



XI CONSILIATURA 2023 - 2028

NEET: SFIDA SOCIALE PER I GIOVANI E IL LAVORO IN ITALIA

CASI E MATERIALI DI DISCUSSIONE:
MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE
COLLETTIVA N. 34 | 2026

NEET: SFIDA SOCIALE PER I GIOVANI E IL LAVORO IN ITALIA

di Giuseppe Cirielli *Funzionario CNEL* e Matteo Consalvi *Borsista di ricerca presso il CNEL*

Ufficio V- Politiche economiche, sociali e sviluppo sostenibile

Le opinioni espresse nel presente documento sono personali e non impegnano la responsabilità del CNEL.

CASI E MATERIALI DI DISCUSSIONE:

MERCATO DEL LAVORO E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

N. 34|2026

Gennaio 2026

INDICE

PREMESSA.....	8
NOTA METODOLOGICA.....	11
PARTE I – NEET: LUCI E OMBRE DI UNO DEI DATI CRUCIALI DELL’OCCUPAZIONE	16
1.1 <i>L’evoluzione del fenomeno NEET in Italia</i>	16
1.2 <i>L’evidenza dei divari regionali</i>	25
1.3 <i>Il posizionamento dell’Italia nel panorama europeo</i>	31
PARTE II – ANALISI DI DETTAGLIO	37
2.1 <i>La relazione tra NEET e il livello di istruzione</i>	37
2.2 <i>L’impatto delle migrazioni</i>	47
2.3 <i>Il costo economico del fenomeno NEET</i>	49
PARTE III - POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E NEET	52
3.1 <i>Le esperienze della programmazione 2014-2020 e 2021-2027</i>	52
CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	59

INDICE DELLE FIGURE

Grafico 1: evoluzione del tasso percentuale di NEET (15-34 anni) in Italia, anni 2000-2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	17
Grafico 2: Percentuale di NEET (15-34 anni) disaggregata per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	19
Grafico 3: tasso di occupazione (15-34 anni) disaggregato per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat).....	21
Grafico 4: tasso di giovani in istruzione (15-34 anni) in Italia, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat).....	21
Grafico 5: tasso di inattività (15-34 anni) disaggregato per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	22
Grafico 6: tasso di disoccupazione (15-34 anni) disaggregato per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	22
Grafico 7: popolazione in età 15-34 anni (centinaia di migliaia) disaggregata per macroarea ISTAT. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	23
Grafico 8: percentuale di NEET (15-34 anni) disaggregata per regione, anno 2018. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	25
Grafico 9: percentuale di NEET (15-34 anni) disaggregata per regione, anno 2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	27
Grafico 10: percentuale di NEET nelle regioni italiane, da sinistra a destra, anno 2018. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	29
Grafico 11: percentuale di NEET nelle regioni italiane, da sinistra a destra, anno 2020. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	29
Grafico 12: percentuale di NEET nelle regioni italiane, da sinistra a destra, anno 2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	29
Grafico 13: percentuale di NEET nelle regioni italiane, da sinistra a destra, anni 2020 vs 2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	29
Grafico 14: percentuale di NEET (15-34 anni) disaggregata per macroregione Eurostat, anni 2000-2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat).....	32

Grafico 15: percentuale di NEET (15-34 anni) nelle principali economie europee, anni 2000-2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat)	33
Grafico 16: percentuale di NEET (15-34 anni) nelle principali economie europee del Mediterraneo, anni 2000-2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat).....	34
Grafico 17: evoluzione della percentuale di NEET (15-34 anni) nei paesi dell’Unione Europea, anno 2018 vs 2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat).....	35
Grafico 18: evoluzione dei salari annuali lordi (\$, PPP) nei paesi Ocse europei, anno 2000 v s 2024. (fonte: elaborazione su dati Ocse)	36
Grafico 19: relazione tra tasso di NEET e percentuale della popolazione in età 15-34 anni con diploma di educazione terziaria. (fonte: elaborazione su dati Eurostat).....	38
Grafico 20: percentuale della popolazione (15-34 anni) con educazione terziaria, disaggregata per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat)	40
Grafico 21: percentuale della popolazione in possesso del diploma di educazione terziaria (15-34 anni), occupata a 3 anni dall’anno di laurea. (fonte: elaborazione su dati ISTAT)....	41
Grafico 22: occupati in età 15-34 anni per classe di istruzione europea. (fonte: elaborazione su dati Eurostat)	42
Grafico 23: popolazione in età 18-64 anni con almeno un diploma di educazione terziaria, percentuale disaggregata per macroarea ISTAT. (fonte: elaborazione su dati Eurostat).....	43
Grafico 24: percentuale della popolazione 15-34 anni in possesso di un diploma di educazione terziaria nei paesi europei, anno 2018 vs 2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat)	44
Grafico 25: confronto nella variazione della popolazione 15-34 anni con diploma di educazione terziaria e NEET nei Paesi europei, anni 2018 vs 2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat)	46
Grafico 26: relazione tra tasso di NEET e PIL pro capite regionale. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	51

Grafico 27: relazione tra investimenti di coesione utilizzando la IOG e NEET espressi in migliaia. (fonte: elaborazione su dati OpenCoesione).....55

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1: nome, descrizione e fonte delle variabili utilizzate nel corso dell'analisi.....	11
Tabella 2: Percentuale di NEET (15-34 anni) in Italia, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT).....	18
Tabella 3: numero di occupati tra gli individui iscritti ai progetti legati a Garanzia Giovani successivamente alla presa in carico ed eventuale erogazione di una misura PAL. (fonte: elaborazione CNEL su dati INAPP e MLPS)	54
Tabella 4: occupati a seguito della presa in carico in un progetto del Programma GOL. (fonte: elaborazione CNEL su dati INAPP e MLPS)	57

PREMESSA

Secondo la definizione di Eurostat¹, con *NEET* si intende l'indicatore dei giovani né occupati né in istruzione o formazione corrispondente alla percentuale della popolazione di una data fascia d'età e sesso.

Pertanto, il numeratore di tale indicatore si riferisce a persone che soddisfano due condizioni in una determinata fascia di età:

- non sono occupati (cioè disoccupati² o inattivi³ secondo le definizioni di ISTAT);
- non hanno ricevuto alcuna istruzione o formazione formale o non formale nelle quattro settimane precedenti alla rilevazione.

Il denominatore, invece, è la popolazione totale dello stesso gruppo d'età e sesso.

Secondo alcuni studi⁴, il tasso dei *NEET* rappresenta la misura principale di quanto una comunità non valorizzi il potenziale delle nuove generazioni, a scapito non solo degli stessi giovani ma anche delle possibilità di sviluppo e benessere. In una società ed un mercato del lavoro segnati da importanti transizioni demografiche e digitali, i giovani faticano a trovare uno spazio riconosciuto e sostenibile per costruire le proprie traiettorie di crescita personale e professionale.

La condizione di esclusione dal mondo dello studio, della formazione e del lavoro, più o meno temporanea, infatti, può essere il risultato di molteplici fattori, anche contemporaneamente concorrenti, come ad esempio: delle deboli transizioni tra scuola e lavoro; le competenze maturate nei percorsi di studio o formazione non allineate alle richieste del mercato; delle politiche attive del lavoro frammentate, poco consistenti o addirittura inesistenti; la perdita di fiducia nelle proprie capacità e nel sistema; il disagio personale o familiare; l'accesso a reti di lavoro non regolare.

Per analizzare il fenomeno nel suo insieme e delineare delle potenziali aree di intervento migliorativo è importante evidenziare che i *NEET* non sono un gruppo omogeneo ma si tratta, piuttosto, di una categoria eterogenea, costituita da persone con profili, esperienze e bisogni differenti.

¹ [Glossario: Giovani né in occupazione né nell'istruzione e formazione \(NEET\) - Statistiche spiegate - Eurostat](#)

² Disoccupati: comprendono le persone non occupate tra i 15 e i 74 anni che · hanno effettuato almeno un'azione attiva di ricerca di lavoro nelle quattro settimane che precedono la settimana di riferimento e sono disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive; · oppure, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare (o ad avviare un'attività autonoma) entro le due settimane successive, qualora fosse possibile anticipare l'inizio del lavoro.

³ Inattivi: comprendono le persone che non fanno parte delle forze di lavoro, ovvero quelle non classificate come occupate o in cerca di occupazione.

⁴ Dedalo – Laboratorio permanente sul fenomeno dei NEET <https://fondazione.gigroup.it/dedalo/>

Come rilevato annualmente dalle statistiche, dalle analisi e dagli studi di sistema, su tutti il Rapporto Annuale CNEL sul Mercato del Lavoro e sulla Contrattazione Collettiva⁵ che dedica sempre una apposita sezione alla condizione dei giovani nel mondo del lavoro, l'Italia presenta uno dei più alti tassi di *NEET* fra i Paesi europei, con una particolare incidenza nelle regioni del Sud Italia. Il confronto negativo non esula dall'osservazione di una tendenza positiva nel lungo periodo. Come si vedrà, infatti, il dato dell'anno 2000 cresciuto fortemente in corrispondenza delle crisi economiche e sociali avvenute a partire dal 2008 che hanno portato al picco del tasso dei NEET in Italia nel 2014 e che, dopo una flessione, è ricresciuto in concomitanza della pandemia da Covid-19 del 2020, presenta ora il dato del 2024 come il minimo negli ultimi venticinque anni.

La probabilità di essere *NEET*, poi, cresce all'aumentare dell'età nella fascia di riferimento, può avere delle caratterizzazioni in base al genere e interessare anche i giovani stranieri, mentre si riduce all'aumentare del livello di istruzione. Mantenere elevati numeri di giovani cittadini ai margini del sistema formativo e produttivo diventa, così, un ostacolo allo sviluppo economico, alimentando anche il rischio di compromettere la fiducia nelle istituzioni, che può sfociare in critiche tensioni sociali.

Le nuove generazioni si caratterizzano per aspettative e approcci diversi al mondo del lavoro rispetto ai modelli di realizzazione personale e professionale di quelle precedenti. Il crocevia del periodo pandemico ha accelerato fortemente alcuni processi ed anche le dinamiche legate all'occupazione giovanile.

Comprendere quali caratteristiche abbiano i *NEET* è fondamentale per costruire politiche pubbliche efficaci, che rispondano all'esigenza di restituire fiducia e speranza alle giovani generazioni che meritano l'opportunità di costruire il proprio futuro nel nostro Paese. Un dato preoccupante che emerge dal Rapporto CNEL⁶ "L'attrattività dell'Italia per i giovani dei Paesi avanzati", infatti, rileva che l'Italia sta perdendo una parte quantitativamente e qualitativamente importante della sua generazione giovane e qualificata non riuscendo a porre rimedio all'esodo strutturale che allo stesso tempo non è compensato da ingressi equivalenti di giovani provenienti dagli altri sistemi economico sociali avanzati. A tale fenomeno si somma, peraltro, il dato demografico in costante calo, come evidente da alcuni anni all'opinione pubblica e rilevato anche da recenti e rilevanti studi⁷ del CNEL,

⁵ Il XXVI Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva 2025, XI Consiliatura 23 aprile 2025, dedica uno specifico paragrafo ai NEET a p. 53 e ss. [XXVI Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva 2025 ok2.pdf](#)

⁶ Rapporto CNEL "L'attrattività dell'Italia per i giovani dei Paesi avanzati", XI Consiliatura, 25 novembre 2025 [Cnel Rapporto Giovani 2025.11.25.pdf](#)

⁷ Rapporto CNEL "Demografia e forza lavoro", XI Consiliatura, 18 dicembre 2024 [Rapporto demografia forzalavoro 18dic24 FINALE OK.pdf](#)

rappresentando un potenziale campanello di allarme per l'analisi e il buon governo della questione dell'occupazione dei giovani nel nostro Paese.

Inoltre, un tale quadro complessivo comporta dei notevoli costi economici e sociali non solo per lo Stato ma anche per le famiglie e di prodotto interno lordo.

Il presente studio intende accendere un faro su un fenomeno che rappresenta un'urgenza sociale piuttosto sottovalutata in Italia, stimolando i decisori pubblici a trasformare la consapevolezza della criticità in azione concreta: intervenire con politiche di sostegno che mirino alla conversione dei NEET in occupazione giovanile è una sfida cruciale che richiede la visione e il coraggio di investire nel futuro.

NOTA METODOLOGICA

La presente analisi intende mostrare l'evoluzione del fenomeno dei NEET (*Not in Education, Employment, or Training*), individuandoli nei giovani nella fascia di età 15-34 anni che non lavorano e non sono in formazione, in Italia nel periodo intercorso tra gli anni 2018 e 2024, con particolare attenzione ai divari regionali emersi e al ruolo del Covid-19 nel modificare le tendenze di lungo periodo. Si analizzeranno anche diversi aspetti rilevanti per il fenomeno, quali l'occupazione, l'emigrazione, i livelli di istruzione e altre variabili socioeconomiche, seguendo le risultanze di analisi esterne al CNEL, svolte da importanti organizzazioni internazionali, quali l'Organizzazione la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). In questo senso quindi l'analisi si configura non solo come un racconto del fenomeno, ma come un approfondimento sostanziale delle tematiche

L'analisi si è svolta su un corpo di dati proveniente da diverse fonti istituzionali, quali le banche dati ad accesso libero dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), lo *European Statistical Office* (Eurostat) e l'OCSE. I dati sono stati estratti separatamente per ogni variabile, e uniti a seguire in unico *dataset*.

Di seguito, nella Tabella 1, è elencata una lista delle variabili utilizzate con la loro descrizione e provenienza:

Tabella 1: nome, descrizione e fonte delle variabili utilizzate nel corso dell'analisi.

<i>Nome variabile</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Fonte</i>
neet_15_34	Numero di NEET in età 15-34 anni (migliaia)	ISTAT
occupati_15_34	Numero di occupati in età 15-34 anni (migliaia)	ISTAT
disoccupati_15_34	Numero di disoccupati in età 15-34 anni (migliaia)	ISTAT
inattivi	Numero di inattivi in età 15-34 anni (migliaia)	ISTAT
occupazione_15_34_laureati	Laureati in età 15-34 anni che sono occupati (percentuale)	ISTAT
occupazione_15_34_non_laureati	Non laureati in età 15-34 anni che sono occupati (percentuale)	ISTAT
irreg_perc	Lavoratori irregolari in età 15-34 anni (percentuale)	ISTAT
gdp	PIL a livello NUTS 2 ⁸	ISTAT

⁸ Nomenclatura delle unità territoriali statistiche di livello 2, che nel caso italiano è il livello delle Regioni e Province Autonome.

<i>Nome variabile</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Fonte</i>
pop_15_34	Popolazione in età 15-34 anni a livello NUTS 2	<i>Eurostat</i>
pop_tot	Popolazione totale a livello NUTS 2	<i>Eurostat</i>
tert_ed	Tasso di educazione terziaria nella popolazione 18-64 anni (percentuale)	<i>Eurostat</i>
elet	Tasso di abbandono scolastico precoce (percentuale)	<i>Eurostat</i>
lower_secondary_empl_15_34	Numero di occupati in età 15-34 anni, con diploma di educazione Secondaria di I Grado (migliaia)	<i>Eurostat</i>
upper_secondary_empl_15_34	Numero di occupati in età 15-34 anni, con diploma di educazione Secondaria di II Grado (migliaia)	<i>Eurostat</i>
tertiary_empl_25_34	Numero di occupati in età 25-34 anni, con diploma di educazione Terziaria (migliaia) ⁹	<i>Eurostat</i>
gross_salary	Salario lordo annuale medio (\$, PPP)	OCSE
neet_perc_15_34	Numero di NEET in età 15-34 anni (percentuale)	<i>Elaborata dal CNEL</i>
gdp_pc	PIL pro-capite	<i>Elaborata dal CNEL</i>
occupazione_15_34	Numero di occupati in età 15-34 anni (percentuale)	<i>Elaborata dal CNEL</i>
disoccupazione_15_34	Numero di disoccupati in età 15-34 anni (percentuale)	<i>Elaborata dal CNEL</i>
inattività_15_34	Numero di inattivi in età 15-34 anni (percentuale)	<i>Elaborata dal CNEL</i>
in_educazione_15_34	Numero di giovani in età 15-34 anni in educazione o formazione (migliaia)	<i>Elaborata dal CNEL</i>
in_educazione_perc_15_34	Numero di giovani in età 15-34 anni in educazione o formazione (percentuale)	<i>Elaborata dal CNEL</i>

In aggiunta al dataset principale, per quanto riguarda l'analisi contenuta nella **PARTE III - POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E NEET**, sono stati utilizzati dati provenienti dal

⁹ La disponibilità di dati non permette la scelta di una fascia di età che comprenda anche i giovani tra 15 e 24 anni. Tuttavia, è perfettamente in linea con la letteratura disponibile e con le evidenze dell'età media di laurea (dati AlmaLaurea), considerare il tasso di popolazione con diploma di educazione terziaria in età 25-34 anni come statisticamente affine allo stesso tasso per la fascia di età 15-34 anni.

database pubblico di OpenCoesione¹⁰, sviluppato dal Dipartimento per le politiche di coesione e per il Sud¹¹ della Presidenza del Consiglio dei Ministri, scaricando i dati relativi alla programmazione 2014-2020 (per l'arco temporale 2018-2020) e a quella 2021-2027 (per gli anni 2020-2024), e filtrando successivamente per gli investimenti FSE-IOG il primo, e FSE+ il secondo, all'interno del tema occupazione e lavoro.

L'analisi si è dunque sviluppata a partire dal dataset onnicomprensivo, a livello europeo e Nazionale, delle variabili sopra esposte. È necessario definire però cosa intendiamo quando parliamo di ciò che è stato analizzato. In primo luogo, la letteratura e i dati disponibili si riferiscono a diverse fasce d'età, tra le quali è sicuramente preponderante sul piano internazionale europeo, quella 15-29 anni, mentre sul piano globale è quella 15-24 anni ad essere il maggiore riferimento per le organizzazioni internazionali quali OCSE e ILO (*International Labour Organisation*). Ciò in ragione del fatto che in molti Stati il sistema dell'istruzione permette un inserimento sul mondo del lavoro precoce, almeno rispetto allo standard italiano, dove invece è analizzata spesso anche l'età che va dai 15 ai 34 anni. Anche in questo documento tutte le variabili, come spiegato nella Tabella 1, si riferiscono a questa fascia di età. È sembrato opportuno operare questa scelta in virtù di due ragioni principali. La prima è la necessità di analizzare il fenomeno nella maniera più completa possibile, a partire dalla massimizzazione della popolazione disponibile. La seconda ragione è la volontà di scegliere un dato in linea con quelli disponibili per l'istruzione, considerando che soprattutto per il livello terziario si consegue nella parte alta della fascia di età. Si pensi, infatti, che l'età media di raggiungimento di una laurea in Italia è superiore ai 25 anni (addirittura 27 anni se si considerano solo le lauree magistrali)¹² ed è, pertanto, impensabile guardare al fenomeno limitandosi alla sola finestra dei 15-29 anni.

Per quanto riguarda le definizioni di ogni variabile, esse sono esplicitate nei Glossari ISTAT relativi a temi diversi, anche richiamando, talvolta, fonti esterne quali Eurostat. Si propongono di seguito le definizioni utilizzate dalle varie fonti, sempre relativizzate alla fascia di età di riferimento.

Gli occupati comprendono, secondo Eurostat, tutte le persone impegnate nelle attività produttive di un sistema economico¹³. Talvolta, il glossario ISTAT specifica maggiormente: le persone che hanno svolto almeno un'ora di lavoro in una qualsiasi attività che preveda

¹⁰ Il database OpenCoesione raccoglie in una serie di schede puntuali un'introduzione alle politiche di coesione nazionale e comunitaria, che a partire dalla storia della sua istituzione ne definisce e identifica le caratteristiche salienti <https://opencoesione.gov.it/it/>.

¹¹ Tale dipartimento ha sostituito la soppressa Agenzia per la Coesione Territoriale ([DPCM 10 novembre 2023](#)).

¹² XXVII Rapporto sul Profilo e Condizione occupazionale dei laureati, AlmaLaurea, 10 giugno 2025. <https://www.alma laurea.it/i-dati/le-nostre-indagini/profilo-dei-laureati>

¹³ Glossario: Occupazione - Statistiche spiegate - Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_labour_market_-_quarterly_statistics&action=statexp-seat&lang=it

un corrispettivo monetario o in natura, hanno svolto almeno un'ora di lavoro non retribuito nella ditta di un familiare nella quale collaborano abitualmente o sono assenti dal lavoro (ad esempio, per ferie o malattia), se dipendenti, per meno di tre mesi, o se percepiscono per il periodo di assenza almeno il 50% dello stipendio. Gli indipendenti assenti dal lavoro, ad eccezione dei coadiuvanti familiari, sono considerati occupati se, durante il periodo di assenza, mantengono l'attività. I coadiuvanti familiari sono considerati occupati se l'assenza non supera tre mesi. I disoccupati o in cerca di occupazione comprendono le persone non occupate tra 15 e 34 anni che hanno almeno effettuato un'azione di ricerca lavorativa nelle quattro settimane precedenti il riferimento e sono disponibili a lavorare entro le due settimane successive, inizieranno un lavoro entro tre mesi dalla settimana di riferimento e sarebbero disponibili a lavorare entro due settimane. Gli inattivi, invece, comprendono le persone che non fanno parte delle forze lavoro e, quindi, non sono classificate come occupate o in cerca di occupazione.

I NEET si definiscono come il numero di persone, né occupate, né inserite in un percorso di istruzione o formazione¹⁴. È importante comprendere che un giovane appartenente a tale categoria deve necessariamente essere contemporaneamente anche disoccupato o inattivo, poiché questo ci aiuta a definire il numero di giovani in formazione: il totale della popolazione di riferimento, meno gli occupati, meno i NEET¹⁵.

Il tasso di ognuna di queste variabili si definisce nel rapporto tra la popolazione di riferimento e la popolazione totale nella fascia di età presa in considerazione.

Per quanto riguarda l'arco temporale oggetto dello studio, esso si sviluppa prevalentemente nei sette anni che corrono dal 2018 al 2024. La scelta di focalizzare l'osservazione su tale periodo permette di mettere a confronto il dato in due diversi periodi di crescita economica: la fine della ripresa successiva alla crisi economica del 2008 e la ripresa dalla crisi dovuta alla pandemia da Covid-19, con nel mezzo proprio quest'ultima fase, che permette di analizzare un periodo complesso ed inaspettato per il mercato del lavoro, caratterizzato dal blocco delle attività produttive, quindi da un aumento delle misure di CIG e CIGS (Cassa Integrazione Ordinaria e Straordinaria) e un conseguente momento di stallo per le nuove assunzioni.

Per quanto riguarda la visualizzazione del dato sul lungo periodo è stato ritenuto, anche su un piano di confronto europeo, di osservare tutto l'arco temporale disponibile nel terzo Millennio. Tale scelta ha permesso di analizzare le tendenze di lungo periodo, anche graficamente, per riconoscere le fluttuazioni e distinguerle dalle componenti strutturali.

¹⁴ Glossario ISTAT, Benessere dei territori, 2017.

¹⁵ [Glossario: Giovani né in occupazione né nell'istruzione e formazione \(NEET\) - Statistiche spiegate - Eurostat](#)

L'analisi si struttura a diversi livelli per provare a mettere in luce gli aspetti ritenuti più significativi del fenomeno NEET. Nella prima parte del lavoro, partendo da un'osservazione temporale dell'evoluzione nel nostro Paese, la ricerca evidenzia poi le importanti differenze che si riscontrano tra le diverse macroaree geografiche italiane, andando ad approfondire i fattori determinanti del fenomeno, ed il confronto europeo che ha una rilevanza notevole¹⁶, focalizzando il raffronto con i Paesi cui l'Italia può riferirsi per dimensioni economiche o riferimenti geografiche. La seconda parte ha svolto uno studio di dettaglio mirata a far emergere caratteri e fattori rilevanti associati al fenomeno NEET: la relazione con il livello di istruzione; la possibile incidenza delle migrazioni; e il potenziale impatto economico derivante dal mancato ingresso di giovani nel mondo del lavoro. La terza parte offre degli spunti di analisi rispetto ai risultati raggiunti dai programmi di politiche attive del lavoro nel convertire i giovani NEET in individui inseriti in percorsi di istruzione e formazione o in forze di lavoro attive inserite a supporto del sistema produttivo.

Le considerazioni conclusive su un tema tanto complesso non hanno l'ardire di essere totalmente esaurienti o di voler trovare una soluzione ad un problema per certi versi anche strutturale del mercato del lavoro, quanto piuttosto intendono offrire una lettura critica e deduttiva in continuità con le evidenze emerse dallo studio.

¹⁶ *OECD Skills Outlook 2025: Building the Skills of the 21st Century for All*, OECD Publishing, Parigi. <https://doi.org/10.1787/26163cd3-en>

PARTE I – NEET: LUCI E OMBRE DI UNO DEI DATI CRUCIALI DELL'OCCUPAZIONE

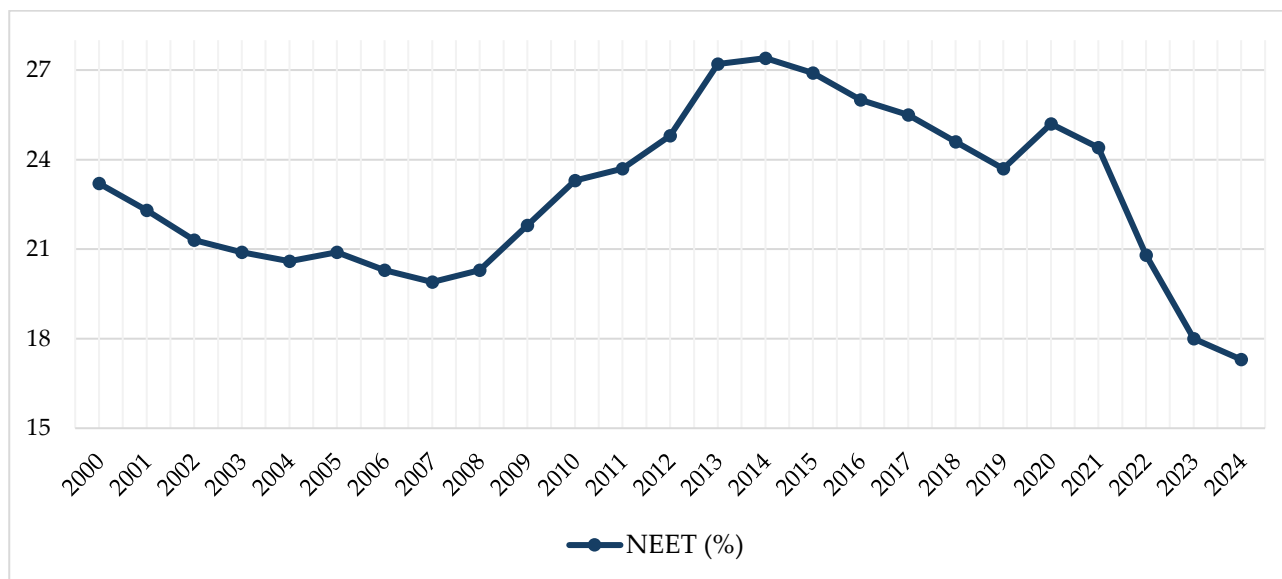
1.1 L'evoluzione del fenomeno NEET in Italia

L'analisi della serie storica, espansa rispetto al cuore della ricerca, evidenzia come il fenomeno dei NEET (*Not in Education, Employment, or Training*) in Italia non sia una variabile statica, ma un indicatore estremamente sensibile ai cicli economici ed alle crisi esogene. Sono evidenti dai dati due fenomeni: da un lato, una indubbia decrescita del dato si verifica nei periodi di ripresa economica; dall'altro, invece, si nota immediatamente un rapido aumento della percentuale di NEET nei periodi di crisi.

Ciò è particolarmente evidente dal Grafico 1, che mostra l'andamento dell'osservazione dall'inizio del 2000 ad oggi. Il grafico visualizza indiscutibilmente quanto sopra descritto. Nella prima parte del nuovo Millennio vediamo la percentuale di NEET scendere, seppur in modo meno marcato di quanto osserviamo negli ultimi anni della serie. È invece negli anni delle crisi economiche, a partire dal 2008, che vediamo il numero di NEET salire drasticamente per poi scendere nel successivo periodo di ripresa. Una nuova rapida impennata si vede nuovamente a causa della pandemia da Covid-19 che, oltre alla crisi economica di molte filiere di fatto fermate nei periodi di chiusura totale da "lockdown", ha visto un blocco diffuso delle assunzioni sia per l'incertezza dilagante in molti mercati sia per il massiccio utilizzo di ammortizzatori sociali quali casse integrazioni ordinarie e straordinarie (CIG e CIGS). È importante, qui, sottolineare come quest'ultima crisi, oggetto anche delle analisi che succederanno in questi paragrafi, è economica solo in senso contingente, e pertanto se ne evidenzia la durata molto più contenuta rispetto, ad esempio, a quella del 2008, cui sono seguiti anni di ulteriori crisi.

Grafico 1: evoluzione del tasso percentuale di NEET (15-34 anni) in Italia, anni 2000-2024.

(fonte: elaborazione su dati ISTAT)



Come detto, emerge marcatamente nel periodo oggetto dell'analisi principale, ovvero l'arco temporale 2018-2024, una tendenza generale di riduzione dell'incidenza dei NEET, con il dato nazionale che passa da 24,6% nel 2018 al 17,3% nel 2024, registrando un decremento complessivo non indifferente di 7,3 punti percentuali. La tabella 1, che segue, mostra l'evoluzione percentuale del tasso di NEET nel periodo citato con l'evidenza della decrescita più rapida sperimentata in tutto l'arco temporale venticinquennale spiegato precedentemente. Un tale andamento può spiegarsi con una serie di fattori che si concatenano anche con l'andamento generale dell'economia e dell'occupazione. Come rilevato anche dagli ultimi rapporti CNEL per la fotografia del mercato del lavoro italiano nel 2023¹⁷ e nel 2024¹⁸, infatti, ad una contenuta crescita economica è corrisposto comunque un aumento dell'occupazione che indubbiamente ha investito anche la popolazione di NEET. Politiche occupazionali e di sviluppo economico, vasti investimenti relativi alle politiche di coesione europea e, forse soprattutto, le politiche legate al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che confluiscono anche nelle politiche attive per il mercato del lavoro, sono tutti elementi che stanno inevitabilmente spingendo la forte decrescita del dato NEET degli ultimi anni. Tuttavia, è interessante far presente come sul dato relativo all'incidenza dei NEET possa influire in maniera non indifferente anche un effetto denominatore determinato dall'incidenza di altri fenomeni, quali le migrazioni dei giovani

¹⁷ XXV Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva 2023, XI Consiliatura, 18 aprile 2024.

¹⁸ XXVI Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva 2025, già citato.

in uscita verso altri Paesi o in ingresso in Italia ed il calo demografico che rappresenta una costante ormai tristemente strutturale.

Tabella 2: Percentuale di NEET (15-34 anni) in Italia, anni 2018-2024.

(fonte: elaborazione su dati ISTAT)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
NEET (%)	24,6	23,7	25,2	24,4	20,8	18,0	17,3

Come si vede nella tabella sopra, nel biennio 2018–2019, il quadro nazionale mostrava una lenta ma progressiva riduzione dell'incidenza dei NEET nella fascia 15-34 anni, in linea con una moderata ripresa economica che caratterizzava l'Italia e l'Europa negli ultimi anni del decennio 2010 ma ancora con un dato assoluto che avrebbe dovuto destare quanto meno una forte preoccupazione, essendo ben oltre il 20%. Nel 2018, il tasso NEET nazionale si attestava, infatti, al 24,6%, per scendere al 23,7% nell'anno successivo, rappresentando una contrazione di quasi un punto percentuale. Il biennio 2020-2021 registra, così, sul primo anno l'attesa risalita del tasso legata ai già menzionati effetti della pandemia, andando ad invertire quella tendenza decrescente avviata dopo il picco storico massimo raggiunto nel 2014, per poi riprendere il secondo anno con una nuova leggera flessione. Con i dati positivi del 2022 (-3,6% rispetto all'anno precedente) e del 2023 (-2,8% rispetto all'anno precedente) è evidente come, parallelamente alla ripresa economica anche incentivata dagli strumenti di cui si è detto, vi sia una rapida riduzione del tasso NEET fino al minimo storico del 17,3% toccato nell'anno 2024 che segna quasi 8 punti percentuali in meno rispetto all'anno 2020.

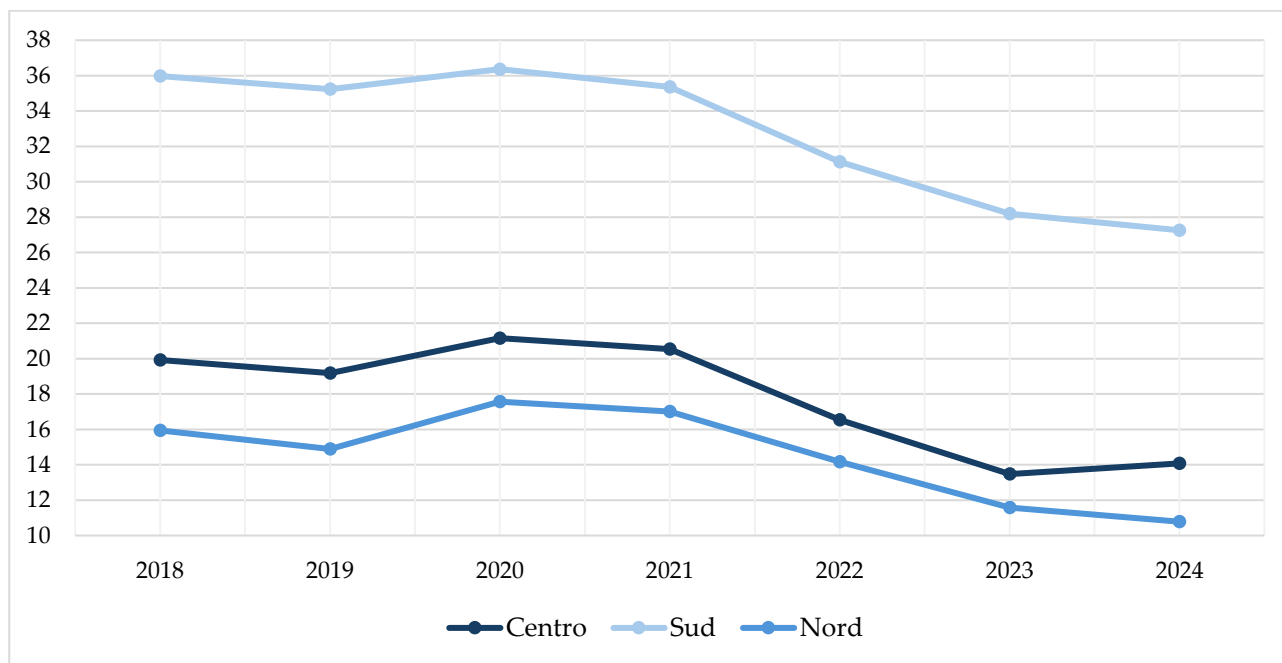
Come si vedrà in seguito, però, è evidente che questa tendenza fortemente positiva nasconde delle dinamiche territoriali complesse ed alcune sfumature che meritano un approfondimento di maggiore dettaglio.

L'analisi strutturata attorno ai tre ambiti territoriali italiani canonici - Nord, Centro e Sud - consente di identificare dinamiche evolutive che riflettono le significative disparità economiche e occupazionali caratteristiche da decenni il mercato del lavoro nostrano, confermando le diffuse tesi che vedono l'Italia viaggiare almeno a due velocità.

Come risulta dal Grafico 2, la tendenza positiva già citata è tipica di tutte le macroaree italiane, anche se è evidente che in alcune zone geografiche l'aumento o la diminuzione del tasso di NEET avvenga con una maggiore o minore intensità. Nel Centro-Nord, infatti, l'aumento dei NEET a seguito delle crisi è evidentemente più rapido che al Sud (che parte

da percentuali quasi doppie), mentre si verifica l'opposto nei periodi di ripresa economica, con un calo rapido al Sud e meno nel Centro-Nord.

Grafico 2: Percentuale di NEET (15-34 anni) disaggregata per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024.
(fonte: elaborazione su dati ISTAT)



La tendenza sopra evidenziata risulta particolarmente interessante e si presta ad una lettura per cui il differente contesto economico-produttivo dato dal tessuto imprenditoriale, notoriamente più sviluppato al Nord, di meno al Centro e ancor più ridotto al Sud, comporta una reazione ad effetto moltiplicativo contrapposto nei mercati del lavoro corrispondenti. Nel periodo di crisi, infatti, il tasso di NEET cresce più rapidamente laddove l'impatto economico colpisce un maggior numero di operatori economici, mentre invece nel momento in cui vi è la ripresa economica scende maggiormente nei territori dove, pur essendoci un minor sviluppo imprenditoriale, è maggiormente incentivata l'assunzione di nuovi giovani.

Le regioni del Nord Italia mostrano tassi di NEET paragonabili con quelli delle regioni più avanzate dell'Europa (Baviera, Ile de France e Catalogna), seppur relativamente alti, e il Centro Italia segue poco più indietro, attestandosi su valori generalmente tra gli 1 e i 3 punti percentuali maggiori. Purtroppo, il Sud si attesta tra le aree maggiormente afflitte in Europa. Nel corso degli anni, il Nord ha visto una contrazione di 4,86 punti percentuali, raggiungendo il 10,77% di NEET nel 2024. Il Centro Italia ha registrato, invece, un decremento di 6,15 punti percentuali, passando dal 18,87% al 12,72%. Il Sud Italia, benché abbia registrato il calo più significativo in termini assoluti con la riduzione di 7,92 punti

percentuali, mantiene comunque nel 2024 un tasso di incidenza dei NEET sostanzialmente doppio rispetto al Nord ed al Centro attestandosi al 24,19%.

Come evidente dalle analisi sopra, la crisi pandemica del 2020-2021 ha costituito un momento cruciale nell'evoluzione recente del fenomeno NEET, caratterizzandosi da un lato per l'intensità che ha portato al picco storico di giovani non inseriti nel mondo del lavoro o in percorsi di studio e formazione, dall'altro per una durata piuttosto contenuta rispetto agli effetti negativi sull'economia e sul lavoro. Si colloca, infatti, in un periodo in cui le catene del valore globali già si muovevano nella direzione di accorciare la filiera produttore-consumatore, trovandosi poi improvvisamente in un contesto di crisi con la necessità di adeguarsi rapidamente alle nuove ed incerte condizioni di mercato e, quindi, dovendo accelerare i processi più gradualmente intrapresi negli anni precedenti.

Dopo lo sconvolgimento economico del periodo pandemico, i forti incentivi per la ripresa hanno fatto sì che anche il mercato del lavoro tornasse velocemente a necessitare di manodopera. Questa nuova ondata positiva ha portato, fino ad oggi, ad una costante e relativamente rapida diminuzione dei tassi di NEET in tutte le regioni italiane, seppur con le differenze che si vedranno nel seguito dell'analisi.

Come noto, la composizione dei NEET è relativamente diversificata. Sul piano matematico, vengono definiti, usualmente, dalla frazione di giovani in una fascia d'età che non studiano e non lavorano. Tuttavia, è possibile aggiungere a questa un'altra definizione: il numero di giovani in una fascia d'età, che sono inattivi e non studiano, più il numero di giovani nella stessa fascia d'età, che sono disoccupati e non studiano.

Evocare tale ulteriore definizione ci consente di osservare meglio il dato in analisi, anche in funzione delle componenti statistiche che sono ad esso complementari. Come detto, nel periodo oggetto dell'analisi si osserva una decisa diminuzione dei NEET in Italia. Tale dato, certamente positivo, può essere scomposto in una serie di fattori che concorrono alla decrescita dello stesso, ciascuno singolarmente influente solo per una parte più o meno rilevante. Come si vede dal Grafico 3, da un lato, assistiamo, dal 2020 in poi, ad un progressivo aumento degli occupati, con velocità che variano dal +4% al Nord al +8% del Sud. Una crescita importante di un dato fondamentale come quello occupazionale rappresenta un andamento certamente positivo, tuttavia non tale da assorbire la totalità della decrescita dei NEET citata. È altresì evidente dal Grafico 4 come nello stesso periodo siano aumentati, in tutte le macroaree italiane, i giovani che partecipano nell'istruzione e nella formazione formale e informale. Anche tale destinazione per i NEET rappresenta un positivo punto di approdo, in quanto, come si approfondirà più avanti, l'accrescere delle competenze derivanti da un maggior grado di istruzione o formazione riduce sensibilmente

la possibilità di trovarsi nella condizione di NEET ed aumenta quelle occupazionali. Apparentemente, entrambi gli ultimi rilievi spiegano in maniera sufficientemente esatta il fatto che i giovani NEET abbiano operato una transizione verso il mercato del lavoro o della formazione.

Grafico 3: tasso di occupazione (15-34 anni) disaggregato per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati Eurostat)

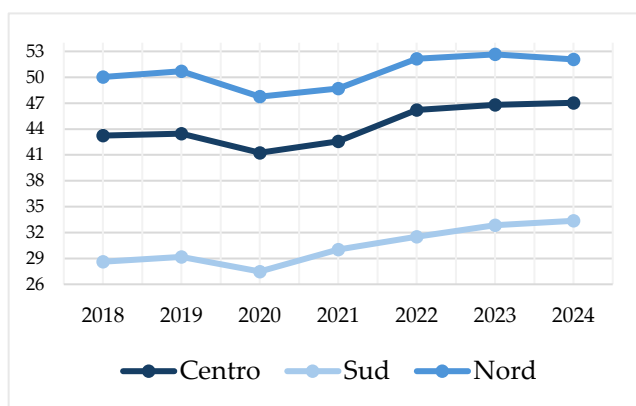
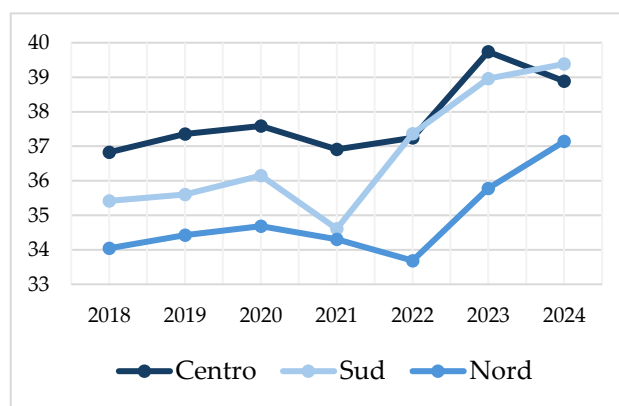


Grafico 4: tasso di giovani in istruzione (15-34 anni) disaggregato per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024 (fonte: elaborazione su dati Eurostat)



Andando a ricercare ulteriori conferme, tale considerazione potrebbe risultare effettivamente corretta, considerando anche che il tasso di disoccupazione per questa fascia di età è calato negli anni (-4% al Sud, -3% al Nord), raggiungendo un minimo del 4% al Nord, 5% nel Centro Italia e 9% al Sud, a fronte di un tasso di inattività sostanzialmente invariato. Si tratta infatti, in quest'ultimo caso, di variazioni entro il punto percentuale nel periodo considerato. È dunque evidente che, con la disoccupazione e i NEET in calo, tali numeri non possono essersi riversati sugli inattivi, ma che devono essere necessariamente ascrivibili come giovani entranti nel mercato del lavoro da occupati o come studenti. È doveroso citare, in questo frangente, l'aumento costante delle nuove immatricolazioni universitarie¹⁹, per tutte le classi di laurea.

¹⁹ Ministero dell'Università e della Ricerca: ustat.mur.gov.it/dati/didattica/italia/atenei

Grafico 5: tasso di inattività (15-34 anni) disaggregato per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT)

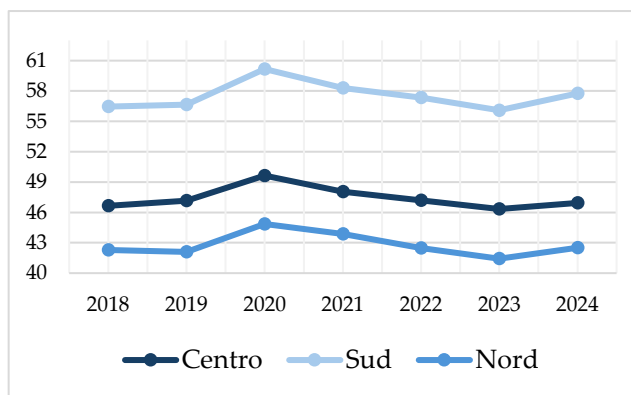
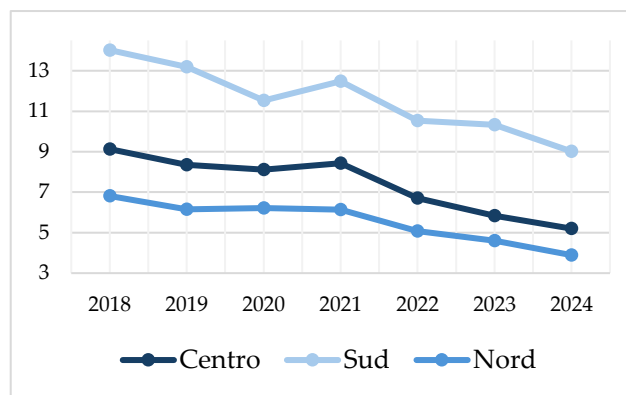


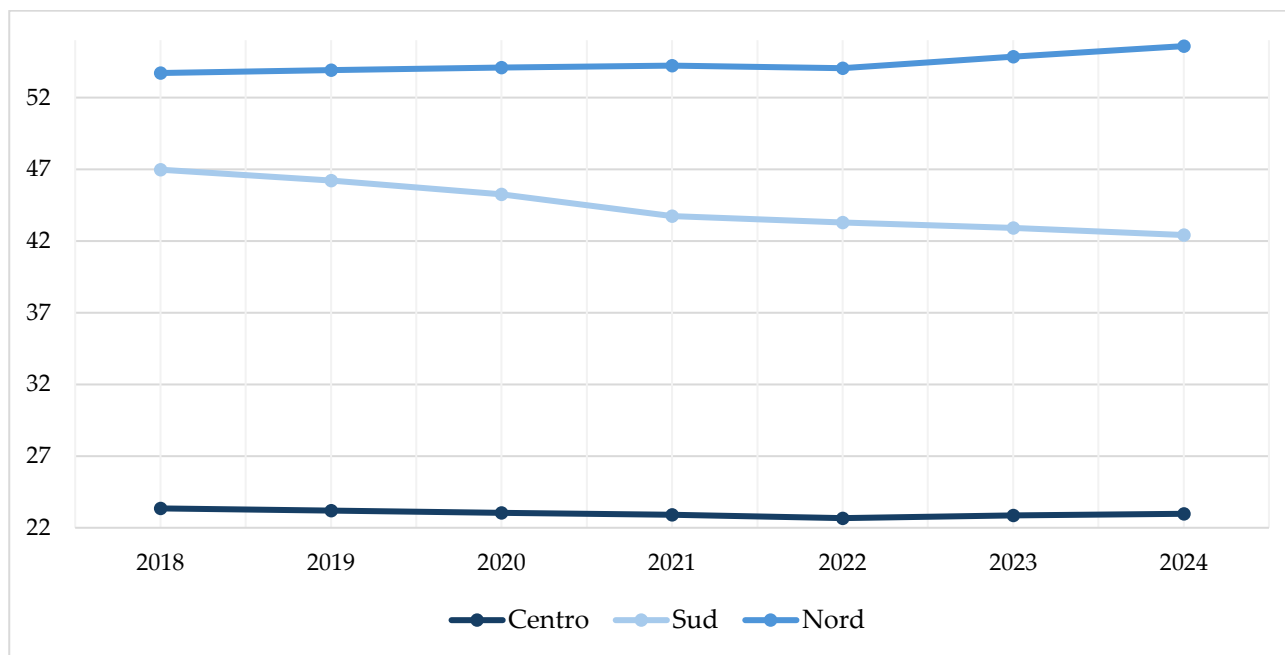
Grafico 6: tasso di disoccupazione (15-34 anni) disaggregato per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024. (fonte: elaborazione su dati ISTAT)



Volendo ulteriormente approfondire l'analisi del dato, è utile rivolgere lo sguardo verso due delle questioni cruciali che investono il nostro Paese ovvero quelle demografiche e delle migrazioni dei giovani. Come correttamente evidenzia il Grafico 7, a fronte di un aumento della popolazione nella fascia di età presa in considerazione, al Nord, al Centro Italia questa è in lieve flessione e al Sud è drammaticamente diminuita. L'entità dei numeri osservati nel Nord Italia non è sufficiente ad assorbire il calo del resto d'Italia (un aumento di quasi 190mila unità, a fronte del calo di circa 480mila unità). Si suppone, quindi, che tale differenza sia dovuta in parte ad un calo demografico ed in parte ad uno spostamento della popolazione di riferimento verso l'estero.

Per la lettura di tale ultimo fenomeno, ci viene incontro, in questa analisi, il Rapporto CNEL "L'attrattività dell'Italia per i giovani dei paesi avanzati" (XI Consiliatura, 25 novembre 2025). Il rapporto mette in evidenza come il flusso migratorio verso l'estero dei giovani italiani tra 18 e 34 anni, in particolare calcolato usando le cancellazioni di residenza in Italia, sia in continua crescita dopo la pandemia da Covid, e che nello stesso periodo le nuove iscrizioni dall'estero siano in calo. Questo porta il saldo dei due dati, che mai ha visto dati in positivo nel periodo analizzato dal rapporto (2011-2024), a un continuo negativo storico nel periodo post pandemico.

Grafico 7: popolazione in età 15-34 anni (centinaia di migliaia) disaggregata per macroarea ISTAT.
(fonte: elaborazione su dati ISTAT)



Appare dunque evidente che, per lo stesso motivo matematico che ci porta a considerare la diminuzione dei NEET una conseguenza di un maggiore inserimento nel mondo lavorativo o della formazione, allora essa deve necessariamente essere legata anche all'effetto della sempre più veloce uscita dei giovani dal mercato del lavoro italiano, seppur con dinamiche differenziate: dalle Regioni del Nord si evidenzia una corposa uscita verso l'estero, mentre da quelle del Centro e del Sud questo è vero verso il Nord e le grandi aree metropolitane²⁰. È quindi anche possibile spiegare l'apparente calo meno rapido dei NEET nel Nord Italia con l'aumento della popolazione nella fascia d'età 15-34 anni, e di conseguenza la rapidità con cui calano al Sud con l'uscita "statistica", dei giovani NEET.

Si può dunque concludere che la decrescita dei NEET che sperimenta tutto lo Stato italiano sia dovuta a una molteplicità di fattori, alcuni positivi, come l'aumento dell'occupazione e della partecipazione alla formazione, ed altri negativi come la diminuzione della base di calcolo, che si sta restringendo sempre più velocemente, non solo a causa del calo demografico, ma soprattutto per lo scarso potere attrattivo del mercato italiano per i giovani italiani. È importante anche segnalare in questo senso che non è più soltanto il mercato del lavoro a risultare non completamente adeguato alle aspettative della popolazione, ma anche

²⁰ Rapporto CNEL "L'attrattività dell'Italia per i giovani dei Paesi avanzati", già citato.

il mondo della formazione terziaria. Sono sempre più, infatti, i giovani che scelgono percorsi di studio all'estero.

Risulta necessario, infine, fare cenno a due aspetti non del tutto trascurabili per l'analisi complessiva, ovvero l'iscrizione all'Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (AIRE) e la considerazione del Paese di nascita piuttosto che la nazionalità nel prendere in esame le cancellazioni di residenza.

Sulla prima questione, riteniamo di interesse per future analisi considerare se la mancata iscrizione all'AIRE di chi studia o lavora all'estero possa in qualche modo influenzare il dato sui NEET. In altre parole, si considera possibile che si perdano le tracce di un giovane che non risulti lavoratore o studente in Italia, non perché non lo sia, ma perché cada in una di queste due categorie vivendo all'estero, ma mancando di iscriversi all'AIRE venga classificato come NEET in Italia. Sulla seconda questione, una precisazione che opera il già citato Rapporto CNEL²¹ è che, tenendo in considerazione il Paese di nascita, l'incidenza sul dato delle cancellazioni di residenza degli italiani nati all'estero è significativa, portando dunque potenzialmente a vedere il fenomeno, che rimane comunque preoccupante, con occhio meno critico.

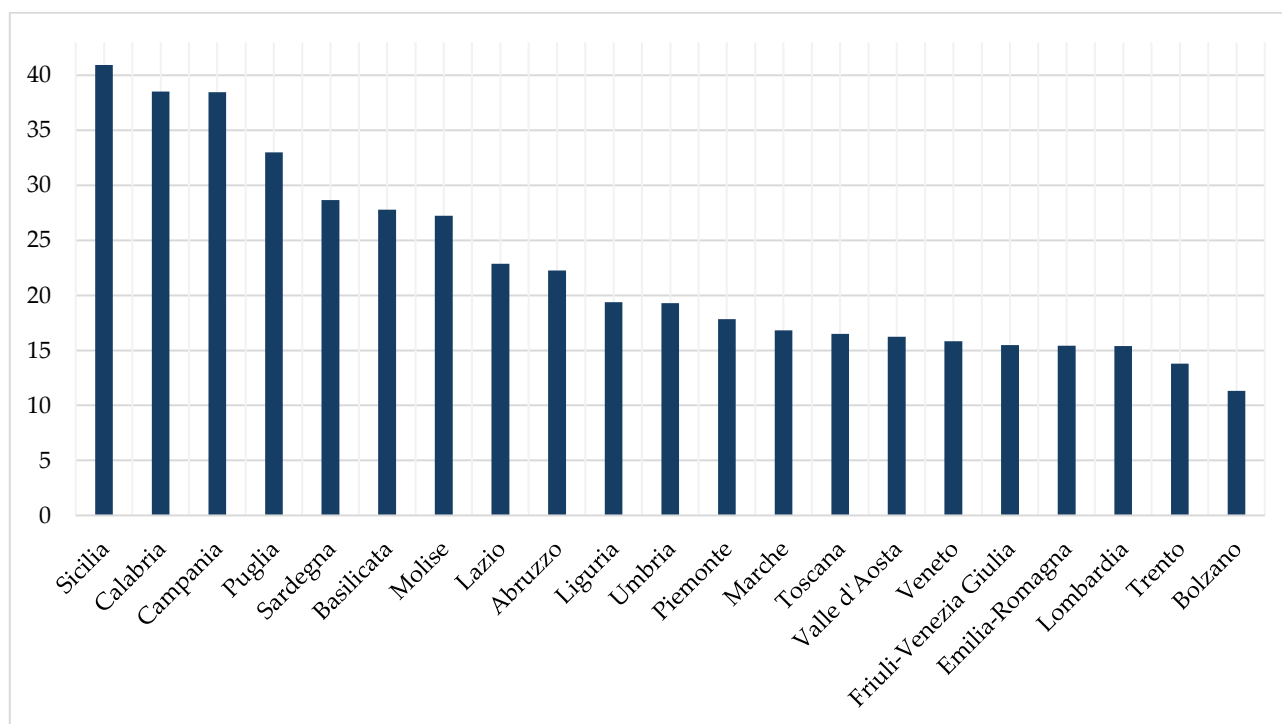
²¹ Rapporto CNEL "L'attrattività dell'Italia per i giovani dei Paesi avanzati", già citato.

1.2 L'evidenza dei divari regionali

Sottolineando una tendenza decisamente positiva negli ultimi anni, è stato anche evidenziato, nelle righe sopra, come questa sia dovuta a fattori negativi e positivi insieme, e che questi possono differire anche di molto a seconda della analisi geografica. Per tale ragione, appare interessante procedere ad un'osservazione più ravvicinata del fenomeno in Italia su base regionale. Approfondendo questo punto di vista, infatti, le differenze appena sottolineate appaiono ancora più evidenti. Il Grafico 8 mostra la percentuale di NEET nelle singole Regioni nel 2018.

Grafico 8: percentuale di NEET (15-34 anni) disaggregata per regione, anno 2018.

(fonte: elaborazione su dati ISTAT)



Come è evidente sotto anche solo visivamente, il divario che separa il Meridione dal resto d'Italia è ampio e netto. Fatta eccezione per l'Abruzzo (che Istat inserisce tra le regioni meridionali), infatti, le Regioni del Sud sono lontane di 5 punti percentuali dalla peggior regione del Centro Italia (il Lazio). Volendo procedere ad un confronto tra il Molise (la miglior regione meridionale, fatta sempre eccezione per l'Abruzzo) con la Liguria (la peggiore nel dato del raggruppamento delle Regioni del Nord Italia), la differenza del dato raggiunge la distanza di ben 8 punti percentuali. Il grafico dimostra, quindi, una tendenza già osservata: il Sud e il Nord con valori polarizzati, e il Centro Italia nel mezzo. La disaggregazione regionale si rende ancor più evidente con la difficoltà palesata da regioni

come Sicilia, Calabria e Campania, che non solamente mostrano valori molto più alti (anche più che doppi) delle regioni del Nord, ma risultano decisamente fuori scala anche nel confronto con le altre regioni meridionali.

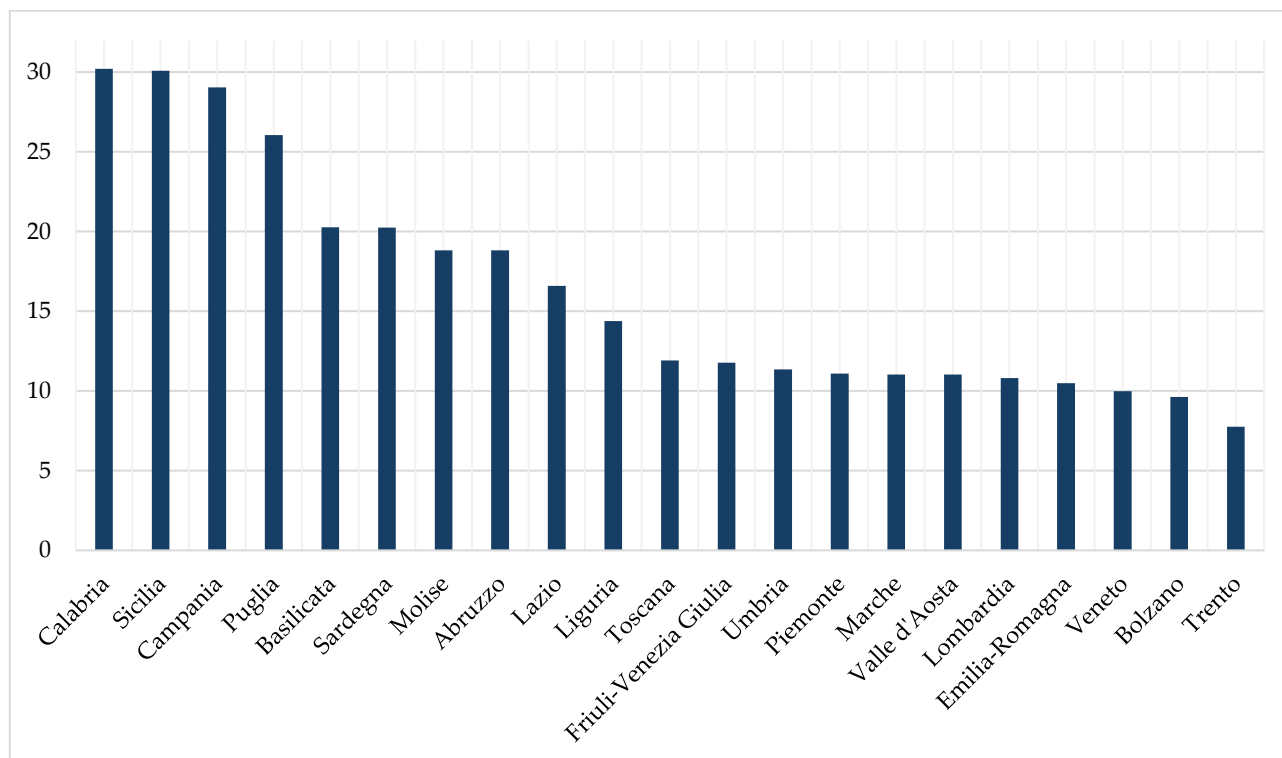
D'altra parte, è ancora più chiaro come l'estremità destra della distribuzione, ovvero le regioni del Nord-Est, con l'aggiunta della Lombardia, presenti percentuali decisamente virtuose, sintomo di un tessuto imprenditoriale, già nel 2018, capace di portare un valore socioeconomico anche tramite le piccole e medie imprese, che come noto costituiscono una grandissima parte delle imprese italiane. È interessante notare come ci sia un gruppo di Regioni che va dalle Marche (16,8%) fino alla Lombardia (15,4%), racchiuse in un solo punto percentuale, che evidenziano in maniera ancora più marcata l'estremo positivo, ovvero le Province Autonome di Trento e Bolzano che si attestano su livelli molto inferiori, rispettivamente del 13,8% e del 11,3%.

Nelle Regioni del Nord, i tassi NEET oscillano tutti tra l'11% e il 16%. Queste regioni presentano indicatori socioeconomici simili alle regioni più produttive europee, sottolineando una problematica diversa. Qui, infatti, l'origine del dato risiede per buona parte non tanto nella mancanza assoluta di opportunità lavorative, ma nell'ormai nota distanza tra le competenze richieste dalle aziende, dal mercato del lavoro, e le competenze apprese durante i percorsi formativi (Scuola, Università ed altri tipi di formazione) che sono nella disponibilità dei lavoratori. Tale fenomeno, cosiddetto *skills mismatch*, contribuisce ad un rialzo sostanziale del tasso di NEET frizionale, ovvero quel valore naturale determinato da caratteristiche strutturali e non dalle fluttuazioni cicliche dell'economia, rappresentante quindi una base fisiologica del mercato del lavoro.

Il Grafico 9 riporta il dato nelle singole Regioni nel 2024, mettendo in evidenza le differenze che si sono evolute nel periodo di riferimento, caratterizzato, come si è visto, da una forte decrescita generale del tasso di NEET in Italia per tutte le Regioni.

Grafico 9: percentuale di NEET (15-34 anni) disaggregata per regione, anno 2024.

(fonte: elaborazione su dati ISTAT)



Guardando la fotografia finale (Grafico 9), si evince come la parte destra del grafico tenda a schiacciarsi fortemente verso la regione con tasso di NEET minore (nel 2018 la Provincia Autonoma di Bolzano, nel 2024 la Provincia Autonoma di Trento). Accanto all'evidente calo nella percentuale osservata in queste due province, a Trento il dato si riduce di 6 punti percentuali risultando quasi dimezzato rispetto al 13,8% di partenza, a Bolzano decresce del 3%, se nel 2018 quest'ultima con l'11,3% era la migliore area territoriale in Italia e si attestava sotto il 12%, nel 2024 sono ben 11 le Regioni e Province Autonome che vanno al di sotto di tale soglia. Peraltro, se per il Grafico 8 si parlava delle regioni del Nord-Est insieme alla Lombardia come quelle che rappresentavano l'area territoriale in cui si vedeva il più basso tasso di NEET, racchiuso in percentuali tra il 15 e il 16%, alla fine del periodo queste si attestano tutte tra il 10 e l'11%.

Anche nella parte centrale della distribuzione si riscontra un deciso calo, che quindi è evidente riguardi tutta l'Italia in maniera più o meno uniforme, non una o due regioni, come invece potrebbe essere inferito osservando solo la media della macroarea. Le regioni che si trovano nella parte centrale del grafico, ora peraltro non più le Regioni del Centro solamente, ma decisamente più miste, con una maggiore rappresentanza del Sud Italia, evidenziano tutte cali dell'8% o maggiori, mentre le tre più a sinistra, Campania, Calabria e

Sicilia, toccano anche percentuali del -10%, pur se a quest'ultimo gruppo di coda, si può ora annoverare anche la Puglia, che ha sperimentato un calo meno marcato rispetto a tali regioni.

Nel Grafico 9 risulta chiara una suddivisione in tre blocchi, uno, con basso livello di NEET, decisamente corposo, uno centrale, ed uno con livello più alto (certamente, non di poco, rispetto al primo), mentre il divario tra regione e regione appare più uniforme nel Grafico 8, relativamente al 2018.

I grafici sotto (Grafico 10, Grafico 11, Grafico 12, Grafico 13), invece, permettono di osservare più facilmente l'entità della variazione e come essa non sia stata costante nel tempo rispetto alle diverse aree geografiche italiane. Infatti, le risultanze dimostrano anche solo visivamente che si assiste sempre allo stesso schema. Le regioni del Nord-Est si dimostrano più capaci di assorbire le crisi, come quella derivante dalla pandemia da Covid-19, mentre quelle del Nord-Ovest e del Centro sono quelle maggiormente colpite.

Grafico 10: percentuale di NEET nelle regioni italiane, da sinistra a destra, anno 2018.

(fonte: elaborazione su dati ISTAT)

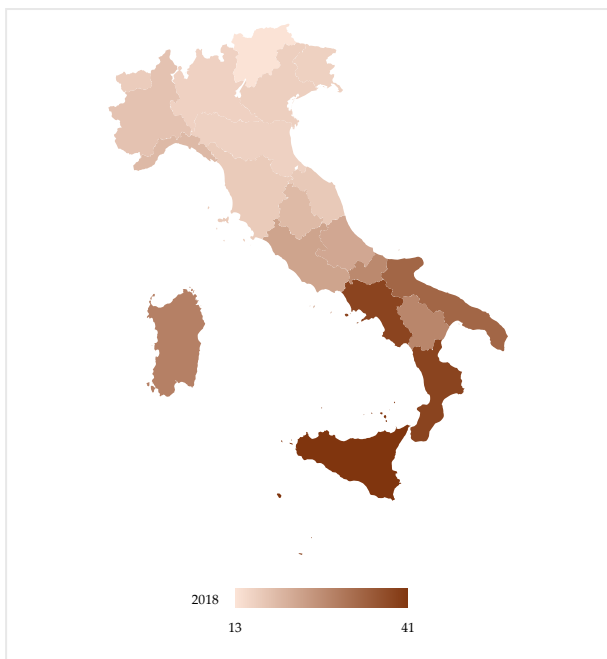


Grafico 11: percentuale di NEET nelle regioni italiane, da sinistra a destra, anno 2020.

(fonte: elaborazione su dati ISTAT)



Grafico 12: percentuale di NEET nelle regioni italiane, da sinistra a destra, anno 2024.

(fonte: elaborazione su dati ISTAT)

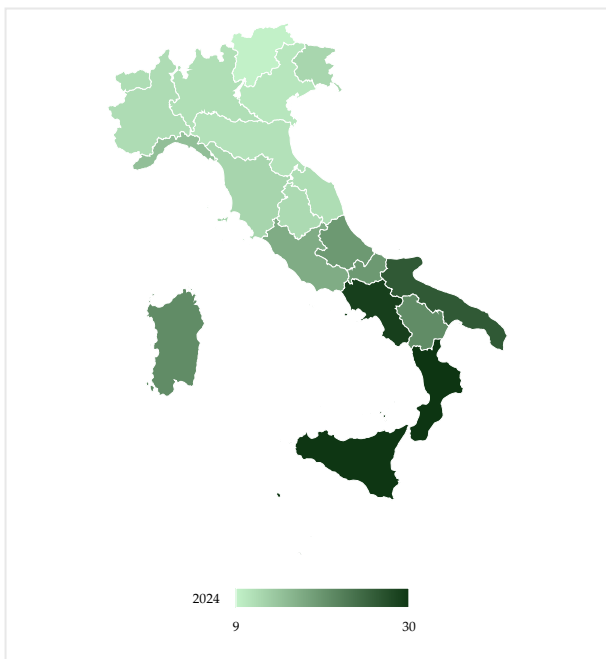
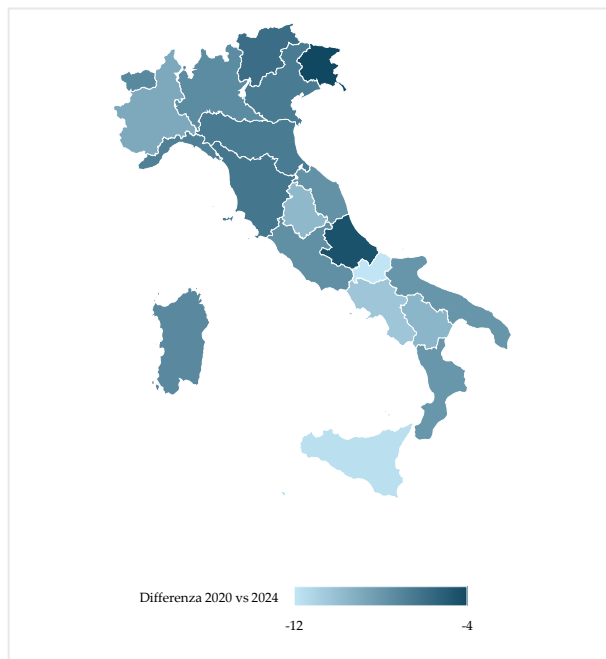


Grafico 13: percentuale di NEET nelle regioni italiane, da sinistra a destra, anni 2020 vs 2024.

(fonte: elaborazione su dati ISTAT)



Nella fase pandemica, infatti, il tessuto imprenditoriale del Nord-Est, caratterizzato da distretti manifatturieri forti e dalla presenza massiccia di piccole e medie imprese maggiormente orientate all'esportazione, ha dimostrato una notevole resilienza. La disponibilità di apprendistati e tirocini retribuiti ha facilitato l'assorbimento nel mondo del lavoro dei neodiplomati. Il Centro Italia si posiziona come area mediana, con tassi di NEET intorno al 17-23%. Il Lazio, in particolare, mostra dinamiche complesse: pur avendo un PIL pro capite elevato (trainato dalla provincia Roma bacino anche delle principali strutture della Pubblica Amministrazione, che non si è fermata), presenta grandi sacche di inattività giovanile nelle periferie urbane e nelle province rurali, evidenziando come la ricchezza aggregata non si traduca automaticamente in inclusione lavorativa. Toscana e Marche beneficiano di una buona diversificazione produttiva e di un turismo significativo, che offre opportunità occupazionali, anche se spesso stagionali e poco strutturate. E nel momento in cui queste opportunità sono venute meno (principalmente a causa della chiusura avvenuta con il cosiddetto *lockdown*), evidentemente è venuta a mancare con esse l'inclusione dei più giovani nel mondo del lavoro.

È allora chiaro come il calo dei NEET possa risultare ancora maggiore osservando le differenze tra il 2020 e il 2024. Si evidenzia qui una diminuzione che, rispetto a quella già citata nel periodo 2018-2024 è di circa un punto percentuale superiore in tutte le regioni. È quindi evidente l'effetto negativo che la crisi da Covid-19 ha avuto sul mercato del lavoro italiano, con misure direttamente restrittive dell'attività commerciale, ma anche indirettamente, tramite il largo uso che si è fatto di misure di ammortizzatori sociali quali le casse integrazione ordinarie e straordinarie.

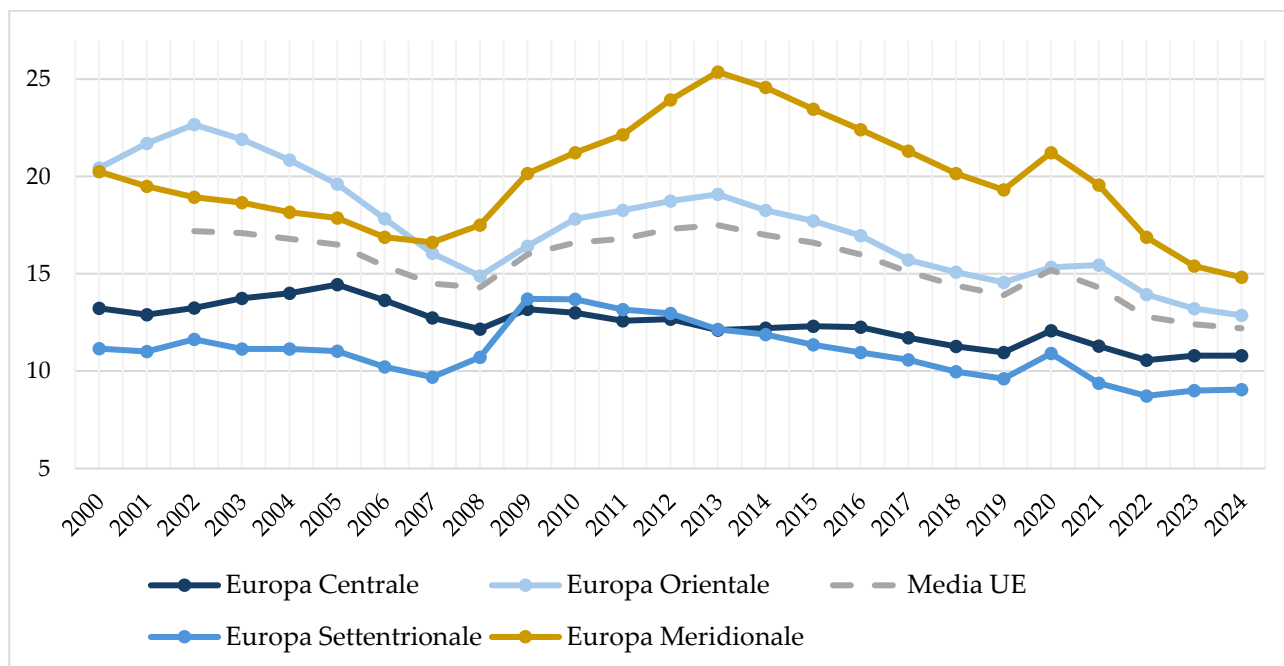
1.3 Il posizionamento dell'Italia nel panorama europeo

Il fenomeno dei NEET rappresenta una delle principali sfide socioeconomiche per i Paesi europei in quanto mette in evidenza criticità strutturali che vanno oltre la semplice considerazione della disoccupazione giovanile, riflettendo vulnerabilità nei sistemi di istruzione, nella capacità del mercato del lavoro di assorbire le competenze disponibili e nell'efficacia delle politiche di inclusione. L'eterogeneità della popolazione NEET, nonché i costi economici e sociali associati ad una loro prolungata inattività, rendono il fenomeno un elemento chiave per valutare la tenuta dei modelli di sviluppo europei e la sostenibilità delle politiche giovanili. Per tale motivo, la riduzione dei livelli del tasso di NEET è stata assunta, già da diversi anni, come un obiettivo strategico nell'ambito del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali²² e delle iniziative comunitarie a favore dell'occupazione giovanile.

L'analisi vuole evidenziare, in primo luogo, un dato aggregato riferito al posizionamento geografico dei Paesi membri dell'Unione Europea che, nell'arco temporale degli ultimi 25 anni, ovvero dall'inizio del Millennio, mette in luce una tendenza generale decrescente, quindi positiva. Allo stesso tempo, però, come si può vedere nel Grafico 14, sembra chiaro che gli Stati dell'Europa dell'Est e dell'Europa Meridionale mantengano in media un tasso di NEET di valore significativamente più alto (addirittura quasi doppio) rispetto a quelli appartenenti alle aree di Nord e Centro Europa.

²² La necessità di definire una strategia per rispondere più efficacemente ai limiti e alle criticità del quadro socioeconomico europeo ha indotto l'UE ad adottare, nel 2017, il Pilastro europeo dei diritti sociali per sostenere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e servire da bussola per un nuovo processo di convergenza verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. Il Pilastro si articola in 20 principi e diritti fondamentali, suddivisi in tre macroaree: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione [The European Pillar of Social Rights Action Plan](#).

Grafico 14: percentuale di NEET (15-34 anni) disaggregata per macroregione Eurostat, anni 2000-2024.
(fonte: elaborazione su dati Eurostat)



Un tale dato consente di mettere a fuoco immediatamente che il punto di partenza per l’analisi del fenomeno sia molto diverso nei vari contesti territoriali europei, evidenziando che, sul tema dei giovani, i mercati del lavoro europei hanno differenti capacità di assorbimento delle nuove generazioni, nonché una diversa resilienza rispetto alla gestione dell’occupazione nei momenti di crisi economica.

Guardare allo scenario italiano in un’ottica comparata con il resto d’Europa aiuta a cogliere alcune specificità utili al presente studio, evidenziando analogie e differenze del nostro Paese rispetto agli altri contesti nazionali. Il confronto dei dati offre così uno strumento utile per comprendere il posizionamento dell’Italia nel quadro europeo.

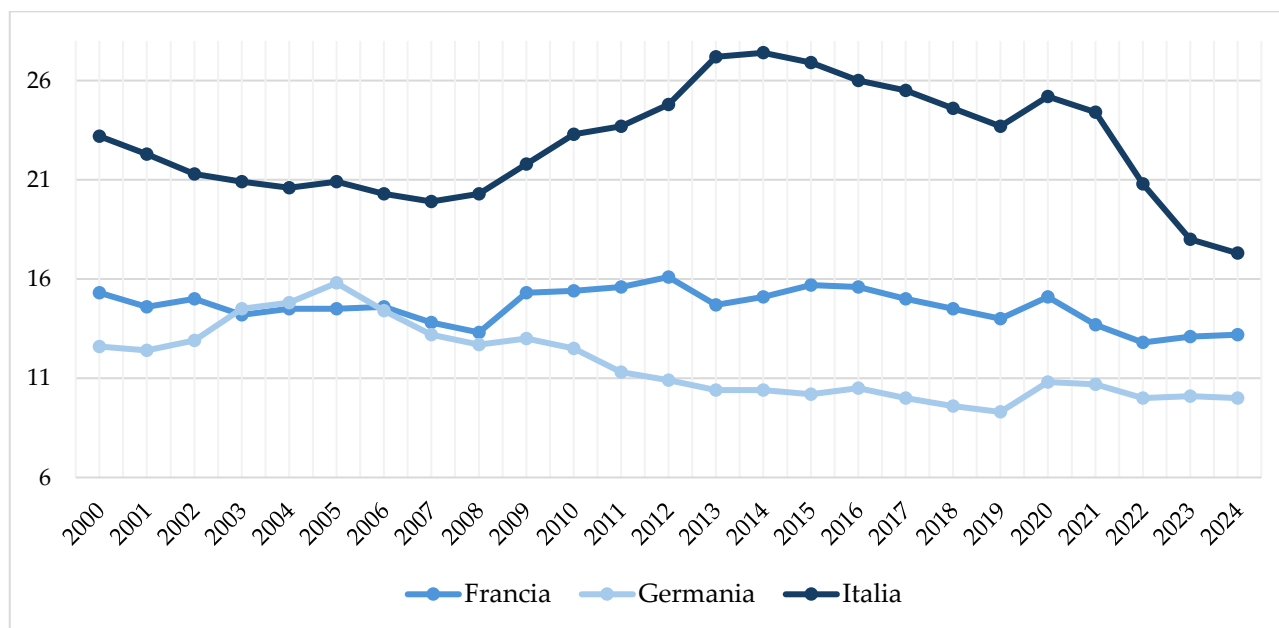
Nello stesso arco temporale, dal 2000 al 2024, l’andamento della curva italiana è molto simile a quello della media europea, nel senso che sono state avvertite le crisi economiche dal 2008 al 2014 con un sostanziale incremento del tasso dei NEET ove l’economia faticava, per procedere poi con una lenta decrescita, prima del nuovo picco marcato dalla pandemia da Covid-19 e la successiva progressiva discesa che sottolinea una tendenza positiva che procede di pari passo con Sud ed Est Europa.

Rispetto alle principali economie europee, il Grafico 15 mette in luce curve mai tangenti: l’Italia non solo non raggiunge in nessuno degli anni di riferimento i livelli più contenuti di Francia e Germania, ma si dimostra anche più soggetta alle alterazioni economiche derivanti da crisi, le cui prime ripercussioni evidentemente ricadono su soggetti vulnerabili e con

difficoltà di accesso al mercato del lavoro come i NEET. La Francia e la Germania, come si vede, hanno curve più stabili nel tempo, quasi a sottolineare come il fenomeno debba considerarsi almeno in parte connaturato al mercato, fisiologico.

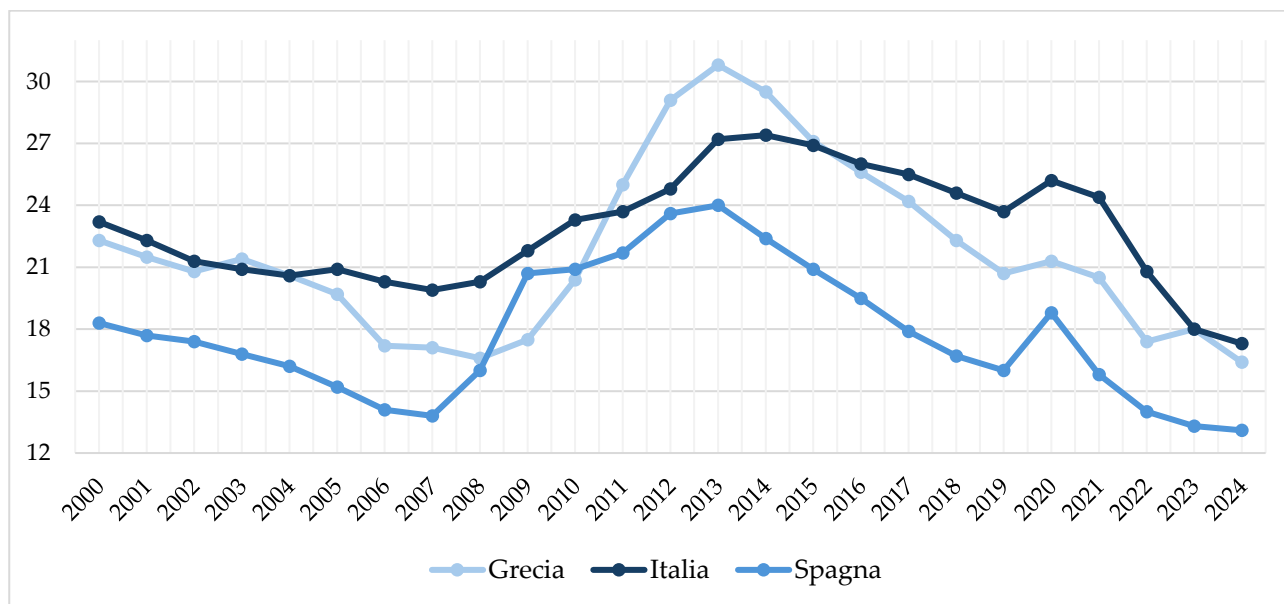
Grafico 15: percentuale di NEET (15-34 anni) nelle principali economie europee, anni 2000-2024.

(fonte: elaborazione su dati Eurostat)



Come si nota nel Grafico 16, anche economie meno forti sul piano economico, come quelle di Spagna e Grecia, ma caratterizzate da un simile posizionamento geografico e particolarmente soggette ad alcuni fenomeni significativi, quali i forti movimenti migratori, anche irregolari, verso l'Europa, risultano avere dei tassi di NEET inferiori a quelli italiani per tutto il periodo considerato, fatta eccezione per i periodi di violenta crisi economica che ha investito la Grecia a cavallo tra la prima e la seconda decade del Millennio. La Spagna, peraltro, si colloca a fine rilevazione nel 2024 su un livello simile a quello dei Paesi dell'Europa Centrale.

Grafico 16: percentuale di NEET (15-34 anni) nelle principali economie europee del Mediterraneo, anni 2000-2024.
(fonte: elaborazione su dati Eurostat)

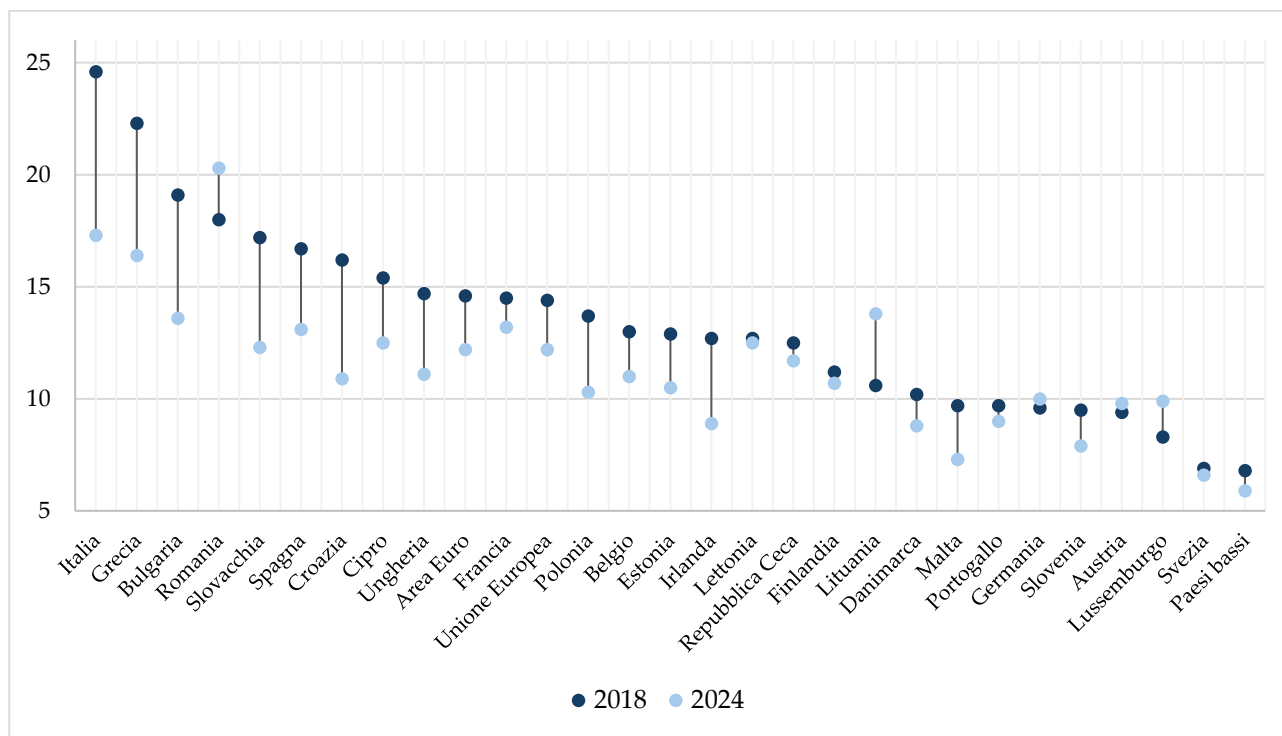


Il Grafico 17 prende in esame tutti i Paesi appartenenti all'Unione Europea, il dato complessivo degli stessi e il raggruppamento dei Paesi dell'Area Euro.

Come si può vedere, se è vero che la significativa diminuzione del tasso dei NEET in Italia, descritta in precedenza, vede al 2024 il livello del 17,3% che rappresenta il minimo storico dal 2000 ad oggi, resta preoccupante il dato ancora molto alto in termini assoluti, ben al di sopra della media europea. Nel 2018 l'Italia si posizionava addirittura all'ultimo posto con un tasso di NEET del 25% a distanza di 3 punti percentuali dalla Grecia, che occupava il penultimo posto della classifica. Al 2024, invece, nonostante la decrescita più importante fra tutti i Paesi europei (-8%), il dato resta ancora fra i maggiori di tutti i Paesi dell'Unione Europea, ad eccezione della sola Romania, che peraltro ha fatto registrare (in controtendenza con la grande parte degli altri Paesi europei) un aumento (circa +2%) rispetto al livello del 2018. Lieve rialzo, sotto il punto percentuale, si registra per la Germania, mentre le sole altre due nazioni che vedono crescere il dato negativo sono la Lituania (circa +3%) e il Lussemburgo (circa +2%).

I Paesi Bassi si attestano al tasso di NEET più basso in Europa sia nel 2018 (7%) sia nel 2024 (6%), confermandosi un'area territoriale particolarmente positiva per le opportunità di occupazione giovanile.

Grafico 17: evoluzione della percentuale di NEET (15-34 anni) nei paesi dell'Unione Europea, anno 2018 vs 2024.
(fonte: elaborazione su dati Eurostat)



Un secondo confronto che si è voluto realizzare con la rappresentazione del Grafico 17 riguarda il raggruppamento dei Paesi appartenenti all'Unione Europea, rispetto a quelli che aderiscono all'area monetaria dell'euro. Come può facilmente riscontrarsi anche solo visivamente, i dati sono sostanzialmente analoghi, con l'Area Euro che fa registrare una decrescita leggermente superiore (-3%) nel periodo considerato rispetto al gruppo UE (-2%).

La lettura dei dati comparati complessivi mette certamente in evidenza una generale debolezza del mercato del lavoro italiano rispetto al tema dell'occupazione giovanile rispetto al resto dell'Europa.

Tuttavia, rifuggendo totalmente le versioni nostrane o europee di chi sostiene che i giovani italiani siano pigri o fannulloni, si potrebbero ipotizzare alcune argomentazioni che, almeno a parziale giustificazione dei divari osservati, colmino quella distanza che sembra marcata.

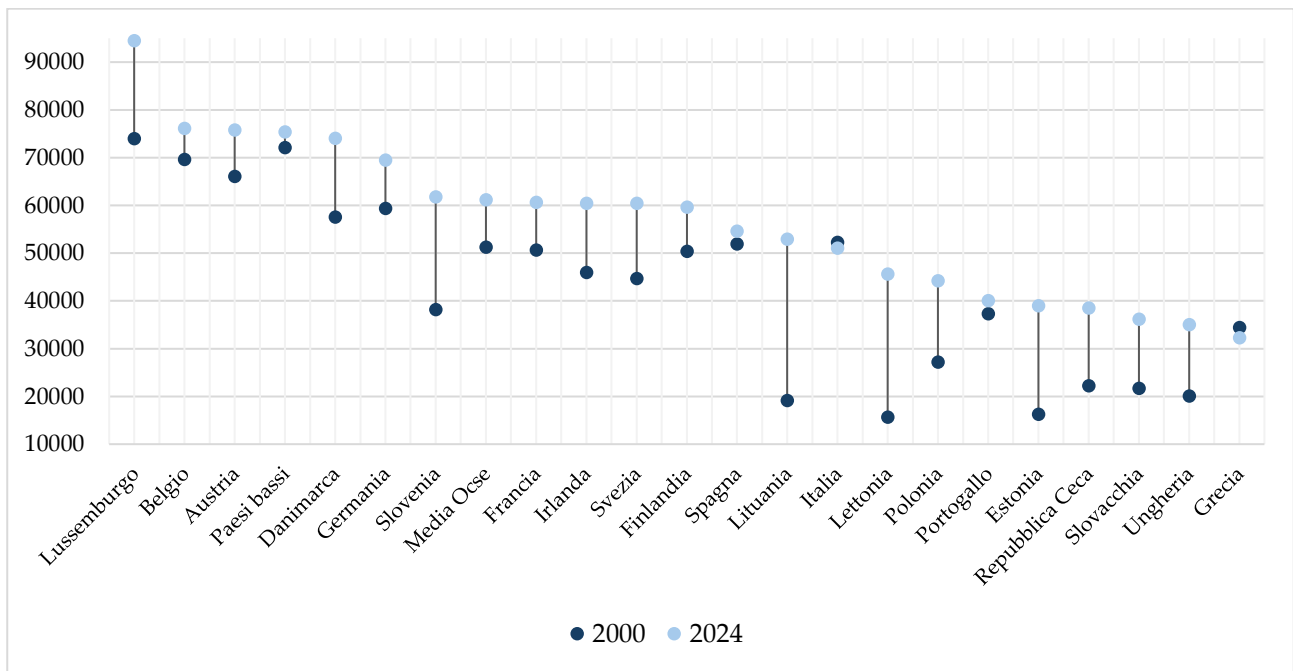
In primo luogo, l'Italia è nota per avere in Europa una delle maggiori economie sommerse, con il lavoro nero che spesso assorbe proprio i giovani. Si pensi ad alcuni settori quali il Turismo o la Ristorazione (il settore Terziario nel suo complesso costituisce circa il 60% delle violazioni da lavoro nero rilevate dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro²³) nei quali alcuni

²³ Rapporto annuale dell'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale – anno 2024, p. 9 [Rapporto-annuale-2024.pdf](#).

esercizi non contrattualizzano lavoratori, spesso stagionali o occasionali. Ad accettare tali condizioni di irregolarità sono sempre le categorie più fragili e, in un Paese con l'età media sempre più alta, l'età pensionabile sempre più alta e le sempre presenti difficoltà del sistema formativo a corrispondere le competenze più adeguate alle esigenze del mondo del lavoro, i giovani sono certamente i primi a pagare le incertezze del mercato.

In secondo luogo, indubbiamente, pesa il confronto a livello europeo sul tema dei salari che si riverbera con forza sull'attrattività del nostro mercato del lavoro, in particolare per i giovani. Come evidente dal Grafico 18, l'Italia è uno dei soli due Paesi (l'altro è la Grecia) che riduce il valore dei salari annuali lordi (espressi in dollari americani per massimizzare il campione dei dati OCSE rilevabili) tra gli Stati europei appartenenti al quadro OCSE tra il 2000 e il 2024. Tale figura restituisce rapidamente un riscontro sulla staticità del mercato del lavoro italiano quanto alle dinamiche evolutive salariali e, di conseguenza, trasmette con forza l'esigenza di puntare sull'attivazione delle migliori forme di contrattazione collettiva per migliorare la qualità del lavoro.

Grafico 18: evoluzione dei salari annuali lordi (\$, PPP) nei paesi Ocse europei, anno 2000 v s 2024. (fonte: elaborazione su dati Ocse)



PARTE II – ANALISI DI DETTAGLIO

2.1 La relazione tra NEET e il livello di istruzione

Un elemento cruciale nello studio del fenomeno è la forte correlazione tra il livello di istruzione e la percentuale di NEET. Peraltro, su di essa incide significativamente anche il tasso di abbandono scolastico precoce (individuato con l'acronimo in ambito europeo ELET²⁴ - *Early Leavers from Education and Training*). A tale riguardo alcuni osservatori pubblici²⁵ hanno rilevato che nel Nuovo Millennio l'Italia ha svolto un lavoro importante per contrastare questo fenomeno, che è sicuramente anche alla base del basso tasso di istruzione ad alta competenza specialistica. Nel 2000, infatti, il tasso di ELET era del 25%, uno dei peggiori d'Europa. Nel tempo, questo si è ridotto notevolmente fino a livelli inferiori al 10% nel 2024 per gli studenti italiani, con un recupero maggiore al Sud rispetto alle altre macroregioni. La dispersione scolastica è un fenomeno estremamente rilevante, poiché evidentemente si verifica maggiormente nel periodo critico dell'educazione, ovvero tra la scuola secondaria inferiore e quella superiore, causando una critica interruzione nell'accumulo di competenze e conoscenze dei giovani.

Il Grafico 19 mostra la relazione tra il livello di NEET e la percentuale di popolazione nella fascia di età analizzata, con un diploma di educazione terziaria²⁶. Ogni punto del grafico rappresenta il posizionamento di una Regione o Provincia Autonoma rispetto al dato analizzato in un determinato anno del riferimento temporale considerato (2018-2024). Tale relazione è chiaramente inversa, come si evidenzia anche dalla linea di tendenza tratteggiata in color oro.

Quanto emerge dimostra come vi sia una maggiore facilità nell'occuparsi, partecipare a programmi di formazione continua o nell'attivarsi per ricercare un impiego, per coloro che hanno raggiunto un più alto livello di istruzione. La densità delle rilevazioni di tale correlazione, come si vede, si concentra principalmente in due aree del grafico: nella parte in alto a sinistra si collocano i dati più negativi, ovvero quelli che uniscono il maggior tasso di NEET con il più inferiore grado di istruzione; mentre in basso a destra, al contrario, si fa

²⁴ Il tasso ELET rappresenta i giovani nella fascia di età 18-24 anni che abbandonano prematuramente gli studi o la formazione, senza conseguire un titolo di istruzione superiore al diploma di istruzione secondaria di primo grado e non frequentando ulteriori corsi formativi.

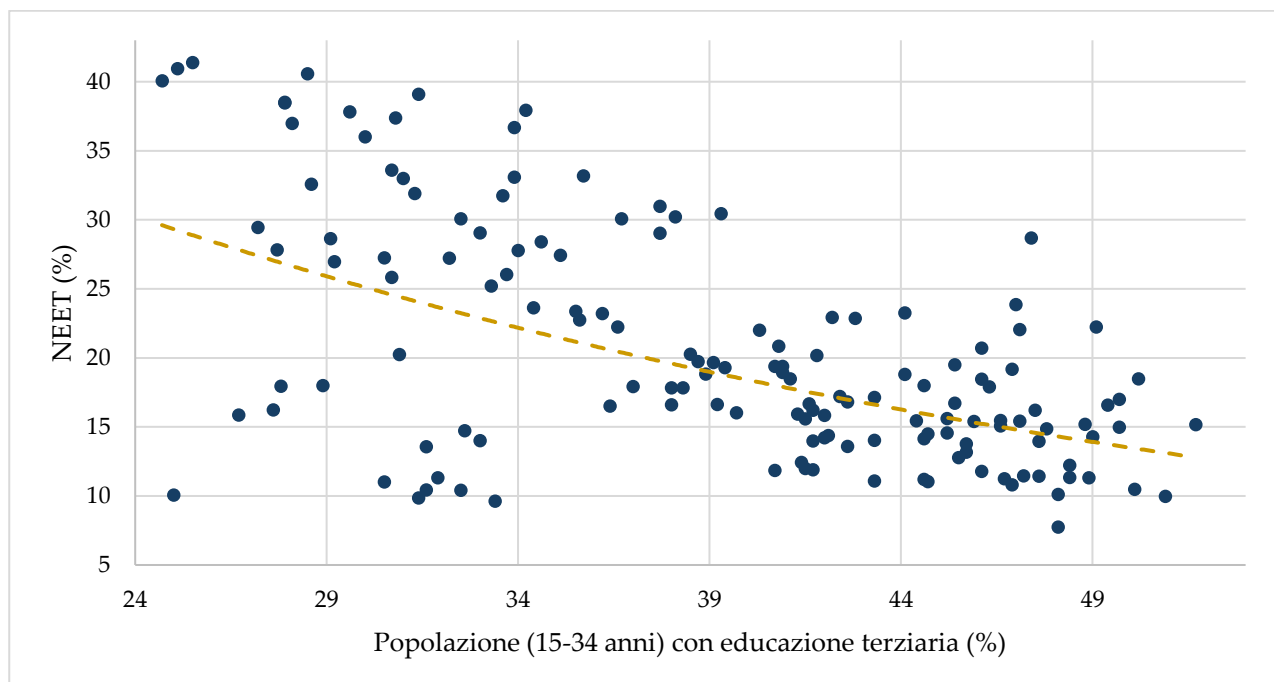
²⁵ Ci si riferisce all'audizione del Ministro Andrea Abodi presso la Camera dei Deputati – Commissioni Parlamentari riunite VII (Cultura, scienza e istruzione) e XI (Lavoro pubblico e privato) – AC 2508 "Istituzione della Giornata Nazionale per il contrasto dell'inattività giovanile, al fine di promuovere l'inclusione sociale, formativa e lavorativa dei giovani che non frequentano la scuola, né svolgono attività lavorative, di tirocinio o di apprendistato" 28 gennaio 2026. <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM11/Audizioni/leg19.com11.Audizioni.Contributo%20Scritto.PUBBLICO.ideGes.80254.28-01-2026-14-54-07.262.pdf>

²⁶ L'istruzione terziaria rappresenta tutti i percorsi di istruzione post-diploma, inclusi i percorsi universitari e altre qualificazioni di istruzione superiore (ISCED 5-8). *Eurostat Glossary: Educational Attainment Level*.

evidente come al più alto livello di formazione corrisponda una minore presenza di NEET. Peraltro, tale relazione inversa è molto marcata, mostrandosi quasi lineare, con un aumento marginale che si riduce lievemente all'aumento del tasso di istruzione.

Grafico 19: relazione tra tasso di NEET e percentuale della popolazione in età 15-34 anni con diploma di educazione terziaria.

(fonte: elaborazione su dati Eurostat)



Sulla sinistra del grafico, vediamo infatti un rapporto di quasi uno a uno tra la percentuale di NEET e il tasso di istruzione terziaria (ovvero, un aumento del 5% di popolazione con diploma terziario, corrisponde a una diminuzione del tasso di NEET quasi del 5%), che però va a diminuire con l'aumento del livello di istruzione (più aumenta l'istruzione, meno calano i NEET).

Ulteriori conferme di quanto sopra evidenziato si riscontrano, analizzando il Grafico 20, che riprende una visualizzazione del dato percentuale della popolazione (15-34 anni) con educazione terziaria, disaggregata per macroarea geografica. Infatti, pur rimanendo sotto una quota del 50%, si può verificare che nell'Italia Centrale e al Nord la percentuale di giovani con educazione terziaria sfiora tale cifra, mentre al Sud è del ben 15% più bassa, marcando un meccanismo inverso rispetto al precedente Grafico 2, che rappresentava una percentuale di NEET molto più alta nel Sud Italia che nel Centro e nel Nord.

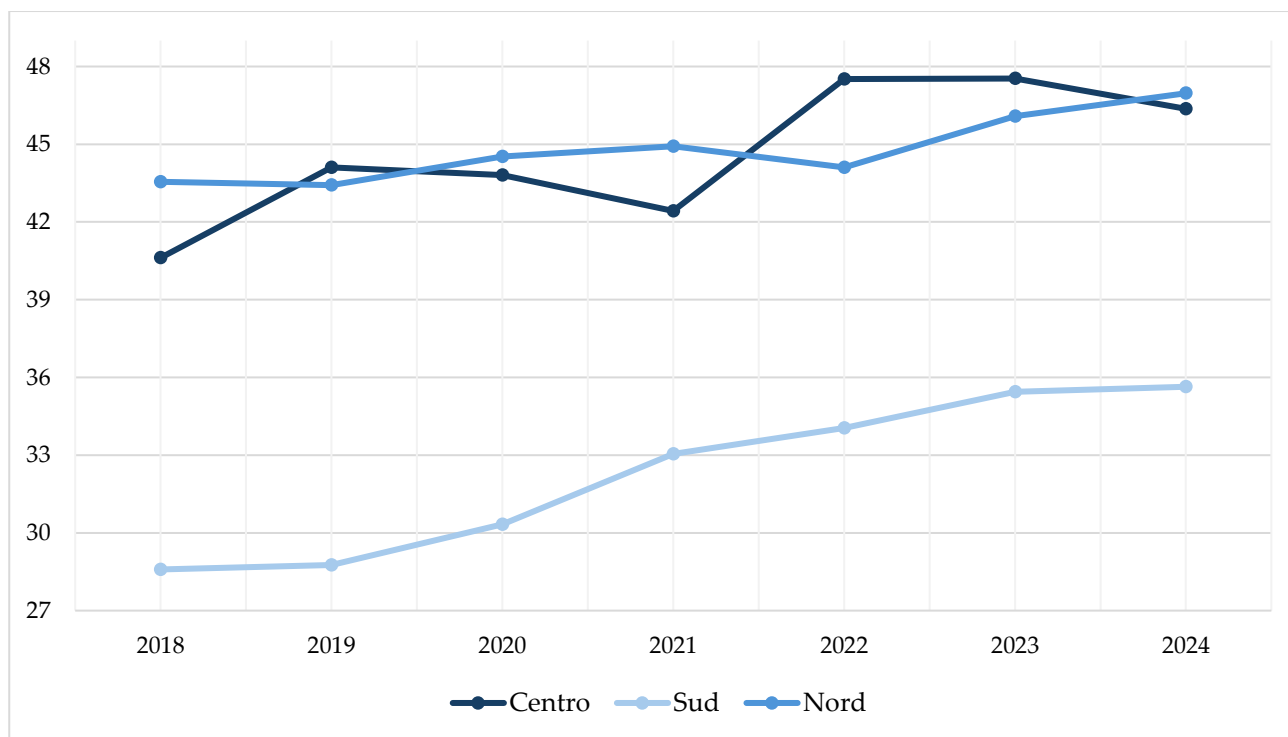
Così come i NEET sono in decisa decrescita in tutta Italia, i laureati sono in netto aumento, esattamente, peraltro, con le stesse dinamiche. Nel Centro-Nord, infatti, partendo da una percentuale di laureati più alta nel 2018 (44% al Nord, 41% al Centro), si assiste ad un incremento rispettivamente di 3 e 5 punti percentuali, mentre al Sud, partendo dal 29% di giovani laureati nel 2018, si verifica un incremento del 7%, portando il valore al 36% registrato nel 2024. Le motivazioni di tale ulteriore disallineamento su base territoriale nascono sicuramente da dinamiche complesse che abbracciano anche ambiti che non sono direttamente toccati dalla presente analisi. Si può supporre, però, che, analogamente a quanto ricercato per quanto riguarda i NEET, ad incidere su tali percentuali possa essere anche la migrazione in ingresso e verso l'esterno dei giovani. Al Sud, in particolare, considerando che, come visto in precedenza²⁷, quasi mezzo milione di giovani sono usciti dal conteggio della popolazione nel periodo 2018-2024, probabilmente migrati verso l'estero o il resto d'Italia, è consequenziale ipotizzare che un così rapido aumento percentuale dei laureati sia dovuto per una parte non trascurabile anche ad un "effetto denominatore" e per quanto riguarda l'aumento, meno rapido, della stessa percentuale nel Centro e nel Nord, si possa ugualmente supporre che esso sia realisticamente legato anche a fattori di reale scelta di vita da parte dei giovani, nel partecipare al ciclo di educazione terziaria.

Nel caso dell'educazione terziaria, inoltre, è interessante osservare come la dinamica descritta non sia stata particolarmente influenzata nel periodo di pandemia da Covid-19. Il passaggio dall'anno 2020 al 2021 non ha, infatti, causato cambiamenti radicali o univocamente riconducibili alla differenza infra-annuale, come invece è accaduto nei grafici precedenti, riguardanti le variabili di occupazione, disoccupazione e NEET.

²⁷ Vedasi il Grafico 7 sopra riportato nel paragrafo "L'evoluzione del fenomeno NEET in Italia".

Grafico 20: percentuale della popolazione (15-34 anni) con educazione terziaria, disaggregata per macroarea geografica ISTAT, anni 2018-2024.

(fonte: elaborazione su dati Eurostat)

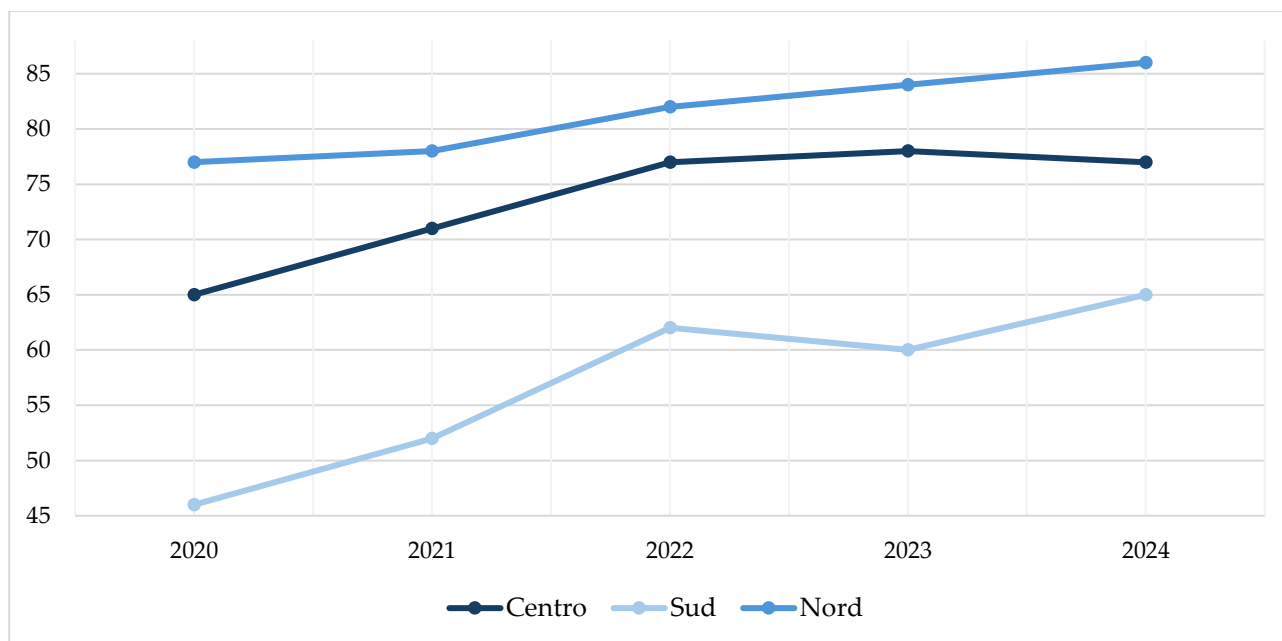


Le ragioni di una percentuale così ridotta nel novero dell'educazione terziaria al Sud rispetto al resto d'Italia sono da ricercare non tanto nella qualità degli atenei universitari, che anzi al Sud mantengono dei livelli di varietà della formazione assolutamente elevati (si potrebbe, invece, discutere forse per gli Istituti Tecnici Superiori - ITS - che sono soggetti formativi fortemente legati alla presenza di un vivace tessuto imprenditoriale), quanto piuttosto (si sottolinea nuovamente) nelle opportunità che il mercato del lavoro propone in quelle aree, sicuramente non sufficiente ad assorbire la potenziale offerta di giovani disponibili all'occupazione.

Il Grafico 21 mette bene in mostra una strutturale debolezza del mercato del lavoro delle regioni del Sud Italia. Si può osservare, infatti, che la percentuale di popolazione in possesso di diploma di educazione terziaria occupata a tre anni dal conseguimento del titolo sia solo del 65%, ben 20 punti più bassa rispetto al livello cui si attesta il Nord, seppur in risalita rispetto al 2018. Risulta quindi evidente che la differenza tra una laurea e un diploma possa talvolta non rappresentare al Sud una reale opportunità maggiore di occupazione.

Grafico 21: percentuale della popolazione in possesso del diploma di educazione terziaria (15-34 anni), occupata a 3 anni dall'anno di laurea.

(fonte: elaborazione su dati ISTAT)

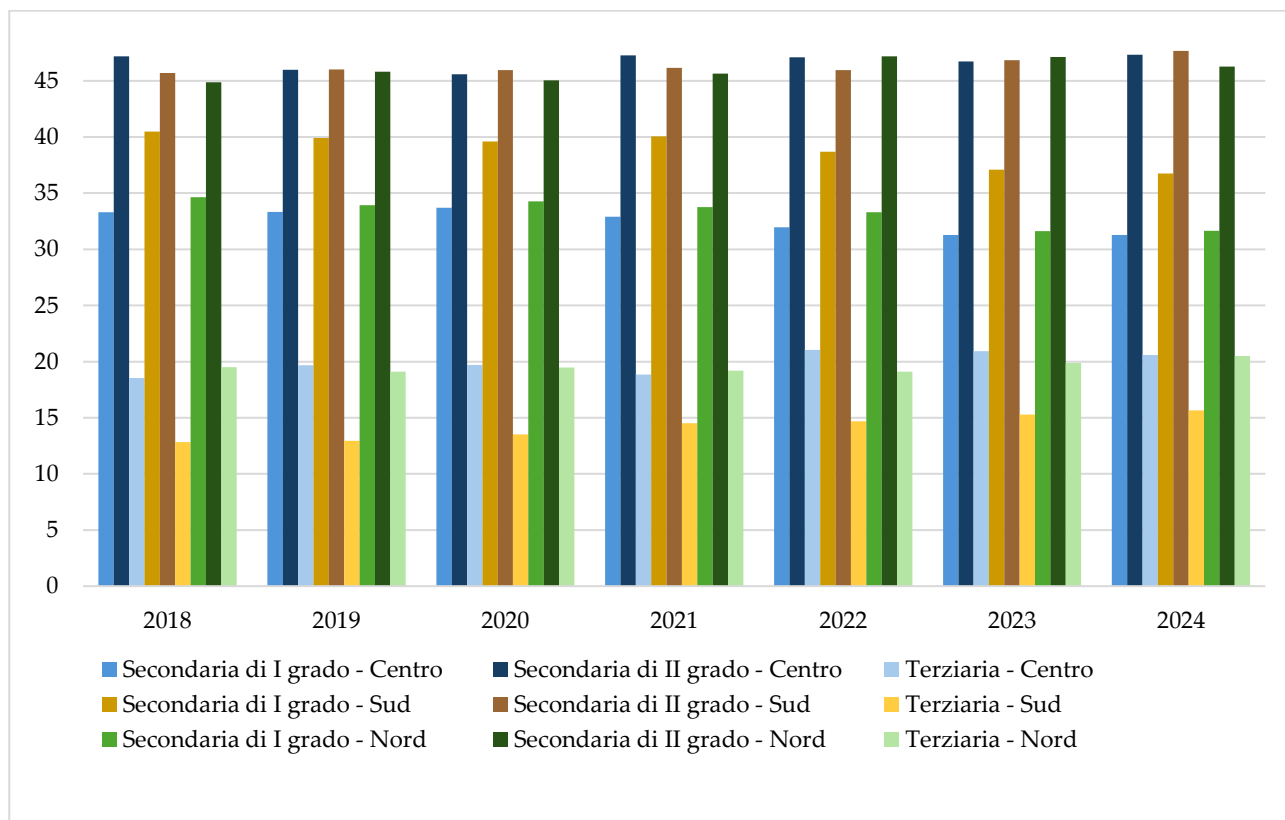


Volendo investigare tale dato in modo più in approfondito, si può dettagliare maggiormente la considerazione fatta in precedenza. Il Grafico 22, infatti, mostra la suddivisione degli occupati nella fascia di età tra i 15 ed i 34 anni in base alla classe di istruzione nelle tre macroaree regionali di riferimento. Si nota ad una prima visione che la grande maggioranza degli occupati, in tutta Italia, risiede nella fascia dell'istruzione secondaria di secondo grado. Tale evidenza non sorprende, visto e considerato che l'occupazione per chi ha un diploma di educazione terziaria è accessibile sicuramente dopo i 20 anni (e, a dire il vero, di solito anche ben più in là a seconda delle tipologie di studio e formazione). Infatti, secondo AlmaLaurea²⁸, ad esempio, l'età media per conseguire la laurea in Italia si attesta sui 25,8 anni complessivamente e, se si considerano solo i laureati magistrali, questa sale addirittura a 27,1 anni per le lauree a ciclo unico e 27,8 anni per le lauree magistrali biennali, con sostanziali differenze per area geografica.

Ad ogni modo, è evidente dal Grafico 22, come la distribuzione degli occupati sia quasi identica al Nord e al Centro d'Italia, mentre la percentuale di lavoratori con istruzione terziaria sia significativamente più bassa al Sud, in favore di una ben più alta proporzione di lavoratori con istruzione secondaria di I grado.

²⁸ XXVII Rapporto sul Profilo e Condizione occupazionale dei laureati, AlmaLaurea, già citato.

Grafico 22: occupati in età 15-34 anni per classe di istruzione europea.
(fonte: elaborazione su dati Eurostat)



I dati proposti in questa sezione, risultano allarmanti anche alla luce dell'evidenza scientifica presentata dall'OCSE nell'ultimo rapporto *Employment Outlook*²⁹, secondo cui la transizione *net-zero* sta profondamente modificando le dinamiche del mondo del lavoro. Peraltro, mentre le tipologie di lavori che scompaiono presentano tutte le stesse caratteristiche, ai giovani italiani mancano alcune delle abilità chiave per poter completare un pieno "reskilling", ovvero il processo di aggiornamento delle competenze verso le nuove opportunità di lavoro. È evidente nell'analisi proposta dall'OCSE, come le aree che presentano bassi livelli di qualificazione (tra cui in particolare il Sud d'Italia) e quelle a maggiore vocazione rurale, nelle quali si verificano difficoltà nella mobilità, abbiano un maggiore rischio di soffrire dal punto di vista occupazionale nelle proiezioni del mercato del lavoro.

A tale forte preoccupazione, si aggiungono anche i fattori chiave che impattano sullo sviluppo di nuove competenze indicati dall'ultimo rapporto *Skills Outlook* dell'OCSE³⁰. In

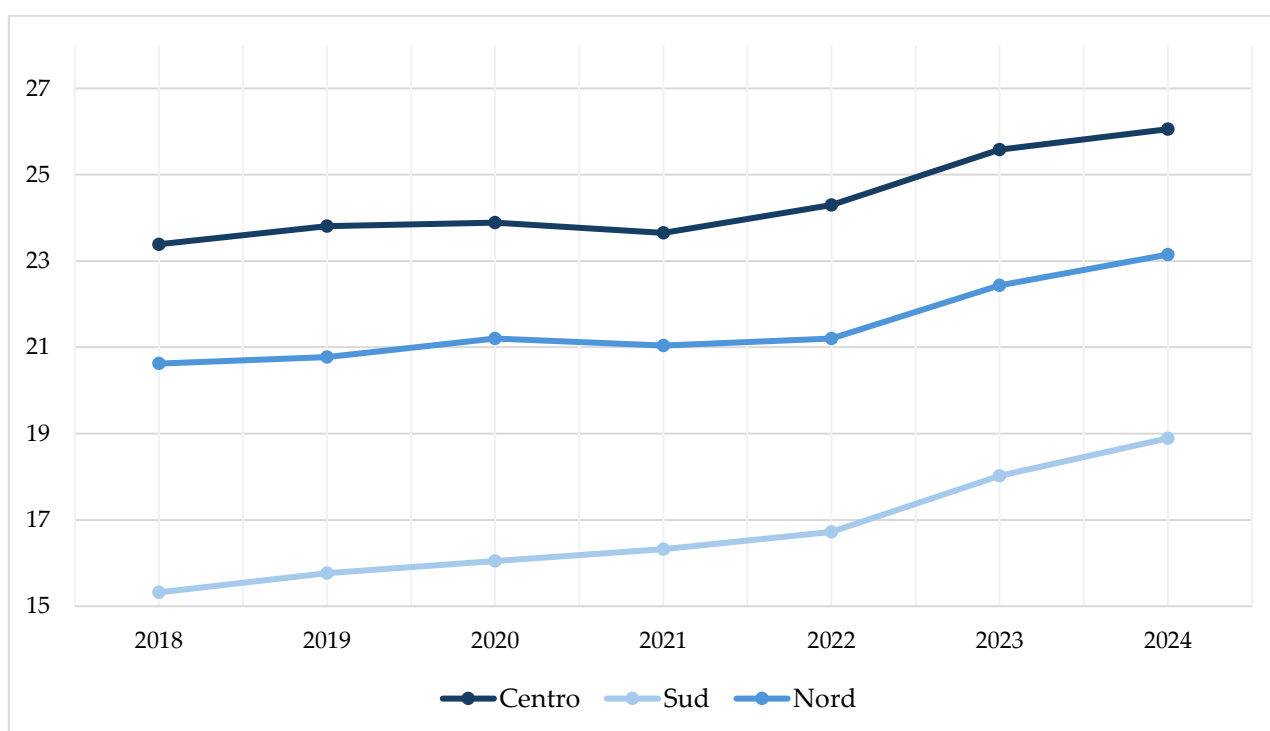
²⁹ OECD *Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market*, OECD Publishing, Parigi. <https://doi.org/10.1787/ac8b3538-en>

³⁰ OECD *Skills Outlook 2025*, già citato.

particolare, l'istruzione genitoriale è il principale fattore che incide sul livello di istruzione dei figli e, osservando il Grafico 23, risulta evidente una debolezza strutturale dell'Italia in questo ambito. Solo il Centro Italia, infatti, supera una percentuale del 25% di adulti con diploma di educazione terziaria. Se poi si aggiunge a questa informazione il fatto che altri fattori chiave nel definire il livello di istruzione dei giovani siano, ad esempio, il contesto (rurale o urbano) di partenza, nel quale la possibilità di mobilità e le infrastrutture diventano cruciali, si arriva ad una combinazione difficilmente contrastabile di fattori negativi.

Grafico 23: popolazione in età 18-64 anni con almeno un diploma di educazione terziaria, percentuale disaggregata per macroarea ISTAT.

(fonte: elaborazione su dati Eurostat)



Il confronto con gli altri Paesi europei evidenzia una esperienza italiana particolarmente deficitaria, sia sotto il profilo del tasso assoluto di popolazione con educazione terziaria, sia sotto quello della variazione intertemporale.

Il Grafico 24 mette in mostra proprio questi aspetti, rilevando non solo il dato assoluto ma anche il percorso positivo o negativo dello stesso nell'arco temporale di riferimento (2018-2024). Come si vede, infatti, l'Italia è nel 2024 il penultimo Paese europeo per percentuale di giovani laureati (28% nel 2018 e 32% nel 2024), seconda solo alla Romania (25% nel 2018 e 23% nel 2024), attestandosi peraltro in un gruppo, insieme ad Ungheria (31% nel 2018 e 32% nel 2024) e Repubblica Ceca (circa al 34% in entrambe le rilevazioni annuali) sostanzialmente

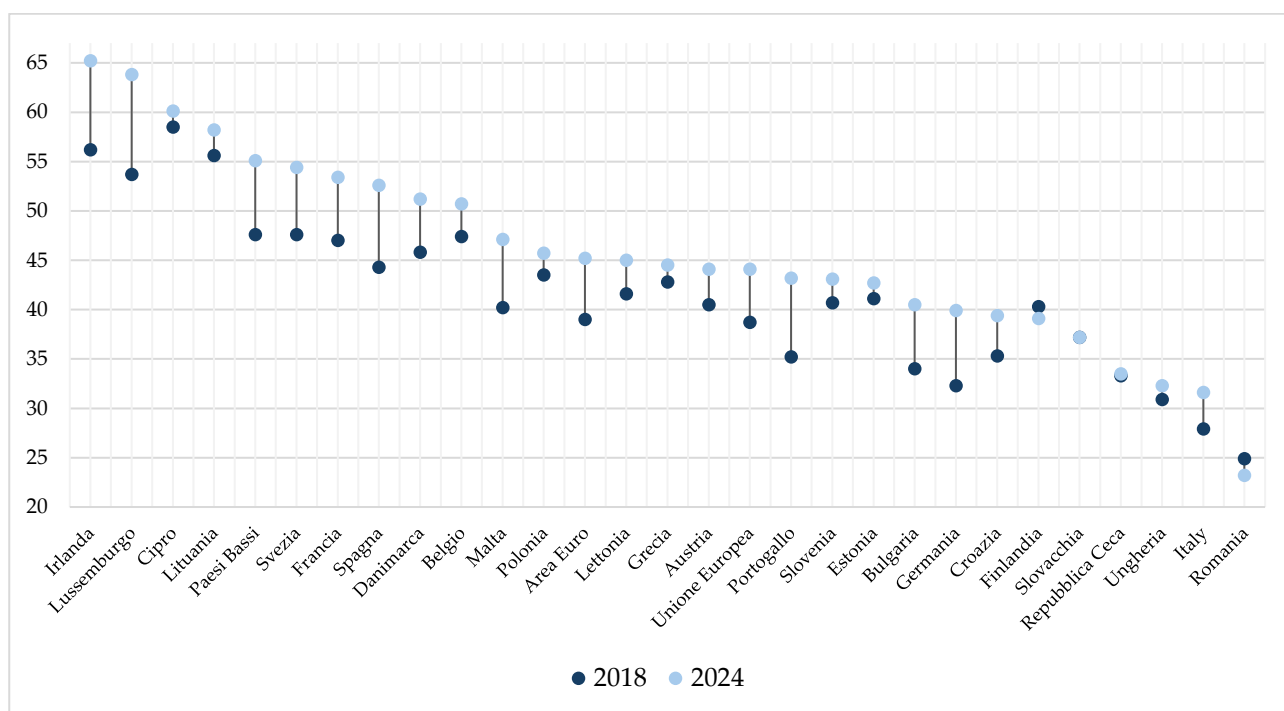
distanti (quasi 5 punti percentuali) rispetto ai Paesi (ad esempio, la Germania che si attesta al 32% nel 2018 ed al 40% nel 2024) con le percentuali più basse tra gli altri.

Il confronto europeo visivamente negativo fa sorgere naturali alcuni interrogativi rispetto al fatto che, nonostante un sistema di *welfare* complessivo del nostro Paese di ragguardevole considerazione, l'Italia non si posizioni a fianco, per popolazione in possesso di educazione terziaria, agli altri Stati europei con sistemi assimilabili, ma sia molto distante da essi, figurando addirittura sotto di circa 12 punti percentuali rispetto alla media dei Paesi dell'Unione Europea e più bassa di circa 13 punti percentuali rispetto a quelli dell'Area Euro.

Anche sul piano della differenza nel periodo 2018-2024, seppur con una moderata crescita percentuale, l'Italia si posiziona chiaramente nella parte destra della distribuzione. Tra i migliori Paesi europei si trovano, infatti, Lussemburgo e Irlanda, che sono anche quelli con la differenza più ampia nel periodo considerato, ma anche Cipro e la Lituania, normalmente piuttosto lontane dall'essere considerate nelle prime posizioni nelle classifiche socioeconomiche.

Grafico 24: percentuale della popolazione 15-34 anni in possesso di un diploma di educazione terziaria nei paesi europei, anno 2018 vs 2024.

(fonte: elaborazione su dati Eurostat)



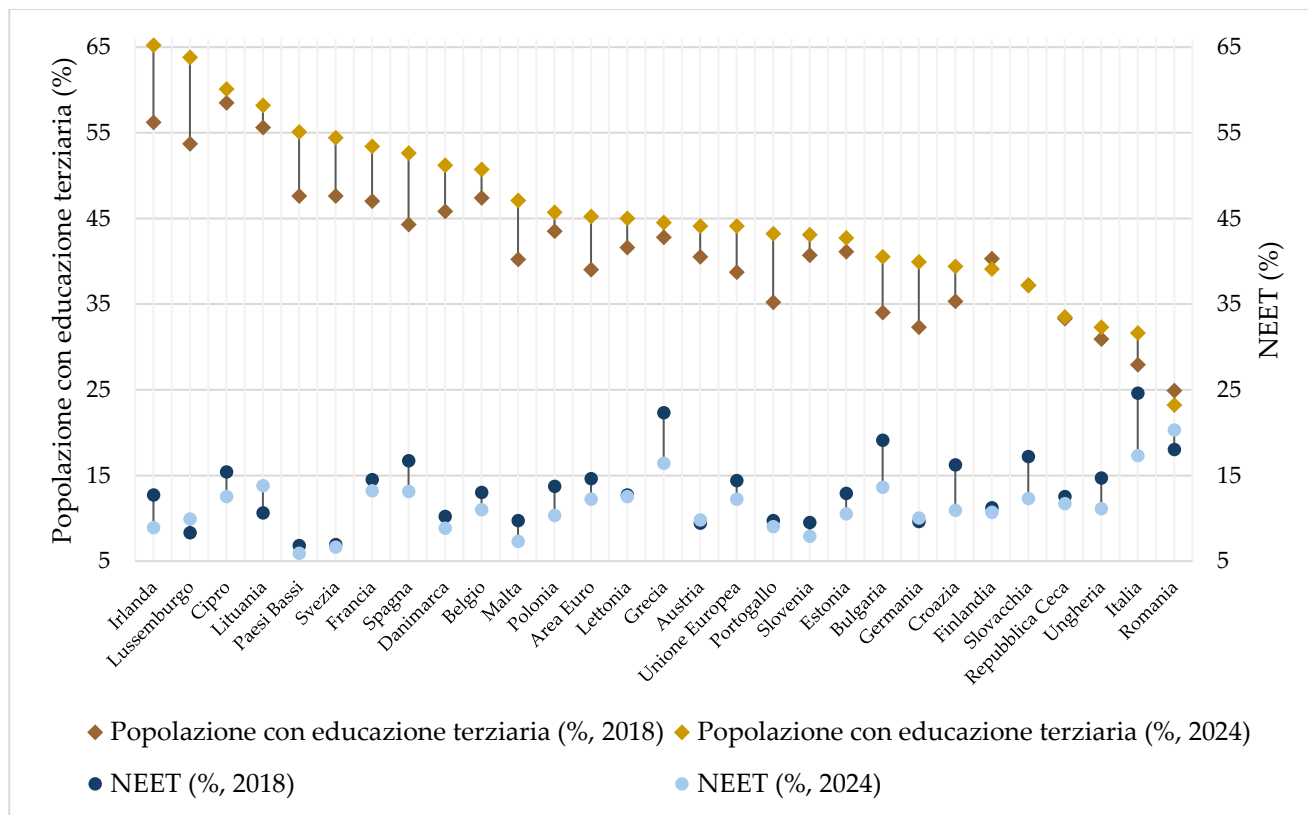
Pertanto, sembra evidente che anche in questa variabile chiave l'Italia venga superata da Paesi che dal punto di vista dello sviluppo socioeconomico vengono generalmente considerati di livello meno avanzato.

Il Grafico 25 mette in relazione sul piano europeo la variabile dell'istruzione con quella dei NEET, confermando visivamente quanto già individuato e descritto anche nel rapporto OCSE³¹. Si può osservare, infatti, come i Paesi con livelli di istruzione più alti corrispondano ad un tasso di NEET più basso e viceversa. Peraltro, si possono mettere in evidenza alcuni esempi di Stati particolarmente "fuori scala", su tutti la Grecia o la Bulgaria, che appaiono decisamente più visibili registrando tassi di NEET molto più alti rispetto ai loro vicini per tasso di istruzione terziaria. Dall'altro lato, in positivo, Paesi Bassi e Svezia, ma anche Austria e Germania, spiccano per un basso tasso di NEET rispetto ai livelli relativi all'educazione terziaria. In generale, la parte centrale della distribuzione riguardante l'istruzione presenta tassi di NEET che appaiono variabili, seppur entro un certo limite che permette di tracciare una chiara tendenza, mentre le code sono decisamente in linea con quanto considerato: Lussemburgo, Irlanda, Italia e Romania, presentano inequivocabilmente l'evidenza della relazione inversa tra istruzione terziaria e tasso di NEET, come già evidenziato in questo documento diverse volte.

³¹ *OECD Skills Outlook 2025*, già citato.

Grafico 25: confronto nella variazione della popolazione 15-34 anni con diploma di educazione terziaria e NEET nei Paesi europei, anni 2018 vs 2024.

(fonte: elaborazione su dati Eurostat)



A conclusione del presente paragrafo, sembra dimostrabile che, a prescindere dai mercati di riferimento, un maggior livello di formazione riduca il rischio di esclusione dal mondo del lavoro per i giovani e vi sia, pertanto, una forte correlazione tra il grado di istruzione e la condizione di NEET e il recupero segnalato dai dati dimostra l'importanza di politiche mirate per il contrasto dell'inattività giovanile.

2.2 *L'impatto delle migrazioni*

Come anticipato, lo spostamento di grandi masse di popolazione può avere un impatto determinante sul fenomeno NEET. L'Italia si colloca attualmente in una fase di transizione demografica che vede, in concomitanza con un inesorabile invecchiamento della popolazione, due fenomeni migratori opposti, ma contemporanei. Da una parte, un consistente numero di giovani italiani emigra verso l'estero, dall'altro, negli anni recenti si è intensificato il fenomeno di immigrazione da Paesi stranieri, seppur mantenendo sempre un saldo negativo con riferimento alla fascia d'età 15-34 anni.

È importante analizzare in primo luogo il fenomeno emigratorio, anche alla luce di quanto già descritto rispetto all'importanza dell'istruzione nel determinare il futuro ingresso nel mercato del lavoro di un giovane. Come detto, l'emigrazione non è riservata solo ai giovani con competenze elevate, ma investe trasversalmente tutti coloro che, soprattutto dal Sud, ricercano dei mercati lavorativi più attrattivi, a prescindere dal livello di studio. È evidente poi che all'aumentare del numero di giovani che hanno lasciato l'Italia, sia corrisposto un aumento anche della quota di laureati, che in percentuale passano da una media di poco superiore al 30% nel 2018, a circa il 40% degli emigrati totali nel 2024. Sulla quota totale di giovani laureati, emerge anche che una quota del 10% della popolazione 18-34 anni nel 2023 che sceglie di intraprendere un percorso lavorativo fuori dall'Italia, aumentando il già sostanziale divario dell'Italia in termini di competenze avanzate rispetto agli altri paesi europei.

La quota più alta di cancellazioni di residenza verso l'estero si è vista nelle regioni del Nord, mentre una quota minore si è vista al Sud, pur rimanendo sempre su percentuali superiori a un terzo dei giovani emigrati. Avevamo già desunto, vedendo le statistiche relative alla popolazione, che ci fosse una preponderanza di emigrazione di italiani verso l'estero nelle regioni del Nord Italia, compensata dal progressivo ripopolamento sostitutivo derivante dalla migrazione interna Sud-Nord³².

Sul fronte dell'immigrazione, si è già visto come il saldo tra ingressi e uscite sia negativo per la fascia di età 18-34 anni, per cui è evidente che di per sé l'immigrazione non sia sufficiente a restituire all'Italia il capitale umano emigrato. Peraltro, sicuramente si può dire che il capitale umano perso è una parte attiva, viva, alla ricerca di lavoro e nuove opportunità, quindi potenzialmente vicino o avvicinabile al mondo del lavoro con percorsi di rafforzamento delle competenze. Venendo meno questo patrimonio ed essendo vero anche, come visto, che il circuito di bassa istruzione crei maggiori disagi dal punto di vista dell'inserimento nel lavoro, in tempi presenti e futuri, si può dire che l'Italia abbia una

³² Rapporto CNEL "L'attrattività dell'Italia per i giovani dei Paesi avanzati", già citato.

necessità strutturale di giovani con competenze di tipo terziario e non solo di una immigrazione legata ai diplomati di formazione tecnica, questi ultimi divenuti oggetto di forte polarizzazione del dibattito in tema di reclutamento dall'estero.

L'impatto del fenomeno migratorio è quindi estremamente rilevante nel definire taluni meccanismi osservati, ma occorre porre una diversificazione regionale. Nelle regioni settentrionali, la perdita di capitale umano qualificato è parzialmente recuperata dallo spostamento interno dei giovani, che si muovono dal Sud al Nord, mitigando il fenomeno. Al Sud, invece, la cosiddetta fuga di cervelli non è in alcun modo recuperata, neanche tramite l'immigrazione di stranieri qualificati (anche perché molti di questi scelgono comunque il Nord Italia), causando una perdita economica notevole, amplificata dalla debolezza strutturale del tessuto produttivo.

2.3 Il costo economico del fenomeno NEET

La condizione di NEET non rappresenta unicamente un problema sociale, ma comporta costi economici rilevanti e strutturali per il Paese, tanto a livello di risorse pubbliche quanto di produttività potenziale non realizzata. La stima più sistematica del costo economico dei NEET in Europa risale ad uno studio di Eurofound (2012)³³, che ha calcolato per la prima volta una metodologia armonizzata per misurare questo impatto. Secondo lo studio, nel 2008 il costo economico complessivo dei giovani NEET in Italia era stimato in 25,1 miliardi di euro annui, corrispondente all'1,60% del prodotto interno lordo nazionale. Si trattava della cifra più elevata in assoluto tra i principali paesi europei, considerando ad esempio il costo stimato per la Francia in 17 miliardi di euro annui e per la Germania 16,4 miliardi di euro annui. Se si pensa che il costo totale stimato dei 26 paesi europei era di 120 miliardi di euro, l'Italia contribuiva per più del 20% di questo numero.

Il dato presentato risale al 2008, ma risulta molto interessante per ipotizzare un quadro di quelli che potrebbero essere i potenziali danni economici del fenomeno NEET stimabili per il momento corrente. La metodologia sviluppata, infatti, prende in considerazione sia i costi diretti, quali i trasferimenti sociali e le indennità di disoccupazione, una parte decisamente minoritaria del costo stimato, sia soprattutto le risorse potenzialmente perdute a causa dello status di NEET di un giovane: non solo i redditi non percepiti, ma anche le tasse non versate alla collettività. Questa voce, un costo-opportunità, ammonta per più del 90% del costo economico di un giovane NEET e la rilevanza del fenomeno è amplificata se si tiene in considerazione il cosiddetto "*scarring*", ovvero una cicatrice economica nella carriera lavorativa di un giovane che attraversa periodi lunghi di inattività o disoccupazione nei primi anni di inserimento nel mondo del lavoro. Un giovane che rimane NEET per uno o più anni, infatti, non accumula capitale umano né esperienza lavorativa, non costruisce reti professionali e si ritrova in posizioni di svantaggio competitivo quando finalmente accede al mercato del lavoro. Lo *scarring* ha conseguenze sull'occupazione futura e sull'evoluzione salariale. Questo significa che il costo dei NEET non è meramente contemporaneo, ma si propaga negli anni, con perdite di reddito permanenti che si misurano in decine di migliaia di euro durante l'intera vita lavorativa di un individuo.

Questi effetti economici si traducono chiaramente in un PIL pro-capite più basso, come mostrato dal Grafico 26, che è proprio dei territori con un tasso di NEET più elevato (e viceversa). Ogni punto del grafico rappresenta un'osservazione regionale annua del tasso di NEET e del PIL pro capite regionale all'interno riferimento temporale considerato (2018-2024).

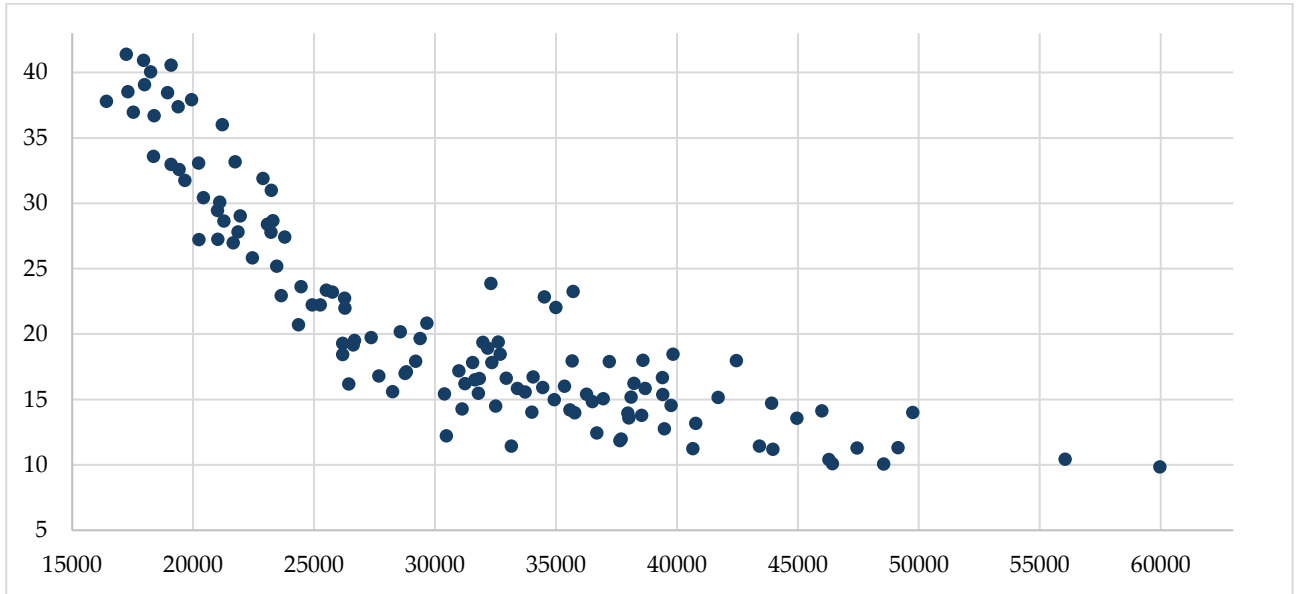
³³ Eurofound (2012), *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

È bene proporre questo rapporto in una chiara chiave visiva, che aiuti a pesare i due problemi come strettamente correlati. È altrettanto evidente come, però, sia anche un errore pensare in termini di causalità univoca. Una semplice operazione matematica porta, infatti, ad una logica conclusione: diminuendo la base produttiva, il PIL pro-capite logicamente diminuisce di conseguenza. Si può anche supporre che, similmente con quanto accade per l'istruzione, dove si evidenzia una dipendenza dal precedente livello di istruzione sul territorio, il dato economico sia sintomo di disagi strutturali già presenti, anch'essi causa dei più alti tassi di NEET.

Pertanto, è anche possibile che territori economicamente svantaggiati non offrano un reale incentivo ai giovani per affacciarsi correttamente al mondo del lavoro (si ricorda peraltro, come citato in precedenza, che gli stipendi reali, in Italia, sono *de facto* diminuiti nel corso degli anni). È noto, infatti, che vivere in una zona rurale rappresenta uno dei principali fattori di rischio che possono determinare l'insorgenza e la permanenza dei giovani nella condizione di NEET.

A questo proposito può essere interessante riprendere le considerazioni fatte sulla migrazione dei giovani, in particolare del Sud. Lo spostamento di potenziale forza lavoro, infatti, non solo sposta una parte della base di calcolo dalla frazione relativa a un territorio, a un'altra, ma fa anche sì che a rimanere nel mercato del lavoro di una determinata area geografica siano coloro che non intendono lavorare (e possono percepire anche indennità o trasferimenti sociali) oppure che sono prossimi a inserirsi in posizioni lavorative o di studio in altri territori. Questo apre a uno scenario: se questi giovani si inseriscono in una posizione lavorativa in un territorio con basso PIL pro-capite e basse remunerazioni, porteranno i futuri NEET dello stesso territorio in una trappola statistica per la quale al basso PIL pro-capite equivale un alto tasso di NEET.

Grafico 26: relazione tra tasso di NEET e PIL pro capite regionale.
(fonte: elaborazione su dati ISTAT)



PARTE III - POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO E NEET

3.1 *Le esperienze della programmazione 2014-2020 e 2021-2027*

Viste le analisi ed i dati di cui sopra, è utile nella presente parte dello studio volgere lo sguardo verso uno dei principali strumenti sociali di intervento a composizione delle criticità del mercato del lavoro, ovvero le misure di politiche attive del lavoro, con particolare riferimento a quelle rivolte ai giovani.

D'altra parte, come già menzionato, la riduzione dei livelli del tasso di NEET è da lungo corso parte degli obiettivi strategici designati dall'Unione Europea nell'ambito del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e delle iniziative comunitarie a favore dell'occupazione giovanile.

Il periodo 2018-2024 rappresenta una fase cruciale di transizione nel sistema italiano di politiche per l'occupazione giovanile, caratterizzata dalla sovrapposizione di due cicli di programmazione comunitaria con logiche di governance e approcci metodologici profondamente differenti. Questo panorama di transizione normativa rappresenta una sfida analitica significativa: è necessario comprendere non solo come le risorse siano state allocate durante la chiusura della programmazione 2014-2020³⁴ e la contemporanea attivazione della nuova programmazione 2021-2027³⁵, ma soprattutto quale sia stato l'impatto effettivo delle politiche attuate in termini di conversione dai NEET all'occupazione di qualità nelle diverse regioni italiane, considerando le forti disparità territoriali che caratterizzano il Paese.

Fino al 2022, il Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG) 2014-2020³⁶, gestito centralmente dal Ministero del Lavoro e implementato dalle

³⁴ Nell'ambito della politica regionale di coesione per il ciclo 2014-2020, accanto ai Programmi finanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (Fondi SIE) e dalle risorse nazionali stabilite per il relativo cofinanziamento (Fondo di rotazione – legge n. 183 del 1987, articolo 5), è stato previsto un Programma di azione e coesione complementare. Tale Programma, che ricalca l'esperienza fatta nell'ambito del ciclo di Programmazione 2007-2013 con il Piano d'Azione e Coesione (PAC), introduce una nuova famiglia di Programmi operativi, detti Programmi complementari, che vengono finanziati da una quota delle risorse destinate al cofinanziamento nazionale dei Programmi operativi regionali (POR) e nazionali (PON) finanziati al 50% con i Fondi SIE. <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/it/cipess/le-politiche-pubbliche/politica-europea-di-coesione/politica-europea-di-coesione-2014-2020/>

³⁵In data 17 gennaio 2022 – a seguito dell'Intesa raggiunta in Conferenza Unificata il 16 dicembre 2021 e dell'approvazione del CIPRESS con <https://ricerca-delibere.programmazioneeconomica.gov.it/78-22-dicembre-2021/> delibera n. 78 del 22 dicembre 2021 e in conformità agli articoli 10 e seguenti del Regolamento (UE) 2021/1060 recante le disposizioni comuni sui fondi (RDC) – il Ministro per il Sud e la coesione territoriale ha trasmesso alla Commissione europea, secondo le modalità richieste per la notifica formale, la proposta di Accordi di Partenariato della politica di coesione europea 2021-2027 dell'Italia. L'Accordo di Partenariato stabilisce la strategia di impiego dei Fondi per il periodo di programmazione 2021-2027 ed indica gli Obiettivi Strategici selezionati e l'Obiettivo Specifico JTF, come previsti dal citato Regolamento di Disposizioni Comuni. <https://www.programmazioneeconomica.gov.it/it/cipess/le-politiche-pubbliche/politica-europea-di-coesione/politica-europea-di-coesione-2021-2027/>

³⁶ Il Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (Pon Iog) 2014-2020 è stato un programma di contrasto alla disoccupazione giovanile. Rientra nella strategia europea che ha dato origine alla Garanzia Giovani e ha avuto un ruolo chiave nell'affrontare in maniera unitaria il problema della disoccupazione e dell'inattività dei giovani nel nostro Paese. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/europa-e-fondi-europei/focus-on/pon-iniziativa-occupazione-giovani-garanzia-giovani/pagine/default>

Regioni e dalle Province Autonome come organismi intermedi, ha rappresentato il principale strumento di finanziamento delle politiche attive del lavoro (d'ora in avanti anche PAL) per l'occupazione giovanile, coinvolgendo quasi 1,5 milioni di giovani. Questo modello era caratterizzato da una standardizzazione delle prestazioni a livello nazionale, con servizi e misure definiti in maniera condivisa con le Regioni nei luoghi di confronto appositamente istituiti.

Come detto, le politiche per il lavoro hanno raggiunto oltre un milione di giovani, seppur con risultati differenziati per caratteristiche. Allo scopo di valutazione delle politiche, un approfondito studio INAPP³⁷ distingue i giovani presi in carico dal programma Garanzia Giovani secondo 4 gruppi qualitativi e quantitativi:

- Gruppo 1: giovani con basso livello di istruzione, senza esperienze lavorative e alla ricerca di occupazione da almeno sei mesi o con indice di profilazione³⁸ superiore alla mediana;
- Gruppo 2: in uscita dal percorso scolastico;
- Gruppo 3: altri giovani senza esperienza lavorativa, o con esperienza ma con indice di profilazione superiore alla mediana;
- Gruppo 4: giovani con precedenti esperienze lavorative e indice di profilazione inferiore alla mediana.

La grande maggioranza dei giovani presi in carico dai nuovi programmi proviene dal Sud Italia ed ha un grado di istruzione che si attesta su un livello medio-basso (diploma di scuola secondaria superiore di I o II grado)³⁹.

L'INAPP segnala come, successivamente alla presa in carico da parte del sistema Garanzia Giovani, quasi il 40% dei soggetti sia stato coinvolto in uno o più interventi di politica attiva; tra questi, il gruppo maggiormente coinvolto è quello dei giovani in uscita dal percorso universitario, segnando un punto di critica debolezza nel mancato coinvolgimento massivo dei giovani con livello di occupabilità più basso, ovvero quelli appartenenti ai gruppi uno e tre, che sono peraltro rappresentati maggiormente da giovani senza esperienza lavorativa o

³⁷ L'Istituto Nazionale per l'Analisi delle Politiche Pubbliche 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. 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.

³⁸ L'indice di profilazione (va da 0 a 1, una misura statistico-econometrica) è tra le informazioni qualitative e quantitative utilizzate dagli autori del rapporto, è assegnato sulla base delle caratteristiche del giovane, e rappresenta la probabilità che resti nella stessa condizione di occupazione nell'arco di un anno (perciò, più è alto e peggiore è la situazione del giovane).

³⁹ Lion, C., Santomieri, K., Stocco, P., *La Garanzia Giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile*. INAPP. Giugno 2025, Roma.

donne in età più avanzata, residenti nelle aree del Sud Italia, mentre sul piano territoriale l'attività maggiore delle PAL si concentra nel Nord-Est. Per quanto riguarda l'aspetto invece di associazione tra la tipologia di politica attiva ed il gruppo, effettivamente gli autori del rapporto sottolineano una forte correlazione, a testimonianza che le politiche vengono attuate secondo schemi mirati; tuttavia, si segnala come le misure di accompagnamento al lavoro abbiano un'incidenza maggiore tra i giovani che già hanno un'esperienza lavorativa precedentemente maturata rispetto alle categorie più fragili quali il primo gruppo.

L'esperienza della programmazione 2014-2020 ha conseguito certamente importanti risultati nella sua attuazione pratica; tuttavia, si possono evidenziare anche dei coni d'ombra. Infatti, emerge un punto debole interessante: le misure hanno evidentemente avuto maggiore successo per i gruppi a profilazione di occupabilità più elevata, raggiungendo fino al 83,6% di soggetti (Gruppo 4) che hanno avviato un rapporto di lavoro dopo la presa in carico PAL ma, come evidente dalla Tabella 3, complessivamente solo il 46,7% risulta ancora occupato al momento dell'ultima rilevazione⁴⁰. La Tabella 3 rappresenta il numero di occupati tra gli iscritti al programma Garanzia Giovani nei vari gruppi caratterizzanti in base al livello di occupabilità.

Si può dire, comunque, a conferma di quanto già emerso nel corso del presente studio, che ad un maggior livello di istruzione corrisponde un miglior ritorno sull'investimento in termini di PAL applicate su giovani NEET.

Tabella 3: numero di occupati tra gli individui iscritti ai progetti legati a Garanzia Giovani successivamente alla presa in carico ed eventuale erogazione di una misura PAL.

(fonte: elaborazione CNEL su dati INAPP e MLPS)

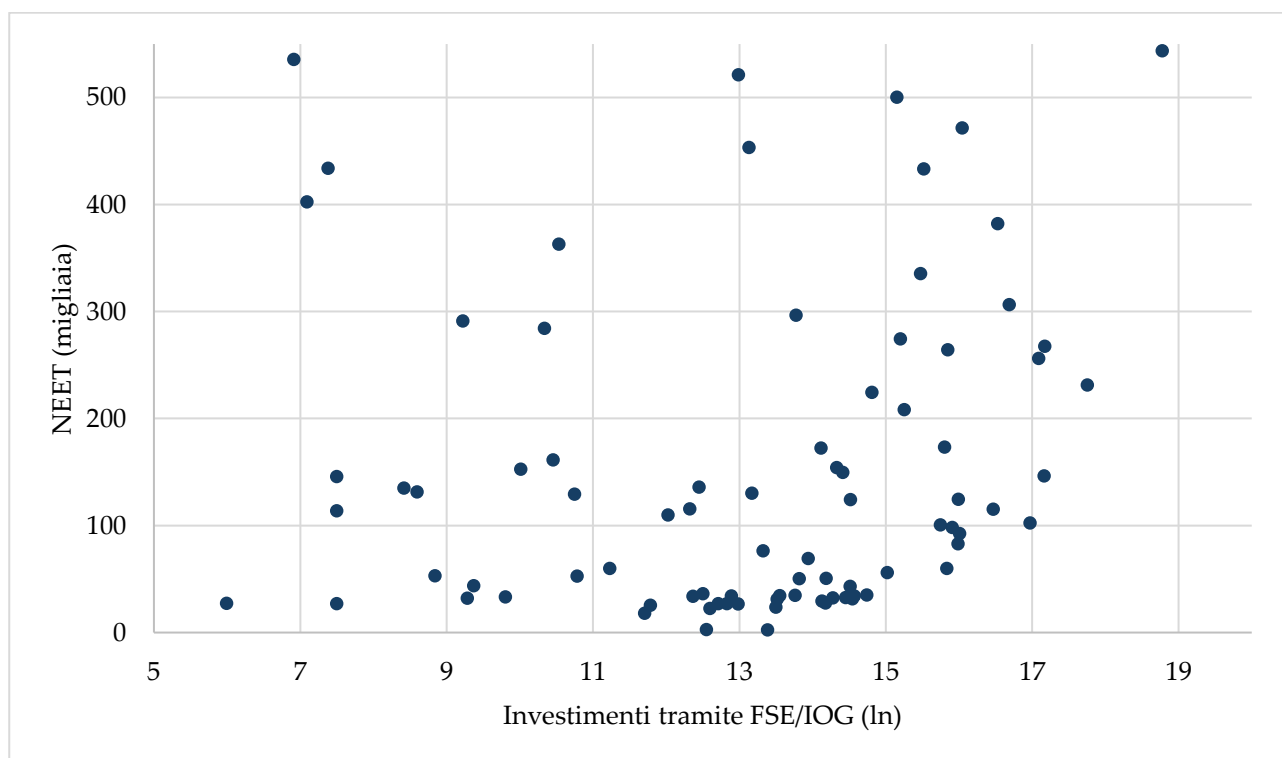
Gruppo di riferimento	Occupati (%)
Gruppo 1	34,3 %
Gruppo 2	45,7 %
Gruppo 3	49,3%
Gruppo 4	54,6 %
Totale	46,7 %

Il Grafico 27 mostra la tendenza ad operare un maggiore investimento tramite i progetti Garanzia Giovani ove ci sia un più alto numero di NEET (nonostante, peraltro, gli

⁴⁰ Si fa riferimento al già citato rapporto INAPP "La Garanzia Giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile", che utilizza i dati aggiornati al 31 ottobre 2024.

investimenti non siano orientati specificamente ai giovani NEET, ma al supporto generale per l’inserimento dei giovani nel mondo del lavoro). Il grafico indica il posizionamento del livello di investimento e NEET in ogni Regione e Provincia Autonoma in un dato anno del periodo di analisi (2018-2024). Oltre alla tendenza delineata, si notano anche evidenti deviazioni dall’andamento medio. Tali anomalie sarebbero spiegabili principalmente con una combinazione di fattori, che vanno dalla programmazione economica al ritardo fisiologico nel rispondere all’intervento di politica attiva della variabile socioeconomica NEET.

Grafico 27: relazione tra investimenti di coesione utilizzando la IOG e NEET espressi in migliaia.
(fonte: elaborazione su dati OpenCoesione)



Con la chiusura della programmazione 2014-2020 si è chiuso anche il programma Garanzia Giovani (seppur questo abbia continuato ad operare fino al 2022, anno dell’esaurimento dei relativi investimenti) e il sistema italiano di supporto è stato ripensato seguendo le nuove raccomandazioni dell’Unione Europea. In particolare, si fa riferimento alla Raccomandazione del Consiglio “relativa a un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani e sostituisce la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani” del 30 ottobre 2020⁴¹. Tale raccomandazione,

⁴¹ Raccomandazione del Consiglio Europeo (2020/C 372/01), 1.

in sintesi, invita a rafforzare la Garanzia Giovani tramite l'istituzione di Programmi Nazionali attraverso i quali i giovani possano rientrare nel mercato del lavoro entro quattro mesi dalla disoccupazione o dall'uscita dall'istruzione formale. La raccomandazione delinea un percorso in quattro fasi per il rafforzamento del programma Garanzia Giovani: mappatura, coinvolgimento, preparazione e offerta.

A partire dal 2022, con l'approvazione del nuovo Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro (PN GDL)⁴² nel quadro del Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) per il periodo 2021-2027, l'Italia ha operato una significativa riconfigurazione della *governance* in tema di programmazione progettuale, ampliando gli spazi di autonomia regionale all'interno dei Programmi Regionali FSE+⁴³, pur mantenendo una priorità dedicata (Priorità 1) con una dotazione finanziaria di 2,8 miliardi di euro con una regia nazionale di spesa. Contemporaneamente, l'avvio nel 2021-2022 del Programma GOL (Garanzia per l'Occupabilità dei Lavoratori)⁴⁴ nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha ulteriormente frammentato il quadro delle PAL verso i giovani, creando un panorama di sovrapposizioni e complementarità tra strumenti finanziati con risorse diverse. È utile concentrare l'analisi, per disponibilità di monitoraggio, proprio sul GOL, che si articola in quattro percorsi, ciascuno rivolto a una classificazione diversa dei giovani:

- Percorso 1: reinserimento lavorativo;
- Percorso 2: aggiornamento o *upskilling*;
- Percorso 3: riqualificazione o *reskilling*;
- Percorso 4: lavoro e inclusione.

I dati di monitoraggio attualmente disponibili su questa nuova programmazione offrono un primo bilancio significativo delle performance occupazionali. Dal 2022 fino al gennaio 2025, il Programma GOL ha raggiunto quasi 3,5 milioni di individui, generando complessivamente ancora maggiori prese in carico. Questo dato rappresenta un tracciamento rilevante della popolazione e colloca GOL in una traiettoria di potenziale raggiungimento dei target fissati, pari a 3 milioni di persone nel quinquennio 2021-2025. Tuttavia, è importante sottolineare un aspetto che può nel medio termine diventare un

⁴² Cofinanziato dal Fondo sociale europeo Plus, il Programma nazionale Giovani, donne e lavoro Fse+ 2021-2027 punta a promuovere il lavoro e le competenze, a favorire l'occupazione di giovani, donne e persone in condizioni di vulnerabilità e a modernizzare i servizi per il lavoro e le politiche attive.

<https://www.lavoro.gov.it/pn-giovani-donne-lavoro/programma>

⁴³ <https://politichecoesione.governo.it/it/politica-di-coesione/la-programmazione-2021-2027/programmi-europei-2021-2027/elenco-programmi-fseplus-2021-2027/>

⁴⁴ Il programma Gol è un'azione di riforma prevista dal Piano nazionale di ripresa e resilienza dell'Italia (Missione 5, Componente 1) per riqualificare i servizi di politica attiva del lavoro. Dispone di risorse pari a 4,4 miliardi di euro. <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/occupazione/focus/pagine/programma-gol>

punto debole di questa programmazione PAL. Infatti, al momento dell'ultima rilevazione⁴⁵, il 50% delle prese in carico si riferisce a misure orientate al reinserimento lavorativo, quindi al gruppo più vicino al mercato del lavoro, mentre un altro 45% ai percorsi due e tre, come sottolinea la nota di monitoraggio del programma GOL dell'INAPP⁴⁶.

La Tabella 4 si riferisce al dato degli occupati in percentuale rispetto al totale degli assistiti tramite il programma GOL nelle classi di riferimento dei singoli percorsi in cui vengono suddivisi i soggetti presi in carico.

Tabella 4: occupati⁴⁷ a seguito della presa in carico in un progetto del Programma GOL.
(fonte: elaborazione CNEL su dati INAPP e MLPS)

Gruppo di riferimento	Occupati (%)
Percorso 1	50,9 %
Percorso 2	41,3 %
Percorso 3	20,5 %
Percorso 4	23,1 %
Totale	37,1 %

Come può rilevarsi, rispetto alla precedente programmazione PAL strutturata con interventi legati ai progetti Garanzia Giovani, è evidente che il programma GOL abbia intercettato maggiormente un bacino di individui diverso. In generale, risultano più coinvolti i giovani con titoli di studio medi⁴⁸ o bassi⁴⁹ e in misura solo marginale chi è in possesso di diploma di educazione terziaria. Inoltre, si verifica il raggiungimento di una quota dell'86% di soggetti che presentano almeno una caratteristica di vulnerabilità tra quelle stabilite dal programma. In tale classificazione di destinatari, oltre alle donne, agli adulti over 55, ai disoccupati da sei mesi e oltre ed a persone con disabilità, sono presenti anche i giovani under 30 (che costituiscono il 30,6% del campione dei presi in carico dal

⁴⁵ Si fa riferimento al lavoro del gruppo di ricerca "Monitoraggio e valutazione dei servizi per l'impiego e delle politiche occupazionali" dalla Struttura "Mercato del lavoro": *Attuazione del Programma GOL, Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori – Nota di Monitoraggio*, INAPP, aprile 2025, Roma, che utilizza i dati aggiornati al 31 ottobre 2025.

⁴⁶ Già citato, "Mercato del lavoro": *Attuazione del Programma GOL, Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori – Nota di Monitoraggio*, INAPP, aprile 2025, Roma.

⁴⁷ Numero di occupati successivamente alla presa in carico. Per il Programma GOL, l'INAPP dispone di dati del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, fino al 31 ottobre 2025.

⁴⁸ Livello di istruzione ISCED 2011 pari a 2 (istruzione Secondaria inferiore o di I livello)

⁴⁹ Livello di istruzione ISCED 2011 pari a 3 (istruzione Secondaria, superiore o di II livello)

programma GOL), per i quali comunque non vi è la possibilità di segmentare il dato di categoria rispetto ai valori di occupazione.

Pertanto, GOL non risulta indirizzato fortemente verso la fascia di giovani di cui al presente studio. Tale elemento rappresenta un *vulnus* strategico che sembrerebbe non essere in linea con gli obiettivi di riduzione dei livelli del tasso di NEET inseriti nell'ambito del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e delle iniziative comunitarie a favore dell'occupazione giovanile.

Chiaramente, il fatto che i programmi GOL rappresentino una misura avviata di fatto solo nel 2022 e tuttora in corso di attuazione rende la metrica dei risultati un valore non ancora valutabile in modo definitivo.

La percentuale di coloro per i quali è stata avviata o conclusa almeno una misura di politica attiva è superiore al 60%, seppur con la consueta variabilità territoriale. Parliamo infatti di numeri superiori all'80% in alcune regioni del Centro e Nord-Est, ma anche vicine al 100% nelle Province Autonome di Trento e Bolzano, e di molto inferiori, con una media intorno al 40% (eccetto per la Sardegna) al Sud. Tuttavia, il dato più rilevante ai fini di una valutazione della qualità dell'intervento riguarda i risultati occupazionali riportati nella Tabella 4 e questi, come evidente si attestano su un dato medio inferiore di ben il 9,6% rispetto a quelli conseguiti da Garanzia Giovani.

Ad ogni modo, guardando nel loro insieme i dati sull'occupazione successiva alla presa in carico all'interno di percorsi PAL, l'analisi può concludere, con un convincente grado di certezza, che all'applicazione delle misure di politiche attive del lavoro sul territorio italiano, finanche nelle aree maggiormente depresse e colpite dal fenomeno NEET, corrisponde una risposta positiva in termini occupazionali o di avvicinamento, anche temporaneo, al mercato del lavoro. Inoltre, si può supporre che gli sforzi prodotti per l'occupabilità portino, comunque, ad un effetto indiretto di ridurre il divario di competenze (il cosiddetto *skills mismatch*) e, quindi, ad aumentare le possibilità occupazionali dei giovani presi in carico da attività di politica attiva.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi sviluppata nel presente contributo consente di delineare un quadro articolato e complesso del fenomeno dei NEET in Italia, mettendo in luce come la recente e significativa riduzione del tasso di giovani non occupati, non inseriti in percorsi di istruzione o formazione, pur rappresentando un segnale positivo, non sia sufficiente a dissolvere le criticità strutturali che caratterizzano il mercato del lavoro giovanile italiano. Al contrario, l'evidenza empirica suggerisce che tale miglioramento si innesti su dinamiche profondamente differenziate sul piano territoriale, settoriale e qualitativo, e che risenta di una molteplicità di fattori, non tutti riconducibili ad una reale e stabile inclusione dei giovani nel lavoro regolare o nei sistemi formativi.

Almeno una parziale interpretazione del fenomeno dei NEET nel nostro Paese, con uno sguardo storico di lungo periodo, può trovare spiegazione nelle fluttuazioni cicliche dell'economia e, quindi, nell'alternanza di periodi di crisi con periodi di relativa crescita ed espansione economica. Dagli anni '90 del Novecento l'Italia ha vissuto diversi momenti di contrazione: il crollo degli investimenti all'apertura del decennio, poi la crisi finanziaria globale del 2008, la crisi dei debiti sovrani del 2011 e, infine, la pandemia da Covid-19. Questi eventi economici hanno fortemente influenzato in maniera negativa il mercato del lavoro e non sorprende, pertanto, che anche nell'ultimo caso della pandemia si sia assistito ad una contrazione immediata della domanda, che ha colpito in modo sproporzionato i giovani confermando la loro posizione di vulnerabilità strutturale nel mercato del lavoro.

L'analisi ha posto in evidenza due aspetti molto rilevanti: da un lato, indubbiamente, il livello del dato sui NEET al minimo storico rispetto al campione venticinquennale analizzato rappresenta un grande successo maturato negli ultimi anni; dall'altro, invece, il confronto italiano con il resto d'Europa restituisce un quadro davvero allarmante che non può lasciare inerti osservatori e decisori politici.

Quanto al primo aspetto, positivo, può dirsi che la riduzione osservata nel periodo 2021–2024 appare certamente favorita dal momento di forte ripresa economica post crisi, dall'aumento dell'occupazione e dal rafforzamento degli investimenti pubblici, anche attraverso strumenti straordinari quali il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Tuttavia, come mostrato dalle analisi disaggregate, tale riduzione non è omogenea né priva di ambiguità interpretative.

Un primo elemento critico riguarda il possibile effetto denominatore, che interpreta una parte non trascurabile della diminuzione dei NEET come determinazione diretta del calo demografico e dei consistenti flussi migratori in uscita dei giovani, in particolare dalle Regioni del Sud verso il Centro e il Nord, nonché chiaramente verso l'estero, e non quindi pienamente come un recupero occupazionale. In questo senso, la contrazione del tasso di

NEET non può essere interpretata esclusivamente come un successo delle politiche del lavoro, ma dovrebbe essere letta anche come il riflesso di un progressivo indebolimento della base demografica e del potenziale di forze lavoro del Paese.

Un secondo risultato rilevante dell'analisi riguarda la persistente e marcata eterogeneità territoriale. Nonostante il calo generalizzato del fenomeno, il divario tra Nord e Sud rimane ampio e strutturale. Le aree meridionali continuano a presentare tassi di NEET doppi rispetto a quelle settentrionali, collocandosi stabilmente tra le regioni più critiche non solo in Italia, ma nell'intero contesto europeo. Questa polarizzazione territoriale si intreccia con una maggiore debolezza del tessuto produttivo, che porta inevitabilmente ad una minore capacità di assorbimento della forza lavoro giovanile ed una più elevata incidenza di occupazioni precarie, stagionali, a basso valore aggiunto e talvolta non contrattualizzate.

Proprio l'elevata diffusione del lavoro nero tra i giovani potrebbe rappresentare un fattore cruciale e sottovalutato del mantenimento di un alto livello di NEET nel mercato del lavoro italiano. Come evidenziato dai dati ISTAT sulla percentuale di lavoratori irregolari nella fascia 15–34 anni, infatti, e corroborato dai rapporti annuali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, una quota significativa di attività lavorative non dichiarate si svolge in settori ad alta intensità di lavoro e a forte stagionalità come il turismo e la ristorazione, che spesso sono approdo temporaneo di giovani in cerca di occupazione senza vincoli.

Questa condizione genera un paradosso statistico e sostanziale: giovani che lavorano in nero risultano formalmente inattivi o disoccupati e, se non inseriti in percorsi di istruzione o formazione, vengono classificati come NEET. Ne consegue che il lavoro irregolare non solo sottrae risorse fiscali e contributive al sistema, ma contribuisce anche ad alimentare artificialmente il fenomeno dei NEET, occultando una parte dell'occupazione reale e impedendo ai giovani di maturare diritti, tutele e prospettive di stabilità. Tale dinamica appare particolarmente rilevante al Sud, dove l'economia sommersa assume dimensioni strutturali e dove il lavoro nero rappresenta spesso una modalità di ingresso "informale" nel mercato del lavoro.

Venendo al secondo aspetto di rilievo cui giunge il presente lavoro, il confronto europeo rafforza l'interpretazione del fenomeno sopra descritto. L'Italia, infatti, si colloca stabilmente tra i Paesi con i più alti tassi di NEET, addirittura posizionandosi costantemente al penultimo posto delle classifiche. Il paragone con Francia e Germania, alle quali economie in termini storici, assoluti e politici possiamo certamente accostarci, o con Spagna e Grecia, che vivono di simili ecosistemi produttivi mediterranei, presenta delle disparità nette.

Come sottolineato anche da analisi OCSE, la combinazione tra bassi salari, alta incidenza del lavoro irregolare ed una ancora non massima efficacia delle politiche attive del lavoro

contribuisce a spiegare perché l'Italia fatichi più di altri contesti a trasformare la crescita economica in occupazione giovanile stabile e regolare.

Quanto alle politiche attive del lavoro bisogna evidenziare comunque un dato emerso: all'applicazione di misure di PAL sul territorio italiano, finanche nelle aree maggiormente depresse e colpite dal fenomeno NEET, corrisponde una risposta positiva in termini occupazionali o di avvicinamento, anche temporaneo, al mercato del lavoro.

Alla luce di queste evidenze e considerando che un combinato di deterrenza e incentivo possa produrre risultati più efficaci rispetto a strategie esclusivamente repressive, il presente studio enuclea alcune possibili linee di intervento prioritarie per migliorare l'attuale scenario e continuare ad affrontare in modo strutturale il fenomeno dei NEET.

In primo luogo, appare imprescindibile rafforzare le politiche di emersione del lavoro nero, con particolare attenzione ai settori a maggiore impiego di giovani. Ciò richiede non solo un potenziamento dell'attività ispettiva e dei controlli, ma anche l'adozione di strumenti incentivanti che rendano conveniente per le imprese la regolarizzazione dei rapporti di lavoro, trasformando la legalità da appesantimento burocratico ad opportunità. Peraltro, le evidenze internazionali⁵⁰ indicano che la qualità dell'occupazione iniziale è determinante per le traiettorie lavorative future.

Un secondo spunto emerso dall'evidenza riguarda il rafforzamento degli investimenti nelle politiche attive del lavoro, che devono essere orientate in modo mirato verso i giovani e le imprese. Incentivi alle assunzioni regolari, anche a tempo determinato, servizi di orientamento personalizzati e un rafforzamento dei sistemi di intermediazione pubblico-privati possono facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, riducendo sia il rischio di inattività prolungata sia il ricorso al lavoro irregolare. Inoltre, le PAL producono comunque un effetto indiretto di riduzione dei divari di competenze presenti sul mercato.

Infine, si sottolinea come l'importanza di interventi di natura culturale e preventiva, da avviare già nei percorsi scolastici, possa rappresentare un vero valore aggiunto nel raggiungimento della consapevolezza dei giovani di dover traguardare un lavoro di qualità, non solo dal punto di vista contrattuale ma anche della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Strutturare progetti sistematici che promuovano la cultura del lavoro regolare, dei diritti e dei doveri dei lavoratori, nonché una solida attenzione ai temi della salute e sicurezza sul lavoro, rappresenta un investimento di lungo periodo sul capitale umano e civico delle nuove generazioni. Il coinvolgimento congiunto di scuole, imprese, organizzazioni del Terzo settore, istituzioni ed enti territoriali può contribuire a ridurre

⁵⁰ OECD Employment Outlook 2024, già citato.

l'accettabilità sociale del lavoro nero e a rafforzare la fiducia dei giovani nel mercato del lavoro formale.

In conclusione, il fenomeno dei NEET in Italia non può essere affrontato come una mera questione statistica o congiunturale. Esso riflette criticità profonde del modello di sviluppo, del funzionamento del mercato del lavoro e del rapporto tra giovani, istituzioni e imprese. La riduzione osservata negli ultimi anni rappresenta un'opportunità, ma anche un rischio, se interpretata in modo acritico. Solo un approccio integrato, capace di coniugare crescita economica, qualità del lavoro, contrasto all'irregolarità e investimento nelle competenze, potrà trasformare la diminuzione dei NEET in un reale progresso sociale ed economico per il Paese.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AlmaLaurea. (2025). XXVII Indagine sul profilo e condizione occupazionale dei laureati. Bologna: AlmaLaurea.
- Audizione del Ministro per lo Sport e per i Giovani Andrea Abodi. (2026, gennaio 28). Tratto da Camera dei Deputati, Commissioni Parlamentari Riunite VII (Cultura, scienza e istruzione) e XI (Lavoro pubblico e privato): <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM11/Audizioni/leg19.com11.Audizioni.Contributo%20Scritto.PUBBLICO.ideGes.80254.28-01-2026-14-54-07.262.pdf>
- CNEL. (2024). Demografia e forza lavoro. Roma: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
- CNEL. (2024). XXV Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva. Roma: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
- CNEL. (2025). L'attrattività dell'Italia per i giovani dei paesi avanzati. Roma: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
- CNEL. (2025). XXVI Rapporto sul Mercato del lavoro e la Contrattazione collettiva. Roma: Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.
- Eurofound. (2012). NEETs - Young people not in Employment, Education or Training: characteristics, costs and policy responses in Europe. Città di Lussemburgo: Publications Office of the European Union.
- European Commission. (2021, marzo 4). The European Pillar of Social Action Rights Plan. Tratto da Unione Europea: <https://op.europa.eu/webpub/empl/european-pillar-of-social-rights/en/>
- Glossario: misure del benessere dei territori. (2017). Tratto da ISTAT: https://www.istat.it/wp-content/uploads/2018/06/MBT_Glossario.pdf
- Glossario: occupati residenti e persone in cerca di occupazione nei sistemi locali del lavoro. (2014). Tratto da ISTAT: <https://www.istat.it/it/files/2016/01/Glossario1.pdf>
- Glossary: Educational attainment level. (s.d.). Tratto da Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Educational_attainment_level
- Glossary: Employment. (s.d.). Tratto da Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employment>
- Glossary: Unemployment. (s.d.). Tratto da Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Unemployment>
- Glossary: Young people neither in employment nor in education and training (NEET). (s.d.). Tratto da Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics->

explained/index.php?title=Glossary:Young_people_neither_in_employment_nor_in_education_and_training_(NEET)

INAPP. (2025). Attuazione del programma GOL: nota di monitoraggio. Roma: INAPP.

INL. (2024). Risultati attività di vigilanza anno 2024. Ispettorato Nazionale del Lavoro.

International Standard Classification of Occupations (ISCO). (s.d.). Tratto da ILOSTAT:

<https://ilostat.ilo.org/methods/concepts-and-definitions/classification-occupation/>

Lion, C., Santomieri, K., & Stocco, P. (2025). La garanzia giovani rafforzata e le politiche attive a sostegno dell'occupazione giovanile. Roma: INAPP.

NEET: oltre la sigla. (s.d.). Tratto da Dedalo: <https://fondazione.giggroup.it/dedalo/neet-oltre-la-sigla/>

OECD. (2024). OECD Employment Outlook 2024: The Net-Zero Transition and the Labour Market. Parigi: OECD Publishing.

OECD. (2025). OECD Skills Outlook 2025: Building the Skills for the 21st Century for All. Parigi: OECD Publishing.

Portale dei dati dell'istruzione superiore: didattica. (s.d.). Tratto da Ministero dell'Università e della Ricerca: <https://ustat.mur.gov.it/dati/didattica/italia/atenei>

