

Il Servizio Civile: una politica efficace per i giovani Neet?*

Civil Service: an effective policy for NEETs?

Antonio Pellicano

*Dottore di ricerca di Diritto del lavoro nell'Università di Foggia
Avvocato giuslavorista del foro di Foggia*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evoluzione del Servizio Civile: da alternativa al servizio militare obbligatorio a strumento di *empowerment* giovanile. – 3. Il programma Garanzia Giovani e Servizio Civile. – 4. PNRR e Servizio Civile Universale. – 5. Considerazioni conclusive.

Sinossi: Il presente contributo si pone l'obiettivo di valutare l'efficacia del servizio civile come strumento di *policy* finalizzato all'attivazione e alla crescita dell'occupabilità e dell'occupazione dei giovani, con uno specifico *focus* sui Neet. L'indagine si apre con una valutazione dell'impatto del servizio civile nell'ambito del programma Garanzia Giovani, per poi soffermarsi sull'importanza della sua inclusione tra le misure di politica attiva del lavoro previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), esplorando potenzialità, limiti e sfide di tale strumento nel contesto delle politiche giovanili.

Abstract: *This paper aims to assess the effectiveness of civil service as a policy tool for activating and increasing the employability and employment of young people, with a specific focus on NEETs. The study begins with an assessment of the impact of civil service within the Youth Guarantee programme, before moving on to examine the importance of its inclusion among the active labour market policy measures provided for in the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), exploring the potential, limitations and challenges of this tool in the context of youth policies.*

* Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro (CUP H53D23010850001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "YES- Youth Employment Strategy" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale - PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

Parole chiave: Servizio civile – Giovani Neet – PNRR – Politiche giovanili – Occupabilità e occupazione – Misure di inserimento nel mercato del lavoro

Keywords: Civil service – NEETs – NRRP – Youth policies – Employability and employment – Youth labour market integration measures

1. Introduzione

Se in passato il passaggio all'età adulta seguiva una traiettoria relativamente lineare, caratterizzata da fasi ben definite e sequenziali¹, negli ultimi decenni le modalità e i tempi di queste fasi si sono evoluti in risposta ai cambiamenti economici, sociali e culturali. Il passaggio all'età adulta è diventato infatti molto più complesso e decisamente meno lineare², caratterizzato da fasi de-standardizzate³ e reversibili⁴ che possono facilmente portare a “transizioni interrotte” in cui il rischio di esclusione sociale diventa particolarmente elevato.

I Neet rappresentano un esempio paradigmatico di “transizione bloccata”⁵. Così come le anime non ancora liberate dal peccato originale vagano nel limbo cattolico, i Neet si trovano in un girone della vita in cui non si lavora, non si studia né si segue un percorso formativo, intrappolati in una condizione di stallo esistenziale da cui è estremamente difficile uscirne. Com'è noto, Neet è una “categoria ombrello”⁶ in grado di includere un'ampia varietà di giovani *under 30* che sono disoccupati o inattivi per motivi diversi dall'essere studenti o in formazione.

Pur nella loro eterogeneità, i giovani Neet condividono una condizione di vulnerabilità che li espone ad un alto rischio di emarginazione sociale in quanto più incontrano difficoltà nell'accesso al mondo del lavoro o dell'istruzione, tanto più aumenta la possibilità di essere colpiti da quello che viene definito, in letteratura, “effetto cicatrice”⁷ per riferirsi alle tracce permanenti

¹ Il passaggio all'età adulta è tradizionalmente caratterizzato da fasi progressive, come il completamento degli studi, l'ingresso nel mondo del lavoro, l'indipendenza abitativa, la formazione di un proprio nucleo familiare e infine la genitorialità.

² Queste transizioni non lineari sono state definite “transizioni yo-yo”. Sul punto, BIGGART, WALTER, *Coping with Yo-Yo Transitions: Young Adults' Struggle for Support, between Family and State in Comparative Perspective*, in LECCARDI, RUPINI (diretto da), *A New Youth? Young People, Generations and Family Life*, Ashgate Publishing, 2006, 41-60.

³ BRÜCKNER, MAYER, *De-Standardization of the Life Course: What it Might Mean? And if it Means Anything, Whether it Actually Took Place?*, in *Advances in Life Course Research*, 2005, 9, 27-53.

⁴ SHANAHAN, *Pathways to Adulthood in Changing Societies: Variability and Mechanisms in Life Course Perspective*, in *Annual Review of Sociology*, 2000, 26, 667-692.

⁵ SANTAGATA, LODIGIANI, *Ripensare la socializzazione alla vita adulta tra lavoro e partecipazione sociale. Il contributo della riflessione teorica*, in Aa.Vv. (a cura di), *From NEET to Need. Il cortocircuito sociale dei giovani che non studiano e non lavorano*, FrancoAngeli, 2020, 104. Si veda anche il rapporto condotto dal Consiglio Nazionale dei Giovani, pubblicato nel marzo 2024, *Lost in transition. Contrasto al fenomeno dei Neet: azioni di prossimità*.

⁶ CUZZOCREA, *Projecting the category of NEET into the future*, in *Perspectives on Youth*, 2014, 72.

⁷ RALSTON, EVERINGTON, FENG, DIBBEN, *Economic Inactivity, Not in Employment, Education or Training (NEET) and Scarring: The Importance of NEET as a Marker of Long-Term Disadvantage*, in *Work, Employment and Society*, 2022, 36, 59-79.

che l'inattività di lungo periodo può determinare, come una maggiore disoccupazione futura o livelli ridotti di reddito a causa della progressiva obsolescenza del capitale umano.

Questa condizione di vulnerabilità è il risultato di una complessa rete di fattori individuali, familiari, sociali ed economici⁸. Nello specifico, tra i principali fattori individuali vi sono l'abbandono scolastico, la scarsa autostima e fiducia in sé stessi, la malattia mentale; tra quelli a livello familiare, il basso *background* socio-economico dei genitori, la scarsa qualità delle relazioni familiari, la ridotta promozione dell'autonomia; a livello sociale, infine, le opportunità offerte dal Paese in cui vivono.

La condizione di Neet produce conseguenze negative non solo a livello individuale, ma anche in termini di costi che un Paese deve affrontare. Infatti, oltre alla perdita di potenziale produttivo e mancati guadagni, v'è anche un incremento della spesa in *welfare* e protezione sociale. In generale, dunque, lo spreco del capitale giovanile costituisce un evidente ostacolo al processo di crescita economica e sociale di un Paese⁹.

L'elevata percentuale dei giovani Neet è una questione che suscita grande preoccupazione. Benché, infatti, importanti passi avanti per mitigare il fenomeno siano stati compiuti nel corso degli anni, il recente rapporto "*Global Employment Trends for Youth 2024*", elaborato dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), continua a restituire un quadro allarmante, rispetto al quale la strada da percorrere per arginare il problema dell'inattività giovanile è ancora molto lunga¹⁰.

È bene chiarire però che, mentre nei Paesi arabi, in Africa e nel sud dell'Asia la quantità di giovani che non studiano e non lavorano, né sono impegnati in attività di formazione, già di per sé elevatissima, appare sostanzialmente immutata rispetto al decennio precedente, segnali certamente più rassicuranti in termini di decrescita provengono dall'Europa, che avanza, pur con una certa disuguaglianza territoriale, verso l'obiettivo di ridurre il tasso di Neet di età compresa tra i 15 e i 29 anni al 9% entro il 2030¹¹.

In questa prospettiva, l'ultima rilevazione Eurostat fornisce l'immagine di un'Europa a due facce: da un lato, i Paesi che hanno già raggiunto questa percentuale o che sono prossimi a farlo¹²; da un altro lato, i Paesi ancora in forte difficoltà, con un'incidenza dei giovani Neet ben oltre la soglia prevista.

⁸ Per un'analisi recente e dettagliata dei numerosi studi scientifici condotti sul tema, si veda RAHMANI, GROOT, RAHMANI, *Unravelling the NEET phenomenon: a systematic literature review and meta-analysis of risk factors for youth not in education, employment, or training*, in *International Journal of Adolescence and Youth*, n. 1, 2024, 1-37.

⁹ Secondo ROSINA, *I Neet in Italia. Dati, esperienze, indicazioni per efficaci politiche di attivazione*, *StarNet-Network transizione scuola-lavoro*, 2020, 18, il tasso di Neet è considerato «la misura principale di quanto una comunità sprechi il potenziale delle giovani generazioni».

¹⁰ Infatti, muovendo da questo studio, nel rapporto OIL "*Prospettive occupazionali e sociali nel mondo: aggiornamento settembre 2024*", si evidenzia che l'incidenza dei Neet su scala mondiale sia diminuita solo leggermente, passando dal 21,3% del 2015 al 20,4% del 2024.

¹¹ Si evidenzia che tale ambizioso obiettivo comunitario è stato introdotto nell'ambito del "Piano d'azione sul Pilastro dei diritti sociali", adottato nel marzo 2021.

¹² Eurostat, *Statistics on young people neither in employment nor in education or training*, pubblicato nel maggio 2024, mostra

Tra questi ultimi, nonostante un miglioramento negli ultimi anni, si colloca l'Italia, che occupa tristemente il penultimo posto nella graduatoria europea, superata solo dalla Romania. Si tratta di un dato allarmante, che sottolinea come la “questione Neet” continui a rappresentare un’urgenza per il nostro Paese, rendendo pertanto utili le analisi relative al funzionamento delle misure finora adottate per contrastare tale fenomeno.

All’interno di questa cornice, il presente contributo si propone di analizzare l’efficacia del servizio civile come strumento di *policy* finalizzato all’attivazione e alla crescita dell’occupabilità e dell’occupazione dei giovani Neet.

Dopo un preliminare inquadramento storico dell’istituto, si analizzerà il suo impatto nell’ambito del programma “Garanzia Giovani”. In seguito, ci si soffermerà sull’importanza della sua inclusione tra le misure strategiche previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), concludendo con alcune riflessioni sulle potenzialità e criticità di tale strumento nel contesto delle politiche giovanili.

2. L’evoluzione del Servizio Civile: da alternativa al servizio militare obbligatorio a strumento di *empowerment* giovanile

Sono trascorsi oltre cinquant’anni dall’entrata in vigore della l. 15 dicembre 1972, n. 772 che ha previsto la possibilità dell’obiezione di coscienza al servizio militare obbligatorio e all’uso delle armi, individuando il servizio civile quale prestazione non armata sostitutiva alla leva per convincimenti religiosi, morali e filosofici.

Nello specifico, la legge contemplava due meccanismi dissuasivi volti a contenere il ricorso indiscriminato all’obiezione di coscienza: 1) la previsione di una maggiore durata del servizio civile rispetto a quello militare, fondata sul fatto che un periodo più lungo di tempo sottratto al lavoro e allo studio rappresentasse un elemento penalizzante per il giovane e che, pertanto, potesse costituire un indice significativo della genuinità delle motivazioni addotte dall’aspirante obiettore, fungendo da filtro rispetto ad istanze pretestuose; 2) l’istituzione di una Commissione, nominata con decreto del Ministero della Difesa, deputata alla verifica della fondatezza dei motivi invocati dal richiedente¹³.

Tuttavia, entrambi i meccanismi dissuasivi hanno perso sostanzialmente la loro valenza a seguito di due interventi decisivi: il primo della magistratura amministrativa, volto a ridimensionare il potere valutativo attribuito alla commissione ministeriale, limitato alla verifi-

che nel 2023 un terzo dei Paesi dell’UE è già al di sotto dell’obiettivo del 9% entro il 2030: Paesi Bassi (4,8%), Svezia (5,7%), Malta (7,5%), Slovenia (7,8%), Lussemburgo (8,5%), Irlanda (8,5%), Danimarca (8,6%), Germania (8,8%) e Portogallo (8,9%).

¹³ Tale Commissione, per via della sua funzione, è stata definita emblematicamente «tribunale delle coscienze» da ROMBOLI, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali*, in ROSSI, DAL CANTO (a cura di), *Le prospettive del servizio civile in Italia: dalla legge n. 64/2001 ai decreti attuativi*, Fondazione E. Zancan, 2002, 28.

ca della sola «non manifesta infondatezza»¹⁴; il secondo della Corte Costituzionale, che con la sentenza n. 470 del 1989 ha dichiarato incostituzionale la previsione di una maggiore durata del servizio civile rispetto al servizio militare¹⁵.

Solo con la l. 8 luglio 1998, n. 230, l'obiezione di coscienza ha assunto le vesti di un vero e proprio diritto soggettivo del cittadino¹⁶, successivamente venuto meno con il superamento della leva obbligatoria e la quasi contestuale istituzione del servizio civile nazionale con la l. 6 marzo 2001, n. 64.

Con la denominazione di «servizio civile nazionale», il servizio civile si trasforma da «scelta di obiezione a scelta di servizio»¹⁷, in quanto strumento alternativo, e non più meramente sostitutivo, rispetto al servizio militare¹⁸, destinato a concorrere con quest'ultimo alla difesa della Patria con mezzi ed attività non militari.

Un servizio volontario destinato ai giovani di età compresa tra i 18 e i 26 anni (successivamente innalzata a 28 anni dal d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77), aperto anche alle donne, che intendono effettuare un percorso di formazione sociale, civica, culturale e professionale attraverso l'esperienza umana di solidarietà sociale, attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale. Gestito dal Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile Nazionale, «opera nel rispetto dei principi della solidarietà, della partecipazione, dell'inclusione e dell'utilità sociale nei servizi resi, anche a vantaggio di un potenziamento dell'occupazione giovanile».

Evidente è dunque la sua polifunzionalità: esso rappresenta un'opportunità di crescita e formazione per i giovani, orientato allo sviluppo di servizi per la collettività, e al contempo è volto a promuovere l'occupabilità e la partecipazione attiva dei volontari.

Dopo la crisi economica internazionale del 2008 e il significativo aumento del numero dei Neet in Italia, si registra un'attenzione crescente nei confronti del servizio civile come strumento di politica attiva del lavoro. In questa direzione, nel 2015 il governo lo inserisce tra le misure previste dal programma «Garanzia Giovani», scelta inedita nel panorama europeo. Nello stesso anno, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 119 del 2015, dichiara incostituzionale l'esclusione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti in Italia dall'ammmissione al servizio civile nazionale, rilevando altresì come «l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed

¹⁴ Cons. Stato, Ad. plen., 24 maggio 1985, n. 16, in *FA*, 1985, 3, 285 ss.

¹⁵ Su tale decisione, *ex multis*, D'AMICO, *Una decisione sull'obiezione di coscienza fra tecniche processuali e scelte di merito*, in *GCost*, 1989, 1, 2173 ss.; PUGIOTTO, *Davvero pari la durata tra servizio civile e servizio militare?*, in *GCost*, 1989, 1, 2197 ss.

¹⁶ *Ex multis*, TARDIOLA, *Prime riflessioni sulle nuove norme in materia di obiezione di coscienza al servizio militare: l. 8 luglio 1998, n. 230*, in *FA*, 1998, 2, 2936-2951; DI COSIMO, *Il diritto di obiezione di coscienza al servizio militare nella legge n. 230 del 1998*, in *Studium iuris*, 1999, 6, 616-624.

¹⁷ ROSSI, *Il servizio civile tra lenta eutanasia e nuove prospettive. L'obiezione di coscienza come diverso modo di difendere la patria*, in FORTIN (a cura di), *Dall'obiezione di coscienza al servizio civile universale*, Il Margine, 2014, 32.

¹⁸ Parla di «taglio, ormai definitivo, del cordone ombelicale che aveva fin da allora legato il servizio civile al servizio militare obbligatorio e al connesso fenomeno dell'obiezione di coscienza» ROMBOLI, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali*, in ROSSI, DAL CANTO (a cura di), op. cit., 36.

internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo – oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà – anche come un’opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza»¹⁹.

Nel 2017, nell’ambito della più ampia riforma del Terzo settore²⁰, il servizio civile nazionale si trasforma in servizio civile universale, finalizzato alla difesa non armata e non violenta della Patria, all’educazione, alla pace tra i popoli, nonché alla promozione dei valori fondativi della Repubblica, anche con riferimento agli artt. 2 e 4, secondo comma, della Costituzione.

Molteplici sono gli elementi di novità previsti dal d.lgs. n. 40/2017 (seguito dal d.lgs. correttivo n. 43/2018)²¹, tra i quali si segnala l’accesso al servizio civile universale anche ai giovani europei e di origine straniera, la previsione di un articolato meccanismo di programmazione delle attività e l’adozione di misure specifiche per favorire la partecipazione di giovani in condizioni di disagio economico, sociale o culturale. In questa direzione, l’intervento normativo mira ad incrementare la partecipazione dei giovani con minori opportunità (GMO), obiettivo perseguito anche attraverso l’introduzione di specifici meccanismi di premialità a favore degli enti che realizzano progetti di servizio civile con il loro impiego.

Sono poi assicurate misure di tutela nel mercato per gli operatori volontari, prevedendosi crediti formativi universitari rilevanti per la crescita professionale e per il *curriculum* degli studi. La definizione dei criteri per il riconoscimento e la valorizzazione delle competenze acquisite durante lo svolgimento del servizio civile universale è rimessa ad un accordo sancito in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. Inoltre, nei limiti delle rispettive competenze, lo Stato, le regioni e le Province autonome possono stipulare convenzioni con associazioni di imprese private, associazioni di rappresentanza delle cooperative e altri enti privi di scopo di lucro, al fine di promuovere l’inserimento lavorativo degli operatori volontari, ai quali, al termine dell’esperienza, viene rilasciato un attestato finale con l’indicazione delle relative attività. Infine, il servizio civile universale effettivamente prestato viene riconosciuto ai fini dei concorsi pubblici con le stesse modalità e lo stesso valore del servizio prestato presso le amministrazioni pubbliche, costituendo anche titolo preferenziale nella formazione delle graduatorie di merito²².

¹⁹ Si veda, per un commento della decisione, McBRITTON, *L’accesso di extracomunitari al lavoro pubblico e al servizio civile*, in *DLM*, 2015, 2, 401 ss.

²⁰ L. 6 giugno 2016, n. 106 “*Delega al Governo per la riforma del Terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale*”.

²¹ *Amplius*, D. GAROFALO, *Il lavoro nel terzo settore*, in *MGL*, 2018, 1, 98 ss.

²² Si evidenzia che con la l. n. 74/2023, di conversione del d.l. 22 aprile 2023, n. 44, recante “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche”, è stata prevista una riserva di posti pari al 15% nei concorsi pubblici e per le assunzioni di personale non dirigenziale in favore degli operatori volontari che abbiano concluso il servizio civile universale senza demerito.

Con l'avvento della pandemia da Covid-19 nel 2020, il servizio civile universale dimostra una notevole capacità di adattamento in risposta ad una situazione emergenziale senza precedenti. Per la prima volta, infatti, a causa dell'impossibilità di svolgere il servizio in presenza, viene consentito agli operatori volontari di prestare il servizio da remoto, anche presso le proprie abitazioni, nonché di fruire della formazione generale e specifica in modalità a distanza²³.

Nel 2021, il governo italiano decide di scommettere nuovamente sul servizio civile come strumento in favore dell'occupabilità dei giovani e, più in generale, della coesione sociale, individuandolo tra le misure strategiche previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In particolare, all'interno della Missione 5, nella Componente 1 "*Politiche per il lavoro*", è inserita la Misura 2.1. "*Servizio civile universale*", che si propone di potenziare l'istituto del servizio civile universale stabilizzando il numero di volontari e promuovendo l'acquisizione di competenze chiave per l'apprendimento permanente (*soft skills*, competenze personali, sociali, competenze di cittadinanza attiva).

Parallelamente, il PNRR, nell'ambito della Missione 1 "*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*", ha previsto il finanziamento del programma quadro di sperimentazione del "servizio civile digitale" per l'attivazione in quattro anni di un contingente di circa 9.700 volontari da coinvolgere nelle attività di "facilitazione digitale", con l'obiettivo di rafforzare le competenze digitali di base dei cittadini per un utilizzo consapevole e responsabile delle nuove tecnologie, promuovendo al contempo il pieno godimento dei diritti di cittadinanza attiva.

Il servizio civile universale è attualmente integrato nel Programma nazionale "Giovani, donne e lavoro" 2021-2027 (PN GDL)²⁴ come strumento di politica attiva del lavoro volto a migliorare l'occupabilità dei giovani²⁵. Nello specifico, sono previste due misure dedicate al servizio civile: la prima finalizzata alla valutazione del suo impatto in termini di occupabilità, competenze acquisite, partecipazione civile e inclusione sociale; la seconda, di natura sperimentale, volta alla valorizzazione dell'esperienza attraverso lo sviluppo di strumenti e modelli innovativi per la certificazione delle competenze.

²³ Si veda, sul punto, MESA, *La digitalizzazione del servizio civile universale: quali cambiamenti nel "civic engagement" dei giovani?*, in *Studi di Sociologia*, 2023, 10, 4 ss.

²⁴ Tale Programma nazionale, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo *Plus* 2021-2027, si inserisce nel processo di riforma delle politiche attive attuato dal programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), di cui condivide principi, generalità e finalità.

²⁵ Si evidenzia che il PN GDL si rivolge ad una platea di beneficiari più ampia rispetto ai soli Neet in senso stretto, includendo, infatti, giovani di età compresa tra i 15 e i 34 anni che hanno appena terminato il percorso di istruzione e formazione e sono alla ricerca di un lavoro, nonché giovani che, pur non cercando attivamente un'occupazione, sono disponibili a lavorare oppure momentaneamente indisponibili a causa di responsabilità familiari o per problemi di salute. Tra i destinatari rientrano anche i cittadini di Paesi terzi, migranti e beneficiari di protezione internazionale.

3. Il programma Garanzia Giovani e Servizio Civile

Istituita a livello europeo con la Raccomandazione del 22 aprile 2013²⁶, successivamente rinnovata con la Raccomandazione del 30 ottobre 2020²⁷, la Garanzia Giovani rappresenta il primo programma significativo introdotto in Italia per consentire ai giovani Neet di accedere ad un'opportunità di lavoro, istruzione o formazione professionale di qualità entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione formale. L'obiettivo principale del programma non è quello di garantire un'occupazione, bensì di promuovere l'occupabilità, ovvero la capacità di orientarsi nel mercato del lavoro e rendersi attrattivi per i datori di lavoro.

Il programma italiano di attuazione di Garanzia Giovani si è sviluppato in conformità alle linee guida dell'Unione Europea contenute nella Raccomandazione del 2013, al netto dell'estensione del *target* di riferimento per i giovani fino a 29 anni rispetto a quanto inizialmente indicato a livello comunitario²⁸.

In questa direzione, per facilitare il raggiungimento degli obiettivi del programma, il “Decreto Letta”²⁹ ha istituito un'apposita “Struttura di missione” quale sede di coordinamento tra tutti gli attori coinvolti nell'attuazione del programma, che ha rappresentato l'interlocutore italiano per la presentazione del Piano nazionale della Garanzia Giovani alla Commissione Europea nel dicembre 2013, successivamente avviato nel maggio 2014³⁰.

L'attuazione operativa del Piano a livello finanziario è stata garantita dal Programma Operativo Nazionale “Iniziativa Occupazione Giovani” (PON IOG), quasi interamente demandato alle amministrazioni regionali, che hanno operato in qualità di organismi intermedi responsabili della progettazione e realizzazione degli interventi sul territorio.

Le misure attivabili sono state suddivise in due macrocategorie: le “misure relative all'accesso al programma e alla definizione del patto di servizio” e le “misure finalizzate all'offerta di politiche attive del lavoro”. Le prime hanno incluso attività volte all'inserimento dei giovani nel programma, come l'accoglienza e l'orientamento; le seconde, invece, hanno abbracciato un ampio ventaglio di interventi di sostegno e accompagnamento al mercato del lavoro, tra cui formazione specialistica, tirocini extracurricolari, apprendistato, servizio

²⁶ Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull'istituzione di una Garanzia per i giovani (2013/C 120/01).

²⁷ Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020 su un ponte verso il lavoro, che rafforza la Garanzia per i Giovani e sostituisce la precedente Raccomandazione del 2013 (2020/C 372/01).

²⁸ Si evidenzia che la revisione del programma Garanzia Giovani, effettuata nel 2019, ha consentito all'Italia di alzare la soglia d'età dei giovani beneficiari della misura di politica attiva fino ai 34 anni nelle regioni in transizione o meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Basilicata, Puglia, Sicilia, Abruzzo, Molise e Sardegna).

²⁹ d.l. n. 76 del 28 giugno 2013, conv. con modificazioni in l. n. 99 del 9 agosto 2013.

³⁰ Si segnala che la “Struttura di Missione” ha cessato di funzionare nel 2014, delegando le sue funzioni di coordinamento al livello ministeriale prima del subentro dell'Anpal, le cui funzioni sono attualmente assegnate al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, essendo stata abolita con D.P.C.M. n. 230 del 22 novembre 2023, con effetto dal 1° marzo 2024.

civile, incentivi per l'autoimpiego e l'imprenditorialità, mobilità professionale transnazionale e territoriale, *bonus* occupazionali.

A seguito del rifinanziamento dell'Iniziativa Occupazione Giovani e della riprogrammazione del PON IOG³¹, sono state successivamente introdotte nuove misure, tra cui la misura 1D, destinata ad intercettare i giovani Neet più distanti dal mercato del lavoro, la misura formativa 2C, per i giovani neoassunti, la misura 5-*bis*, che ha sostenuto i tirocini in mobilità geografica, la misura 6-*bis*, che ha consentito di svolgere il servizio civile in uno degli Stati membri dell'Unione Europea, e la misura 9-*bis*, che ha riconosciuto un incentivo ai datori di lavoro privati che assumono giovani iscritti al programma con contratto a tempo indeterminato, contratto di apprendistato professionalizzante o ancora con contratto di lavoro subordinato instaurato in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro. Inoltre, accanto all'Asse 1, dedicato esclusivamente ai giovani Neet, è stato istituito l'Asse 1-*bis* per promuovere l'inserimento lavorativo dei giovani disoccupati fino a 34 anni, indipendentemente dal loro *status* di Neet, con particolare attenzione ai residenti nelle regioni in ritardo di sviluppo e in transizione.

Dalla sua attuazione in Italia, il programma Garanzia Giovani ha incontrato diverse difficoltà³², sollevando non poche preoccupazioni sulla sua reale efficacia³³, preoccupazioni che nel corso del tempo non sono state affatto dissipate, tanto che oggi è possibile affermare che la "sfida"³⁴ sia stata in gran parte persa³⁵.

Sebbene i giovani Neet abbiano risposto positivamente all'iniziativa, con quasi due milioni di utenti registrati, sono emerse difficoltà nel passaggio dalla fase di presa in carico all'inserimento in un percorso di attivazione o di orientamento, in particolare per i gruppi più vulnerabili³⁶.

³¹ La richiesta di riprogrammazione è stata inviata alla Commissione il 1° dicembre 2017. La modifica dei Programmi operativi è disciplinata dall'art. 96, par. 10, del Regolamento (UE) n. 1303/2013. È stata approvata con la decisione di esecuzione C(2017) 8927 della Commissione del 18 dicembre 2017, che modifica la decisione di esecuzione C(2014) 4969.

³² Tra le difficoltà iniziali va segnalata la lentezza con cui le regioni hanno approvato formalmente i loro piani di attuazione. Sul punto, si veda CASANO, DI STANI, PETRUZZO, ROSOLEN, *Giovani e lavoro: manca la "garanzia". Il caso di "Garanzia Giovani" e il fallimento delle politiche attive in Italia*, in ADAPT WP, n. 155/2014, 3 ss.; BURATTI, *Regioni: una fase due ancora incerta*, BURATTI, ROSOLEN, SEGHEZZI (a cura di), *Garanzia giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, ADAPT University Press, n. 43/2015, 21 ss.

³³ TIRABOSCHI, *Una Garanzia che (ancora) non c'è. Le ragioni del cattivo funzionamento di Garanzia Giovani in Italia, Report di sintesi per Jyrki Katainen Vice-Presidente della Commissione Europea*, ADAPT University Press, 2015, 5 ss.; ROSOLEN, SEGHEZZI, *Un anno dopo, al punto di partenza (o quasi): cronaca di un fallimento annunciato*, in BURATTI, ROSOLEN, SEGHEZZI (a cura di), cit., 5 ss.; VESAN, *Lost in implementation? Limiti e prospettive della Garanzia Giovani in Italia*, in MAINO, FERRERA (a cura di), *Secondo Rapporto su Secondo Welfare in Italia*, Centro Luigi Einaudi, 2015, 265-287; GIUBILEO, *Garanzia Giovani, attuazione e problemi del programma*, in *EL*, 2016, 1, 139 ss.

³⁴ Echeggiando FANO, GAMBARELLA, MARGIOCCO, *Garanzia Giovani. La sfida*, Brioschi, 2015.

³⁵ Come emerge dal rapporto di Actionaid e CGIL, *NEET: giovani in pausa. Superare gli stereotipi per costruire politiche pubbliche efficaci*, 2024, 10, il programma Garanzia Giovani ha dato una risposta solo al 26% di giovani in condizione di Neet.

³⁶ CIAMPI, LION, SANTOMIERI, SCIATTA, *Per un bilancio della Garanzia Giovani. Evidenze dalle valutazioni e sfide di policy*, in *Sinapsi*, 2023, 1, 112-113.

In tale contesto, il programma Garanzia Giovani ha finito per intercettare maggiormente i giovani più facilmente occupabili, mentre ha prodotto risultati occupazionali significativamente inferiori per i gruppi più distanti dal mercato del lavoro e, dunque, ad alto rischio di esclusione sociale in assenza di “strategie di prossimità”³⁷ mirate.

Tuttavia, se nel complesso il programma si è rivelato inadeguato come unica soluzione al fenomeno dei Neet, è altresì vero che il servizio civile, incluso tra le misure di politica attiva del lavoro offerte dalla rete dei servizi per l’impiego, ha rappresentato un valido strumento a favore dell’occupabilità giovanile, come dimostrano le evidenze emerse dalle indagini realizzate nel corso degli anni dall’Inapp.

Prima di analizzare tali risultati, è opportuno ricordare che la scelta di inserire il servizio civile nell’ambito del programma Garanzia Giovani costituisce una peculiarità nel panorama europeo. Sin dal 2015, infatti, l’Italia ha consentito ai giovani Neet dai 18 ai 28 anni di accedere a tale misura, offrendo loro un’esperienza di cittadinanza attiva e di crescita personale e professionale, anche in altri Paesi dell’Unione Europea, attraverso un percorso dedicato di formazione e attività progettuali in grado di accrescere le conoscenze e far maturare le giuste competenze per un rapido inserimento nel mercato del lavoro.

I bandi per la selezione degli operatori volontari da impiegare nei progetti di servizio civile per l’attuazione del PON IOG “Garanzia Giovani” sono stati pubblicati con cadenza annuale. Per poter partecipare è stato richiesto ai candidati il possesso di determinati requisiti, tra cui l’iscrizione al programma, la sottoscrizione del patto di servizio e la relativa presa in carico del Centro per l’impiego e/o servizio competente³⁸.

I giovani Neet, attraverso quest’esperienza, hanno avuto non solo l’opportunità di acquisire conoscenze di base in diversi settori, come assistenza alle persone, protezione civile, ambiente, beni culturali, educazione, promozione culturale e attività all’estero, ma anche competenze trasversali come il lavoro di squadra, la gestione delle dinamiche di gruppo, il *problem solving* e il *brainstorming*.

Nel 2016, l’Inapp, in sinergia con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e con la Presidenza del Consiglio, Dipartimento della Gioventù e del Servizio Civile, ha realizzato la prima indagine rivolta agli operatori volontari del servizio civile in Garanzia Giovani basata su un campione rappresentativo di 1.000 intervistati tra i 4.251 Neet avviati al pro-

³⁷ ROSINA, MARTA, MARZANA, ELENA, CERRUTI, *Intercettare i NEET: strategie di prossimità*, in *L’osservatorio Giovani*, 2021, 3 ss.

³⁸ Si sottolinea che nei bandi per la selezione di operatori volontari da impiegare in progetti afferenti a programmi di intervento di servizio civile universale da realizzarsi in Italia, all’estero e nei territori delle regioni interessate dal PON-IOG “Garanzia Giovani”, rispettivamente pubblicati il 21 dicembre 2020 (con integrazione il 15 gennaio 2021) e il 14 dicembre 2021, è stato previsto, in alternativa al requisito della presa in carico, con relativa stipula del patto di servizio, presso il Centro per l’impiego/servizio accreditato, che il giovane potesse accedere agli specifici progetti dichiarando di non essere occupato e di non essere inserito in un regolare corso di studi, di formazione o in percorsi di tirocinio curriculare e/o extracurriculare, in quanto misura formativa, e di impegnarsi a concludere la procedura di presa in carico centralizzata, avviata in modo automatico.

gramma nel 2015³⁹. L'obiettivo è stato quello di comprendere e delineare il profilo dei giovani Neet coinvolti e cercare di valutare il loro grado di occupabilità.

I risultati emersi hanno evidenziato un'elevata partecipazione femminile (6 donne su 10 volontari) e un livello di istruzione medio-basso dei volontari intervistati rispetto alle precedenti rilevazioni⁴⁰. A sei mesi dalla fine del servizio, il 13,2% dei Neet è tornato a formarsi, mentre il 93,2% ha dichiarato di essersi attivato nella ricerca di un lavoro con esiti occupazionali positivi nel 33,5% dei casi. Particolarmente rilevante è stato inoltre il livello di soddisfazione espresso: il 94,7% dei partecipanti si è reso disponibile a ripetere l'esperienza, mentre l'81% ha ritenuto di aver acquisito competenze utili per l'ingresso nel mercato del lavoro.

Che il servizio civile abbia determinato una «vera e propria scossa per i giovani Neet»⁴¹ è stato confermato anche dagli studi successivi, con i quali è stato dimostrato sia l'impatto positivo della misura in termini di occupabilità, indipendentemente dalle variabili anagrafiche di partenza e del *background* familiare di appartenenza⁴², sia il ruolo fondamentale della dimensione della cittadinanza attiva, storicamente ignorata nel paradigma dominante delle politiche attive del lavoro, quale leva determinante per la produzione di risultati occupazionali insperati⁴³.

Sebbene, in linea generale, il servizio civile ha dimostrato di essere uno strumento efficace nell'ottica dell'occupabilità e dell'occupazione dei Neet (anche a distanza di tempo)⁴⁴, è pur vero che la misura ha coinvolto nell'ambito del programma Garanzia Giovani un numero limitato di partecipanti⁴⁵, di gran lunga inferiore rispetto a quello del tirocinio extracurricolare⁴⁶.

³⁹ I risultati dell'indagine INAPP, *Il Servizio Civile in Garanzia Giovani. Una misura unica in Europa che attiva i Neet?*, a cura di Federica De Luca e Sergio Ferri, sono stati presentati in Conferenza stampa il 16 marzo 2017.

⁴⁰ Partendo dall'assunto che la competenza chiave "active citizenship" è un asse formativo fondante dei progetti di servizio civile nazionale, ci si è chiesto se investire sulla cittadinanza attiva dei giovani potesse servire ad implementare anche i livelli di occupabilità degli stessi. Per cercare di rispondere a tale interrogativo, sono state realizzate le seguenti rilevazioni campionarie, cronologicamente ordinate, intercettando le platee di volontari in tre momenti diversi: 1) *ex ante*, ovvero in fase di ingresso nel servizio civile, con l'obiettivo di individuare i caratteri distintivi della popolazione di giovani che si candida a tale misura (bando ordinario 2015); 2) *ex post* a 12/18 mesi dal termine di servizio, al fine di rilevare gli esiti del percorso in termini di aspettative, motivazioni e acquisizioni di competenze maturate dai giovani da un lato e in relazione all'occupazione da un altro lato (bando ordinario 2013); 3) *ex post* a 6 mesi dal termine dell'esperienza, per chi lo ha svolto nell'ambito del programma Garanzia Giovani.

⁴¹ In questi termini, l'allora Presidente dell'INAPP Stefano Sacchi, commentando i risultati della prima rilevazione INAPP rivolta agli operatori volontari del servizio civile in Garanzia Giovani.

⁴² DE LUCA, FERRI, *Gli effetti del Servizio Civile sull'occupabilità dei giovani. Una stima tramite Statistical Matching*, in *INAPP WP*, n. 66/2021.

⁴³ DE LUCA, FERRI, DI PADOVA, *Cittadinanza attiva e occupabilità: una sperimentazione di due indici di misurazione*, in CAPUTO, PUNZIANO, SARACINO (a cura di), *Prospettive di metodo per le politiche educative*, 2019, PM Edizioni, 119 ss.

⁴⁴ DE LUCA, *Il Servizio Civile come politica efficace per i giovani nel quadro del Next Generation EU*, in *Social Policies*, 2022, 1, 31 ss.

⁴⁵ ANPAL, *L'attuazione della Garanzia Giovani in Italia. Un bilancio del periodo maggio 2014-dicembre 2022*, 2023.

⁴⁶ Si veda, sul punto, GALEOTTO, *Garanzia Giovani e tirocini: le ragioni della grande diffusione degli stage extracurricolari*, in *Boll. ADAPT*, n. 25/2022.

Ciononostante, la sua valutazione complessiva risulta essere positiva, confermando la validità delle scelte operate dal governo italiano con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che ha incluso il servizio civile universale tra le misure di politica attiva del lavoro strategiche per l'occupazione giovanile.

4. PNRR e Servizio Civile Universale

La pandemia da Covid-19 ha colpito duramente i giovani, aggravando la condizione complessiva dei Neet⁴⁷. È emersa così la necessità di affrontare con urgenza la “questione giovanile” anche nell’ambito del PNRR, attraverso azioni volte a recuperare il potenziale delle nuove generazioni e a costruire un ambiente istituzionale e di impresa in grado di favorire il loro sviluppo e il loro protagonismo nella società⁴⁸.

In tale prospettiva, il progetto “servizio civile universale” si colloca tra gli interventi per l’inclusione e coesione sociale (Missione 5), nella specifica componente “politiche del lavoro”⁴⁹.

La misura si propone di potenziare l’istituto del servizio civile universale stabilizzando il numero di operatori volontari e promuovendo l’acquisizione di competenze chiave per muoversi con sicurezza nei mercati transizionali (*soft skills*, competenze personali, sociali, competenze di cittadinanza attiva), in linea con la Raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2018 (2018/C/189/01)⁵⁰.

Gli obiettivi generali dell’ingente investimento, complessivamente pari a 650 milioni di euro, sono così sintetizzabili: incrementare il numero di giovani ammessi al servizio civile, ampliando la platea di coloro che beneficiano della preparazione e della funzione di orientamento professionale che tale esperienza offre; accrescere la consapevolezza tra i giovani circa l’importanza della cittadinanza attiva come strumento utile all’inclusione sociale e all’ingresso nel mondo del lavoro; rafforzare i progetti collegati alle comunità locali, con l’obiettivo di rendere il Paese più resiliente dal punto di vista economico e sociale.

⁴⁷ Secondo il PNRR, infatti, se prima della pandemia i Neet erano 2.003.000 milioni, al quarto trimestre del 2020 erano saliti a 2.066.000.

⁴⁸ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, *Italia domani*, 2021, 37. Nel PNRR la “questione giovanile” è stata inserita come una delle tre priorità trasversali a tutto il Piano, insieme alla parità di genere e alla parità territoriale.

⁴⁹ Per un’analisi dettagliata del mosaico degli interventi previsti, *amplius* D. GAROFALO, *Gli interventi sul mercato del lavoro nel prisma del PNRR*, in *DRI*, 2022, 1, 114 ss.

⁵⁰ La misura è stata interessata dalla rimodulazione del PNRR approvata dal Consiglio Europeo con decisione di esecuzione n. 442/2023 dell’8 dicembre 2023, che ha previsto, nello specifico, l’aggiunta di un quarto ciclo di attuazione (annualità 2024), la revisione del *target* M5C1-16, definito come “almeno 166.670 persone hanno partecipato al programma Servizio civile universale nel quadriennio 2021-2024” da conseguire entro il 30 giugno 2026 e l’introduzione della *milestone* M5C1-15bis, da conseguire entro il 31 dicembre 2024 (“Revisione delle disposizioni concernenti la disciplina dei rapporti tra enti e operatori volontari”), consistente in una revisione della normativa al fine di aumentare la partecipazione al Servizio civile universale, semplificare le procedure e migliorare la qualità dei progetti, recependo i risultati del progetto di TSI (Strumento di sostegno tecnico) finanziato dalla Dg Reform e in collaborazione con l’Ocse.

Il rilancio del servizio civile universale si inserisce nel solco di quella dottrina che ha invitato a riflettere su una nuova idea di lavoro, da non intendersi come attività estranea alla dimensione economica, ma come una prestazione che si sviluppa secondo interessi e logiche giustificative di valore d'uso stabiliti in maniera autonoma dal mercato, nel cui ambito è preminente quella dimensione relazionale e di senso fondamentale per il recupero integrale della soggettività della persona nei processi economici e sociali⁵¹.

I programmi nei quali sono impegnati i giovani volontari interessano diversi settori: assistenza, protezione civile, patrimonio ambientale e riqualificazione urbana, patrimonio storico, artistico e culturale, educazione e promozione culturale, paesaggistica, ambientale, dello sport, del turismo e sociale, agricoltura e attività all'estero. Ciascuno di essi risponde ad uno o più obiettivi individuati dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile e si inquadra in uno degli specifici ambiti di azione identificati nel Piano triennale del servizio civile universale, finalizzato a garantire l'efficace programmazione delle attività.

In tale contesto generale, assume rilievo il servizio civile digitale, inserito tra le misure strategiche previste dal PNRR per rilanciare la competitività e lo sviluppo nazionale, recuperando alcuni dei ritardi strutturali che ne condizionano il futuro. La misura, contenuta nella Missione 1 "*Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*", nella specifica componente 1, investimento 1.7. "*Competenze digitali di base*", si propone di migliorare il livello di alfabetizzazione digitale del nostro Paese che, come è noto, risulta essere molto basso anche tra i più giovani. Infatti, secondo i dati Eurostat del 2023 rielaborati da Openpolis⁵², l'Italia si colloca abbondantemente al di sotto, di oltre 10 punti percentuali, rispetto alla media europea delle competenze digitali dei giovani tra i 16 e i 29 anni. Tale situazione pone ancora di più in evidenza il dilagante fenomeno del *digital divide*⁵³, con rischio di emarginazione per coloro che non riescono a dotarsi delle giuste competenze per stare al passo con l'evoluzione tecnologica e con i bisogni di innovazione delle imprese⁵⁴. In un mercato del lavoro sempre più polarizzato⁵⁵, è dunque necessario fornire alle nuove generazioni (e non solo) un'adeguata formazione dal punto di vista digitale per consentire loro di «*stare e restare sul mercato*»⁵⁶.

⁵¹ TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Adapt University Press, 2019, 168.

⁵² EUROSTAT, *Individuals' level of digital skills (from 2021 onwards)*, 2023.

⁵³ D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *IG*, 2019, 4, 334 ss.

⁵⁴ CIUCCIOVINO, *Professionalità, occupazione e tecnologia nella transizione digitale*, in *Federalismi.it*, 2022, 9, 131.

⁵⁵ MARESCA, *Il nuovo mercato del lavoro e il superamento delle diseguaglianze: l'impatto della digitalizzazione e del remote working*, in *Federalismi.it*, 2022, 9, 176 ss.

⁵⁶ VILLALÒN, *Le trasformazioni delle relazioni industriali di fronte alla digitalizzazione dell'economia*, in *GDLRI*, 2018, 2, 466, secondo cui il maggior ostacolo alla ricerca di un'occupazione nel futuro può essere rappresentato dall'analfabetismo digitale.

In questa prospettiva, il servizio civile digitale può contribuire allo sviluppo del capitale umano e incidere sull'effettivo utilizzo dei servizi pubblici digitali e sulla capacità degli individui di utilizzare le competenze tecnologiche acquisite in ambito lavorativo e sociale. Nello specifico, le azioni dal Programma quadro si articolano lungo quattro direttrici principali: a) rafforzamento delle competenze digitali e del capitale culturale degli operatori volontari, con particolare riferimento al ruolo di "facilitatore digitale", figura chiave per l'efficace dispiegamento di interventi di inclusione digitale; b) promozione dello sviluppo e del consolidamento delle competenze digitali dei cittadini, attraverso l'erogazione di servizi di facilitazione digitale e di percorsi educativi finalizzati a colmare i divari digitali; c) potenziamento delle competenze digitali degli Enti del Servizio Civile Universale aderenti all'iniziativa tramite attività di *capacity building*; d) sostegno all'inclusione digitale quale componente integrante dei servizi di assistenza rivolti alla comunità o a particolari categorie di persone.

Accanto al servizio civile digitale, è stato altresì promosso il servizio civile ambientale, quale strumento cruciale per affrontare le sfide ambientali e favorire la transizione ecologica ed energetica del Paese. I progetti riguardano attività che possano preparare i giovani operatori volontari a sviluppare le c.d. *green skills*, quale *mix* di conoscenze e competenze tecniche e trasversali spendibili nel mercato del lavoro⁵⁷. In questa logica, si intende sostenere la formazione nelle discipline scientifico-tecnologiche STEM avvalendosi di metodi innovativi per cercare di colmare il divario di competenze, soprattutto di genere⁵⁸, con il resto dell'Europa.

Di recente sperimentazione è, infine, il servizio civile agricolo, pensato per coinvolgere i giovani in attività connesse all'agricoltura sostenibile, alla valorizzazione del territorio e alla tutela delle aree rurali, al fine di incrementare le loro prospettive di occupabilità in ambito agricolo e alimentare.

A partire dall'anno 2023, il Dipartimento per le Politiche giovanili e il Servizio civile universale, preposto alla valutazione dei risultati dei programmi di intervento sui territori e sulle comunità locali interessate, ha attivato una serie di indagini a carattere sperimentale rivolte agli operatori volontari e agli enti titolari di iscrizione all'albo SCU con l'obiettivo di analizzare alcuni aspetti centrali dei progetti di servizio civile (formazione, certificazione di competenze, accesso a opportunità integrative) e raccogliere opinioni sull'efficacia e sugli effetti delle attività proposte ai giovani.

Ai fini del presente contributo, rivestono particolare importanza tre indagini rivolte agli operatori volontari al termine dell'esperienza del servizio civile universale. Nello specifico, due rilevazioni si basano sui dati dei questionari di fine servizio somministrati rispettiva-

⁵⁷ Si veda CARACCILO, *Transizione ecologica: problemi definitivi e questioni irrisolte*, in *AD*, 2024, 2, 13; NARDELLI, *La via tortuosa verso la valorizzazione delle competenze green*, in *DRI*, 2022, 4, 993.

⁵⁸ Secondo i dati di EUROSTAT, *Share of women scientists and engineers*, 2023, l'Italia si colloca al terzultimo posto in Europa con solo il 34% di donne con competenze nelle discipline STEM.

mente ai volontari del bando 2021⁵⁹ e 2022⁶⁰, mentre la terza ha coinvolto nuovamente i partecipanti del bando 2021, intervistati ad una distanza temporale di circa 8-12 mesi dalla conclusione del servizio⁶¹.

Il profilo dei volontari che emerge dai dati raccolti sollecita innanzitutto una riflessione sulla fase di selezione, che sembra favorire candidati dotati di un livello di istruzione medio-alto, a svantaggio di giovani con minori opportunità socioculturali. Da segnalare, inoltre, che a fronte di un importante disallineamento tra posti a bando e numero di candidature pervenute, soprattutto nelle aree meridionali del Paese, isole comprese, molte domande non riescono a essere soddisfatte, confermando l'esigenza di una programmazione pluriennale stabile e orientata alla crescita.

Riguardo alle "misure a favore dei giovani" che partecipano ai progetti di servizio civile, l'attestato *standard* rilasciato dagli enti rappresenta il più diffuso strumento di riconoscimento e valorizzazione delle competenze acquisite dall'operatore volontario al termine dell'esperienza, mentre è residuale, in rapporto alla totalità degli intervistati, la percentuale di coloro che dichiara di aver partecipato al processo di certificazione delle competenze. Al netto di questi rilievi critici, i risultati confermano la valenza formativa e professionalizzante del servizio civile universale, configurandolo quale esperienza ad alto potenziale trasformativo in grado di generare ricadute positive in termini di occupabilità e di occupazione, con effetti significativi anche nel medio periodo. Infatti, a quasi un anno dalla conclusione dell'esperienza, il 43% degli operatori volontari del bando 2021 risulta occupato, il 38% è impegnato in attività di studio e il 10% in quelle di volontariato. Solo il 15% si dichiara disoccupato, circa il 28% è in cerca di occupazione mentre è residuale (3%) la quota di coloro che non studiano né seguono un percorso formativo o non lavorano.

Rilevante è inoltre il dato secondo cui oltre un terzo degli operatori intervistati segnala di avere ricevuto proposte di lavoro al termine dell'esperienza, la maggior parte delle quali provenienti da aziende commerciali ed enti del terzo settore.

Tuttavia, pur rappresentando un volano di opportunità, il servizio civile produce risultati occupazionali in larga parte caratterizzati da instabilità lavorativa, in quanto a dominare sono i contratti di lavoro a tempo determinato, accompagnati da una significativa incidenza di impieghi occasionali, *stage* e tirocini.

⁵⁹ Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *L'esperienza di Servizio Civile Universale per i giovani. Prima indagine realizzata sulla base dei dati e delle informazioni emersi dai questionari somministrati agli Operatori volontari nel periodo di "fine servizio" 2023*, gennaio 2024.

⁶⁰ Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Motivazioni, attività, prospettive e gradimento dell'esperienza di servizio civile universale degli operatori volontari nel periodo di "fine servizio" anno 2024*, marzo 2025.

⁶¹ Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Più competenze, occupazione e attivismo civico tra gli operatori volontari a 12 mesi dalla conclusione dell'esperienza di servizio civile. Risultati dell'indagine sugli operatori volontari che hanno partecipato ai progetti SCU tra maggio 2022 e settembre 2023*, dicembre 2024.

5. Considerazioni conclusive

Originariamente introdotto come alternativa al servizio di leva obbligatorio, il servizio civile ha progressivamente mutato veste, divenendo non solo un prolungamento dell'impegno volontaristico e solidale, ma anche uno strumento di educazione alla cittadinanza attiva e di inclusione sociale e lavorativa. L'analisi sin qui condotta consente, infatti, di condividere l'opinione di chi lo qualifica come «un “laboratorio di policy” a favore dei giovani, sia rispetto all'apprendimento in contesti informali sia rispetto agli esiti che esso produce in termini di occupabilità, occupazione, riduzione del rischio di esclusione sociale e ritorno per i contesti territoriali in cui esso opera»⁶².

Tuttavia, emergono alcune criticità che non possono essere ignorate e che richiedono un'attenta riflessione per garantire la piena valorizzazione di tale strumento.

Una prima problematica attiene al numero ancora troppo elevato delle domande presentate per accedere al servizio civile rispetto ai posti effettivamente disponibili a bando⁶³. A tal proposito, è necessario che il governo italiano disponga risorse finanziarie aggiuntive a quelle del PNRR per ampliare le opportunità di partecipazione dei giovani, sino a oggi solamente annunciate, in modo tale da sperare di rendere il servizio civile realmente “universale” e accessibile a tutti coloro che desiderano intraprendere quest'esperienza.

In secondo luogo, occorre favorire la partecipazione di giovani con minori opportunità, inclusi i Neet, attraverso strategie mirate di comunicazione e accesso, pur sempre preservando il carattere volontario del servizio civile, in quanto l'eventuale reintroduzione di una forma di obbligatorietà, come è stato più volte ipotizzato, anche di recente⁶⁴, rischierebbe di snaturarne la funzione educativa e solidaristica, compromettendone non solo l'efficacia, ma anche la capacità di generare un coinvolgimento autentico e motivato da parte dei giovani⁶⁵.

È inoltre necessario promuovere una cultura del servizio civile che valorizzi la dimensione formativa e progettuale dell'esperienza. Il SCU non dovrebbe essere percepito come un “ripiego temporaneo”, ma come una tappa significativa del percorso di crescita personale e professionale. Sotto questo punto di vista, si ritiene che il potenziamento dell'istituto di certificazione delle competenze potrebbe rafforzare le capacità occupazionali del servizio civile e aumentarne l'attrattività⁶⁶.

⁶² Così DE LUCA, *Il Servizio Civile come politica efficace per i giovani nel quadro del Next Generation EU*, cit., 35.

⁶³ Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Servizio civile universale: posizioni disponibili, candidature e avvisi al servizio. Dati 2015-2023*, gennaio 2025.

⁶⁴ Confapi si è recentemente espressa a favore di un servizio civile obbligatorio, soprattutto per i giovani Neet, sostenendo che, così facendo, si garantirebbe anche ai soggetti maggiormente distanti dal mercato di lavoro di maturare un'esperienza spendibile nel mercato del lavoro.

⁶⁵ BURATTI, *Il Servizio Civile (volontario) come occasione per una migliore occupabilità*, in *Boll. ADAPT*, 2017.

⁶⁶ A tale proposito, va osservato che il decreto ministeriale 9 luglio 2024, n. 115, recante “Disciplina dei servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze relativi alle qualificazioni di titolarità del Ministero del Lavoro

Infine, resta aperta la questione di una prospettiva lavorativa a lungo termine, in quanto le opportunità offerte al termine dell'esperienza si concretizzano spesso in contratti di natura temporanea, limitando l'effettiva capacità del servizio civile universale di favorire uno stabile inserimento, soprattutto dei giovani, nel mondo del lavoro⁶⁷.

e delle Politiche Sociali", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 185 dell'8 agosto 2024, costituisce un riferimento normativo centrale per la valorizzazione delle competenze maturate in contesti di apprendimento non formale.

⁶⁷ Si veda il rapporto di indagine a cura del Dipartimento per le Politiche Giovanili e il Servizio Civile Universale, *Più competenze, occupazione e attivismo civico tra gli operatori volontari a 12 mesi dalla conclusione dell'esperienza di servizio civile*, cit., 33.

