



LA GARANZIA GIOVANI RAFFORZATA E LE POLITICHE ATTIVE A SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE GIOVANILE

Primo Rapporto di monitoraggio

Executive Summary

Giugno 2025

Presentazione*

Il presente Rapporto si propone di analizzare l'attuazione delle misure di politica attiva del lavoro rivolte ai giovani nel mutato contesto politico e normativo, alla luce della Raccomandazione sulla Garanzia Giovani rafforzata del 2020. Dal 2013 la Garanzia Giovani ha costituito il quadro strategico europeo per il contrasto alla disoccupazione giovanile e al fenomeno dei NEET. La crisi generata dalla pandemia ha reso necessario un rilancio delle politiche giovanili attraverso la nuova Raccomandazione europea (2020), che rafforza le modalità di intervento tese a promuovere un approccio più strutturato e integrato.

Nel corso dell'ultimo decennio, l'Italia ha dato attuazione alle Raccomandazioni europee attraverso due programmi: il Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (PON IOG), che tra il 2014 e il 2022 ha coinvolto circa 1,5 milioni di NEET, e il Programma nazionale Giovani, donne e lavoro (PN GDL) cofinanziato dal Fondo sociale europeo plus (FSE+) nel quadro delle politiche di coesione 2021-2027. Pur mantenendo un importante intervento a regia nazionale all'interno di una priorità dedicata del PN (Priorità 1), il nostro Paese ha disegnato un quadro di governance multilivello in cui le Regioni hanno ampliato il loro autonomo spazio di intervento all'interno dei Programmi regionali (PR) di FSE+, in una logica di complementarità con il livello nazionale.

Il lavoro si basa su una raccolta e rielaborazione organica delle informazioni disponibili a livello regionale, attraverso l'analisi della programmazione strategica (PR FSE+) e della programmazione attuativa (bandi/avvisi pubblici).

Obiettivi

Il Rapporto è finalizzato a offrire un primo contributo conoscitivo sull'attuazione delle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani. L'obiettivo è quello di contribuire a migliorare la comprensione dei meccanismi di programmazione e attuazione degli interventi previsti, valorizzando allo stesso tempo l'esperienza precedente e cogliendo le novità del nuovo ciclo delle politiche di coesione 2021-2027. L'analisi intende accompagnare e supportare le istituzioni, i decisori politici (policymaker) e gli stakeholder rilevanti con strumenti di lettura, riflessione e valutazione basati su dati concreti, aggiornati e sistematicamente organizzati. Un elemento centrale è il monitoraggio delle politiche pubbliche in una logica di *accountability*: si tratta cioè di rendere trasparente, accessibile e valutabile l'azione pubblica, attraverso la raccolta e l'analisi delle informazioni relative sia alla fase di programmazione che di implementazione.

Metodologia

L'approccio utilizzato, innovativo e metodologicamente rigoroso, si basa sulla ricostruzione dell'intero ciclo di attuazione della Garanzia Giovani. L'analisi è stata condotta attraverso la costruzione di due banche dati che raccolgono e sistematizzano le informazioni provenienti

* Il presente documento fornisce una sintesi dei contenuti del report: Inapp, Lion C., Santomieri K., Stocco P. (2025), *La Garanzia Giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile. Primo Rapporto di monitoraggio*, Inapp Report n.58, Roma, Inapp.

dai Programmi regionali FSE+ e dagli avvisi pubblici, utilizzando la Raccomandazione della Garanzia Giovani rafforzata come struttura analitica per la lettura delle politiche di contrasto alla disoccupazione giovanile.

Il database predisposto per l'analisi delle strategie regionali contiene un set di informazioni sulle azioni programmate, riclassificate secondo le 4 fasi individuate della Raccomandazione (Mappatura, Coinvolgimento, Preparazione, Offerta) e ai Facilitatori trasversali. Con riferimento all'Offerta, gli interventi di politica attiva del lavoro sono stati ricondotti alle tipologie presenti nel sistema di monitoraggio della Garanzia Giovani, mentre per le misure relative all'istruzione sono state utilizzate le tipologie di azione del FSE.

Per quanto riguarda l'analisi dell'implementazione, il dataset definito raccoglie gli avvisi pubblicati dalle Regioni dal momento dell'approvazione dei PR FSE+ fino ad agosto 2024 (limite temporale scelto per consentire le elaborazioni) e consente di verificare come le strategie pianificate si traducano in azioni effettive nei territori.

L'analisi di contesto offre un quadro aggiornato delle diverse dimensioni della condizione giovanile (occupazione e disoccupazione, partecipazione all'istruzione e alla formazione, fenomeno dei NEET) e delle dinamiche demografiche in atto (invecchiamento progressivo della popolazione, calo della natalità, mobilità territoriale) attraverso i principali indicatori nazionali ed europei (Istat, Eurostat, Miur). L'analisi descrittiva e longitudinale dei dati di monitoraggio relativi alla partecipazione alle politiche attive del lavoro nel biennio 2022-2023 approfondisce il profilo dei giovani coinvolti, i percorsi attivati e gli esiti occupazionali.

Questa impostazione ha consentito non solo di valutare quanto e come le Regioni stiano recependo e traducendo in azione le indicazioni europee, ma anche di offrire una base informativa utile ai policymaker per indirizzare le future politiche giovanili, promuovendo interventi più efficaci, mirati e coerenti con le esigenze reali dei giovani.

Risultati

Il Rapporto restituisce un quadro dell'attuazione delle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani in Italia, in un contesto in rapido mutamento. Le dinamiche demografiche osservate negli ultimi anni influiscono sulla partecipazione dei giovani alle politiche attive e sul loro ingresso nel mercato del lavoro. In particolare, la bassa fecondità combinata all'aumento dell'aspettativa di vita ha determinato un progressivo invecchiamento della popolazione: nel 2023, i giovani under 35 rappresentano il 32,9% della popolazione, molto al di sotto del 37,4% della media europea, fenomeno particolarmente accentuato nelle regioni del Sud, dove l'attrattività dei territori del Nord e flussi migratori unidirezionali contribuiscono a ridurre ulteriormente la presenza giovanile.

Anche sul piano dell'istruzione si osservano significative disparità: nel 2023, solo il 26% dei giovani del Sud e il 22,9% delle Isole (tra i 25 e i 34 anni) possiede un titolo di studio terziario, rispetto a percentuali più elevate nel Centro e nel Nord. Il tasso di espatrio dei laureati nella fascia 25-34 anni è aumentato drasticamente, passando dal 38,7% nel 2019 al 50,6% nel 2022, compromettendo il potenziale di crescita nazionale. Anche il fenomeno dei NEET, sebbene in

diminuzione passando dal 22,1% del 2019 al 16,1% del 2023, resta preoccupante rispetto agli standard europei.

L'analisi dei dati relativi ai giovani presi in carico dai servizi per il lavoro nel biennio 2022-2023, si colloca nel periodo di transizione tra l'avvio del Programma GOL e il progressivo esaurirsi della Garanzia Giovani, così come strutturata nel PON IOG del 2014. I giovani coinvolti in misura di politica attiva del lavoro classificati in quattro gruppi, riflettono una gamma di profili in termini di forza e vulnerabilità per l'inserimento nel mondo del lavoro. Un risultato interessante è la differenza negli esiti occupazionali: i giovani definiti "work ready" tendono a trovare impieghi a tempo determinato, mentre coloro che hanno completato un tirocinio ottengono, più frequentemente, posizioni lavorative stabili.

Per quanto riguarda l'analisi delle azioni programmate all'interno dei PR FSE+, tra le prime indicazioni emergenti, si nota che, nonostante le ampie differenze territoriali, l'attenzione delle Regioni si sta concentrando soprattutto sulla quarta fase della Garanzia Giovani – l'Offerta di politiche attive – in continuità con la programmazione precedente, mentre le fasi di Mappatura, Preparazione e Coinvolgimento risultano meno sviluppate. Maggiore attenzione da parte delle Regioni è dedicata a sviluppare interventi tesi a rafforzare le reti e i partenariati, che fungono da Facilitatori trasversali; rispetto a questo l'analisi mette in evidenza le differenze territoriali: le Regioni del Mezzogiorno hanno presentato un ventaglio di interventi più ampio rispetto a quelle del Nord.

Sul versante dell'Offerta di misure di politica attiva, si osserva una maggiore valorizzazione della formazione, nelle sue diverse articolazioni, e dell'apprendistato rispetto ad altre misure come tirocini/work experience o gli incentivi all'assunzione. Si rileva inoltre una forte eterogeneità tra Regioni, soprattutto in termini di diversificazione delle azioni programmate. Anche in questo caso sono le Regioni del Mezzogiorno ad aver valorizzato un set di interventi più ampio rispetto a quelle del Nord.

Infine, l'analisi della programmazione attuativa evidenzia una forte enfasi sulla formazione professionalizzante. Si tratta di una misura attuata da quasi tutte le amministrazioni nella forma dei percorsi formativi per l'acquisizione della qualifica o del diploma professionale (IeFP). Tale intervento ha attratto la maggior parte delle risorse finanziarie di FSE+ messe a bando (76,3%), soprattutto nelle Regioni meno sviluppate (91,7%). I restanti avvisi censiti riguardano da un lato le altre azioni di politica attiva del lavoro, soprattutto apprendistato, incentivi all'assunzione, tirocini, incentivi alla creazione di impresa, dall'altro le azioni riferibili all'ambito dei percorsi di istruzione, con particolare attenzione alla dispersione scolastica e all'alta formazione.

Conclusioni e proposte per la valutazione

Il Rapporto ha impostato un'attività di monitoraggio delle politiche attive del lavoro rivolte ai giovani nel quadro della Raccomandazione europea sulla Garanzia Giovani rafforzata del 2020 e delle fasi in cui essa si articola. L'analisi di contesto evidenzia come gli andamenti demografici in atto nel nostro Paese si ripercuotono sulla partecipazione dei giovani al mercato del lavoro; a ciò si aggiunge un tasso di espatrio dei laureati che mostra un

preoccupante trend in aumento e un numero di NEET ancora elevato. I giovani sono d'altra parte un gruppo eterogeneo: nel biennio 2022-2023 coloro che hanno partecipato a misure di politica attiva si distribuiscono su un ampio spettro di profili di forza e/o vulnerabilità rispetto a un inserimento occupazionale di qualità.

Sul fronte delle policy la programmazione regionale del FSE+, anche se in presenza di ampie differenze territoriali, si è concentrata sull'offerta di politiche attive, in particolare sulla formazione professionalizzante, mentre residuali appaiono gli interventi propedeutici che risultano determinanti per agire sulla struttura dell'offerta di politiche e servizi. Una discreta attenzione si osserva per lo sviluppo di reti e i partenariati, che rappresentano i Facilitatori trasversali nell'assetto della nuova Garanzia Giovani.

In prospettiva, l'attività di analisi e monitoraggio delle politiche attive per i giovani dovrà tener conto di alcuni temi che riguardano, in primis, il mutato rapporto con il lavoro di quella che è stata definita la Generazione Z, a cui sono associati fenomeni come quello delle 'grandi dimissioni'. In questa direzione, l'istituzione del Comitato per la valutazione dell'impatto generazionale delle politiche pubbliche (COVIGE) e le Linee guida sulla valutazione di impatto generazionale possono aprire prospettive di analisi nuove e innovative.

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

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

INAPP

Istituto nazionale per l'analisi delle politiche pubbliche

Corso d'Italia, 33 – 00198 Roma

Tel. +39 06854471

www.inapp.gov.it

