne NEET, i servizi risultano generalmente frequentati più da ragazzi. Questo scarto segnala una difficoltà specifica nell'individuare e coinvolgere ragazze e giovani donne, ma non esaurisce la complessità delle barriere esistenti. Le difficoltà di accesso ai percorsi derivano infatti dall'intersezione di più fattori: carichi di cura non solo legati alla maternità, ma anche alla gestione di anziani o familiari con disabilità, norme culturali che legittimano il non lavoro femminile, condizioni di povertà materiale, background migratorio e barriere linguistiche, assenza o mancato riconoscimento formale di disabilità o bisogni educativi speciali, frammentazione dei servizi e sfiducia verso le istituzioni alimentata dalla ripetizione burocratica delle informazioni. La concorrenza del lavoro informale, spesso concentrato nei settori della cura, del lavoro domestico o in attività poco tutelate, risponde immediatamente al bisogno economico e può apparire più accessibile rispetto ai percorsi proposti dai servizi, soprattutto per chi vive situazioni di responsabilità familiari. Allo stesso modo, giovani con disabilità non diagnosticate o non formalmente riconosciute rischiano di restare esclusi da tutele e misure dedicate, rendendo l'intercettazione ancora più fragile. Inoltre, la fascia 15-34 anni non è omogenea: strumenti efficaci per un'adolescente non sono necessariamente adeguati a una giovane madre, per una persona con background migratorio o per chi ha interrotto gli studi da anni. Intercettare in chiave intersezionale significa quindi intervenire

¹³ Si fa qui riferimento a un approccio teorico e metodologico che considera come diversi fattori biologici, culturali e sociali, che compongono le identità individuali (quali genere, origine, condizione socio-economica, età, status migratorio) interagiscano tra loro, producendo specifiche forme di disuguaglianza, privilegio o discriminazione. In ambito di policy, ciò implica progettare interventi capaci di riconoscere e affrontare in modo integrato tali dimensioni, superando approcci settoriali e uniformi.

con azioni mirate sui contesti, sui significati associati all'inattività e sulle condizioni materiali che limitano la mobilità e la partecipazione, prevedendo orari flessibili, modalità ibride, prossimità ai luoghi di vita e spazi percepiti come sicuri e non giudicanti.

1.3 Intercettare chi è già visibile: il paradosso delle politiche NEET

La discussione emersa dai policy lab ha riportato al centro uno dei nodi critici dell'attuale assetto delle politiche di contrasto al fenomeno NEET: il mancato riconoscimento dell'intercettazione come ambito da finanziare e sostenere con attività strutturali e continuative. Sebbene nei principali documenti di programmazione l'intercettazione sia richiamata come fase fondamentale del percorso, essa non è ancora accompagnata da interventi ad hoc e risorse dedicate. Il **Piano nazionale NEET Working**¹⁴ conferma questa impostazione: l'intercettazione, nel piano definita "emersione", è riconosciuta come primo snodo strategico dell'intervento e come passaggio necessario per individuare giovani difficilmente raggiungibili attraverso i canali ordinari, che vanno invece intercettati valorizzando alleanze territoriali, mappature e campagne mirate. Il Piano individua anche strumenti operativi funzionali a tale obiettivo, tra cui la Garanzia Giovani rinforzata, gli Sportelli Giovani nei Centri per l'Impiego, il Servizio Civile Universale e una campagna informativa itinerante promossa dal Dipartimento per le Politiche Giovanili (DPG). Tuttavia, al di fuori di quest'ultima, che presenta caratteristiche di intervento straordinario e circoscritto nel tempo, gli altri strumenti non sono stati originariamente disegnati come canali alternativi di intercettazione di giovani più distanti. La Garanzia Giovani rinforzata e gli Sportelli Giovani restano infatti innestati nell'architettura dei servizi pubblici per

l'impiego e presuppongono, in larga misura, un primo livello di auto-attivazione o di accesso ai canali istituzionali. Allo stesso modo il Servizio Civile Universale opera prevalentemente su giovani già in grado di intercettare opportunità. Ne consegue che, pur in presenza di strumenti operativi, nel Piano Neet Working l'intercettazione resta un principio dichiarato, senza tradursi in interventi strutturati e risorse dedicate.

Anche le successive iniziative promosse dal DPG si sono mosse nella medesima direzione. In particolare, l'Avviso nazionale **LINK! Connettiamo i giovani al futuro**¹⁵, realizzato in collaborazione con ANCI¹⁶ e finanziato a valere sul Fondo per le Politiche Giovanili, ha sostenuto progettualità comunali volte a costruire interventi di prossimità capaci di coinvolgere giovani difficilmente raggiungibili attraverso i canali ordinari, così come gli altri progetti territoriali finanziati tramite lo stesso Fondo. Tali esperienze hanno rappresentato tentativi concreti di avvicinare le e i giovani più lontane/i, sperimentando modalità meno burocratizzate e più prossime ai loro contesti di vita. Tuttavia, tali politiche e interventi non hanno incorporato in modo strutturale una prospettiva intersezionale e di genere, né una lettura sistematica delle condizioni di vulnerabilità che attraversano una parte rilevante della popolazione NEET. Una lacuna che incide in misura sproporzionata sulle giovani donne, per le quali l'invisibilità non dipende soltanto dalla distanza dai servizi, ma dall'impatto di carichi di cura familiari, occupazioni informali che rispondono nell'immediato al bisogno economico (babysitting, lavoro domestico, assistenza), vincoli familiari e norme sociali restrittive, nonché barriere linguistiche e culturali nei contesti migratori. In assenza di dispositivi di intercettazione esplicitamente orientati a riconoscere tali condizioni, il rischio è quello di consolidare un modello di accesso selettivo alle opportunità pubbliche, che continua a raggiungere chi è già relativamente visibile e

¹⁴ Ministero per le politiche giovanili, *Neet Working. Piano di emersione e orientamento giovani inattivi*, 2022.

¹⁵ *Avviso pubblico per la presentazione di proposte progettuali di emersione e riattivazione dei giovani NEET - LINK! Connettiamo i giovani al futuro*, 02.01.2023.

¹⁶ Cfr. *Accordo tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani*, 12.12.2023.

lascia ai margini le giovani con minore capacità di auto-attivazione.

Questo orientamento trova ulteriore conferma nel **Programma nazionale Giovani, Donne e Lavoro** (Pn GDL)¹⁷, che identifica l'intercettazione (*outreach*) di giovani NEET più distanti dal mercato del lavoro come un'operazione di importanza strategica per promuovere l'occupazione delle e dei giovani¹⁸ sostenuta da un investimento di 150 mln di euro¹⁹. Il Programma riconosce esplicitamente che le precedenti politiche promosse, in particolare Garanzia Giovani, non sono riuscite a raggiungere in modo adeguato le fasce più deboli e svantaggiate e individua quindi nella creazione di reti territoriali, partenariati multilivello e azioni di comunicazione leve centrali per superare tale limite. L'attenzione all'*outreach* si estende anche alla dimensione preventiva, con l'indicazione di attivare interventi in collaborazione con istituzioni scolastiche, servizi territoriali e soggetti del Terzo Settore. In questa prospettiva, campagne di comunicazione mirate e iniziative di animazione territoriale vengono considerate strumenti strategici per favorire l'accesso ai programmi e ampliare il bacino di beneficiari/e.

Tuttavia, sulla base della documentazione pubblica disponibile, non emergono ancora elementi sufficientemente dettagliati circa le modalità attuative dell'operazione di *outreach*, né una definizione operativa delle attività che la comporranno. Al contrario, dall'analisi dei documenti attuativi del programma²⁰ risulta che, a fronte di circa 2,8 miliardi di euro destinati alla priorità *Facilitare l'ingresso al lavoro dei giovani*, circa 2,2 miliardi sono già stati programmati per interventi di attivazione, in particolare incentivi all'assunzione e misure di sostegno all'autoimprenditorialità. Ciò significa che il 78,19% delle risorse della priorità risulta concentrato su strumenti rivolti a giovani già

prossimi/e al mercato del lavoro. Ne deriva una potenziale asimmetria tra l'impostazione strategica del Programma, che attribuisce centralità all'intercettazione delle e dei più distanti, e la distribuzione effettiva delle risorse, che tende invece a privilegiare la fase di inserimento occupazionale.

Tale squilibrio non è soltanto finanziario, ma anche regolativo e valutativo. L'impianto attuativo continua, infatti, a privilegiare la fase di attivazione rispetto a quella di intercettazione: risorse, indicatori di performance e sistemi di monitoraggio risultano prevalentemente orientati a esiti occupazionali, inserimenti formali e prese in carico certificate, mentre la fase di intercettazione e costruzione della relazione resta spesso affidata alla capacità progettuale degli attori locali. In assenza di un quadro nazionale vincolante e di risorse dedicate, l'onere di questa funzione tende così a ricadere sui territori e sul Terzo Settore, che operano spesso attraverso progettazioni a termine, incluse quelle finanziate a valere su fondi europei, senza garanzie di continuità e senza un coordinamento sistemico stabile. Ne deriva un effetto selettivo strutturale: le politiche tendono a funzionare meglio con le e i giovani più vicini al mercato del lavoro o formativo, mentre faticano a raggiungere coloro che sono più lontane/i dai servizi e in condizione di maggiore vulnerabilità sociale ed economica. Questo vale in modo particolare per le giovani donne straniere, per le quali barriere linguistiche e culturali, insieme alla minore conoscenza dell'offerta territoriale, riducono ulteriormente la probabilità di accesso.

Il confronto avvenuto durante i policy lab ha consentito di individuare alcuni elementi operativi per affrontare tali sfide. In primo luogo, è necessario **definire linee guida nazionali che riconoscano esplicitamente la distinzione tra intercettazione diretta e indiretta** e ne

17 Commissione europea, C(2022) 9030 final, Decisione di esecuzione della Commissione del 1.12.2023 che approva il programma "PN Giovani, donne e lavoro FSE+ 2021-2027" per il sostegno a titolo del Fondo sociale europeo Plus nell'ambito dell'obiettivo "Investimenti a favore dell'occupazione e della crescita" in Italia.

18 PN Giovani, donne e lavoro, Priorità 1- *Facilitare l'ingresso al lavoro dei giovani*; Verbali e documenti del Comitato di sorveglianza congiunto del 18 giugno 2025.

19 Cfr. Sito istituzionale [PN Giovani, donne e lavoro](#).

20 Si fa qui riferimento alla normativa adottata dal Parlamento italiano: Decreto-Legge 4 maggio 2023, n. 48, Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro, convertito con modificazioni dalla L. 3 luglio 2023, n. 85; Decreto-Legge 7 maggio 2024, n. 60, Ulteriori disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, convertito con modificazioni dalla L. 4 luglio 2024, n. 95.

specifichino strumenti, responsabilità e modalità operative. Ciò implica indicazioni chiare su come strutturare il lavoro con famiglie, scuole e figure educative attive anche in contesti non istituzionali (oratori, associazioni, comunità religiose, esercizi di prossimità), oggi lasciato in larga parte all'iniziativa dei singoli territori. In secondo luogo, il ricorso alla multicanalità e all'uso dei social media, frequentemente richiamato nei documenti programmatici, rimane spesso generico e non problematizza adeguatamente i rischi di esclusione digitale, le differenze di genere nell'uso delle piattaforme, né la distinzione tra comunicazione informativa e reale capacità di ingaggio. Il confronto ha evidenziato come l'utilizzo dei canali digitali possa produrre effetti selettivi e come la **presenza fisica in spazi informali** e a bassa soglia continui a rappresentare un elemento decisivo per raggiungere i profili più fragili. Per raggiungere le giovani donne è però necessario istituire punti informativi e micro-sportelli anche in scuole, consultori, centri di aggregazione, centri donna (es. Centri Milano Donna/Spazi Donna) e altri spazi protetti e informali.

Un ulteriore elemento di disallineamento riguarda la struttura delle politiche di contrasto al fenomeno NEET, inclusi i programmi cofinanziati a livello europeo, che tendono a concentrarsi sulle fasi di attivazione e inserimento, trascurando la dimensione dell'intercettazione. Tuttavia, senza un investimento esplicito e strutturato in questa fase, una parte significativa delle e dei giovani più distanti dai servizi rischia di rimanere esclusa a monte, non entrando mai nei percorsi di politica attiva. In questo quadro, l'intercettazione deve essere riconosciuta come asse strutturale delle politiche giovanili e del lavoro, non come fase preliminare accessoria. Ciò richiede un **quadro**

nazionale di riferimento dotato di risorse dedicate e continuative, standard operativi condivisi e responsabilità chiaramente definite, capace di orientare in modo coerente il lavoro dei territori, prevedendo risorse economiche specifiche anche per il potenziamento delle reti territoriali che sostengono la presa in carico multidimensionale e intersezionale. Significa **finanziare in modo stabile attività di outreach multilivello**, con tempi coerenti con la costruzione della relazione; **formalizzare la distinzione tra intercettazione diretta e indiretta** nei dispositivi attuativi, con indicazioni operative su alleanze territoriali e formazione delle figure educative; **includere la dimensione di genere nelle strategie di intercettazione**, superando l'idea di neutralità degli strumenti. Ad esempio, è necessario riconoscere i servizi per l'infanzia come infrastruttura di intercettazione: accesso al nido e servizi di cura gratuiti non possono essere condizione conseguente all'attivazione lavorativa, ma leva preliminare di inclusione, specie nei casi di fragilità e violenza.

È infine necessario che anche le politiche di attivazione siano progettate tenendo conto della fase di intercettazione, evitando che la pressione sugli esiti occupazionali immediati produca una selezione implicita delle e dei beneficiari/e più vicine/i al mercato del lavoro e penalizzi i casi più complessi. Senza questo riposizionamento, il rischio è che anche le iniziative più avanzate, dal Piano NEET agli hub territoriali fino alle azioni di *outreach* previste nel PN Giovani, Donne e Lavoro, restino parzialmente assorbite entro un impianto che continua a premiare chi è già visibile e raggiungibile, lasciando ai margini proprio le e i giovani che le politiche dichiarano di voler prioritariamente coinvolgere.

2 - SOSTENIBILITÀ DEI PERCORSI: TEMPO, FIDUCIA E CONTINUITÀ

2.1 Aggancio: fiducia, tempo e continuità nei percorsi

La fase di **aggancio** ha l'obiettivo di trasformare il contatto iniziale in partecipazione attiva e in una relazione duratura nel tempo, proseguendo il percorso avviato con l'intercettazione. È il passaggio in cui si misura la capacità del sistema di supportare la permanenza nel percorso, costruendo fiducia, adattando i tempi e rispondendo a bisogni concreti. L'aggancio, essendo una fase relazionale e non performativa, non coincide con l'attivazione (lavorativa, formativa o civica), ma ne costituisce la precondizione relazionale e organizzativa.

A differenza delle misure di politica attiva, che dispongono di sistemi di monitoraggio strutturati su partecipazione, completamento e esiti occupazionali, non esistono dati sistematici che misurino quante ragazze e ragazzi in condizioni di vulnerabilità e/o NEET, pur intercettate/i, non arrivino a consolidare la partecipazione nei percorsi territoriali o nei servizi dedicati. La perdita di motivazione, l'interruzione precoce, l'abbandono informale prima della presa in carico, restano fenomeni largamente invisibili nelle statistiche ufficiali. I dati disponibili sui programmi nazionali come Garanzia Giovani mostrano comunque una distanza significativa tra adesione iniziale e completamento dei percorsi²¹, come riportato al capitolo 3.1 del presente report (pag. 19).

L'aggancio si fonda su due dimensioni principali: il **tempo** e la costruzione della **fiducia**. Tempo, perché i percorsi non sono lineari e richiedono flessibilità, possibilità di pause e riprese, riconoscimento di micro-traguardi e segmentazione degli obiettivi. Fiducia, perché la permanenza nei percorsi di attivazione dipende dalla qualità della relazione, dalla stabilità delle figure di riferimento e dalla percezione di concretezza delle opportunità proposte, più che dalla mera quantità delle misure di politica attiva disponibili²².

Le e i giovani NEET, in particolare le e i più vulnerabili, vengono descritte/i come "hard to reach"²³: non solo difficili da intercettare, ma anche da mantenere nei percorsi, anche a causa di esperienze pregresse di disillusione, disagio nella socializzazione o distanza dai servizi. Esistono infatti diversi profili di NEET: giovanissime/i senza esperienze lavorative e in una zona grigia di inattività, giovani disoccupate/i ma disponibili a mettersi in gioco, giovani con precedenti esperienze lavorative, giovani scoraggiate/i e sfiduciate/i²⁴. Questa eterogeneità implica che l'aggancio non possa essere uniforme, ma debba prevedere modalità differenziate di accompagnamento e tempi personalizzati.

A questa complessità si aggiungono le disparità territoriali, che incidono direttamente sulla possibilità di accesso e sulla continuità dei percorsi: divari Nord/Sud, limitata accessibilità ai servizi, carenza di trasporto pubblico e debolezza

21 Si veda Anpal, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Un bilancio del periodo maggio 2014 -dicembre 2022*, maggio 2023.

22 Evidenze consolidate mostrano che la continuità nei percorsi di attivazione è associata alla stabilità delle relazioni di riferimento e alla capacità dei servizi di adattarsi ai contesti di vita, più che alla quantità di interventi disponibili. Cfr. Ellena, A. M., Marzana, D., & Pozzi, M. (2024). *Strategies for Engaging and Outreaching NEETs in Italy: Insights From Active Labour Policies. Politics and Governance*, 12, Article 7499; CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training). *Outreach*. VET toolkit for empowering NEETs. Disponibile al link: <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/neets/intervention-approaches/outreach>

23 Osservatorio Giovani – Istituto Toniolo (2022), Intercettare i NEET. Strategie di prossimità. Disponibile al link: https://www.rapportogiovani.it/new/wp-content/uploads/2022/02/OSSG_REPORT-INTERCETTARE-I-NEET_v2.pdf

24 Per approfondimenti sui diversi "profili" NEET si veda ActionAid e CGIL (2022), *NEET tra disuguaglianze e divari. Alla ricerca di nuove politiche pubbliche per i giovani*, pp. 115 ss.

delle reti locali possono aumentare il rischio di abbandono, soprattutto nei contesti più fragili²⁵.

2.2 Evidenze dai policy lab: l'aggancio tra bisogni complessi e fragilità del sistema

Le evidenze raccolte nei policy lab confermano che la fase di aggancio rappresenta il momento più delicato dell'intero percorso. Molti dei fattori che ostacolano l'intercettazione si ripresentano, amplificati, nella fase successiva. La fase di aggancio è quindi decisiva per la continuità o l'interruzione dei percorsi.

L'assenza o la fragilità della **rete motivazionale** delle e dei giovani - ovvero l'insieme di relazioni, contesti e riferimenti significativi che sostengono la motivazione e la continuità nei percorsi - è una delle principali criticità emerse. In molti casi il progetto o il servizio pubblico diventa l'unico punto di riferimento, concentrando su di sé tutte le funzioni di supporto che dovrebbero essere distribuite su una rete più ampia. **La famiglia** svolge un ruolo ambivalente: può rappresentare una risorsa di sostegno oppure un fattore di pressione, controllo o disincentivo. Quando il nucleo familiare è poco collaborativo o distante, il percorso rischia di indebolirsi; quando è iperprotettivo o portatore di aspettative rigide, può limitare l'autonomia del/la giovane. L'aggancio, quindi, non riguarda solo la persona ma l'ecosistema relazionale che la circonda.

Diverse **barriere materiali** incidono sulla possibilità di aggancio e sulla permanenza nei percorsi. Tra queste, l'urgenza economica spinge molte/i giovani ad abbandonare i percorsi, preferendo lavoro informale o opportunità immediate ma poco tutelate. Vi sono inoltre quelle riguardanti la mobilità: la difficoltà negli spostamenti che non è legata solo alla sicurezza, ma anche al timore di uscire dal proprio contesto

abituale e di muoversi in autonomia, spesso associato alla paura di "non farcela", con effetti limitanti sulla partecipazione. A ciò si aggiungono criticità legate all'accesso ai servizi: le e i giovani con disabilità non diagnosticate o prive di riconoscimento formale, restano esclusi da tutele specifiche; così come, nel passaggio alla maggiore età, molte/i giovani escono dai servizi per minorenni senza un adeguato accompagnamento verso quelli per adulti. A queste si affiancano barriere legate alla **salute mentale** e alla fragilità emotiva. Ansia sociale, paura del fallimento, timore del giudizio, esperienze pregresse di esclusione o stigmatizzazione sono solo alcune delle sensazioni che possono contribuire a rendere difficile la permanenza nei percorsi. Si osserva spesso una dinamica "elastica": avvicinamenti e allontanamenti ripetuti, ritorni dopo periodi di assenza, autosabotaggio. Questa non linearità non va letta come mancanza di volontà, ma come espressione di vulnerabilità che richiede tempi più lunghi, stabilità delle figure di riferimento e assenza di pressioni performative eccessive.

Tali barriere non agiscono in maniera uniforme, ma impattano in maniera diversa a seconda delle condizioni economiche, sociali e biografiche delle e dei giovani. Background migratorio, condizioni di povertà materiale, precedenti esperienze di giustizia penale o conflitti con le istituzioni possono amplificare gli ostacoli esistenti e generare sentimenti di ingiustizia, rabbia o sfiducia che incidono profondamente sulla disponibilità a mantenere una relazione con i servizi. In molti casi, quindi, l'abbandono non è soltanto il risultato di difficoltà individuali, ma riflette aspettative disattese e difficoltà a costruire relazioni con servizi pubblici percepiti come distanti, poco accessibili e stigmatizzanti, evidenziando la necessità di adottare un approccio ai servizi sensibile al genere, come quello dei Gender-Responsive Public Services (GRPS).

²⁵ ActionAid e CGIL (2023), *NEET: giovani in pausa. Superare gli stereotipi per costruire politiche pubbliche efficaci*.

BOX 2 – **GRPS: IL FRAMEWORK ACTIONAID PER SERVIZI PUBBLICI RISPONDENTI AL GENERE**

Il framework Gender-Responsive Public Services (GRPS) di ActionAid è uno strumento analitico e di advocacy che definisce le condizioni necessarie affinché i servizi pubblici contribuiscano a ridurre le disuguaglianze di genere e a promuovere diritti e giustizia sociale. Si basa su un approccio femminista e intersezionale, che riconosce come i servizi pubblici non siano neutri e debbano rispondere ai bisogni differenziati delle persone, tenendo conto di genere, età, background e condizioni socio-economiche. Servizi non accessibili, non adeguati o percepiti come stigmatizzanti possono rafforzare le disuguaglianze, aumentando in particolare il carico di cura non retribuito e limitando l'esercizio dei diritti. Al contrario, servizi pubblici di qualità rappresentano una leva fondamentale per l'autonomia e l'inclusione. Il framework individua quattro dimensioni chiave: servizi adeguatamente finanziati, servizi pubblici e universali, servizi equi e inclusivi e servizi di qualità, valutati secondo standard basati sui diritti umani (disponibilità, accessibilità, accettabilità e adattabilità). Queste dimensioni orientano la progettazione e la valutazione dei servizi, rafforzandone la capacità di rispondere sia ai bisogni immediati sia alle disuguaglianze strutturali.

Per approfondimenti sul GRPS, si veda: ActionAid, Gender-responsive public services. Framework 2018, disponibile al link [Framework GRPS](#)

La dimensione di genere incide in modo strutturale sulle barriere descritte. Le giovani donne, in particolare madri o con carichi di cura familiari, incontrano ostacoli aggiuntivi nella costruzione di una relazione costante e duratura con i servizi. L'assenza di servizi per l'infanzia accessibili, la difficoltà di conciliare orari rigidi con responsabilità familiari, la carenza di spazi sicuri e gratuiti limitano la possibilità delle donne di partecipare in modo continuativo ai percorsi di attivazione. Le procedure amministrative, percepite come complesse o punitive, e la rigidità organizzativa dei servizi possono essere vissute come ulteriori barriere. La percezione di essere giudicate o non comprese rafforza la distanza dalle istituzioni.

Per superare questi ostacoli, durante il policy lab è emersa la necessità di prevedere nelle progettualità delle **risorse dedicate a coprire le spese legate al lavoro di cura familiare** (es. servizi di babysitting, assistenza) e **alla mobilità** che permettano alle donne di partecipare concretamente. Un aggancio efficace richiede flessibilità negli orari, modalità ibride (online e in presenza), supporto dell'operatrice per la gestione di procedure amministrative, e una maggiore attenzione alla qualità dell'inserimento proposto, evitando soluzioni standardizzate o non rispondenti ai bisogni reali. Tra gli

strumenti ritenuti più efficaci dagli stakeholders coinvolti emerge **l'approccio del "fare con"**: accompagnare concretamente nelle azioni, non limitarsi all'orientamento formale. La presenza di figure di prossimità anche in contesti informali, come un bar o uno spazio di quartiere abbassa le barriere e rende il supporto tangibile. La comunicazione costante e informale, attraverso messaggi brevi e continui, contribuisce a mantenere il legame nei momenti di sospensione. La continuità di una figura di riferimento unica rafforza la fiducia e riduce la frammentazione dell'esperienza.

Il lavoro tra pari rappresenta un'altra leva significativa. Peer Tutor, ex-NEET e gruppi misti favoriscono identificazione, motivazione e speranza concreta. Allo stesso tempo, i **gruppi di mutuo aiuto tra genitori** possono rafforzare indirettamente la tenuta dei percorsi, riducendo l'isolamento delle famiglie e costruendo alleanze educative più solide.

Un elemento strutturale riguarda la governance delle reti. Le reti non si autogestiscono: richiedono figure dedicate alla facilitazione, coordinamento stabile e investimenti pubblici espliciti. La frammentazione dei servizi e la competizione progettuale tra enti rischiano di indebolire l'aggancio, soprattutto nei territori più fragili. È emersa con forza la necessità di

bandi più lunghi e flessibili, fondi strutturali nazionali e un riconoscimento formale del lavoro relazionale come componente centrale delle politiche rivolte ai giovani. A questo tema si lega quello riguardante i **tempi dei progetti** che raramente coincidono con quelli delle persone. Da un lato, pressioni istituzionali e finanziarie richiedono risultati rapidi; dall'altro, la costruzione della relazione richiede lentezza, possibilità di pause e rinegoziazione degli obiettivi. I percorsi più efficaci sono quelli capaci di accettare discontinuità e ritorni, riconoscendo il valore di un tempo non lineare. Allo stesso momento, tempi burocratici troppo lunghi tra una fase e l'altra generano frustrazione e rischiano di interrompere la motivazione. L'aggancio richiede dunque una doppia competenza: accelerare dove necessario (riducendo attese e passaggi inutilmente complessi) e rallentare dove serve (costruendo fiducia e ascolto).

Inoltre, per rafforzare la tenuta nei percorsi il **mentoring individuale e il tutoraggio** stabile emergono come dispositivi chiave per sostenerne la permanenza, insieme a misure concrete di conciliazione (flessibilità oraria, esclusione di turnazioni notturne e supporto alla mobilità in sicurezza).

Infine, l'aggancio non può essere separato dalla prevenzione. L'azione precoce nelle scuole, il supporto psicologico per studenti e docenti, la presenza strutturata degli ETS nei contesti educativi rappresentano leve fondamentali per evitare che fragilità e discontinuità si cristallizzino in esclusione conclamata. L'aggancio efficace inizia prima dell'abbandono e continua oltre il primo risultato formale.

2.3 Senza aggancio non c'è attivazione: il limite strutturale delle politiche di contrasto al fenomeno NEET

Le evidenze emerse dai policy lab mostrano che le attuali **politiche attive rivolte alle e ai giovani NEET non solo trascurano la fase**

di aggancio, ma tendono a non considerarla come componente strutturale dell'intervento. Le politiche si concentrano prevalentemente sull'attivazione rapida e su esiti occupazionali di breve periodo, lasciando poco spazio all'analisi e alla strutturazione di quella fase cruciale a garantire continuità e tenuta nei percorsi di riattivazione. Questo evidenzia uno scarto tra le politiche e la complessità reale delle traiettorie delle e dei giovani, caratterizzati da bisogni multidimensionali e un conseguente andamento non lineare. In particolare, nella fase di aggancio emergono bisogni che vanno oltre la dimensione occupazionale (es. fragilità psicologiche, ritiro sociale, difficoltà negli spostamenti, carichi di cura familiare, barriere linguistiche o assenza di riconoscimenti formali) che incidono direttamente sulla partecipazione continuativa ai programmi.

La stessa logica si riflette nei **criteri di valutazione** delle politiche attive del lavoro rivolte a giovani NEET, inclusi i programmi cofinanziati a livello europeo, che privilegiano esiti occupazionali o formativi nel breve periodo. Questo approccio rischia di non riconoscere come esiti significativi i progressi intermedi, quali micro-traguardi di autonomia, esperienze di volontariato, servizio civile o riaggancio graduale ai servizi, che restano marginali e poco valorizzati. Come emerso dai policy lab, è invece necessario ampliare i criteri di valutazione dei programmi di attivazione, includendo indicatori capaci di restituire anche questi avanzamenti progressivi. In assenza di tale revisione, il sistema continuerà a disincentivare l'investimento nei casi più complessi, meno immediatamente traducibili in risultati standardizzati.

Per colmare questo scarto, è necessario riconoscere la fase di aggancio come funzione pubblica specifica e strutturale, distinta ma integrata rispetto all'intercettazione. L'attivazione formale di una misura non è sufficiente: è necessario un **accompagnamento operativo e di prossimità**, capace di sostenere la persona anche negli aspetti pratici (spostamenti, gestione degli appuntamenti, mediazione con contesti lavorativi o formativi) e nella costruzione graduale dell'autonomia. Tale accompagnamento presuppone una **presa**

in carico multidimensionale che coinvolga in modo coordinato Centri Per l'Impiego (CPI), servizi sociali, salute mentale e consultori, sistema scolastico e formativo e servizi per l'infanzia. Si tratta di ambiti che rientrano nel mandato pubblico e che richiedono **competenze specialistiche e istituzionali**, non sostituibili da reti informali. Ne deriva la necessità di definire, a livello regionale, **standard minimi di presa in carico multidimensionale**, da attuare in modo omogeneo nei territori, e meccanismi di coordinamento stabile tra CPI, servizi sociali e sanitari, superando logiche meramente progettuali. In questa prospettiva, è necessario adottare un approccio ecosistemico, che integri stabilmente famiglie, scuole, enti formativi, imprese e spazi di prossimità tra le componenti delle politiche pubbliche. La tenuta dei percorsi dipende infatti anche dalla qualità dell'ambiente relazionale e sociale, non solo dall'attivazione di una misura lavorativa. Per le giovani donne, ciò implica anche la previsione di **misure strutturali di conciliazione**, quali servizi per l'infanzia accessibili, spazi dedicati all'incontro tra madri, flessibilità oraria e possibilità di delocalizzare alcune attività all'interno di contesti già frequentati (es. asili o spazi di aggregazione), al fine di ridurre le barriere alla partecipazione. Ciò richiede che a livello regionale e locale le **programmazioni prevedano esplicitamente il finanziamento o il co-finanziamento di servizi per l'infanzia** nei territori in cui risultino carenti, oppure la possibilità di accedere ai servizi pubblici esistenti anche per giovani donne NEET non ancora occupate, superando criteri di accesso esclusivamente legati allo status lavorativo.

Questa dimensione relazionale e comunitaria, pur sostenuta in via sperimentale attraverso progetti territoriali, **non è ancora pienamente riconosciuta come funzione strutturale e stabilmente finanziata del sistema pubblico**. È pertanto necessario che l'aggancio e l'accompagnamento relazionale siano formalmente ricompresi tra le componenti finanziabili delle politiche regionali di contrasto al fenomeno NEET, con risorse dedicate e continuità pluriennale, e non delegati

prevalentemente a progettualità temporanee del Terzo Settore. A ciò si aggiunge una **criticità di natura programmatoria e finanziaria**: molte misure operano attraverso cicli di finanziamento brevi e vincoli amministrativi stringenti, mentre i percorsi delle e dei giovani con vulnerabilità complesse sono spesso non lineari. In assenza di programmazioni pluriennali e fondi strutturali dedicati, l'onere della personalizzazione e della costruzione della fiducia tende a ricadere sugli enti attuatori, senza un corrispondente adeguamento degli strumenti normativi e delle risorse disponibili. Sebbene le esperienze del Terzo Settore abbiano spesso garantito interventi di prossimità efficaci, la loro funzione non può sostituire una responsabilità pubblica strutturale. Tuttavia, quando tale funzione resta prevalentemente affidata a progettualità temporanee, la tenuta dei percorsi continua a dipendere dalla stabilità dei finanziamenti e dalla capacità progettuale locale, producendo disomogeneità territoriali.

La difficoltà di "tenuta" dei percorsi non può essere letta come mancanza di motivazione individuale, ma come esito prevedibile di un sistema che interviene per segmenti, mentre i bisogni si presentano in forma intersecata. La stessa categoria di NEET, seppur utile ai fini statistici e programmatori, ricomprende situazioni molto eterogenee e non sempre consente di intercettare dimensioni (es. ritiro sociale, ansia negli spostamenti, disagio relazionale o sfiducia nelle istituzioni) che non configurano necessariamente vulnerabilità certificate, ma incidono in modo determinante sulla possibilità di permanere nei percorsi. **L'assenza di una regia pubblica unitaria sull'aggancio e sull'accompagnamento integrato**, unita a un impianto ancora prevalentemente orientato all'attivazione lavorativa nel breve periodo, fa sì che la continuità dei percorsi dipenda in larga misura dalla capacità dei singoli territori di integrare strumenti pensati per finalità diverse.

Se l'obiettivo è rafforzare l'efficacia delle politiche per contrastare il fenomeno NEET, è necessario assumere l'aggancio e l'accompagnamento multidimensionale, lavorativo, relazionale e psicosociale, come **componente strutturale**

dell'intervento pubblico, integrando stabilmente la dimensione ecosistemica (famiglie, reti territoriali, scuole, imprese, spazi comunitari) e prevedendo programmazioni pluriennali coerenti con la natura non lineare dei percorsi. Ciò implica l'inserimento di obblighi specifici nei dispositivi regionali di attuazione, la definizione di standard

di servizio omogenei sul territorio e la previsione di risorse dedicate e continuative per il lavoro di prossimità. In assenza di tale riallineamento, la continuità continuerà a poggiare su adattamenti locali e iniziative progettuali, anziché su un'infrastruttura pubblica integrata e multilivello.

3 - ROMPERE L'EQUAZIONE ATTIVAZIONE = LAVORO

3.1 L'attivazione come processo: oltre l'inserimento occupazionale

La fase di attivazione rappresenta il momento in cui le ragazze e i ragazzi intercettate/i iniziano a trasformare l'aggancio in un'opportunità concreta di formazione, lavoro o partecipazione civica. È una fase in cui la qualità e l'accessibilità delle proposte determinano la possibilità di costruire un percorso reale di autonomia sostenibile nel lungo periodo. Leggere le sfide dell'attivazione significa, dunque, interrogarsi non solo su quali misure vengono proposte, ma anche sulla loro qualità (coerenza con bisogni e aspirazioni, condizioni di accesso, tempi, accompagnamento) e sulla loro capacità di produrre passi avanti verso una reale autodeterminazione.

L'attivazione tende ad essere intesa soprattutto come esito di un processo: rientro in formazione o accesso a una occupazione. Questo approccio rischia di minimizzare la complessità dei percorsi: per una parte di giovani, soprattutto coloro che si trovano in condizione di vulnerabilità, l'accesso a opportunità di formazione o lavoro è spesso preceduto da fasi intermedie segnate da ostacoli materiali, territoriali e relazionali. In questa prospettiva, l'attivazione va intesa non solo come risultato, ma come processo progressivo, che include forme di partecipazione non immediatamente occupazionali (es. coinvolgimento in attività comunitarie, esperienze di volontariato o attivismo), in grado di rafforzare

competenze, autoefficacia e legame con la comunità.

I dati mostrano quanto questa fase sia complessa e dipenda dalla qualità dei percorsi formativi, lavorativi e di attivazione civica che vengono proposti. Garanzia Giovani ha raggiunto l'82% dell'intera popolazione NEET, ma solo il 32% delle/dei partecipanti è arrivato a completare il percorso. A registrarsi al programma sono stati soprattutto ragazzi (52%), per lo più di età compresa tra i 19 e i 24 anni (56,2%) e residenti nel Sud e nelle Isole (43,4%). Nonostante ciò, i risultati occupazionali migliori si registrano al Nord, dove il tasso di occupazione post-percorso arriva al 74,1%, e tra giovani con un titolo di studio terziario (61%)²⁶. Le difficoltà di completamento dipendono anche da uno scarso apprezzamento o inadeguatezza del percorso scelto (15%), così come da elementi di contesto: divari territoriali²⁷, debolezza dei servizi, una domanda di lavoro meno dinamica in alcune aree del Paese²⁸. Mentre l'efficacia dei percorsi dipende in modo decisivo dalla qualità dei tirocini e dall'orientamento al lavoro della formazione – dalla *skill gap analysis* ai contenuti non generalisti, fino alla validazione delle competenze²⁹. Quando questi elementi risultano deboli, motivazione e completamento dei percorsi tendono a diminuire.

L'attivazione civica, ovvero il coinvolgimento attivo nella vita della comunità attraverso esperienze di volontariato, partecipazione a iniziative locali e percorsi di co-progettazione, rappresenta un fattore decisivo per sostenere motivazione e continuità nei percorsi³⁰. Le esperienze progettuali³¹ mostrano che quando le/i

²⁶ ActionAid, CGIL (2023). NEET: Giovani in pausa. Superare gli stereotipi per costruire politiche pubbliche efficaci, pag. 10; disponibile al link: <https://www.actionaid.it/press-area/nuovi-dati-neet-actionaid-cgil/>

²⁷ Ibidem.

²⁸ Anpal, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Un bilancio del periodo maggio 2014 -dicembre 2022*, maggio 2023.

²⁹ Ibidem.

³⁰ ActionAid, *NEET, WHAT DO YOU MEAN? Il progetto Lavoro di Squadra: risultati, buone pratiche e riflessioni per il futuro*, 2022, p.17, 32, 60.

³¹ A titolo esemplificativo un progetto realizzato da ActionAid: *Lavoro di Squadra Girlz*.

giovani partecipano alla definizione di interventi e azioni sul territorio, elaborano raccomandazioni per le istituzioni e contribuiscono alla governance di spazi e iniziative, aumentano la fiducia in se stesse/i, consolidano la conoscenza di sé, dei propri bisogni e del territorio intorno ad esse/i e favoriscono lo sviluppo di competenze trasversali. Questa dimensione di partecipazione attiva risulta particolarmente rilevante nei territori dove le opportunità lavorative sono meno solide, perché crea “opportunità intermedie” di ingaggio e riduce il rischio di dispersione nei percorsi. Ciò segnala che nella definizione generale di attivazione è necessario includere, a fianco di partecipazione continuativa e significativa in percorsi di formazione e professionali, anche esperienze di partecipazione civica-sociale, legata ad attività di protagonismo e cittadinanza, come ad esempio il volontariato strutturato, la co-progettazione, l’impegno in spazi comunitari o le attività collettive, tali da produrre competenze, legami e senso di appartenenza.

3.2 Evidenze dai policy lab: l’attivazione tra frammentazione dell’offerta e integrazione dei percorsi

Le evidenze raccolte nei policy lab restituiscono un quadro articolato della fase di attivazione: l’offerta di strumenti formativi, occupazionali e di partecipazione civica è ampia, ma fortemente frammentata, disomogenea tra territori e non sempre coerente con i bisogni e i livelli di competenza delle e dei giovani. La possibilità di trasformare l’aggancio in un percorso stabile dipende da ciò che accade successivamente: dalla qualità delle opportunità proposte e dalla capacità del sistema di collegarle tra loro in modo coerente, evitando interventi frammentati.

L’offerta formativa è frammentata e non sempre accessibile: il problema non è la mancanza di opportunità ma la loro scarsa leggibilità – intesa come orientamento tra opportunità frammentate, poca chiarezza nei requisiti e

informazioni non facilmente accessibili - e la debole capacità del sistema di accompagnare le e i giovani verso quelle più adatte. I Centri di Promozione Formativa (CPF) e i percorsi di Istruzione e Formazione Professionale (IeFP) rappresentano un presidio importante contro la dispersione e un canale professionalizzante di accesso al lavoro, ma presentano limiti legati all’età, alla qualità eterogenea tra territori e a barriere economiche o documentali. I Centri Provinciali per l’Istruzione degli Adulti (CPIA) svolgono una funzione essenziale di inclusione educativa, in particolare per giovani adulte/i e persone con background migratorio, ma risultano poco orientati all’inserimento lavorativo e spesso caratterizzati da liste d’attesa.

I percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS) e gli Istituti Tecnologici Superiori (ITS) offrono opportunità di alta specializzazione e maggiore connessione con le imprese e il sistema produttivo, ma risultano accessibili prevalentemente a chi possiede già requisiti formali e competenze di base consolidate. Gli strumenti di programmazione territoriale, come i Patti per le competenze, mostrano potenzialità significative nel raccordare formazione e fabbisogni produttivi, a condizione che vi sia un coordinamento reale tra attori e risorse. Nel complesso, l’offerta formativa è ampia, ma difficile da navigare: le informazioni sono disperse tra canali diversi, i requisiti di accesso non sono sempre chiari e manca un punto unico di orientamento. Questo rende complesso individuare le opportunità più adatte, soprattutto per chi ha scarse competenze professionali e linguistiche.

Per quanto riguarda le **opportunità occupazionali**, tirocini e apprendistato sono considerati strumenti utili di transizione, ma esposti al rischio di utilizzo distorto come forme di lavoro a basso costo, in assenza di monitoraggi efficaci e di reali prospettive di inserimento stabile. Anche gli esoneri contributivi tendono a favorire maggiormente chi è già vicino al mercato del lavoro, mentre risultano meno utili per giovani più distanti. Gli incentivi all’autoimprenditorialità sono accessibili soprattutto a giovani già dotate/i di competenze, reti e capitale sociale, rischiando

così di escludere chi ne è privo e di ampliare disuguaglianze già esistenti.

In generale, è emerso che l'offerta orientativa e formativa continua a riflettere, in modo più o meno esplicito, la segregazione orizzontale di genere che caratterizza il mercato del lavoro. I percorsi tecnico-artigianali e manifatturieri, infatti, pur rispondendo ad una domanda occupazionale significativa, sono raramente proposti dai servizi di orientamento come opzioni alle giovani donne. Di conseguenza, l'attivazione rischia di riprodurre segmentazioni già presenti nel mercato del lavoro, limitando l'ampliamento delle opportunità professionali e confinando le ragazze in settori tradizionalmente femminilizzati, spesso meno stabili o meno remunerativi. In questo quadro, emerge anche la necessità di facilitare il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti nei Paesi di origine per giovani con background migratorio e di valorizzare competenze maturate in contesti non formali (es. lavoro di cura).

Inoltre, le giovani donne con responsabilità di cura familiare incontrano ostacoli specifici legati alle modalità con cui sono progettate le opportunità formative e lavorative. Orari rigidi, carenza di servizi per l'infanzia accessibili, mancanza di spazi adeguati e difficoltà negli spostamenti, rendono difficile conciliare la partecipazione con i carichi di cura. Per questo, è necessario prevedere soluzioni più flessibili, come servizi di babysitting integrati nei percorsi, indennità di sostegno, certificazioni utili per l'accesso ai nidi e la possibilità di svolgere attività in spazi già frequentati dalle giovani donne.

In parallelo, è emersa la necessità di coinvolgere maggiormente le imprese non solo in chiave di inserimento, ma di formazione e sensibilizzazione. Ciò implica investire sulla preparazione delle risorse umane e della popolazione aziendale, introdurre figure di supporto come i *buddy*, adottare modalità organizzative più flessibili (es. turnazioni compatibili con i bisogni di cura e uso equo dello *smart working*) e prestare attenzione a fenomeni di stigma e discriminazione, anche legati a fattori culturali o religiosi (es. utilizzo del velo). Questi elementi rappresentano condizioni

abilitanti per una permanenza sostenibile e inclusiva nei contesti lavorativi.

È inoltre stata identificata l'**attivazione civica** come leva strategica, in particolare per giovani non ancora pronte/i ad accedere direttamente a lavoro o formazione formali. Spazi di protagonismo, co-progettazione territoriale, volontariato strutturato e partecipazione alla governance di iniziative locali contribuiscono a rafforzare autoefficacia, competenze trasversali e senso di appartenenza. È stato inoltre sottolineato che l'attivazione non avviene esclusivamente nei canali istituzionali: reti informali, gruppi di pari, spazi autogestiti e percorsi non convenzionali costituiscono spesso contesti di apprendimento e responsabilizzazione rilevanti. Integrare e riconoscere queste esperienze, anziché marginalizzarle, contribuisce a rendere più solida e realistica la tenuta dei percorsi nel tempo. Tuttavia, la mancanza di sistemi di certificazione e riconoscimento delle competenze acquisite (soprattutto *soft skills*) ne limita la spendibilità nei percorsi formativi e lavorativi successivi. È emersa quindi la proposta di introdurre strumenti come una "patente delle competenze" o sistemi di validazione e certificazione strutturati, come ad esempio accade per il Servizio Civile Universale.

Nel complesso, le evidenze mostrano che la fase di attivazione non è carente di strumenti, ma soffre di frammentazione, disomogeneità territoriale e debole integrazione tra attori. La qualità delle opportunità, la loro coerenza con i bisogni individuali e la capacità del sistema di accompagnare in modo continuativo risultano fattori decisivi per trasformare l'attivazione in un percorso di autonomia reale e non in un passaggio episodico.

3.3 Offerta ampia, accesso diseguale: criticità sistemiche delle politiche di attivazione

Le evidenze emerse nel corso dei policy lab indicano che l'Italia dispone di un sistema strutturato di norme e strumenti per l'attivazione

di giovani NEET, formalmente definito e ripartito tra livello statale e regionale ma caratterizzato da significativi divari attuativi tra territori e da una limitata capacità di raggiungere le e i giovani più distanti dai servizi.

A livello **formativo**, il quadro emerso dai policy lab non segnala una carenza di strumenti, ma un problema di coerenza sistemica. L'offerta, che va dai percorsi di IeFP e CPF fino a CPIA, IFTS e ITS, è ampia e articolata, ma fortemente segmentata. I canali di primo livello svolgono una funzione essenziale di contrasto alla dispersione e di inclusione educativa, mentre i percorsi terziari professionalizzanti garantiscono migliori connessioni con il sistema produttivo. Tuttavia, l'accesso e gli esiti restano fortemente condizionati dai prerequisiti formali, dal territorio e dal capitale iniziale delle e dei giovani. Nel caso delle giovani donne, tale condizionamento è aggravato dalla persistente svalutazione delle competenze maturate nei lavori di cura, ancora percepite come ostacolo alla partecipazione anziché come patrimonio trasferibile. Il nodo critico non risiede quindi nella disponibilità di percorsi, ma nella **debolezza delle transizioni tra i diversi segmenti della filiera** e nella **manca di un accompagnamento continuativo**. In assenza di meccanismi di **orientamento integrato**, certificazione progressiva delle competenze e raccordo stabile con le politiche del lavoro, il sistema tende a operare per compartimenti separati, con il rischio di riprodurre le disuguaglianze di partenza anziché ridurle. Di conseguenza, il nodo centrale non è l'ampliamento dell'offerta, quanto il rafforzamento del coordinamento tra filiere formative, servizi per l'impiego e strumenti territoriali di programmazione, al fine di costruire percorsi cumulativi, leggibili e realmente spendibili sul mercato del lavoro per le e i giovani.

A livello **occupazionale**, tirocini extracurricolari, apprendistato e incentivi all'occupazione,

rappresentano gli strumenti più utilizzati per la riattivazione delle e dei giovani NEET. I dati di Garanzia Giovani (GG) evidenziano che il **tirocinio extra-curricolare**, in molti territori, è stata la misura di politica attiva più utilizzata: alla conclusione del programma³², circa il 56,8% delle e dei giovani avviate/i a una politica attiva³³ risultava inserito in un tirocinio extracurricolare e il tasso di occupazione post-esperienza si attestava al 64,7%. Tuttavia, gli stessi dati mostrano che la diffusione e l'efficacia dello strumento risultano fortemente differenziate. La distribuzione territoriale dei tirocini extracurricolari durante il periodo di GG si è concentrata per il 49,4% nel Nord Italia, a fronte del 28,6% nel Sud e nelle Isole e del 22% nel Centro, con esiti occupazionali sistematicamente più elevati, a uno tre e sei mesi dalla conclusione del percorso, nelle regioni settentrionali e in particolare in Lombardia³⁴. Anche il livello di istruzione ha inciso in modo significativo: il 60,5% di giovani con titolo terziario ha ottenuto un contratto al termine del tirocinio, contro il 43% di chi possedeva al massimo la licenza secondaria inferiore, segnalando che lo strumento ha favorito profili già relativamente più qualificati. Per quanto riguarda il divario di genere: a fronte di un accesso sostanzialmente equilibrato (50,9% donne e 49,1% uomini), le giovani NEET hanno avuto minori probabilità di inserimento post-tirocinio (52,2% contro il 54% degli uomini), e con un divario più marcato nel Mezzogiorno (47,2%), nonostante livelli medi di istruzione più elevati. Le evidenze raccolte nei policy lab segnalano inoltre una maggiore esposizione delle giovani donne a tirocini non finalizzati all'inserimento stabile, soprattutto nei casi di profili altamente qualificati, con il rischio di un utilizzo ripetuto dello strumento in assenza di reali prospettive di stabilizzazione. Anche laddove si è registrato un inserimento, le giovani sono infatti risultate più frequentemente impiegate con contratti part-time (40,4% contro 20,3%) e meno spesso con contratti a tempo

32 31 dicembre 2023.

33 Al 31.12.2023 risultavano registrate/i al programma circa 1,7 mln di giovani, mentre erano circa 1,1 le e gli avviati a una politica attiva. Cfr. Anpal, *Garanzia Giovani in Italia, nota quadrimestrale n. 3/2023* (dati al 31/12/2023 - Collana Focus Anpal n. 170), disponibile al link [S1_Nota quadrimestrale n. 3 GG_dati al 31_12_2023b143.pdf](#).

34 Al 31.12.2023, nel territorio della Regione Lombardia i tassi di occupazione risultavano pari al 72,8% a un mese dalla conclusione dell'intervento, al 75,4% a tre mesi e al 78,4% a sei mesi. Cfr. Ivi, *Anpal 2023*.

indeterminato o di apprendistato (75,4% rispetto al 79,8%)³⁵. Permangono inoltre barriere culturali e organizzative nell'accesso femminile ai percorsi tecnico-artigianali e manifatturieri, che limitano la diversificazione delle opportunità professionali proposte e contribuiscono alla riproduzione della segregazione occupazionale. A queste asimmetrie si aggiunge una criticità trasversale relativa alla durata effettiva dei tirocini, che in diversi contesti ha superato la funzione fisiologica di misura di transizione. Se esperienze inferiori ai 100 giorni, come nel caso della Provincia autonoma di Trento, possono rappresentare un benchmark di percorsi intensivi e chiaramente orientati all'inserimento, in altre realtà una quota significativa di tirocini si prolunga fino a un anno o oltre, con il rischio di snaturare la finalità formativa dello strumento. Anche in un contesto avanzato come la Lombardia dove la media è di circa 200 giorni³⁶, caratterizzato da tassi di inserimento più elevati e da un mercato del lavoro dinamico, la questione della durata rimane centrale: l'estensione eccessiva dei percorsi può infatti **trasformare il tirocinio in una fase di impiego para-subordinato a basso costo**, ritardando l'accesso a contratti stabili, così come evidenziato anche dai vari stakeholders intervenuti durante i policy lab. Appare evidente che, più che l'ampliamento quantitativo delle attivazioni, sia prioritario intervenire sulla **regolazione qualitativa dello strumento**. Ciò implica non solo **limiti temporali più stringenti e coerenti con gli obiettivi formativi**, ma anche un sistema di **monitoraggio sostanziale**, capace di verificare la coerenza tra progetto formativo e mansioni effettivamente svolte, distinguendo le esperienze orientate all'apprendimento da quelle che di fatto sostituiscono lavoro ordinario a basso costo. Il **rafforzamento dei controlli** dovrebbe essere accompagnato da **sanzioni** effettive nei casi di utilizzo improprio e da **meccanismi premiali**

condizionati alla trasformazione anticipata del tirocinio in apprendistato o contratto a tempo indeterminato. In questo quadro, la proposta di Direttiva europea sui tirocini³⁷ rappresenta un'opportunità rilevante per intervenire su uno degli strumenti oggi maggiormente utilizzati nelle politiche per i giovani, introducendo standard minimi comuni in materia di qualità formativa, tutela e prevenzione degli abusi. Senza tali correttivi, anche nei territori più performanti il tirocinio rischia di consolidarsi come segmento strutturalmente precario del mercato del lavoro giovanile.

Accanto ai tirocini, gli **incentivi occupazionali** sono stati la seconda misura di politica attiva più utilizzata nell'ambito di Garanzia Giovani, con un'incidenza pari al 19% delle attivazioni. Si tratta, inoltre, della misura che ha registrato il più elevato tasso di occupazione post-intervento (76,8%), risultato coerente con la natura stessa dello strumento, che si attiva contestualmente all'assunzione e ne sostiene direttamente il costo per il datore di lavoro. Gli incentivi occupazionali rappresentano una leva ricorrente nelle politiche del lavoro adottate dai diversi governi per contrastare la disoccupazione giovanile. La loro efficacia, tuttavia, tende a concentrarsi sui profili più prossimi al mercato del lavoro: giovani con titoli di studio più elevati, reti sociali già attivate e residenti in territori con un tessuto produttivo dinamico³⁸. Inoltre, in assenza di un coinvolgimento attivo delle imprese in percorsi di formazione su uguaglianza di genere, inclusione e gestione dei bias organizzativi, l'incentivo rischia di non incidere sulle condizioni che ostacolano la permanenza delle giovani donne, quali turnazioni incompatibili con i carichi di cura, uso diseguale dello smart working o ambienti di lavoro poco inclusivi. In assenza di correttivi, l'incentivo rischia quindi di funzionare come un acceleratore per chi avrebbe comunque maggiori probabilità di inserimento,

35 Anpal, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Un bilancio del periodo maggio 2014 -dicembre 2022*, maggio 2023.

36 Ivi. *Anpal 2023*, pp. 28-29.

37 COM(2024) 132 final, *Proposta di Direttiva Del Parlamento Europeo E Del Consiglio relativa al miglioramento e alla garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini*, Bruxelles, 20.3.2024.

38 Anpal, *Incentivi All'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*, 2021, disponibile al link [Microsoft Word - S1_Incentivi TOTI_27052021](#); Anpal, *Verso la nuova Garanzia Giovani. Una revisione narrativa delle valutazioni sulle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani*, 2022, disponibile al link [Verso-la-nuova-garanzia-giovani.-Una-revisione-narrativa-delle-valutazioni-politiche-attive-del-lavoro-rivolte-ai-giovani-.pdf](#).

producendo un effetto selettivo più che inclusivo. Tale aspetto diventa particolarmente rilevante se letto alla luce dell'architettura complessiva delle politiche nazionali. Il Programma GOL³⁹ è stato disegnato per accompagnare soprattutto i soggetti più vicini al mercato del lavoro, tra cui le e i destinatari/e di ammortizzatori sociali, favorendone un inserimento rapido. Il Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro (Pn GDL)⁴⁰ avrebbe invece dovuto concentrare le risorse su giovani e donne più distanti dall'occupazione. Tuttavia, la scelta di destinare il 53% delle risorse programmate per "facilitare l'ingresso al lavoro dei giovani" agli incentivi occupazionali⁴¹ ha prodotto, di fatto, una sovrapposizione tra i due strumenti. Anziché ampliare la copertura e modulare gli interventi in base alla distanza effettiva dal mercato del lavoro, le risorse tendono a concentrarsi su fasce già in parte "agganciate" dai servizi per l'impiego. Ne deriva uno scarto tra finalità dichiarate e allocazione effettiva delle risorse: il programma formalmente destinato a giovani più lontane/i dal mercato del lavoro finisce per finanziare prevalentemente una misura che, per sua natura, intercetta soprattutto chi è già in prossimità dell'inserimento. Questo solleva interrogativi sulla coerenza complessiva della strategia nazionale di attivazione e inclusione lavorativa e sulla capacità del sistema di raggiungere soggetti più vulnerabili, che richiederebbero percorsi più complessi, integrati e multidimensionali, piuttosto che un sostegno prevalentemente concentrato sull'incentivazione dell'assunzione.

Un altro strumento identificato nei policy lab come potenzialmente strategico per l'attivazione di giovani NEET è l'**apprendistato**, in particolare nella sua declinazione professionalizzante⁴²

che prevede una durata ordinaria di tre anni, estendibile fino a cinque anni nei settori dell'artigianato. La lunga durata, insieme alla contribuzione ridotta e alla possibilità di sotto-inquadramento retributivo, lo rende particolarmente attrattivo per le imprese. Tuttavia, in assenza di una componente formativa effettiva e monitorata, può tradursi in una compressione delle tutele per le giovani e i giovani coinvolti. Il rischio è infatti che l'apprendistato venga utilizzato principalmente come strumento di contenimento del costo del lavoro, con impiego prolungato di manodopera giovane a basso costo e turn-over ciclico senza reale stabilizzazione. I dati nazionali⁴³ confermano questa tendenza strutturale. L'apprendistato rappresenta solo il 2,3% delle attivazioni complessive e, pur mostrando una buona capacità di trasformazione in contratti a tempo indeterminato (+8,8%), non assume un ruolo sistemico nel mercato del lavoro giovanile. La sua incidenza limitata suggerisce che lo strumento, pur efficace sul piano micro, non opera ancora come leva strutturale di ingresso stabile per le giovani. Il caso lombardo rafforza questa lettura. In una regione che concentra il maggior numero di attivazioni a livello nazionale, con un tessuto manifatturiero avanzato, forte presenza di PMI e domanda consolidata di competenze tecnico-professionali, l'apprendistato non emerge come canale dominante di ingresso stabile. Se anche in un contesto produttivo favorevole lo strumento mantiene un peso marginale, ciò indica una sua integrazione ancora debole nelle strategie regionali di sviluppo delle competenze e solleva interrogativi sulla capacità della regolazione vigente di orientare stabilmente le imprese verso modelli di investimento formativo duraturo. Ne

39 Il Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori) è stato istituito con il decreto interministeriale 5 novembre 2021, nell'ambito della Missione 5, Componente 1 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in attuazione della riforma delle politiche attive del lavoro prevista dal Piano.

40 Il Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro 2021–2027 è stato adottato nell'ambito della politica di coesione europea ai sensi del Regolamento (UE) 2021/1060 (Regolamento recante disposizioni comuni sui Fondi SIE) e del Regolamento (UE) 2021/1057 relativo al Fondo sociale europeo Plus (FSE+). Il Programma è stato approvato con Decisione di esecuzione della Commissione europea C(2022) 4787 final del 15 luglio 2022, che ne ha sancito l'adozione formale e il cofinanziamento a valere sul FSE+ per il periodo di programmazione 2021–2027.

41 Si fa qui riferimento alle risorse stanziare per l'attuazione del cd. *Incentivo Neet 2023* introdotto dall'art. 27 del DL 48/2023 e del cd. *Bonus giovani under 35* introdotto dall'art. 22 del DL 60/2024.

42 L'apprendistato professionalizzante, disciplinato dagli artt. 41–47 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato al conseguimento di una qualificazione professionale. È rivolto ai giovani tra i 18 e i 29 anni e combina attività lavorativa e formazione, distinguendosi dalle tipologie di apprendistato di I e III livello previste dal medesimo decreto.

43 Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2025), *Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie – Nota III Trimestre 2025*, n. 55, dicembre 2025.

emerge una criticità di fondo: l'apprendistato ha un potenziale di stabilizzazione, ma la sua diffusione limitata e l'assenza di un controllo effettivo sulla qualità formativa ne riducono l'impatto sistemico. Senza un'integrazione più solida con il sistema formativo e un monitoraggio stringente degli esiti, il rischio non è solo che l'apprendistato resti marginale, ma che si affermi soprattutto come strumento di riduzione del costo del lavoro, più che come politica strutturale di inserimento lavorativo per le e i giovani. Appare quindi necessario intervenire anche sulla durata massima dell'apprendistato professionalizzante: l'estensione fino a cinque anni nei settori dell'artigianato risulta difficilmente giustificabile sotto il profilo formativo e rischia di prolungare in modo eccessivo il periodo di sotto-inquadramento retributivo. Una revisione dei limiti temporali, più coerente con gli obiettivi formativi effettivi, rappresenterebbe un passaggio essenziale per ridurre l'uso opportunistico dello strumento.

Accanto agli strumenti formativi e occupazionali, l'**attivazione civica** va riconosciuta come componente strutturale delle politiche di inclusione, in particolare per giovani non ancora pronte/i ad accedere a percorsi formativi o lavorativi. Esperienze come il Servizio Civile Universale, programmi di volontariato promossi da enti del Terzo Settore⁴⁴, iniziative territoriali di cittadinanza attiva e attivazione civica consentono infatti di sviluppare competenze trasversali, rafforzare motivazione, autonomia e autoefficacia, rappresentando spesso il primo punto di riaggancio per giovani in condizioni di inattività prolungata. Non si tratta esclusivamente di soft skills: in diversi percorsi laboratoriali vengono acquisite competenze tecnico-operative legate a specifici ambiti professionali, mentre nelle esperienze di attivazione civica, dall'organizzazione di eventi culturali e sportivi alla gestione di spazi comunitari o attività di supporto amministrativo, le e i giovani svolgono attività assimilabili a vere e proprie funzioni lavorative, sviluppando capacità organizzative, gestionali e

operative direttamente spendibili nel mercato del lavoro. Nonostante ciò, tali esperienze restano collocate ai margini delle politiche attive, prive di un riconoscimento formale delle competenze acquisite e di un raccordo stabile con il sistema formativo e con i servizi per l'impiego. L'assenza di meccanismi **strutturati di certificazione e validazione delle competenze** ne limita la spendibilità. In questo quadro, l'attivazione civica non appare come uno strumento residuale, ma come un possibile livello preliminare delle politiche di inclusione, a condizione che venga inserita in una filiera strutturata, coordinata e capace di accompagnare in modo continuativo i percorsi delle e dei giovani più vulnerabili. A differenza del Servizio Civile Universale, che già prevede meccanismi di certificazione delle competenze acquisite, le esperienze di volontariato organizzato e di attivazione civica territoriale restano prive di un sistema strutturato di riconoscimento formale. Ciò ne limita la spendibilità nei percorsi successivi di formazione e inserimento lavorativo, nonostante in molti casi tali esperienze comportino l'acquisizione di competenze tecnico-operative, organizzative e gestionali direttamente trasferibili in ambito professionale. In una prospettiva di rafforzamento delle politiche di inclusione, potrebbe essere introdotto un sistema nazionale di validazione delle competenze maturate in ambito civico, attraverso micro-certificazioni digitali agganciate al Quadro Nazionale delle Qualificazioni (QNQ/EQF). Gli enti del Terzo Settore accreditati potrebbero registrare e attestare le competenze sviluppate, secondo standard predefiniti, consentendone il riconoscimento nei percorsi leFP, IFTS, ITS e nei programmi di politica attiva. Tale intervento non avrebbe una funzione meramente simbolica, ma permetterebbe di integrare l'attivazione civica nella filiera formazione-lavoro, trasformandola da esperienza episodica a segmento riconosciuto dei percorsi di inclusione per le e i giovani più vulnerabili.

⁴⁴ Si fa qui riferimento a: percorsi laboratoriali promossi da organizzazioni del terzo settore nell'ambito di progettazione europee, nazionali e territoriali; attivismo; attività di volontariato, etc.

CONCLUSIONI

Le politiche di contrasto al fenomeno NEET continuano a essere caratterizzate da una forte frammentazione e da una debole integrazione tra intercettazione, aggancio e attivazione. Queste dimensioni vengono ancora trattate come ambiti separati gerarchicamente subordinati all'obiettivo occupazionale, mentre i percorsi delle e dei giovani richiedono interventi continui, coordinati e capaci di adattarsi a bisogni multidimensionali e a percorsi non lineari. Le disuguaglianze che ne derivano sono il risultato dell'intersezione tra condizioni socio-economiche, background migratorio, responsabilità di cura, salute mentale, territorio e genere che incidono direttamente sulla possibilità di accesso, continuità e successo nei percorsi di fuoriuscita dalla condizione di NEET. Superare le distorsioni evidenziate richiede un intervento strutturale sulle tre dimensioni del percorso che devono essere ripensate come parti integrate di un unico processo. Da qui le proposte che seguono.

Riconoscere e strutturare la dimensione relazionale dell'intercettazione

L'intercettazione deve essere il primo snodo delle politiche rivolte alle e ai giovani NEET, ma continua a non essere trattata come una funzione strutturale. Oggi resta poco organizzata e senza risorse dedicate, con il risultato che la capacità di raggiungere le e i giovani più vulnerabili dipende dall'iniziativa dei territori e dall'azione del Terzo Settore. Questo produce forti disuguaglianze territoriali e un effetto selettivo: si intercettano soprattutto le e i giovani già visibili ai servizi, mentre restano esclusi quelli con vulnerabilità più complesse. L'intercettazione va quindi riconosciuta come asse strutturale e regolativo delle politiche giovanili e del lavoro. Questo significa dotarla di **risorse dedicate, standard operativi condivisi e responsabilità chiare**, superando un approccio basato sulla sola informazione e promozione delle opportunità e investendo invece in un presidio stabile dei territori e nella costruzione di relazioni di fiducia.

Ciò implica anche superare una visione neutra delle politiche, riconoscendo che **le strategie di intercettazione devono essere adattate ai diversi profili e contesti di vita**: ad esempio, raggiungendo le giovani madri nei luoghi che già frequentano, come servizi per l'infanzia e presidi sanitari, e coinvolgendo attivamente comunità e reti di riferimento, anche di natura culturale o religiosa, per entrare in contatto con giovani con background migratorio attraverso linguaggi e canali a loro accessibili, nonché rafforzando strategie di *outreach* digitale intese non solo come strumenti di comunicazione, ma come spazi di relazione e costruzione di fiducia, attraverso una **presenza continuativa** e modalità di ingaggio coerenti con le pratiche digitali delle e dei giovani.

Senza relazione non c'è tenuta: riconoscere l'aggancio come funzione pubblica

La fase di aggancio è il passaggio decisivo per la tenuta dei percorsi di fuoriuscita dalla condizione NEET, ma oggi non è riconosciuta né sostenuta come funzione strutturale del sistema. In assenza di un investimento esplicito, la capacità di trasformare il primo contatto in una partecipazione stabile resta debole e discontinua. Le evidenze mostrano che la continuità dei percorsi dipende meno dalla motivazione individuale e più dalla qualità delle relazioni, dalla stabilità delle figure di riferimento e dalla capacità di adattare tempi e modalità degli interventi. Fattori materiali (es. assenza servizi di cura, costi di trasporto, necessità di reddito immediato) e frammentazione tra servizi pubblici (es. sociali, sanitari, educativi e per il lavoro) aumentano il rischio di interruzione, trasferendo sulle e sui giovani l'onere di orientarsi tra interlocutori diversi. Rafforzare la tenuta dei percorsi richiede quindi di **riconoscere l'aggancio e l'accompagnamento multidimensionale come funzione ordinaria e non residuale dell'intervento pubblico**, superando una logica centrata esclusivamente sull'attivazione lavorativa

nel breve periodo. È necessario quindi dotare il sistema di una **regia unitaria tra lavoro, sociale, salute e istruzione, integrare stabilmente la dimensione relazionale ed ecosistemica** che coinvolge famiglie, reti territoriali, scuole e imprese, e prevedere **programmazioni pluriennali** sostenute da risorse strutturali dedicate. Ciò implica anche il potenziamento dei servizi pubblici di cura familiare e un loro maggiore coordinamento con le politiche del lavoro e della formazione, al fine di rimuovere gli ostacoli alla partecipazione delle giovani donne, nonché il rafforzamento dei servizi di mediazione culturale e linguistica per giovani con background migratorio, necessari a superare barriere materiali e di accesso. In assenza di tale riconoscimento, la continuità dei percorsi continuerà a dipendere da adattamenti locali e progettualità temporanee, con effetti diseguali tra territori e una minore capacità di sostenere i casi più complessi.

Dalla frammentazione all'integrazione delle politiche di attivazione

Le evidenze raccolte indicano con chiarezza che il limite principale non è la disponibilità di **strumenti di attivazione**, ma la loro frammentazione e la debole integrazione tra formazione, opportunità occupazionali e attivazione civica. L'assetto esistente tende infatti a funzionare meglio per chi è già relativamente prossimo al mercato del lavoro, mentre fatica a costruire traiettorie progressive e cumulative per le e i giovani con vulnerabilità multiple. In tale contesto diventa centrale intervenire sulla governance complessiva del sistema, rafforzando il raccordo tra filiere formative e servizi per l'impiego e garantendo continuità nelle transizioni tra attivazione civica, formazione e lavoro. Parallelamente, risulta necessario introdurre meccanismi più efficaci di riconoscimento e tracciabilità delle competenze maturate lungo i percorsi, affinché esperienze oggi considerate marginali possano diventare parte integrante delle traiettorie di inclusione. Ciò implica anche superare un approccio neutro alle politiche di attivazione, riconoscendo che formazione, lavoro e partecipazione civica devono essere progettati in modo differenziato, tenendo conto

dei bisogni specifici delle giovani donne e delle e dei giovani con background migratorio, le cui condizioni di accesso e permanenza nei percorsi sono influenzate da barriere di natura culturale, linguistica, organizzativa e legate ai carichi di cura. Solo trasformando strumenti oggi paralleli in una filiera coerente e integrata sarà possibile ridurre l'effetto selettivo delle politiche esistenti e rafforzarne la capacità inclusiva.

Nel loro insieme, le evidenze raccolte indicano che il principale limite dell'attuale sistema non risiede nella scarsità di strumenti, ma nella loro frammentazione e nella debole integrazione tra politiche educative, sociali e del lavoro. Intercettazione, aggancio e attivazione continuano a essere affrontate come ambiti separati, mentre l'esperienza dei territori mostra la necessità di politiche capaci di accompagnare le e i giovani lungo traiettorie progressive e cumulative, adattandosi alla complessità delle loro condizioni di vita. Solo attraverso questo riposizionamento sarà possibile ridurre la distanza tra finalità dichiarate e risultati effettivi delle politiche di contrasto al fenomeno NEET, costruendo un sistema capace di accompagnare davvero le e i giovani nei percorsi di autonomia e partecipazione.

RACCOMANDAZIONI

Le evidenze emerse dal percorso di policy lab, che ha coinvolto istituzioni, attori territoriali e giovani, mostrano che il sistema italiano di contrasto al fenomeno NEET, pur dotato di numerosi strumenti, continua a funzionare in modo selettivo, raggiungendo soprattutto le e i giovani più prossime/i al mercato del lavoro e lasciando ai margini i profili più vulnerabili. L'assenza di un riconoscimento strutturale dell'intercettazione, dell'aggancio e dell'accompagnamento, insieme a un impianto ancora orientato a esiti occupazionali di breve periodo, limita l'efficacia complessiva delle politiche e ne riduce la capacità di incidere sulle disuguaglianze.

Alla luce di tali evidenze, ActionAid raccomanda:

al **Dipartimento per le Politiche Giovanili**:

- » definire un **quadro nazionale vincolante per l'intercettazione delle e dei giovani NEET**, che stabilisca standard minimi, responsabilità e modelli operativi condivisi, esplicitando la distinzione tra intercettazione diretta e indiretta e fornendo indicazioni operative su strumenti, alleanze territoriali e modalità di ingaggio, anche in contesti non istituzionali;
- » vincolare **risorse strutturali all'intercettazione**, finanziando in modo stabile presidi a bassa soglia e attività di intercettazione in contesti non istituzionali (scuole, consultori, centri di aggregazione, centri donna e spazi di comunità), anche attraverso il rafforzamento e l'orientamento del Fondo per le Politiche Giovanili, al fine di sostenere modelli di ingaggio basati sulla presenza fisica e sulla relazione e garantire il raggiungimento dei profili più vulnerabili, in particolare di ragazze e giovani con background migratorio;

al **Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali**:

- » riconoscere l'**intercettazione e l'aggancio come funzioni strutturali delle politiche di contrasto al fenomeno NEET** vincolando una quota di risorse minima a interventi di intercettazione, aggancio e accompagnamento relazionale tra le componenti strutturalmente finanziabili nei programmi nazionali e regionali, e destinando una quota fissa a target più distanti dal mercato del lavoro, nonché al rafforzamento dell'integrazione tra servizi e delle reti territoriali che sostengono la presa in carico multidimensionale e intersezionale;
- » riorientare i programmi in essere, tra cui il PN Giovani, Donne e Lavoro, riducendo la concentrazione delle risorse sugli incentivi all'assunzione e **destinando una quota significativa e vincolata alle attività di intercettazione**, al fine di garantire il coinvolgimento dei giovani e delle giovani più distanti dal mercato del lavoro;
- » promuovere l'introduzione, nell'ambito di una revisione del sistema di monitoraggio e valutazione, di **indicatori vincolanti sulla capacità di intercettare e agganciare giovani in condizioni di maggiore vulnerabilità** includendo tra i risultati riconosciuti anche gli **esiti intermedi** (es. aggancio, continuità nei percorsi e partecipazione) e superando la centralità degli esiti occupazionali;
- » integrare in modo vincolante l'**analisi intersezionale nei programmi di contrasto al fenomeno NEET**, subordinando l'approvazione e il finanziamento degli interventi di intercettazione, aggancio e attivazione, all'adozione di target e indicatori specifici per giovani donne con carichi di cura familiare, giovani migranti e persone in condizioni di lavoro informale o isolamento;

- » prevedere, nell'ambito delle politiche e dei programmi di contrasto al fenomeno NEET, **maggiore flessibilità attuativa**, in coerenza con la durata e la discontinuità dei percorsi delle e dei giovani con vulnerabilità complesse, superando vincoli amministrativi eccessivamente rigidi;
 - » introdurre un **sistema nazionale di certificazione progressiva delle competenze**, anche attraverso micro-certificazioni digitali agganciate al Quadro Nazionale delle Qualificazioni, che consenta il riconoscimento delle competenze acquisite lungo tutto il percorso, inclusi contesti non formali e di attivazione civica, e ne permetta la spendibilità nei percorsi formativi e nel mercato del lavoro;
 - » definire **limiti temporali più stringenti e sistemi di monitoraggio sostanziale** sulla qualità formativa dei **tirocini**, introducendo controlli effettivi, sanzioni per gli utilizzi impropri e meccanismi premiali legati alla trasformazione in contratti stabili, anche intervenendo attivamente nel processo di definizione della proposta di *Direttiva europea sui tirocini (COM(2024) 132 final)*;
 - » promuovere un potenziamento, nell'ambito del d.lgs. 81/2015, dei requisiti formativi e i meccanismi di controllo dell'**apprendistato professionalizzante**, introducendo standard minimi vincolanti e monitoraggio degli esiti, e rivederne la durata massima, in particolare nei settori dell'artigianato, al fine di prevenire utilizzi impropri e promuoverne la funzione di inserimento stabile;
- alle **Regioni** di:
- » includere interventi di **intercettazione, aggancio e accompagnamento** relazionale tra le **componenti strutturalmente finanziabili** delle politiche di contrasto al fenomeno NEET, destinando risorse dedicate e pluriennali e superando il ricorso prevalente a progettualità temporanee;
 - » integrare una **prospettiva intersezionale** nei programmi di finanziamento degli interventi di contrasto al fenomeno NEET, prevedendo sia il **finanziamento di servizi di cura, di mediazione linguistica e culturale** e di altri dispositivi di supporto alla partecipazione, sia la strutturazione di **percorsi di attivazione flessibili** (in termini di tempi, orari e modalità di erogazione), al fine di rimuovere le barriere che ostacolano l'accesso e la continuità, in particolare per le giovani donne e per le persone con background migratorio;
 - » promuovere l'**adozione di standard minimi vincolanti di presa in carico multidimensionale**, basati sul **coordinamento stabile** tra Centri per l'Impiego, servizi sociali, sanitari, educativi e servizi per l'infanzia, prevedendo risorse dedicate al **rafforzamento delle reti territoriali** e dell'integrazione tra servizi al fine di rispondere ai bisogni multidimensionali e intersezionali che incidono sulla tenuta dei percorsi di attivazione di giovani in condizioni di vulnerabilità;
 - » strutturare **modelli di intervento che coinvolgano stabilmente famiglie, scuole, enti formativi, imprese e spazi di comunità**, riconoscendo il ruolo dell'ambiente relazionale nella tenuta dei percorsi di attivazione.



act:onaid

— REALIZZA IL CAMBIAMENTO —

Via Carlo Tenca, 14
20124 - Milano
Tel. +39 02 742001
Fax +39 02 29533683

Via Ludovico di Savoia, 2B
00185 - Roma
Tel. +39 06 45200510
Fax 06 5780485

Via San Carlo, 32
80133 - Napoli
Tel. +39 081 9766758

Codice Fiscale
09686720153



informazioni@actonaid.org

www.actonaid.it