

Il sostegno all'occupazione giovanile nella politica di coesione

L'UE è al lavoro, ma per garantire un'occupazione duratura ai giovani c'è ancora da fare



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

Paragrafo

01 - 19 | **Principali messaggi**

01 - 06 | Perché questo tema è importante

07 - 19 | Costatazioni e raccomandazioni della Corte

20 - 95 | **Le osservazioni della Corte in dettaglio**

20 - 51 | **La Commissione ha sostenuto gli Stati membri attraverso strategie e finanziamenti a livello UE, ma monitora in misura limitata gli effetti a lungo termine**

20 - 25 | La Commissione si è avvalsa di strumenti strategici e legislativi per aiutare gli Stati membri ad affrontare la disoccupazione giovanile

26 - 46 | Diverse fonti di finanziamento dell'UE hanno sostenuto l'impegno degli Stati membri per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro

47 - 51 | La Commissione non dispone di informazioni sugli effetti a lungo termine delle misure finanziate dall'UE a sostegno dell'occupazione giovanile

52 - 95 | **Le misure finanziate dall'UE hanno sostenuto l'assunzione di giovani, ma non si sono concentrate a sufficienza sul conseguimento di risultati sostenibili e sul raggiungimento dei gruppi vulnerabili**

52 - 56 | Una serie di misure finanziate dall'UE ha sostenuto l'occupazione giovanile

57 - 81 | Gli incentivi all'assunzione da soli non sono sufficienti per affrontare efficacemente la disoccupazione giovanile

82 - 86 | L'accompagnamento al lavoro e il sostegno alla formazione professionale facilitano l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro

87 - 95 | I giovani inattivi rimangono difficili da raggiungere

Allegati

Allegato I – L’audit

Allegato II – Misure sottoposte ad audit nei tre Stati membri selezionati

**Allegato III – Giovani (tra i 15 e i 29 anni) inattivi e disoccupati, 2014 e 2024,
UE e 27 Stati membri**

Acronimi

Glossario

Risposte della Commissione

Cronologia

Team di audit

01

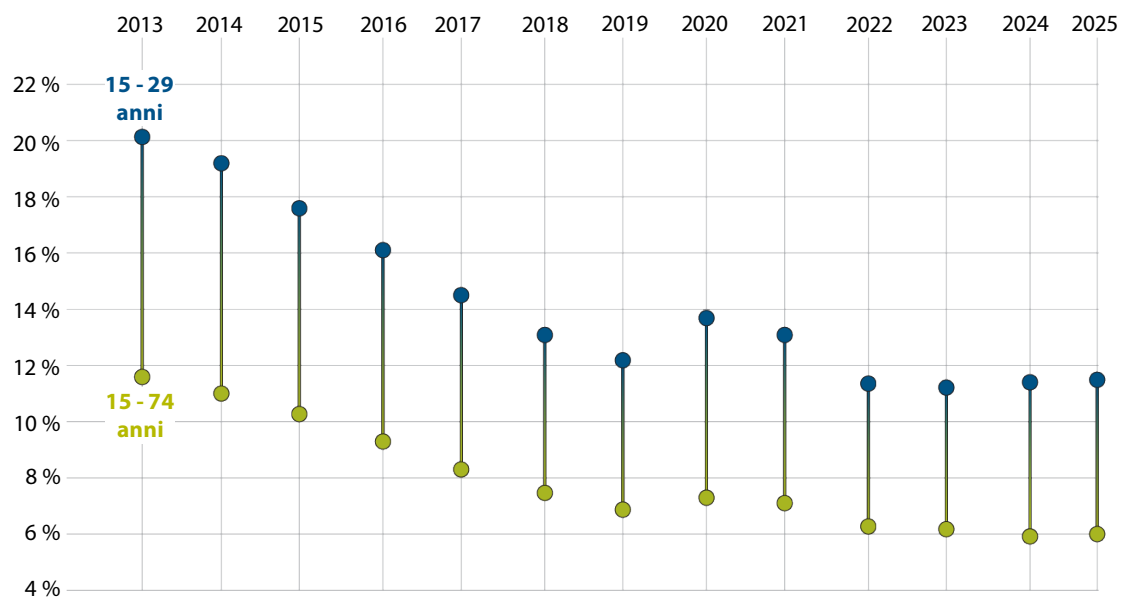
Principali messaggi

Perché questo tema è importante

- 01** Nell'ultimo decennio, una delle sfide più importanti che molti Stati membri dell'UE hanno dovuto affrontare in materia di occupazione è stata quella di inserire i giovani stabilmente nel mondo del lavoro. L'occupazione è competenza primariamente degli Stati membri: la spesa annuale degli Stati membri per le misure di politica del mercato del lavoro per tutte le fasce di età è stata in media di circa 60 miliardi di euro dal 2014, escludendo i picchi della pandemia di circa 80 miliardi di euro nel 2020 e nel 2021¹. L'UE sostiene e, ove necessario, integra l'azione degli Stati membri in questo settore.
- 02** Dal 2014, circa 25 miliardi di euro di finanziamenti della politica di coesione sono stati destinati specificamente alla prevenzione e alla lotta alla disoccupazione giovanile e all'inattività, in particolare attraverso il Fondo sociale europeo (FSE), l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG) e l'integrazione dell'assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU) per il periodo 2014-2020, nonché il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e il Fondo per una transizione giusta (JTF) per il periodo 2021-2027.
- 03** Il tasso di disoccupazione dei giovani tra i 15 e i 29 anni nell'UE è sceso dal 20 % nel 2013 a meno del 12 % negli ultimi anni. Nonostante questo miglioramento, dal 2013 esso si è costantemente attestato tra i 5 e gli 8 punti percentuali al di sopra del tasso di disoccupazione complessivo per l'intera forza di lavoro (persone tra i 15 e i 74 anni) (*figura 1*). Nel 2025, 4,7 milioni di giovani erano disoccupati nell'UE, pari all'11,6 % della forza di lavoro tra i 15 e i 29 anni.

¹ Eurostat, *LMP expenditure by type of action, total LMP measures*.

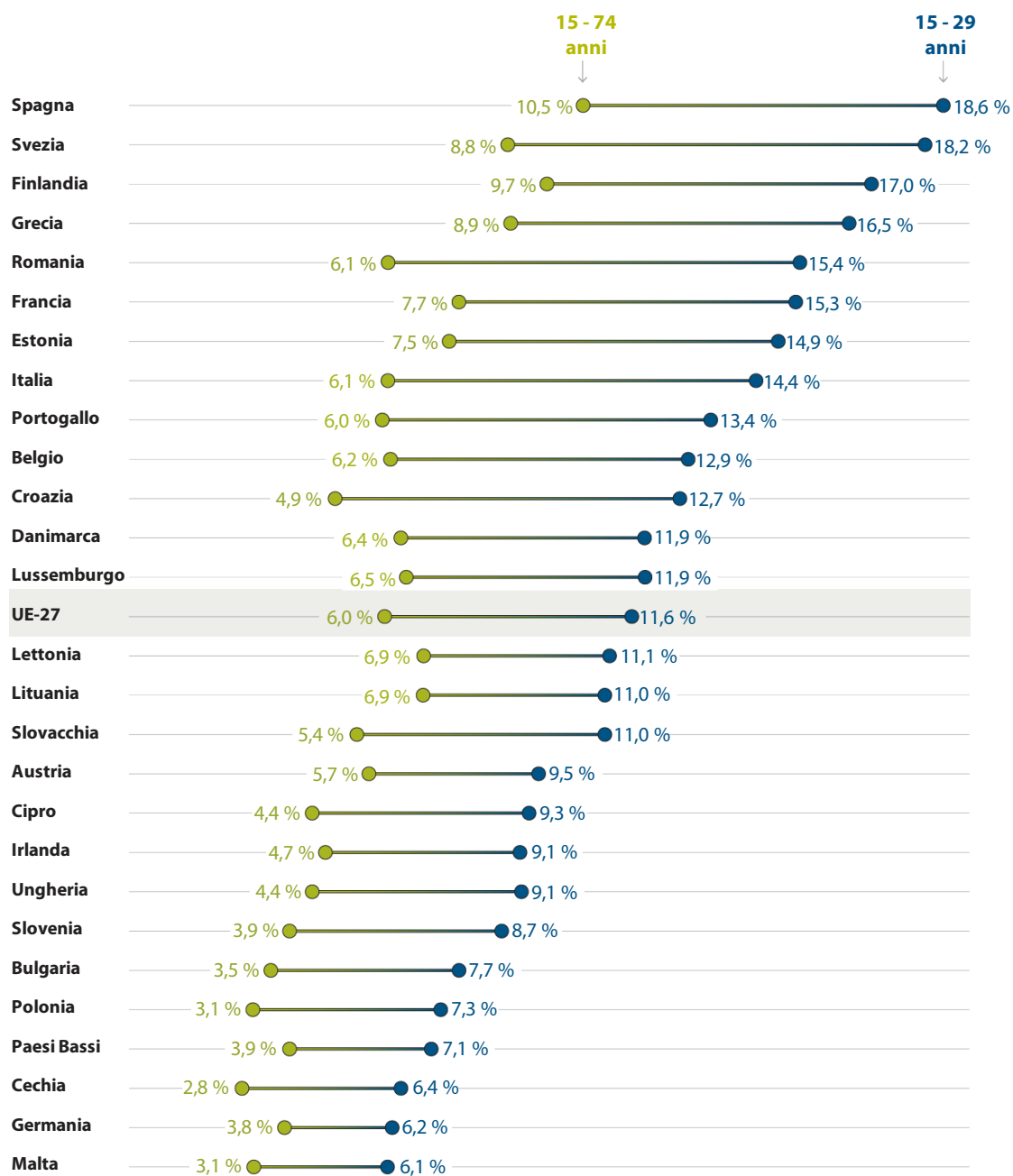
Figura 1 | Disoccupazione giovanile nell'UE rispetto alla disoccupazione complessiva 2013-2025, dati annuali



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di [dati Eurostat](#) estratti il 25.3.2026.

04 Nonostante un calo costante generale, i tassi di disoccupazione giovanile rimangono elevati in molti Stati membri, registrandosi più alti in Spagna (18,6 %) e Svezia (18,2 %) e più bassi a Malta (6,1 %) e in Germania (6,2 %) (*figura 2*).

Figura 2 | Tassi di disoccupazione (per i giovani e la forza di lavoro totale), 2025



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat estratti il 25.3.2026.

- 05** L'obiettivo dell'audit della Corte era esaminare in che modo l'UE abbia contribuito a sostenere l'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro. La Corte ha pertanto valutato in che modo le politiche e i finanziamenti dell'UE abbiano contribuito agli sforzi degli Stati membri durante i periodi di programmazione 2014-2020 e 2021-2027. In tale contesto, la Corte ha esaminato:
- o il sostegno fornito dalla Commissione agli Stati membri per migliorare la situazione occupazionale dei giovani e il monitoraggio dei risultati da questa attuato;
 - o se le misure finanziate dall'UE abbiano facilitato l'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro, anche per i gruppi più vulnerabili.
- 06** Attraverso la presente relazione la Corte mira a fornire approfondimenti e formulare raccomandazioni che potrebbero contribuire alla pianificazione e all'attuazione del sostegno all'occupazione giovanile post-2027. Per maggiori informazioni generali e dettagli sull'estensione e sull'approccio dell'audit, cfr. [allegato I](#).

Constatazioni e raccomandazioni della Corte

- 07** La Commissione ha utilizzato adeguatamente gli strumenti a sua disposizione per sostenere gli sforzi degli Stati membri nella lotta contro la disoccupazione giovanile tra il 2013 e il 2024. Tuttavia, gli incentivi all'assunzione esaminati dalla Corte negli Stati membri non erano sufficientemente incentrati sull'inserimento a lungo termine dei giovani nel mercato del lavoro e gli sforzi non hanno ancora consentito di raggiungere adeguatamente i soggetti più vulnerabili, in particolare quelli inattivi.
- 08** La Commissione ha fornito un quadro strategico per assistere gli Stati membri nella lotta contro la disoccupazione giovanile attraverso la garanzia per i giovani e il semestre europeo (paragrafi [20-25](#)), insieme ai corrispondenti finanziamenti dell'UE (paragrafi [26-46](#)). I programmi operativi dedicati nell'ambito dell'FSE e dello IOG nel periodo di programmazione 2014-2020 hanno aiutato gli Stati membri a elaborare e attuare approcci strategici per affrontare la disoccupazione giovanile delineando misure specifiche da sostenere e assegnando finanziamenti specifici (paragrafi [26-35](#)).

- 09** A partire dal 2020, i finanziamenti aggiuntivi forniti da REACT-EU hanno sostenuto gli sforzi degli Stati membri volti a contrastare la disoccupazione giovanile che era aumentata durante la pandemia di COVID-19. Questo sostegno ha incluso misure a breve termine per mantenere le persone al lavoro (paragrafi [37-40](#)). L'UE ha continuato a sostenere le misure a favore dell'occupazione giovanile nel periodo di programmazione 2021-2027 attraverso l'FSE+ e il Fondo per una transizione giusta (JTF). Tuttavia, nei primi anni l'attuazione dell'FSE+ è stata lenta. Anche se la selezione dei progetti negli Stati membri si è notevolmente accelerata, permane il rischio che la maggiore pressione a utilizzare i finanziamenti verso la fine del periodo di programmazione possa determinare un impiego meno efficace (paragrafi [41-46](#)).
- 10** La Commissione dispone di poche informazioni sui risultati a lungo termine del sostegno finanziario dell'UE a favore dell'occupazione giovanile. Le future valutazioni della politica potrebbero esaminare tale aspetto, ma non è chiaro se e quando ciò avverrà. La proposta della Commissione relativa al quadro della performance per il periodo successivo al 2027 prevede un indicatore di risultato per il sostegno specifico all'occupazione giovanile, che non offre però una prospettiva a lungo termine. Nel quadro di monitoraggio della performance della garanzia per i giovani esistono indicatori di risultato a più lungo termine che vanno oltre i sei mesi, ma tale quadro è distinto da quello dell'FSE+ e copre alcune misure dell'FSE+ a favore dell'occupazione giovanile, ma non tutte (paragrafi [47-51](#)).
- 11** Le misure per ridurre la disoccupazione giovanile sono elaborate e attuate dagli Stati membri e possono assumere varie forme, quali incentivi all'assunzione, misure di mantenimento del posto di lavoro e altre politiche attive del mercato del lavoro. La Commissione non ha condotto un'analisi dettagliata che confrontasse l'impatto dei diversi tipi di sostegno focalizzati specificamente sull'occupazione giovanile (paragrafi [52-56](#)).



Raccomandazione 1

Migliorare il monitoraggio e la valutazione dei finanziamenti della politica di coesione a sostegno dell'occupazione giovanile

La Commissione dovrebbe:

- a) sfruttare gli indicatori relativi al follow-up definiti nel quadro degli indicatori della garanzia per i giovani, per ottenere informazioni sui risultati a medio e più lungo termine delle misure della politica di coesione a sostegno dell'occupazione giovanile;
- b) nell'ambito della valutazione *ex post* dell'FSE+, analizzare fino a che punto le misure a sostegno dell'occupazione giovanile abbiano effetti duraturi, includendo un'analisi che confronti l'impatto dei vari tipi di sostegno e, sulla base di tale valutazione, aiuti gli Stati membri a migliorare le relative misure.

Termine di attuazione: a) fine 2027 e b) fine 2031

12 Insieme ai regimi di mantenimento dei posti di lavoro, le sovvenzioni generalizzate all'assunzione possono fornire una risposta rapida in caso di rallentamento dell'economia, come avvenuto per la pandemia di COVID-19, quando la priorità è sostenere la domanda di lavoro ed evitare contrazioni più profonde a breve termine. A più lungo termine, gli incentivi all'assunzione possono essere più efficaci nell'assicurare un'occupazione duratura se:

- o tengono conto delle esigenze del mercato del lavoro;
- o si combinano con la formazione sul posto di lavoro, migliorando l'occupabilità dei giovani e contribuendo ad ovviare alle carenze di competenze;
- o dispongono di garanzie adeguate per far sì che i nuovi posti di lavoro creati durino dopo la fine del sostegno dell'UE (paragrafi [60-63](#)).

- 13** Le autorità nazionali che hanno la responsabilità di elaborare gli incentivi oggetto del presente audit disponevano di strumenti per valutare la situazione e le esigenze del mercato del lavoro, ma non li hanno utilizzati per fornire un sostegno mirato, concedendo invece gli incentivi indistintamente alla maggior parte dei settori. Nei settori che si trovano ad affrontare gravi carenze di competenze, per i quali vi sono candidati disponibili ma che potrebbero non avere esperienza sufficiente o aver bisogno di migliorare le proprie competenze, gli incentivi all'assunzione sono più efficaci se includono una forte componente di formazione. Gli incentivi all'assunzione esaminati dalla Corte non erano subordinati alla condizione di offrire una formazione sul posto di lavoro che potesse portare allo sviluppo nelle necessarie competenze (paragrafi [64-67](#)).
- 14** La Spagna e l'Italia hanno attuato meccanismi per promuovere la creazione di posti di lavoro e occupazione la cui durata andasse oltre il periodo sovvenzionato (per il quale erano cioè disponibili finanziamenti), anche attraverso contratti a tempo indeterminato obbligatori o periodi minimi di mantenimento del lavoro. Non tutti i lavoratori sono rimasti nel posto di lavoro. Ad esempio, un quarto di tutti i giovani che beneficiavano di contratti sovvenzionati nell'ambito di una misura sottoposta ad audit in Italia si è dimesso, e lo stesso è avvenuto per i lavoratori in due contratti sui dieci inclusi nel campione per un'altra misura in Spagna. Questi due Stati membri non disponevano di strumenti efficaci – come i colloqui di uscita – per valutare i motivi che avevano portato alla risoluzione anticipata dei contratti, il che avrebbe potuto evidenziare alcune specificità in più rispetto alle tendenze generali osservate sul mercato del lavoro (paragrafi [68-71](#)).
- 15** Nei programmi operativi controllati dalla Corte non esisteva una definizione chiara di cosa dovesse intendersi per “giovane inserito con successo nel mercato del lavoro”. Vi è così il rischio che i fondi dell'UE a sostegno dell'occupazione giovanile non vengano assegnati in base a obiettivi sufficientemente specifici e misurabili, rendendo così più difficile progettare un sostegno efficace e misurare i risultati (paragrafi [72-74](#)).
- 16** Se non ben concepiti, gli incentivi all'assunzione possono comportare una spesa inefficiente di denaro pubblico, in particolare se i posti di lavoro sovvenzionati sarebbero stati comunque creati o mantenuti. Questo fenomeno è noto come “effetto inerziale”. I valutatori in Italia e in Spagna hanno sottolineato la necessità di definire meglio la popolazione destinataria e hanno raccomandato di definire i criteri di ammissibilità tenendo conto dei soggetti più vulnerabili o che hanno più difficoltà a trovare un lavoro senza incentivi. Tuttavia, tutto dipende fortemente da come vengono redatti gli inviti a presentare richieste di finanziamento (paragrafi [59](#) e [75-81](#)).

- 17** Inoltre, l'accompagnamento al lavoro e il sostegno alla formazione professionale hanno avuto un impatto positivo sul miglioramento delle prospettive occupazionali dei partecipanti. Possono essere un primo passo necessario per individuare un'offerta di lavoro adeguata o per aumentare altrimenti l'occupabilità delle persone (paragrafi [82-86](#)).



Raccomandazione 2

Migliorare l'efficacia degli incentivi all'assunzione finanziati dall'UE per i giovani e ridurre il rischio di effetto inerziale

La Commissione dovrebbe dialogare con gli Stati membri che utilizzano gli incentivi all'assunzione finanziati dall'UE per l'occupazione giovanile per evidenziare che la focalizzazione e gli obiettivi di queste misure dovrebbero essere definiti con precisione e adeguatamente mirati, oltre che finalizzati a conseguire l'inserimento duraturo dei giovani nel mercato del lavoro e a ridurre il rischio di effetto inerziale.

Tale impegno potrebbe, ad esempio, comportare la raccolta, l'analisi e la diffusione di informazioni pertinenti come le migliori pratiche e riguardare i seguenti aspetti:

- collegamento tra gli incentivi all'assunzione e la formazione sul posto di lavoro che aumenta la futura occupabilità dei giovani e riduce il divario di competenze;
- possibilità di concentrare gli incentivi all'assunzione sulle persone che hanno più difficoltà a trovare un posto di lavoro, ad esempio stabilendo criteri di ammissibilità specifici o livelli di sostegno diversi;
- i meccanismi da mettere in atto per incoraggiare i datori di lavoro ad aumentare l'occupazione netta e a trattenere i lavoratori dopo la fine delle sovvenzioni.

Termine di attuazione: fine 2027

- 18** I giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) comprendono sia i disoccupati che gli inattivi (cfr. [riquadro 1](#) dell'[allegato I](#)). I NEET inattivi incontrano in genere ostacoli istituzionali all'ingresso nel mercato del lavoro, per cui i problemi che devono affrontare non sono di competenza unicamente delle politiche del mercato del lavoro. Nel periodo 2014-2020 il tasso dei NEET è diminuito nell'UE, così come il numero assoluto di giovani NEET disoccupati e inattivi. Tuttavia, il numero di NEET inattivi è diminuito meno del numero di NEET disoccupati (16 % rispetto a 50 %). Se si considerano i tre Stati membri sottoposti ad audit, il numero di NEET inattivi è addirittura aumentato in Germania e Spagna. Nel complesso, la composizione della popolazione NEET nell'UE è cambiata in modo significativo ed è ora costituita prevalentemente da giovani inattivi, che sono risultati più difficili da raggiungere (paragrafi [87-91](#)).

- 19** Ciò indica che i giovani inattivi rimangono un gruppo destinatario che è difficile da raggiungere. Nei tre Stati membri sottoposti ad audit, i valutatori e i portatori di interessi hanno sottolineato la necessità di svolgere attività di sensibilizzazione adeguate per dialogare con i gruppi più vulnerabili e svantaggiati. Nel quadro legislativo sulla coesione 2021-2027 la Commissione ha introdotto disposizioni specifiche che impongono agli Stati membri di mettere in atto strategie di sensibilizzazione mirate ai giovani. Tuttavia, è prematuro stabilire se tali disposizioni abbiano dato risultati apprezzabili (paragrafi [92-95](#)).



Raccomandazione 3

Fornire un sostegno più mirato ai giovani inattivi nell'ambito della politica di coesione

La Commissione dovrebbe:

- a) nell'attuale periodo di programmazione, assistere maggiormente gli Stati membri nei loro sforzi per individuare meglio i giovani inattivi e promuoverne la partecipazione alle misure finanziate dall'UE, facilitandone in tal modo l'inserimento nel mercato del lavoro;
- b) nell'ambito della valutazione *ex post* dell'FSE+, anche sulla base delle valutazioni effettuate dagli Stati membri, valutare se le attività di sensibilizzazione attuate dagli Stati membri nel periodo di programmazione 2021-2027 hanno avuto successo;
- c) sulla base di tale valutazione, raccogliere, analizzare e diffondere esempi di migliori pratiche per aiutare gli Stati membri a migliorare le misure correlate.

Termine di attuazione: a) fine 2027; b) e c) fine 2031

Le osservazioni della Corte in dettaglio

La Commissione ha sostenuto gli Stati membri attraverso strategie e finanziamenti a livello UE, ma monitora in misura limitata gli effetti a lungo termine

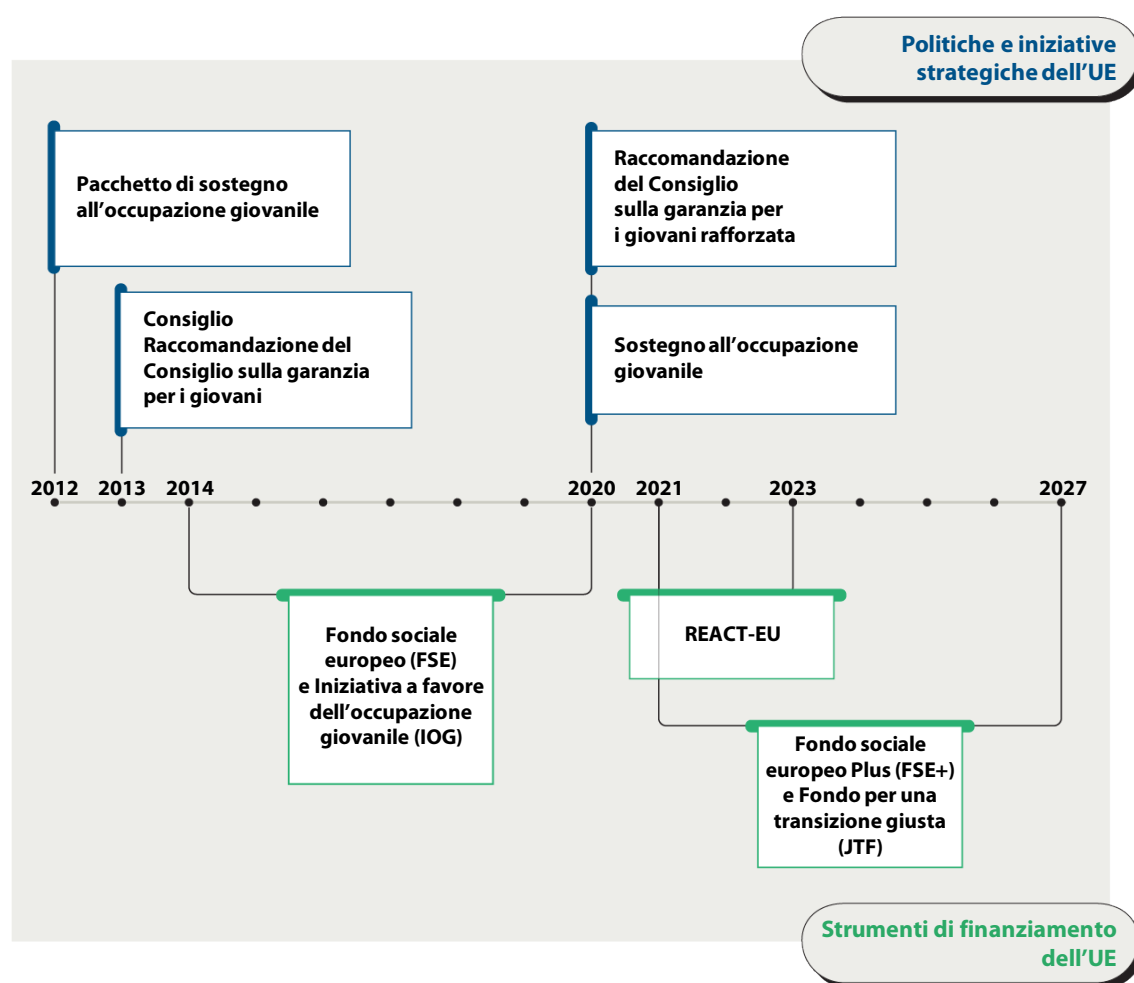
La Commissione si è avvalsa di strumenti strategici e legislativi per aiutare gli Stati membri ad affrontare la disoccupazione giovanile

- 20** L'occupazione e la politica sociale sono principalmente di competenza degli Stati membri. Il ruolo della Commissione, in base ai trattati² e alla [strategia europea per l'occupazione](#), è proporre priorità d'intervento, offrire orientamenti su misura e garantire il coordinamento nei settori dell'occupazione e dell'inclusione sociale, anche per i giovani. Nell'ambito del processo del semestre europeo, la Commissione ha il compito di affrontare i problemi connessi alla disoccupazione giovanile, riferire al riguardo nelle relazioni per paese e proporre raccomandazioni specifiche per paese.

² Articolo 3, paragrafo 3, del [trattato sull'Unione europea](#) e articoli 9 e 145-161 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

- 21** La Corte ha esaminato le attività della Commissione nel settore della disoccupazione giovanile a partire dal 2012, ossia dall'avvio di un pacchetto di misure sull'occupazione giovanile, seguito nel 2013 da un'iniziativa specifica (la **garanzia per i giovani**) e da un nuovo strumento di finanziamento (l'**iniziativa a favore dell'occupazione giovanile – IOG**). La **figura 3** fornisce una panoramica delle iniziative e degli strumenti di finanziamento dell'UE istituiti per affrontare la disoccupazione giovanile dal 2012 al 2024. Ulteriori dettagli sull'uso degli strumenti di finanziamento dell'UE vengono illustrati nei paragrafi **26-46**.

Figura 3 | Iniziative e strumenti di finanziamento dell'UE per affrontare la disoccupazione giovanile, 2012-2024



Fonte: Corte dei conti europea.

22 Nel tempo sono state messe a punto diverse iniziative strategiche dell'UE per rispondere all'evolversi delle esigenze. La [garanzia per i giovani](#), introdotta nel 2013 da una raccomandazione del Consiglio, ha plasmato le politiche per l'occupazione giovanile a livello nazionale e dell'UE. Nel 2020, per attenuare l'impatto negativo della pandemia di COVID-19 sui giovani, la Commissione ha adottato il pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile³, che comprendeva una proposta per una [garanzia per i giovani rafforzata](#) (*riquadro 1*).

³ COM(2020) 276.

Riquadro 1

Garanzia per i giovani nella sua forma originale e rafforzata

La **garanzia per i giovani** è un'iniziativa dell'UE del 2013 volta ad affrontare la disoccupazione e l'inattività giovanile e a garantire che, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dall'istruzione formale, i giovani di età inferiore ai 25 anni ricevessero una delle seguenti offerte:

- un'offerta di lavoro di buona qualità;
- un'offerta di proseguimento degli studi;
- un apprendistato;
- un tirocinio.

Tra le caratteristiche principali figuravano la promozione di opportunità che avrebbero potuto portare all'inserimento duraturo dei giovani nel mercato del lavoro.

La **garanzia per i giovani rafforzata** del 2020 è una versione aggiornata dell'iniziativa originaria, che ha sostituito quella preesistente. Si inserisce nel quadro dell'impegno costante della Commissione volto a combattere la disoccupazione giovanile, in particolare nell'ambito delle sfide poste dalla pandemia di COVID-19 e dall'evoluzione delle condizioni economiche. L'obiettivo era fornire un sostegno più completo e adattabile, in grado di offrire ai giovani opportunità in linea con le esigenze attuali e future del mercato del lavoro. La garanzia per i giovani viene così estesa ai giovani di età compresa tra i 15 e i 29 anni e mira a intercettare maggiormente i giovani vulnerabili.

- 23** Dal 2014 gli Stati membri hanno attuato la garanzia per i giovani sulla base dei **piani di attuazione della garanzia per i giovani** nazionali. I piani individuavano le misure necessarie per riformare l'occupazione giovanile e precisavano le modalità di finanziamento delle attività correlate. Ciò ha portato a un approccio più strutturato alla lotta contro la disoccupazione giovanile. Di conseguenza, la maggior parte dei servizi pubblici per l'impiego ha migliorato e ampliato i servizi per i giovani e ha assunto una gamma più ampia di responsabilità nella gestione, nel coordinamento e nella prestazione diretta di servizi per la garanzia per i giovani⁴. Inoltre, agli Stati membri è stato chiesto di nominare coordinatori nazionali della garanzia per i giovani.

⁴ Cfr. Rete europea dei servizi pubblici per l'impiego, *2021 PES Capacity Questionnaire Part II: Monitoring of PES support of the reinforced Youth Guarantee*.

- 24** La Commissione ha costantemente sottolineato, nell'ambito del processo del semestre europeo, la necessità che gli Stati membri, in particolare quelli con un elevato tasso di disoccupazione giovanile, si concentrassero sui giovani e investissero su di essi. Molte relazioni per paese elaborate per il semestre europeo riconoscono che i giovani incontrano ancora notevoli difficoltà nel mercato del lavoro. Ciò si evince anche dalle relazioni per paese 2025 di [Spagna](#) e [Italia](#), nonostante i notevoli progressi compiuti da entrambi gli Stati membri per la maggior parte degli indicatori relativi all'occupazione giovanile. La situazione è migliore in [Germania](#), dove il tasso di disoccupazione giovanile e la percentuale di giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) è inferiore alla media dell'UE.
- 25** Nell'ambito del sostegno fornito e del ruolo abilitante ad essa affidato, la Commissione ha definito l'orientamento strategico generale dell'UE in materia di occupazione e politica sociale e ha contribuito a richiamare l'attenzione sulla disoccupazione giovanile attraverso il processo annuale del semestre europeo, incoraggiando gli Stati membri a concentrarsi su tale tematica.

Diverse fonti di finanziamento dell'UE hanno sostenuto l'impegno degli Stati membri per l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro

- 26** I trattati prevedono finanziamenti per migliorare le opportunità di occupazione per i lavoratori e ne affidano la gestione alla Commissione⁵. Gli Stati membri hanno la responsabilità di pianificare l'utilizzo dei fondi della politica di coesione dell'UE; la Commissione ha la responsabilità ultima del buon utilizzo del bilancio dell'UE e deve quindi sorvegliare adeguatamente tale processo per garantire che i fondi siano spesi in modo efficace ed efficiente.
- 27** La Corte ha esaminato il sostegno fornito dalla politica di coesione per l'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro. Ha analizzato diversi strumenti di finanziamento dell'UE nell'ambito della politica di coesione nonché una serie di programmi selezionati, al fine di trarre conclusioni sul sostegno fornito dalla Commissione agli sforzi degli Stati membri per inserire i giovani nel mercato del lavoro.

⁵ Articoli 162 e 164 del [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

- 28** La Corte ha riscontrato che vari fondi della politica di coesione avevano contribuito alle misure degli Stati membri volte a contrastare la disoccupazione giovanile. I principali strumenti del periodo 2014-2020 erano il **Fondo sociale europeo (FSE)**⁶ e, per i 20 Stati membri con tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25 %, **l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (IOG)**⁷. Lo IOG integrava il sostegno dell'FSE e delle misure nazionali mirate alla disoccupazione giovanile e forniva sostegno solo per i giovani classificati come NEET.
- 29** Tra il 2021 e il 2023 gli Stati membri potevano integrare le risorse utilizzate per aiutare i giovani con finanziamenti supplementari dell'UE a titolo dell'iniziativa **Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (REACT-EU)**⁸.
- 30** Inoltre, il **Fondo sociale europeo Plus (FSE+)** del periodo 2021-2027 ha previsto che gli Stati membri destinassero un importo adeguato delle loro risorse a misure mirate e a riforme strutturali **volte a sostenere l'occupazione giovanile** in particolare nel contesto dell'attuazione dei programmi nell'ambito della garanzia per i giovani⁹.
- 31** Gli Stati membri godono di discrezionalità nel ripartire le risorse della politica di coesione tra specifiche misure nell'ambito delle priorità di investimento e degli obiettivi, compresi quelli per lottare contro la disoccupazione giovanile. Fatto salvo il requisito di concentrazione tematica minima per l'FSE+ (paragrafo **41**), i finanziamenti destinati alle misure relative ai giovani riflettono principalmente le scelte strategiche nazionali o subnazionali, nonché le condizioni del mercato del lavoro al momento dell'assegnazione, la consistenza numerica della popolazione giovanile e l'importo complessivo assegnato a ciascuno Stato membro.

⁶ Regolamento (UE) 1304/2013.

⁷ Ibidem, capo IV, articolo 16.

⁸ Regolamento (UE) 2020/2221.

⁹ Regolamento (UE) 2021/1057, articolo 7, paragrafo 6.

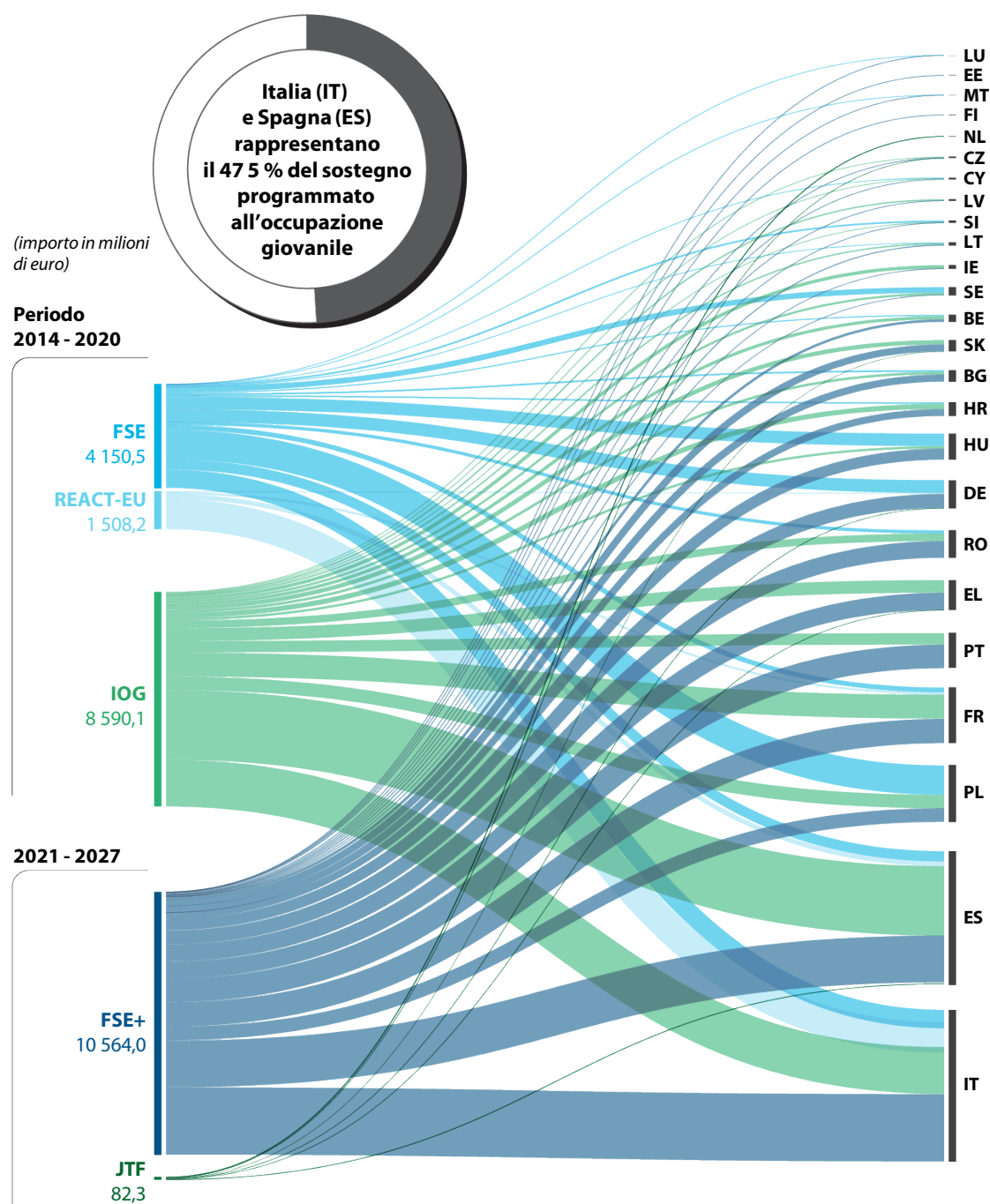
- 32** I finanziamenti specificamente destinati a sostenere l'occupazione giovanile sono stati assegnati nell'ambito di una priorità di investimento nel periodo 2014-2020 e di una priorità dedicata nel periodo 2021-2027¹⁰. I finanziamenti possono essere rintracciati anche attraverso uno specifico "codice di intervento" (103 – *Inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro*) nel periodo 2014-2020¹¹ e un analogo "settore di intervento" (136 – *Sostegno specifico per l'occupazione giovanile e l'integrazione socio-economica dei giovani*) nel periodo 2021-2027¹². Anche i finanziamenti nell'ambito di altri codici e settori di intervento possono sostenere l'occupazione giovanile, anche se indirettamente o senza un'attenzione esclusiva a questo gruppo destinatario.
- 33** Per l'**FSE** (comprese le integrazioni di REACT-EU) o lo **IOG**, gli auditor della Corte, utilizzando i codici di intervento selezionati come base per il calcolo, hanno rilevato che gli Stati membri avevano assegnato finanziamenti totali dell'UE per 14,2 miliardi di euro per il codice di intervento 103 (*figura 4*, e *tabella 1* dell'*allegato I*). L'Italia (con 3,9 miliardi di euro) e la Spagna (con 3,4 miliardi di euro) sono stati gli Stati membri che avevano ricevuto la quota maggiore. Per l'**FSE+**, il finanziamento totale dell'UE previsto nell'ambito del settore di intervento 136 è di 10,6 miliardi di euro. L'Italia (con 2,7 miliardi di euro) e la Spagna (con 1,9 miliardi di euro) sono nuovamente i due Stati membri cui è spettata la dotazione più elevata nell'ambito di questo settore di intervento. Nel periodo 2021-2027 sei Stati membri hanno inoltre deciso di assegnare i finanziamenti del **JTF** al settore di intervento 136, per un importo totale di 82 milioni di euro. Per i due periodi di programmazione insieme, gli stanziamenti sono ammontati in totale a 24,9 miliardi di euro.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 1304/2013, articolo 3, paragrafo 1, lettera a), punto ii) e regolamento (UE) 2021/1057, articolo 11.

¹¹ Regolamento di esecuzione (UE) n. 215/2014 della Commissione, allegato I.

¹² Regolamento (UE) 2021/1060, allegato I.

Figura 4 | Importi di FSE, IOG, REACT-EU, FSE+ e JTF assegnati al codice di intervento 103 e al settore di intervento 136



Note: Danimarca e Austria non hanno programmato alcun finanziamento a titolo del codice d'intervento 103 e del settore d'intervento 136. I contributi dell'UE figurano senza il cofinanziamento da parte degli Stati membri. I dati per il periodo 2014-2020 non includono il Regno Unito.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati estratti dalla [piattaforma di dati sulla coesione](#) in data 10.2.2026 e SFC.

Nel periodo 2014-2020, i programmi operativi dedicati hanno dedicato maggiore attenzione alla lotta alla disoccupazione giovanile

- 34** I programmi operativi dell’FSE o dello IOG concordati tra la Commissione e gli Stati membri hanno indicato la strategia da seguire, ossia le misure da sostenere e i finanziamenti complessivi da assegnare per la lotta contro la disoccupazione giovanile.
- 35** Per il periodo 2014-2020, i programmi dedicati all’occupazione giovanile, come *Empleo juvenil* in Spagna e *Iniziativa Occupazione Giovani* in Italia, hanno aiutato le autorità nazionali a coordinare meglio gli interventi a livello nazionale, prevedendo misure specifiche e il monitoraggio dei giovani. Ciò non era avvenuto nei periodi di programmazione precedenti.
- 36** Cinque Stati membri (Danimarca, Estonia, Paesi Bassi, Austria e Finlandia) non hanno previsto finanziamenti a titolo dell’FSE e dello IOG nell’ambito del codice d’intervento dedicato all’occupazione giovanile (103). In realtà, nessuno di questi Stati membri si trovava a doversi confrontare con grandi difficoltà né aveva ricevuto raccomandazioni specifiche per paese relative a questo settore di intervento¹³ al momento dell’assegnazione dei fondi. Solo negli ultimi anni, la situazione della disoccupazione giovanile è peggiorata in alcuni di questi Stati membri (cfr. l’ultima [relazione comune sull’occupazione](#)).

REACT-EU ha fornito finanziamenti aggiuntivi per assumere giovani o mantenerli in attività

- 37** Nel 2020 sono state messe a disposizione risorse aggiuntive tramite REACT-EU per affrontare l’impatto della pandemia di COVID-19. Una quota significativa delle risorse di REACT-EU (23 %) è stata destinata al sostegno dell’occupazione¹⁴. Tali risorse sono state utilizzate principalmente per mantenere i lavoratori, compresi i giovani, nei posti di lavoro, anche attraverso regimi di riduzione dell’orario lavorativo, nonché per creare posti di lavoro per le persone in situazioni di vulnerabilità e per specifiche misure a favore dell’occupazione giovanile.

¹³ SWD/2020/216 , pagg. 14 e 16.

¹⁴ Relazione speciale 02/2023.

- 38** L'importo dei finanziamenti REACT-EU stanziati dagli Stati membri per supportare l'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro (**codice d'intervento 103**) è ammontato a **1,5 miliardi di euro**. La Corte ha riscontrato che solo quattro Stati membri hanno assegnato finanziamenti nell'ambito di tale codice di intervento: Italia (1,23 miliardi di euro), Spagna (193 milioni di euro), Germania (47 milioni di euro) e Francia (33 milioni di euro) (cfr. esempi nel [riquadro 2](#)).

Riquadro 2

Misure REACT-EU contro la disoccupazione giovanile in Germania, Spagna e Italia

In **Germania**, la Renania-Palatinato ha destinato 26 milioni di euro di finanziamenti REACT-EU al programma operativo dell'FSE, di cui 5,8 milioni di euro erano specificamente destinati all'occupazione giovanile. La Corte ha sottoposto ad audit una misura (**Jump**) rivolta ai giovani che avevano bisogno di assistenza nella transizione dalla scuola al lavoro. Tale misura ha sostenuto coloro che avevano difficoltà a trovare un apprendistato o un lavoro, fornendo loro servizi quali consulenza, attività formative nelle competenze trasversali nonché sostegno all'inserimento lavorativo.

Nel 2021 la **Spagna** ha destinato 0,7 miliardi di euro di finanziamenti REACT-EU a un programma operativo dell'FSE 2014-2020 per la Catalogna, importo che ha superato il sostegno che la Catalogna aveva ricevuto dall'FSE e dallo IOG per l'intero periodo 2014-2020, per sostenere la ripresa dalla crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e far fronte alle sue conseguenze sociali. Il servizio pubblico per l'impiego della Catalogna ha gestito un progetto (**Ayudas a la contratación para jóvenes**, 125 milioni di euro) per sostenere l'occupazione giovanile fornendo una sovvenzione ai datori di lavoro che offrono contratti di lavoro a tempo pieno ai minori di 30 anni. Il sostegno veniva concesso indipendentemente dalla tipologia di contratto, purché la sua durata fosse almeno di un anno.

Nel 2021 l'**Italia** ha stanziato 4,5 miliardi di euro di finanziamenti REACT-EU, successivamente aumentati a 6 miliardi di euro, nell'ambito del programma operativo nazionale "Occupazione" (**Sistemi di politiche attive per l'occupazione**), dedicato al rafforzamento delle politiche attive del mercato del lavoro, al miglioramento dell'occupabilità e alla riduzione della disoccupazione, in particolare nelle regioni meno sviluppate. Tra le misure, **Esonero giovani under 36** è stato specificamente introdotto per sostenere l'occupazione giovanile attraverso incentivi all'assunzione, con una dotazione iniziale di 200 milioni di euro per il 2021, aumentata a 1,2 miliardi di euro negli anni successivi.

- 39** Gli Stati membri potevano utilizzare i finanziamenti REACT-EU per sostenere non solo i NEET, ma i giovani in generale, in risposta alla specifica situazione del mercato del lavoro durante la pandemia di COVID-19.
- 40** Le autorità nazionali intervistate dagli auditor della Corte in Germania, Spagna e Italia hanno giudicato positivamente la tempestività con cui i fondi di REACT-EU sono stati resi disponibili e l'alto tasso di cofinanziamento (importo dei finanziamenti dell'UE che va ad aggiungersi alle risorse nazionali). Tramite REACT-EU sono state distribuite risorse aggiuntive a tutti gli Stati membri perché fossero utilizzate entro il 2023, fornendo di fatto "finanziamenti ponte" tra il periodo 2014-2020 e il periodo 2021-2027. Tuttavia, la disponibilità di tali finanziamenti supplementari ha ritardato l'attuazione di misure che perseguivano obiettivi analoghi nell'ambito dell'FSE+ (paragrafo 45).

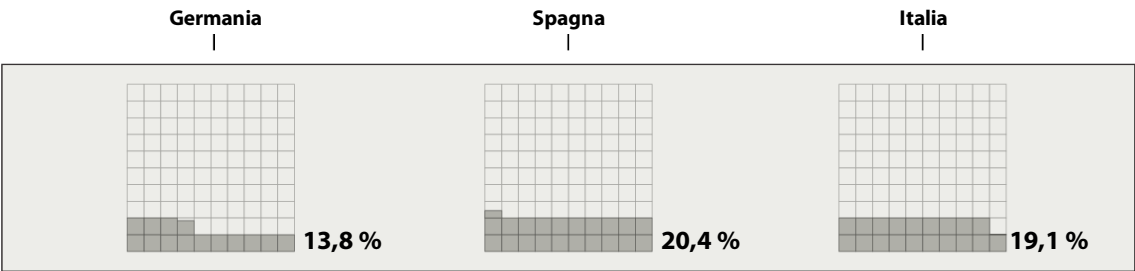
La lotta alla disoccupazione giovanile continua a essere un obiettivo chiave dell'FSE+ 2021-2027, ma l'attuazione ha subito ritardi

- 41** Per il periodo 2021-2027 è stata introdotta la "concentrazione tematica" nel regolamento FSE+¹⁵, il che significa che viene data la priorità alle misure che affrontano determinate sfide. Per quanto riguarda la disoccupazione giovanile, negli Stati membri in cui il numero di NEET era stato superiore alla media dell'UE tra il 2017 e il 2019, il 12,5 % dell'FSE+ avrebbe dovuto essere speso per azioni mirate e riforme strutturali volte a sostenere l'occupazione giovanile, l'istruzione e la formazione professionale¹⁶.
- 42** Dei tre Stati membri esaminati in dettaglio per il presente audit, la Spagna e l'Italia erano tenute a rispettare la concentrazione tematica minima del 12,5 %, mentre la Germania non lo era perché il numero di NEET nella sua popolazione era inferiore alla media dell'UE. La [figura 5](#) mostra i finanziamenti dell'FSE+ assegnati all'occupazione giovanile in questi tre Stati membri a dicembre 2025, in base ai dati forniti dalla Commissione.

¹⁵ Regolamento (UE) 2021/1057, articolo 7.

¹⁶ Ibid., articolo 7, paragrafo 6, e articolo 11.

Figura 5 | Finanziamenti dell’FSE+ assegnati al sostegno dell’occupazione giovanile in Germania, Spagna e Italia a dicembre 2025



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati forniti dalla Commissione.

43 L’attuazione dei programmi della politica di coesione 2021-2027 ha dovuto affrontare sfide che hanno comportato ritardi rispetto ai precedenti periodi di programmazione¹⁷. Le risorse assegnate ai progetti selezionati per il finanziamento a titolo del settore di intervento 136 nei programmi dell’FSE+ sottoposti a audit in Spagna e Italia sono aumentate in misura significativa nel 2025, mentre le spese dichiarate sono state modeste (*figura 6*).

Figura 6 | Valore dei progetti selezionati e delle spese dichiarate nei programmi dell’FSE+ sottoposti ad audit, al dicembre 2024 e dicembre 2025, rispetto agli importi programmati

(importi in milioni di euro)		Importi programmati nel programma operativo	Dicembre 2024		Dicembre 2025	
			Valore dei progetti selezionati	Spesa dichiarata	Valore dei progetti selezionati	Spesa dichiarata
FSE+ Renania settentrionale-Vestfalia		178,5	112,8	8,4	173,7	27,7
FSE+ Renania-Palatinato		18,0	9,9	7,8	10,3	8,7
FSE+ Empleo Juvenil		924,5	542,0	-	851,9	150,2
PN Giovani, donne e lavoro		1 394,4	27,5	-	1 328,9	140,4

Nota: importi dell’UE (senza il cofinanziamento degli Stati membri) nell’ambito del settore di intervento 136.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dell’SFC e dei dati forniti dalla Commissione.

44 L’attuazione dell’FSE+ è iniziata in ritardo a causa di un processo di adozione del quadro giuridico più lento del previsto, della necessità di affrontare crisi successive e della priorità attribuita all’attuazione del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), che prevedeva scadenze più ravvicinate¹⁸.

¹⁷ COM(2025) 164, pag. 2.

¹⁸ COM(2025) 163.

- 45** Come indicato nella [relazione del 2023](#) “Rispondere alla COVID-19 adattando le norme sulla politica di coesione”, l’UE ha reagito prontamente. Le nuove risorse ingenti introdotte con REACT-EU hanno consentito agli Stati membri di finanziare investimenti aggiuntivi, ma hanno accresciuto anche la pressione a spendere, soprattutto in considerazione dei tempi molto stretti per l’attuazione. Le modifiche del quadro giuridico hanno comportato ulteriori attività amministrative e di programmazione per le autorità di gestione e hanno contribuito a ritardare l’avvio dei finanziamenti nel periodo 2021-2027.
- 46** Nel complesso, gli Stati membri hanno stanziato circa 10 miliardi di euro di finanziamenti dell’FSE+ specificamente per sostenere l’occupazione giovanile. Tuttavia, l’esecuzione di questi fondi è stata più lenta del previsto nei primi anni del periodo. Anche se la selezione dei progetti negli Stati membri si è notevolmente accelerata, permane il rischio che la pressione a utilizzare i finanziamenti verso la fine del periodo di programmazione possa determinare un impiego meno efficace.

La Commissione non dispone di informazioni sugli effetti a lungo termine delle misure finanziate dall’UE a sostegno dell’occupazione giovanile

- 47** La Commissione è responsabile del monitoraggio dell’esecuzione dei fondi della politica di coesione dell’UE a sostegno dell’occupazione giovanile da parte degli Stati membri, al fine di misurarne l’efficacia e assumere decisioni consapevoli per le iniziative future. La Corte ha verificato in che modo la Commissione attui tale monitoraggio, compresi gli indicatori a tal fine utilizzati.
- 48** Per valutare i risultati delle misure a sostegno dei giovani separatamente da quelli relativi a tutte le altre persone in cerca di lavoro, le informazioni dovrebbero essere raccolte e comunicate per fascia di età. Nella pratica, accanto alle misure dedicate ai giovani, esistono misure aperte a tutte le fasce di età, per le quali i dati sui risultati non sono disaggregati per gruppi d’età. Non sono quindi disponibili informazioni complete sui risultati riguardanti specificamente i giovani.
- 49** Inoltre, per l’FSE+ non esiste un indicatore comune di risultato a più lungo termine che consenta di stabilire se le misure mirate all’occupazione giovanile abbiano effetti duraturi. Gli indicatori di risultato a più lungo termine mostrano solo la situazione occupazionale dopo sei mesi. Non esiste un indicatore di risultato comune per monitorare i finanziamenti dell’FSE+ oltre i sei mesi, ad esempio a 12 o 18 mesi dal sostegno. Nel [quadro di monitoraggio della performance della garanzia per i giovani](#) esistono indicatori di risultato a più lungo termine che vanno oltre i sei mesi, ma tale quadro è distinto da quello dell’FSE+ e copre alcune misure dell’FSE+ a favore dell’occupazione giovanile, ma non tutte.

- 50** Secondo la Commissione, limitando la misurazione degli indicatori a più lungo termine a sei mesi si intendeva trovare un compromesso tra, da un lato, l'esigenza di misurare la sostenibilità dei risultati e di garantire una qualità sufficiente dei dati e, dall'altro, quella di mantenere i costi amministrativi ad un livello ragionevole. Questo significa però che la Commissione e gli Stati membri non hanno potuto disporre di informazioni sugli effetti duraturi delle misure finanziate e hanno potuto trarre insegnamenti limitati dall'attuazione delle politiche, soprattutto al momento di concepire le future iniziative a favore dell'occupazione giovanile. Le future valutazioni della politica potrebbero affrontare questi aspetti, ma non è chiaro se e quando ciò avverrà.
- 51** La proposta che stabilisce un quadro di tracciamento della spesa di bilancio e della performance del bilancio per il periodo di programmazione successivo al 2027¹⁹ comprende un indicatore di realizzazione per le misure volte a migliorare l'accesso all'occupazione giovanile, che registra il *“Numero di partecipanti – per genere, status sul mercato del lavoro, età, e livello di istruzione”*, e un indicatore di risultato che registra il *“Numero di partecipanti – per status dopo la partecipazione (conseguimento di una qualifica, ricerca di un lavoro, istruzione o formazione, occupazione) e per genere”*²⁰ e che, tuttavia, non include una prospettiva a lungo termine.

Le misure finanziate dall'UE hanno sostenuto l'assunzione di giovani, ma non si sono concentrate a sufficienza sul conseguimento di risultati sostenibili e sul raggiungimento dei gruppi vulnerabili

Una serie di misure finanziate dall'UE ha sostenuto l'occupazione giovanile

- 52** Gli Stati membri hanno la responsabilità di elaborare le misure e di assegnare ad esse i finanziamenti dell'UE nell'ambito dei rispettivi programmi operativi, mentre la Commissione resta responsabile in ultima istanza del corretto utilizzo del bilancio dell'UE.

¹⁹ COM(2025) 545.

²⁰ Ibid., allegato I – Settori di intervento e indicatori, # 443.

53 La Corte ha selezionato ai fini del presente audit 10 programmi, sei per il periodo 2014-2020 e quattro per il periodo 2021-2027, in tre Stati membri: **Germania, Spagna e Italia**, come illustrato nella **figura 7**. La Corte ha selezionato tali programmi sulla base degli importi programmati a sostegno dell'occupazione giovanile nell'ambito del codice d'intervento 103 e del settore d'intervento 136 (cfr. paragrafo **32**). La Corte ha esaminato nello specifico nove misure incentrate sull'occupazione giovanile attuate durante il periodo di programmazione 2014-2020, come descritto nell'**allegato II**.

Figura 7 | Programmi selezionati dagli auditor della Corte per l'audit e importo programmato nell'ambito del codice d'intervento 103 e del settore d'intervento 136

		Importo assegnato (milioni di euro)	Fonte di finanziamento				Periodo di programmazione	
			FSE	REACT-EU	IOG	FSE+	2014 - 2020	2021 - 2027
 DE	Programma operativo FSE Renania-Palatinato	• 5,8					✓	
	Programma operativo FSE Renania settentrionale-Vestfalia	○ 244,8					✓	
	Programma FSE Plus /JTF Renania settentrionale-Vestfalia	○ 178,5						✓
	Programma FSE Plus Renania-Palatinato	○ 18,0						✓
 ES	PO FSE 2014 EMPLEO JUVENIL	○ 3 196,2					✓	
	PO FSE 2014 C.A. CATALUÑA	○ 125,0					✓	
	FSE+ Empleo Juvenil	○ 924,5						✓
 IT	PON Iniziativa Occupazione Giovani	○ 1 969,0					✓	
	PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione	○ 1 260,5					✓	
	PN Giovani, donne e lavoro	○ 1 394,4						✓

Nota: importi programmati dall'UE (senza il cofinanziamento degli Stati membri) nell'ambito del codice d'intervento 103 (FSE, IOG, REACT-EU) e del settore d'intervento 136 (FSE+).

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati estratti da SFC nel gennaio 2026.

- 54** Il sostegno finanziario dell'UE per l'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro assume varie forme. Le misure finanziate dall'UE per ridurre la disoccupazione giovanile sono concepite e attuate dagli Stati membri e possono essere raggruppate in:
- o incentivi all'assunzione, ossia benefici finanziari concessi ai datori di lavoro che assumono giovani;
 - o misure di mantenimento del posto di lavoro, volte a mantenere i giovani nel mondo del lavoro;
 - o altre politiche attive del mercato del lavoro (ad esempio, miglioramento delle competenze, accompagnamento al lavoro, sostegno alla partecipazione a programmi di formazione professionale).
- 55** La Commissione non dispone di un registro dei fondi dell'UE assegnati dagli Stati membri alle diverse misure né del numero di giovani che partecipano a ciascuna di esse, e non ha condotto un'analisi dettagliata per confrontare l'impatto dei diversi tipi di sostegno.
- 56** Nei due programmi dei Land tedeschi esaminati dagli auditor della Corte, i finanziamenti 2014-2020 nell'ambito del codice d'intervento 103 hanno sostenuto principalmente la partecipazione alla formazione professionale. In Spagna, circa la metà della spesa dei due programmi esaminati era destinata a incentivi all'assunzione e a sistemi di mantenimento del posto di lavoro, con importi consistenti spesi anche per il miglioramento delle competenze e per le varie misure di attivazione e inclusione. In Italia, i programmi selezionati dagli auditor della Corte si concentravano principalmente sugli incentivi all'assunzione, in particolare nell'ambito di REACT-EU, mentre finanziamenti significativi nell'ambito dell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile sono stati destinati anche al miglioramento delle competenze e all'accompagnamento al lavoro.

Gli incentivi all'assunzione da soli non sono sufficienti per affrontare efficacemente la disoccupazione giovanile

57 Gli incentivi all'assunzione possono essere motivati da²¹:

- ragioni economiche, quando mirano a stimolare la domanda complessiva di lavoro e la creazione di posti di lavoro;
- ragioni sociali, quando mirano a sostenere l'occupazione per gruppi specifici che potrebbero essere svantaggiati sul mercato del lavoro, compensando la minore produttività iniziale per promuovere una distribuzione più inclusiva dei posti di lavoro;
- miglioramento delle competenze, quando mirano a migliorare le competenze e l'occupabilità dei lavoratori, ad esempio combinando sovvenzioni e formazione professionale per rispondere al fabbisogno di competenze sia dei datori di lavoro che dei lavoratori.

Nella pratica, molti incentivi all'assunzione riflettono una combinazione di questi obiettivi piuttosto che rientrare perfettamente in un'unica categoria.

58 Gli Stati membri concepiscono incentivi all'assunzione in termini di gruppi destinatari e risultati da conseguire. Tali incentivi dovrebbero essere attentamente mirati per aumentare le possibilità che raggiungano gli obiettivi desiderati. Già nel 2013 il Consiglio aveva raccomandato di utilizzare incentivi salariali e per le assunzioni mirati e ben strutturati per incoraggiare i datori di lavoro a creare nuove opportunità per i giovani²². Per quanto riguarda gli incentivi all'assunzione selezionati, la Corte ha verificato in che misura gli Stati membri li avessero concepiti con l'obiettivo di garantire l'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro, verificando anche se fosse a tutti chiaro quando un giovane possa essere considerato "inserito con successo" (cfr. paragrafi [60-74](#)).

²¹ *Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe*, EEPO Review (2014).

²² Garanzia per i giovani, punto 17.

59 L'efficacia e l'efficienza delle politiche attive del mercato del lavoro, compresi gli incentivi all'assunzione, dipendono in larga misura dal modo in cui queste sono concepite e attuate. Se non ben concepiti, gli incentivi all'assunzione possono comportare uno spreco di denaro pubblico, in particolare se i posti di lavoro sovvenzionati sarebbero stati comunque creati o mantenuti (noto come "effetto inerziale") o se le sovvenzioni inducono semplicemente i datori di lavoro ad assumere o mantenere determinati lavoratori invece di altri (noto come "effetti di spostamento")²³. La Corte ha verificato in che misura gli Stati membri abbiano messo in atto misure di salvaguardia per ridurre il rischio di effetto inerziale per gli incentivi all'assunzione selezionati (cfr. paragrafi [75-81](#)).

Gli incentivi all'assunzione controllati dalla Corte non sono sempre stati concepiti per garantire posti di lavoro sostenibili per i giovani

60 Riflettendo la logica economica, i sussidi all'assunzione generalizzati, insieme ai regimi di mantenimento dei posti di lavoro (cfr. esempio nel [riquadro 3](#)), possono fungere da risposta rapida in caso di crisi economica. In entrambi i casi, la priorità durante le crisi (come quella causata dalla pandemia di COVID-19) è sostenere la domanda di lavoro ed evitare una più profonda contrazione dell'economia, contribuendo a preservare o creare posti di lavoro a breve termine.

²³ *European Semester: thematic factsheet – Active labour market policies – 2017*, pag. 9.

Riquadro 3

Regimi di mantenimento dei posti di lavoro in Spagna durante la pandemia di COVID-19

In Spagna, la Corte ha esaminato un regime di lavoro a breve termine (*Expedientes de Regulación Temporal de Empleo – ERTE*). La misura era rivolta ai giovani che lavoravano per imprese che avevano sospeso i contratti o ridotto l'orario di lavoro per evitare licenziamenti di personale durante la pandemia. L'incentivo è andato a giovani lavoratori dipendenti che si erano precedentemente registrati e avevano ricevuto sostegno dal sistema di garanzia per i giovani. L'incentivo è stato concesso durante il periodo di validità dell'ERTE. L'ERTE è stato concepito e attuato come sostegno una tantum in caso di crisi ed è un esempio di come i fondi dell'UE possano essere utilizzati per rispondere a esigenze specifiche in modo flessibile e agile.

La [Banca centrale di Spagna ha analizzato](#) il regime ERTE nel 2022 e ha riscontrato che, se confrontata con quella di lavoratori con caratteristiche simili ma inattivi o disoccupati e non coperti dall'ERTE, la possibilità di tornare al lavoro era complessivamente migliore per i lavoratori che avevano beneficiato dell'ERTE. Tuttavia, ha anche avvertito che l'efficacia dell'ERTE diminuiva con il passar del tempo, in particolare per alcuni gruppi come i lavoratori più giovani, quelli con contratti a tempo determinato e i dipendenti di specifici settori dei servizi, e che quindi il regime potrebbe non essere adatto al sostegno a lungo termine.

- 61** In una prospettiva a più lungo termine, se i posti di lavoro vengono creati solo per il periodo in cui è concessa la sovvenzione, il beneficio complessivo viene ridotto, anche se l'esperienza può comunque migliorare l'occupabilità dei lavoratori coinvolti²⁴.
- 62** Nel 2021 la Commissione ha raccomandato²⁵ che gli incentivi all'assunzione contengano garanzie adeguate per far sì che i nuovi posti di lavoro creati siano sostenibili e vengano mantenuti dopo la fine degli incentivi, con una graduale eliminazione del sostegno nel tempo. In genere dovrebbero includere una forte componente di formazione sul posto di lavoro che sia in linea con i bisogni del mercato del lavoro e con la specifica situazione del mercato del lavoro a livello territoriale.

²⁴ [European Semester: thematic factsheet – Active labour market policies – 2017](#), pag. 9.

²⁵ Raccomandazione (UE) 2021/402 della Commissione, paragrafo 6.

63 A tal fine, gli Stati membri potrebbero adottare le seguenti azioni:

- valutare la situazione del mercato del lavoro, comprese le esigenze dei datori di lavoro, e adattare gli incentivi di conseguenza;
- combinare gli incentivi all'assunzione con altre politiche attive del mercato del lavoro, come la formazione, per migliorare l'occupabilità dei giovani;
- elaborare meccanismi per incoraggiare i datori di lavoro a trattenere i lavoratori dopo la fine della sovvenzione.

64 Strumenti quali il *sistema informativo Excelsior* in Italia, lo *IAB Beruf-Struktur-Entwicklung* in Germania o l'unità del servizio pubblico spagnolo per l'impiego denominata *Observatorio de las Ocupaciones* (*riquadro 4*) forniscono informazioni pertinenti alle autorità nazionali e ai portatori di interessi sul mercato del lavoro.

Riquadro 4

Strumenti per fornire informazioni sul mercato del lavoro in Germania, Spagna e Italia

In Germania, il dipartimento statistico della *Bundesagentur für Arbeit* pubblica regolarmente informazioni generali sul mercato del lavoro, comprese statistiche sui posti vacanti registrati e sull'andamento dell'occupazione e della disoccupazione, e un'analisi annuale della carenza di competenze. Queste informazioni sono integrate da previsioni a più lungo termine del mercato del lavoro che comprendono l'andamento della domanda e dell'offerta, derivate principalmente dal monitoraggio delle competenze condotto dal [progetto QuBe](#). Inoltre, l'*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung* fornisce risultati di ricerca selezionati sul mercato del lavoro.

In Spagna, l'*Observatorio de las Ocupaciones* riferisce regolarmente sui cambiamenti delle attività economiche e dei posti di lavoro. L'obiettivo è anticipare e rispondere alle sfide e alle esigenze del mercato del lavoro. L'Osservatorio stila tra l'altro relazioni sul mercato del lavoro a livello nazionale e regionale, tendenze occupazionali nelle professioni che registrano risultati migliori e informazioni sull'occupazione per specifici sottogruppi di popolazione, ad esempio i giovani²⁶. Questa relazione non contiene una valutazione specifica delle esigenze dei datori di lavoro. I dati sui giovani non sono sempre suddivisi per fasce d'età.

L'Italia basa la sua analisi delle esigenze del mercato del lavoro sulle informazioni provenienti dal [sistema informativo Excelsior](#), un progetto promosso dalle camere di commercio italiane in collaborazione con il ministero del Lavoro e delle politiche sociali e l'UE. Istituito nel 1997, questo sistema monitora le prospettive occupazionali e i fabbisogni professionali, formativi e di competenze delle imprese italiane. Ad esempio, l'ultimo documento di previsione (per il periodo 2024-2028) indica un elevato fabbisogno di personale con una qualifica di istruzione terziaria in materie STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica), per il quale si prevede peraltro una carenza significativa: nel complesso, ogni anno sono necessari da 17 000 a 26 000 giovani in più con questo tipo di qualifica²⁷.

- 65** Sebbene siano disponibili strumenti per valutare la situazione e il fabbisogno del mercato del lavoro, la Corte ha riscontrato che gli incentivi all'assunzione per i giovani non erano mirati, ma generalmente applicati in modo uniforme in tutti i settori economici, con pochissime esclusioni (cfr. esempio nel [riquadro 5](#)).

²⁶ [Informe Jóvenes y mercado del trabajo](#), una relazione sul mercato del lavoro giovanile.

²⁷ [Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine \(2024-2028\)](#), pag. 46.

Riquadro 5

In Italia, prima, durante e dopo la pandemia di COVID-19 erano disponibili incentivi all'assunzione per i giovani per la maggior parte dei settori

Esonero Giovani under 36 era un incentivo finanziato dallo IOG, che consentiva di ridurre del 50 % i contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati che assumevano dipendenti di età inferiore a 36 anni nel periodo 2019-2020. Nel 2021 l'esenzione è salita al 100 %, o fino a 6 000 euro all'anno per tre-quattro anni (a seconda della regione), con finanziamenti di REACT-EU e successivamente dell'FSE+.

In linea con precedenti misure analoghe, *Esonero Giovani* offriva incentivi alla maggior parte dei settori, escludendo solo il settore finanziario e i datori di lavoro domestico. Gli incentivi all'assunzione per il periodo 2024-2025, finanziati dall'FSE+, presentavano caratteristiche simili ed estendevano l'ammissibilità ai lavoratori del settore finanziario.

- 66** Nei settori che si trovano ad affrontare gravi carenze di competenze, l'ostacolo principale è la limitata offerta di candidati qualificati, che non può essere affrontata solo attraverso incentivi all'assunzione. Inoltre, nei mercati del lavoro in cui vi è scarsa offerta di lavoratori qualificati, le sovvenzioni per l'assunzione di manodopera qualificata offrono una chiara illustrazione degli effetti inerziali (paragrafo 59): quando vi è già una forte domanda, buona parte delle assunzioni sovvenzionate avrebbe comunque luogo, anche indipendentemente dall'intervento.
- 67** Se i candidati sono disponibili a lavorare, ma mancano di esperienza o devono migliorare le proprie competenze, è possibile ricorrere a incentivi finanziari che incoraggino i datori di lavoro ad assumere e ad investire nella formazione. In questi contesti di miglioramento del livello delle competenze, gli incentivi all'assunzione devono includere una forte componente di formazione, sia per migliorare la futura occupabilità dei beneficiari che per contribuire ad affrontare il divario di competenze. Sebbene la Corte abbia individuato misure volte a migliorare l'occupabilità dei giovani e a ridurre il divario di competenze, gli incentivi all'assunzione esaminati non erano subordinati all'offerta di attività di formazione obbligatorie e di sviluppo delle competenze (cfr. esempio nel riquadro 6).

Riquadro 6

Gli incentivi all'assunzione non erano generalmente subordinati all'offerta di formazione e allo sviluppo delle competenze

Su richiesta della Commissione, il programma italiano FSE+ 2021-2027 *Giovani, Donne e Lavoro* riconosce che *“Nel definire gli interventi si terrà conto [...] della necessità di sviluppare le competenze dei giovani nei settori economici maggiormente interessati dalla transizione verde e climatica, quali ad esempio: i trasporti sostenibili, la gestione di rifiuti e risorse idriche, le costruzioni, il sistema energetico”*.

In Italia, i servizi per l'impiego sia pubblici che privati possono indirizzare un giovane verso misure di formazione finanziate dall'UE se non riescono a trovare subito un lavoro adeguato, e il programma comprende misure per facilitare la riqualificazione e il miglioramento delle competenze dei lavoratori, compresa la compensazione salariale per i lavoratori durante la partecipazione alla formazione. Tuttavia, non esistono disposizioni che subordinino gli incentivi all'assunzione allo sviluppo delle necessarie competenze.

68 Gli incentivi all'assunzione dovrebbero includere anche meccanismi che incoraggino i datori di lavoro ad aumentare l'occupazione netta e a trattenere i lavoratori dopo la fine della sovvenzione. Nel 2017²⁸, al fine di aumentare la probabilità che gli incentivi all'assunzione portino a un'occupazione duratura, la Commissione ha sottolineato l'utilità di introdurre condizioni e verificare se:

- il giovane a cui è concesso il sostegno è ancora impiegato in un dato momento (periodo di mantenimento) dopo la fine della sovvenzione;
- il datore di lavoro realizza una creazione netta di posti di lavoro.

69 In Spagna, gli incentivi all'assunzione per i giovani finanziati dall'FSE/IOG hanno talvolta fornito sostegno più a lungo per i contratti a tempo indeterminato. Ad esempio, il *Programa Empleo Joven* era una misura che cofinanziava i contratti dei giovani lavoratori per sei mesi in caso di contratti a tempo determinato o fino a 12 mesi in caso di contratti a tempo indeterminato. Il programma non richiedeva però alcun periodo minimo di mantenimento del posto successivamente. Nell'ambito dell'FSE+, dal 2021 per determinate misure è richiesto un periodo minimo di mantenimento fino a 24 mesi, in linea con una riforma del piano per la ripresa e la resilienza della Spagna (*riquadro 7*).

²⁸ *European Semester thematic factsheet – Active labour market policies*, 2017.

Riquadro 7

Periodo di mantenimento e contratti a tempo indeterminato in Spagna

Il piano per la ripresa e la resilienza della Spagna comprendeva la “**Componente 23. Nuove politiche pubbliche per un mercato del lavoro dinamico, resiliente e inclusivo**”. Questa componente riguardava le riforme di semplificazione dei contratti, l’opzione predefinita costituita dai contratti a tempo indeterminato per promuovere l’occupazione stabile (riforma 4) e la modernizzazione delle politiche attive per l’occupazione e la razionalizzazione del sistema di incentivi (riforma 7). Il regio decreto legge spagnolo 32/2021 ha limitato il ricorso ai contratti a tempo determinato.

Il programma spagnolo per l’occupazione giovanile dell’FSE+ comprendeva la “**Misura 5.A.08 Incentivi per l’assunzione permanente di giovani che non lavorano né seguono un percorso scolastico o formativo**”. Si trattava di un pagamento forfettario per incoraggiare l’assunzione in corso di giovani. A seguito delle suddette riforme del mercato del lavoro, l’occupazione doveva essere mantenuta fino a 24 mesi dopo la fine dei benefici del programma.

- 70** In Italia, una delle misure esaminate dagli auditor della Corte prevedeva solo incentivi per i contratti a tempo indeterminato, senza imporre però un periodo minimo di mantenimento dopo la fine del sostegno dell’UE. Nel tentativo di garantire la creazione netta di posti di lavoro ed evitare effetti di spostamento, la misura comprendeva anche disposizioni per escludere i datori di lavoro che, entro un determinato periodo prima e dopo l’assunzione, licenziavano singoli lavoratori o effettuavano licenziamenti collettivi che incidevano su posizioni simili a quelle sovvenzionate.
- 71** La Corte ha inoltre osservato che in alcuni casi le persone lasciavano posti di lavoro sovvenzionati prima della fine dei finanziamenti. Nel nostro (piccolo) campione di giovani sostenuti dal *Programa Empleo Joven – La Caixa* in Spagna, due giovani su dieci avevano abbandonato la misura prima della sua conclusione. Analogamente, nel caso dell’*Incentivo Occupazione NEET 2018-2019* in Italia, a 24 mesi di distanza dall’avvio del contratto di lavoro circa un quarto dei contratti era terminato per dimissioni del lavoratore²⁹. Le misure non richiedevano alcun colloquio di uscita con i servizi per l’impiego in cui si potessero far presenti le potenziali difficoltà in modo da migliorare la concezione di tali misure in futuro.

²⁹ *Incentivi all’assunzione Garanzia Giovani. Un’analisi valutativa*. Collana Focus Anpal n°105, pag. 15.

Non è chiaro quando un giovane può essere considerato inserito con successo nel mercato del lavoro

72 Nel 2017 la rete europea dei servizi pubblici per l'impiego ha sviluppato un [kit di strumenti](#) per i servizi pubblici per l'impiego al fine di assisterli nell'elaborazione e nell'attuazione del loro approccio all'inserimento sostenibile. Tale kit indica tre dimensioni da considerare nel definire l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro:

- inserimento nell'**occupazione a lungo termine**, che si concentra sul volume di lavoro per la durata dell'occupazione;
- inserimento in **un'occupazione che rappresenta un avanzamento di carriera**, che si concentra sulla qualità degli abbinamenti tra domanda e offerta di lavoro;
- **l'occupabilità delle persone in cerca di lavoro**, ossia la misura in cui le loro competenze sono in linea con le richieste del mercato del lavoro.

73 Il kit di strumenti è destinato ad aiutare la concezione e l'attuazione di misure di inserimento nel mercato del lavoro, ma il suo utilizzo non è obbligatorio. La Corte ha riscontrato che gli Stati membri visitati dagli auditor della Corte non avevano una definizione chiara di *"inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro"* nelle tre dimensioni summenzionate nei loro programmi operativi.

74 Se non è chiaro esattamente quando un giovane possa dirsi inserito con successo nel mercato del lavoro, vi è il rischio che i fondi dell'UE a sostegno dell'occupazione giovanile siano assegnati ed utilizzati senza perseguire obiettivi sufficientemente specifici e misurabili. In pratica, questo può rendere più difficile progettare un sostegno efficace come gli incentivi all'assunzione e i risultati possono essere più difficili da misurare (vedi anche paragrafi [47-51](#)).

Gli incentivi all'assunzione sono soggetti a effetto inerziale, il che può portare a risultati inefficienti

75 Una valutazione del 2023 condotta in Spagna (Catalogna) sull'attuazione e dell'impatto degli incentivi all'assunzione per i giovani ha rilevato che gli incentivi all'assunzione non erano stati sufficientemente mirati e ha raccomandato alle autorità di:

- definire la popolazione destinataria dei giovani disoccupati non solo in base all'età, ma anche attraverso altre variabili, quali il livello di istruzione, il genere o periodo di disoccupazione;
- classificare i giovani disoccupati vulnerabili in base a queste variabili e attribuire la priorità in base alla loro vulnerabilità.

- 76** Le raccomandazioni rispecchiavano la logica sociale degli incentivi all'assunzione (paragrafo 57) e avrebbero anche contribuito ad attenuare il rischio di effetto inerziale. Nel 2023 le autorità catalane hanno adottato misure per dare seguito a tali raccomandazioni (*riquadro 8*). Tuttavia, se e in che modo la popolazione destinataria sia adeguatamente identificata e considerata prioritaria dipende in ultima analisi dai criteri stabiliti nell'ambito di ogni singolo invito a presentare proposte di finanziamento.

Riquadro 8

Misure adottate dalla Spagna per dare seguito alle raccomandazioni sugli incentivi all'assunzione

Nel 2023 le autorità catalane hanno rivisto il quadro giuridico degli incentivi all'assunzione (ORDEN EMT/213/2023) a seguito delle raccomandazioni di una valutazione. La decisione relativa ad un invito potrebbe ora stabilire un finanziamento differenziato in base a:

- tipo di misure ammissibili;
- tipo di beneficiari o entità;
- tipo di contratto di lavoro;
- un criterio territoriale, collegato, se del caso, ai dati sulla disoccupazione o
- la situazione occupazionale delle persone destinatarie delle misure.

- 77** Le nuove norme hanno inoltre introdotto un massimale per le sovvenzioni, limitandole all'80 % del costo mensile standard del lavoro per il datore di lavoro, con l'obiettivo esplicito di ridurre il rischio di effetto inerziale. Il massimale fa sì che i datori di lavoro sostengano una parte del costo della manodopera. Ciò riflette il principio fondamentale di spesa pubblica responsabile e limita la spesa pubblica per ogni assunzione. Tuttavia, il massimale non ha contribuito a dare priorità alle persone che verrebbero assunte solo in presenza di un incentivo monetario – come i giovani con un'esperienza lavorativa limitata, qualifiche basse o inattività prolungata – e pertanto non ha affrontato direttamente il rischio di effetto inerziale, vale a dire di sovvenzionare assunzioni che sarebbero comunque state effettuate.

- 78** Le valutazioni dell'Italia per il periodo di programmazione 2014-2020 ³⁰ hanno evidenziato problemi intrinseci negli incentivi all'assunzione, quali l'effetto inerziale e l'effetto di selezione. L'effetto di selezione si verifica quando le imprese utilizzano l'incentivo per assumere giovani che intendevano già assumere, ossia giovani che avrebbero probabilmente trovato un lavoro indipendentemente dall'incentivo. Le valutazioni raccomandavano di adeguare i criteri di ammissibilità e gli importi delle sovvenzioni per allinearli meglio all'occupabilità dei giovani che beneficiano del sostegno sulla base di indicatori sia quantitativi che qualitativi. Sebbene il programma 2021-2027 prevedesse disposizioni in tal senso, gli incentivi all'assunzione successivi³¹ hanno semplicemente replicato le misure precedenti e non hanno quindi soddisfatto questa aspettativa. Anche le categorie di soggetti portatori di interessi³² hanno raccomandato di dirigere meglio gli sforzi verso le persone più bisognose, ma il loro invito non è stato accolto in fase di attuazione.
- 79** Per offrire incentivi mirati occorrono non solo norme adeguate, ma anche controlli opportuni che garantiscano che le norme sono correttamente applicate. Nel corso dei propri audit annuali di conformità, la Corte ha richiamato l'attenzione su diversi problemi nel controllo delle condizioni di ammissibilità per i giovani destinatari del sostegno (paragrafo **11** dell'*allegato I*). La Commissione ha anch'essa individuato determinate criticità nei propri audit e richiesto azioni correttive. Anche se l'inammissibilità non indica necessariamente la presenza di un effetto inerziale, segnala comunque potenziali debolezze dei controlli sulle norme volte rendere il sostegno mirato a destinatari specifici.
- 80** Gli effetti inerziali sono intrinsecamente difficili da misurare; è necessario stabilire, o quanto meno stimare, quello che i datori di lavoro e i lavoratori avrebbero fatto in assenza di incentivi. A parità di altre condizioni, maggiore è l'occupabilità di un giovane, maggiore è il rischio di effetto inerziale.

³⁰ *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*. Collana Focus Anpal n° 105.

³¹ Decreto-legge 7 maggio 2024, n. 60, articolo 2.

³² Dipartimento per le politiche di coesione, Programmazione della politica di coesione 2021-2027, Tavolo 4 "Un'Europa più sociale" – Sintesi degli esiti del confronto partenariale (gennaio 2020). Documento disponibile su opencoesione.gov.it.

81 Le autorità italiane hanno calcolato un indicatore che misura l'occupabilità dei giovani iscritti alla garanzia per i giovani e che riflette la loro distanza dal mercato del lavoro (*indice di profilazione*³³). Questo indicatore è calcolato prima dell'attuazione di qualsiasi misura. Il confronto tra questo indicatore per coloro che hanno poi beneficiato di sovvenzioni all'assunzione nel periodo 2015-2019 e quelli che non ne hanno beneficiato mostra che i primi erano più occupabili già in partenza, in particolare perché avevano, in media, più esperienza lavorativa precedente³⁴. Ciò denota la presenza di un effetto inerziale. Tuttavia, anche quando un posto di lavoro sarebbe stato creato senza un incentivo all'assunzione, l'incentivo potrebbe comunque aver contribuito a condizioni contrattuali più favorevoli³⁵, come la stipula di un contratto a tempo indeterminato in base alle norme che disciplinano l'incentivo anziché un contratto a tempo determinato.

L'accompagnamento al lavoro e il sostegno alla formazione professionale facilitano l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro

82 Anche altre misure finanziate dall'UE non direttamente collegate a un'offerta di lavoro possono sostenere l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. In linea con la garanzia per i giovani rafforzata, queste dovrebbero, per quanto possibile, essere adattate ai giovani che ricevono il sostegno. Queste assumono spesso la forma delle cosiddette misure di attivazione: orientamento personalizzato, pianificazione di azioni individuali e sostegno per la formazione, compresa la formazione professionale. Queste misure di sostegno sono strumenti importanti per le autorità nazionali. Possono essere un primo passo necessario per individuare un'offerta di lavoro adeguata o possono aumentare l'occupabilità di una persona quando non può essere individuata un'offerta di lavoro. La Corte ha verificato in che modo tali misure abbiano favorito l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

83 I tre Stati membri controllati dalla Corte hanno sostenuto i giovani attraverso diversi tipi di politiche attive del mercato del lavoro (paragrafo 56) e l'audit ha analizzato alcune di queste. Ove possibile, la Corte ha analizzato la situazione occupazionale dei partecipanti sostenuti da tali misure.

³³ *La Garanzia Giovani rafforzata e le Politiche attive di sostegno dell'occupazione giovanile* – Primo rapporto di monitoraggio, INAPP, giugno 2025.

³⁴ *Incentivi all'assunzione Garanzia Giovani. Un'analisi valutativa*. Collana Focus Anpal n°105, pag. 9.

³⁵ *Ibid.*, pag. 51.

- 84** In Italia è stata valutata una misura di “*accompagnamento al lavoro*” (*riquadro 9*) che aiuta i giovani a trovare un lavoro definendo un percorso personalizzato. Questa misura può essere o meno accompagnata da altre politiche attive del mercato del lavoro, come gli incentivi all’assunzione.

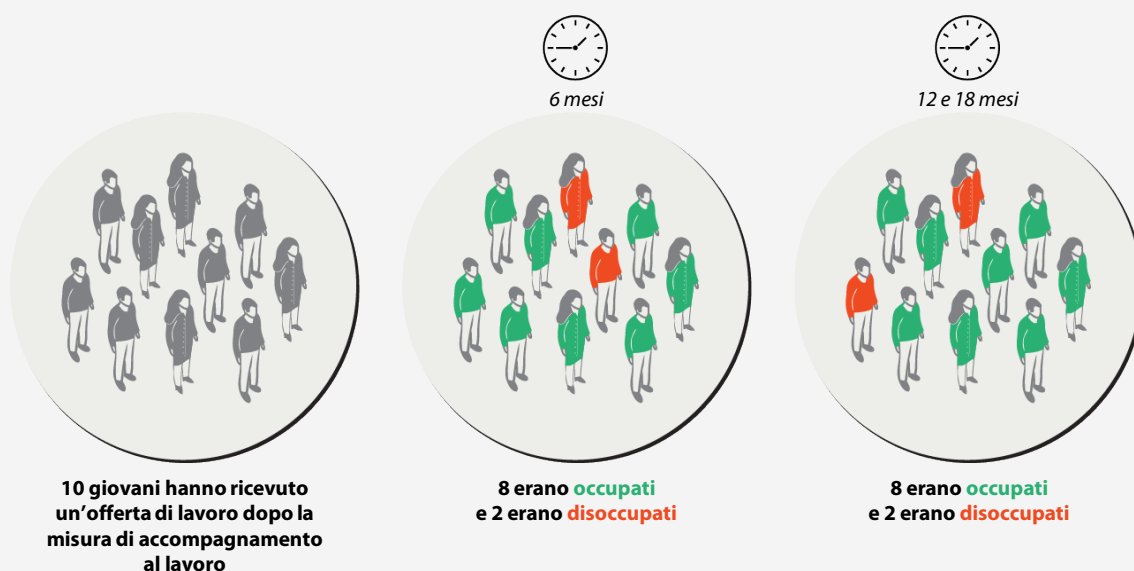
Riquadro 9

L'accompagnamento al lavoro come mezzo per aiutare i giovani ad accedere al mercato del lavoro in Italia

Esaminando la situazione occupazionale dei giovani che hanno ricevuto un accompagnamento al lavoro nell'ambito del **programma operativo italiano per l'occupazione giovanile (Iniziativa occupazione giovani)**, coloro che ne hanno usufruito hanno, in media, tassi di occupazione più elevati rispetto a quelli che non avevano beneficiato di alcuna misura di accompagnamento³⁶.

Al 31 dicembre 2022, 804 868 giovani avevano completato una o più misure nell'ambito di questo programma. Di questi partecipanti, 534 474 (66,4 %) erano occupati. Esaminando nel dettaglio i tipi di misure, i tassi di occupazione più elevati sono stati registrati per gli incentivi all'assunzione (76,8 %) e per l'accompagnamento al lavoro come misura a sé stante (76,6 %), ossia non seguita da altre politiche attive del mercato del lavoro³⁷. Sebbene la partecipazione a una di queste misure non garantisse un'offerta di lavoro, i prestatori di servizi per l'impiego sono stati rimborsati solo se un posto di lavoro è stato garantito, con un importo di rimborso variabile in base al tipo di contratto (più elevato per i contratti a tempo indeterminato).

A fini illustrativi, la Corte ha analizzato la situazione di 10 giovani che avevano ricevuto un'offerta di lavoro nell'ambito di questa misura dopo 6, 12 e 18 mesi che questi avevano iniziato a lavorare. I risultati sono illustrati nell'immagine qui sotto.



Fonte: Corte dei conti europea.

³⁶ *Garanzia giovani in Italia*. Collana Focus Anpal n° 92, sezione 3.2.

- 85** In Spagna, la registrazione alla garanzia per i giovani ha consentito ai NEET di accedere a una serie di misure di assistenza, quali orientamento personalizzato e pianificazione di azioni individuali, compresi regimi di sostegno individuali su misura. Nella propria [relazione annuale sull'esercizio 2021](#),³⁸ la Corte ha segnalato casi in cui i giovani che hanno beneficiato di incentivi all'assunzione sono stati registrati retroattivamente nella garanzia per i giovani, il che significa che non erano stati in grado di sfruttare appieno tutte le prestazioni aggiuntive disponibili nell'ambito della garanzia per i giovani.
- 86** In Germania, la Corte ha sottoposto ad audit tre misure sostenute dall'FSE e da REACT-EU incentrate sulla prevenzione della disoccupazione e/o dell'inattività (cfr. [allegato II](#)). Queste misure hanno aiutato gli studenti a esplorare le diverse opzioni di carriera e li hanno guidati a assumere decisioni consapevoli sulla loro istruzione e carriera futura. Esse hanno offerto percorsi di apprendimento alternativi, come l'apprendistato (per evitare che i giovani pongano fine precocemente all'istruzione formale scolastica e diventino disoccupati), migliorando in tal modo le possibilità di occupazione dal momento che, in Germania, l'apprendistato rappresenta un canale importante per trovare un'occupazione stabile. Tuttavia, le informazioni sulla situazione lavorativa dei partecipanti dopo l'attuazione delle misure erano insufficienti e non era fattibile analizzare tale situazione nei 12 o 18 mesi dopo l'adesione dei giovani alla misura.

I giovani inattivi rimangono difficili da raggiungere

- 87** La [raccomandazione del Consiglio del 2013 che ha istituito la garanzia per i giovani](#) raccomandava strategie e meccanismi per intercettare e coinvolgere i giovani più lontani dal mercato del lavoro, ossia i giovani inattivi. Tale raccomandazione è stata ribadita nel 2020. La Corte ha esaminato le azioni intraprese dalla Commissione e dagli Stati membri per individuare e coinvolgere i giovani in questa situazione ai fini di un loro inserimento nel mercato del lavoro.
- 88** Il tasso dei giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) continua a scendere³⁹. Tuttavia, questa evoluzione positiva non ha riguardato allo stesso modo le due componenti della popolazione NEET, vale a dire i disoccupati e gli inattivi (ossia le persone al di fuori del mercato del lavoro).

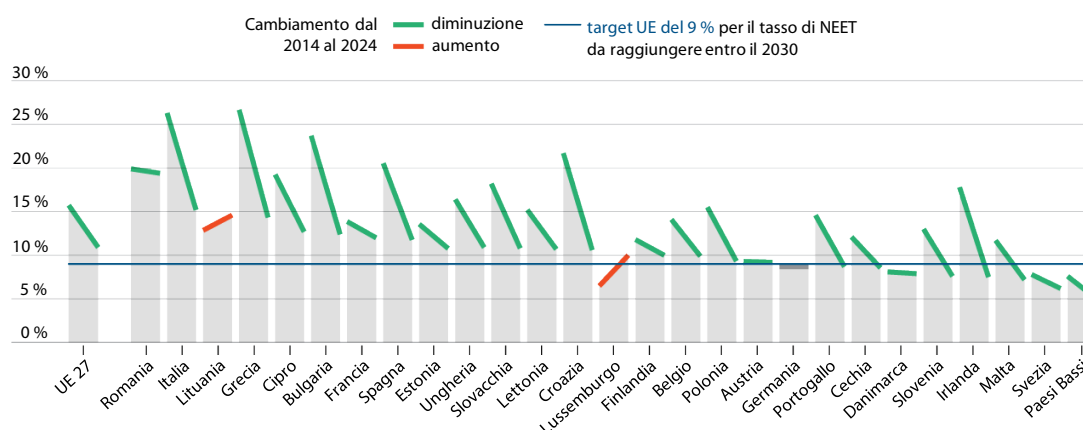
³⁷ [L'attuazione della garanzia giovani in Italia – Un bilancio del periodo maggio 2014-dicembre 2022](#), sezione 3.2 (2023, Collana Biblioteca Anpal, N° 27).

³⁸ [Relazione annuale sull'esercizio finanziario 2021](#), riquadro 5.5.

³⁹ COM(2024) 701.

89 Il tasso complessivo di NEET nell'UE è diminuito di 4,6 punti percentuali tra il 2014 e il 2024, con variazioni da uno Stato membro dell'UE all'altro (*figura 8*). Nel 2024 l'11,1 % dei giovani tra i 15 e i 29 anni nell'UE era NEET, ancora due punti percentuali al di sopra dell'obiettivo del 9 % fissato dal piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali da raggiungere entro il 2030.

Figura 8 | Giovani (tra i 15 e i 29 anni) che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET), 2014 e 2024 (%)

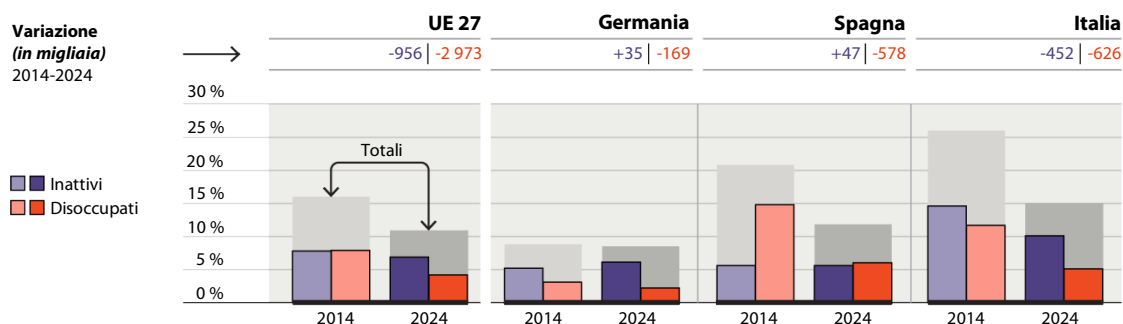


Nota: Ci sono interruzioni nelle serie temporali per Belgio, Bulgaria, Germania, Irlanda, Grecia, Spagna e Francia.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di [dati Eurostat](#) estratti il 14.1.2026.

90 Dall'analisi della Corte sull'intera UE emerge che il miglioramento (3,9 milioni di NEET in meno nel 2024 rispetto al 2014) deriva principalmente dalla riduzione del numero di giovani disoccupati (2,97 milioni) invece che dalla riduzione degli inattivi (0,96 milioni, di cui circa la metà in Italia). La composizione della popolazione dei NEET sta perciò cambiando e comprende una percentuale maggiore di giovani inattivi⁴⁰. Mentre nel 2014, gli inattivi erano il 49,7 % dei giovani NEET, nel 2024, erano saliti al 62,2 %. Questa tendenza può essere osservata in tutti i tre gli Stati membri sottoposti ad audit, con il numero di giovani inattivi addirittura in aumento in Germania e Spagna (cfr. *figura 9* e *allegato III* per la tendenza in tutti i 27 Stati membri). Poiché i giovani inattivi sono spesso più distanti dal mercato del lavoro – per ragioni quali la mancanza di competenze, istruzione o esperienza lavorativa pertinenti, della loro localizzazione geografica o delle barriere sociali come la discriminazione – essi sono anche i più difficili da raggiungere ed inserire.

⁴⁰ SWD(2020) 216, pag. 12.

Figura 9 | Giovani (tra i 15 e i 29 anni) inattivi e disoccupati, 2014 e 2024 (%)

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di [dati Eurostat](#) estratti il 14.1.2026.

91 I NEET inattivi incontrano in genere ostacoli istituzionali all'ingresso nel mercato del lavoro, il che evidenzia la necessità di strategie globali che vadano oltre le sole politiche del mercato del lavoro. Nel 2022 la Commissione ha pubblicato un kit⁴¹ con strumenti e pratiche per sostenere i portatori di interessi nell'utilizzo delle risorse dell'FSE+ per contribuire a inserire le persone inattive nel mondo del lavoro. Il kit di strumenti raccomandava una stretta collaborazione tra portatori di interessi pubblici e privati. Le autorità nazionali potrebbero:

- coinvolgere organizzazioni con esperienza nel fornire sostegno specialistico agli inattivi;
- incoraggiare approcci per intercettare le persone vulnerabili e metterle in contatto i servizi di sostegno;
- continuare a sviluppare tali approcci per incoraggiare le persone vulnerabili a partecipare ai programmi di inserimento nel mercato del lavoro.

92 Nel quadro legislativo 2021-2027 per i finanziamenti dell'UE la Commissione ha inoltre introdotto disposizioni specifiche che impongono agli Stati membri di mettere in atto misure di sensibilizzazione mirate per i giovani⁴². La Garanzia per i giovani rafforzata ha anch'essa sottolineato questo aspetto.

⁴¹ *Improving collaboration to support the integration of long-term unemployed and inactive people*, 2022.

⁴² Regolamento (UE) 2021/1057, articolo 7, paragrafo 6, e regolamento (UE) 2021/1060, allegato IV, condizione abilitante 4.1.

- 93** In Spagna, una seconda valutazione della garanzia per i giovani⁴³ ha suggerito una misura specifica per i giovani inattivi. Ha raccomandato uno sforzo per analizzare le esigenze e raggiungere i giovani che non studiano e che sono classificati come “inattivi”. L’obiettivo era incorporarli nelle misure della garanzia per i giovani, rafforzando in tal modo l’approccio nei confronti dei giovani inattivi, creando canali di accesso a questo gruppo e favorendo la corrispondenza tra le opportunità e le loro esigenze.
- 94** La Spagna ha dato seguito alla raccomandazione espressa nella valutazione ed ha aggiunto una misura nel suo piano “Garanzia per i giovani Plus” (2021) su un migliore coordinamento tra i servizi pubblici per l’impiego e i servizi sociali e giovanili, nonché con altri soggetti che lavorano con i giovani e le loro famiglie⁴⁴. È troppo presto per sapere se questa misura ha raggiunto i risultati attesi.
- 95** In Italia, il programma 2021-2027 esaminato dalla Corte constatava che, secondo le valutazioni della garanzia per i giovani, non si riusciva a raggiungere e coinvolgere a sufficienza i gruppi più vulnerabili e svantaggiati. Il programma aveva pertanto incluso un’azione specifica di sensibilizzazione a tal fine. Tuttavia, ad agosto 2025 la misura non era ancora stata avviata e i finanziamenti ad essa assegnati erano stati notevolmente ridotti (*riquadro 10*).

Riquadro 10

Sono stati ridotti i finanziamenti per la strategia di sensibilizzazione nell’ambito del programma italiano FSE+ 2021-2027 *Giovani, Donne e Lavoro*

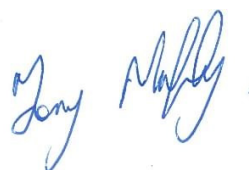
La versione originale del programma *Giovani, Donne e Lavoro* aveva stanziato 500 milioni di euro per le strategie per intercettare i NEET per il periodo 2023-2024, da realizzare entro la fine del 2024. Le misure non erano ancora state avviate al momento dell’audit della Corte nel 2025. L’ultima versione del programma approvata dalla Commissione nell’agosto 2025 indicava un importo complessivo di 150 milioni di euro per tali strategie. L’importo è stato riassegnato ad altre misure a sostegno dell’occupazione giovanile, in particolare gli incentivi all’assunzione, che però non erano strategicamente destinati ad attività di sensibilizzazione.

⁴³ II. EVALUACIÓN DE LA INICIATIVA DE EMPLEO JUVENIL Informe de Evaluación, 2018.

⁴⁴ Misura 8: orientamenti per i giovani inattivi scoraggiati e lontani dal mercato del lavoro, compresi quelli che si trovano in una situazione di esclusione sociale o sono a rischio di esclusione sociale e quelli che percepiscono prestazioni di reddito minimo di sussistenza.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione II, presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 22 aprile 2026.

Per la Corte dei conti europea

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy', with a stylized flourish at the end.

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – L’audit

Disoccupazione giovanile

- 01** La “disoccupazione giovanile” è la disoccupazione che interessa le persone tra i 15 e i 24 anni (nell’ambito della [garanzia per i giovani](#) originaria) o tra i 15 e i 29 anni (nell’ambito della [garanzia per i giovani rafforzata](#)), che sono senza lavoro. È un problema che desta notevole preoccupazione nella maggior parte degli Stati membri, nonostante il costante calo registrato dopo il picco del 2013.
- 02** La lotta alla disoccupazione giovanile è principalmente di competenza delle amministrazioni nazionali e regionali. Tuttavia, l’UE sostiene e, ove necessario, integra l’azione degli Stati membri in questo settore. A livello dell’UE esistono definizioni comuni di “disoccupazione”, “occupazione” e “inattività” ([riquadro 1](#)).

Riquadro 1

Definizioni di “disoccupato” e “inattivo”

Secondo Eurostat e sulla base delle linee guida dell’[Organizzazione internazionale del lavoro](#), un **disoccupato** è una persona:

- o tra i 15 e i 74 anni;
- o non occupata (in base alla definizione di [occupazione](#)) durante una specifica “settimana di riferimento” per le statistiche del mercato del lavoro;
- o disponibile a lavorare, ossia a svolgere un’attività retribuita subordinata o autonoma, entro le due settimane successive alla settimana di riferimento e
- o attivamente alla ricerca di lavoro, che ha cioè svolto un’azione di ricerca di un’occupazione retribuita o autonoma nelle quattro settimane che precedono la settimana di riferimento, o ha trovato un lavoro che inizierà entro al massimo tre mesi dalla fine della settimana di riferimento;

Una **persona inattiva** è:

- o una persona in età lavorativa [al di fuori della forza di lavoro](#), ossia non facente parte della forza di lavoro, e quindi né “occupata” né “disoccupata”. Il termine include le persone che non sono attualmente occupate e quelle non attivamente alla ricerca di un lavoro, ad esempio coloro non sono in grado di lavorare o impegnarsi in attività regolari a causa di malattie prolungate, lavoratori scoraggiati, nonché i bambini in età scolare, gli studenti a tempo pieno e i pensionati.

Fonte: Eurostat e Organizzazione internazionale del lavoro.

Quadro giuridico e strategico

- 03** L’UE condivide con gli Stati membri le responsabilità in materia di occupazione e politica sociale. Le iniziative dell’UE comprendono il coordinamento e il monitoraggio delle politiche nazionali, l’agevolazione dello scambio delle migliori pratiche e l’adozione di norme in materia di diritti dei lavoratori e di sistemi di sicurezza sociale. La politica occupazionale si basa sull’**articolo 3, paragrafo 3 del [trattato sull’Unione europea](#)**.

- 04** In base al [trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#)¹, gli Stati membri e l'UE devono adoperarsi per sviluppare una strategia coordinata a favore dell'occupazione e della promozione di una forza lavoro competente, qualificata, adattabile e di mercati del lavoro in grado di rispondere ai mutamenti economici. L'UE *"contribuisce ad un elevato livello di occupazione promuovendo la cooperazione tra gli Stati membri nonché sostenendone e, se necessario, integrandone l'azione"*². Analogamente, la promozione dell'occupazione è un obiettivo sociale e occupazionale comune condiviso dall'UE e dai suoi Stati membri³.
- 05** La **garanzia per i giovani del 2013** e la **garanzia per i giovani rafforzata del 2020** sono il quadro di riferimento strategico dell'UE per affrontare la disoccupazione giovanile e l'inattività sul mercato del lavoro. La maggior parte degli Stati membri ha avviato i rispettivi sistemi nazionali di garanzia per i giovani già nel gennaio 2014.
- 06** Dal novembre 2017 la garanzia per i giovani è considerata un diritto sociale. Secondo il principio 4 del **pilastro europeo dei diritti sociali ("Sostegno attivo all'occupazione")**, i giovani hanno diritto *"al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato oppure a un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema di istruzione"*. Il piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali del 2021 ha introdotto nuovi obiettivi ambiziosi per i giovani, come la riduzione del tasso di giovani tra i 15 e i 29 anni che non hanno un lavoro, né seguono un percorso scolastico o formativo (NEET) dal 12,6 % (2019) al 9 % entro il 2030.
- 07** I regolamenti REACT-EU e FSE+ richiedono il rispetto della raccomandazione del Consiglio del 2020 sul **rafforzamento della garanzia per i giovani** nel fornire sostegno ai giovani⁴. Ciò implica che il sostegno dovrebbe seguire un approccio personalizzato in termini di profilazione, piani d'azione personalizzati, consulenza, orientamento e tutoraggio. Dovrebbe anche essere tempestivo (ossia avvenire entro quattro mesi dal momento in cui un giovane diventa disoccupato o lascia l'istruzione formale).

¹ Articoli 145 e 146 del [Trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#).

² Ibid., articolo 147.

³ Ibid., articolo 151.

⁴ [Regolamento \(UE\) 2020/2221](#), articolo 92 *ter* e [regolamento \(UE\) 2021/1057](#), articolo 11.

Ruoli e responsabilità

- 08** La politica occupazionale è principalmente di competenza degli Stati membri. Le responsabilità dell'UE in materia di occupazione sono complementari e coperte da una **strategia europea per l'occupazione**. La **figura 1** presenta i ruoli e le responsabilità della Commissione e degli Stati membri.

Figura 1 | Ruoli e responsabilità



Commissione

Attua la **strategia europea per l'occupazione** principalmente nell'ambito del semestre europeo, in particolare attraverso gli orientamenti per l'occupazione, le relazioni comuni sull'occupazione e i programmi nazionali di riforma (fino al 2023), nonché le relazioni per paese e le raccomandazioni specifiche per paese.

Monitora la disoccupazione giovanile attraverso le relazioni per paese del semestre europeo pubblicate nell'ambito del "pacchetto di primavera" e le raccomandazioni specifiche per paese.

La **direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL)** è responsabile, insieme agli Stati membri, della pianificazione dei **finanziamenti** a sostegno dell'occupazione giovanile (FSE, IOG, REACT-EU e FSE+), del monitoraggio dell'attuazione e della valutazione e comunicazione dei risultati e degli esiti.



Stati membri (a livello nazionale e/o subnazionale)

Sono **responsabili dell'attuazione della politica occupazionale**. Nel contesto del coordinamento a livello dell'UE, hanno il compito di elaborare e presentare programmi nazionali di riforma (PNR) annuali e hanno l'obbligo politico di attuare le raccomandazioni specifiche per paese. I parlamenti nazionali sono chiamati a tradurre gli obiettivi generali dell'UE in obiettivi nazionali e ad elaborare i PNR annuali (sostituiti, dal 2024, da piani strutturali di bilancio a medio termine).

Nell'ambito del quadro legislativo della politica di coesione, gli Stati membri **propongono e presentano i programmi operativi** alla Commissione, che li valuta e li approva. Gli Stati membri devono **attuare, monitorare e riferire in merito ai progressi compiuti** e **valutare i risultati** delle misure finanziate dai programmi operativi.

Fonte: Corte dei conti europea.

Informazioni finanziarie chiave

- 09** L'UE sostiene l'occupazione, l'occupabilità e la prevenzione dell'esclusione sociale dei giovani attraverso fondi dell'UE quali FSE/IOG 2014-2020, REACT-EU e FSE+ e JTF 2021-2027 (**tabella 1**).

Tabella 1 | Importo (*in milioni di euro*) dei finanziamenti dell'UE programmati per Stato membro nell'ambito di FSE, REACT-EU, IOG (codice di intervento 103) e FSE+ (settore di intervento 136) per i periodi 2014-2020 e 2021-2027

Stato membro	FSE	REACT-EU	IOG	FSE+	JTF
Belgio	58,5	-	128,8	106,2	-
Bulgaria	66,2	-	110,6	292,9	-
Cechia	-	-	27,2	38,7	1,1
Germania	489,5	47,4	-	541,1	20,7
Estonia	-	-	-	8,8	-
Irlanda	-	-	136,3	15,7	-
Grecia	-	-	512,4	686,8	23,0
Spagna	411,7	192,8	2 784,5	1 877,4	2,9
Francia	237,6	33,3	964,5	988,0	-
Croazia	64,2	-	206,3	279,2	-
Italia	738,7	1 234,7	1 880,2	2 691,2	-
Cipro	5,3	-	36,3	28,0	-
Lettonia	-	-	58,0	19,0	-
Lituania	17,5	-	63,6	43,7	-
Lussemburgo	5,6	-	-	1,4	-
Ungheria	503,8	-	99,5	447,7	-
Malta	4,8	-	-	6,0	-
Paesi Bassi	-	-	-	-	24,5
Polonia	1 179,4	-	539,4	552,9	-
Portogallo	-	-	460,3	951,2	-
Romania	136,3	-	303,2	673,5	-

Stato membro	FSE	REACT-EU	IOG	FSE+	JTF
Slovenia	73,0	-	18,4	9,9	-
Slovacchia	-	-	172,3	284,0	10,2
Finlandia	-	-	-	20,4	-
Svezia	158,5	-	88,3	-	-
Totale	4 150,5	1 508,2	8 590,1	10 564,0	82,3

Note: Danimarca e Austria non hanno programmato alcun finanziamento a titolo del codice d'intervento 103 e del settore d'intervento 136. I contributi dell'UE figurano senza il cofinanziamento da parte degli Stati membri. I dati per il periodo 2014-2020 non includono il Regno Unito. I dati dell'FSE non includono REACT-EU, che è presentato separatamente. I dati disponibili sulla piattaforma di dati sulla coesione tengono conto degli aggiornamenti dei programmi fino al dicembre 2023 per FSE, REACT-EU e IOG e fino a ottobre 2025 per FSE+. La Corte ha esaminato i dati aggiornati relativi ai dieci programmi operativi selezionati ai fini del presente audit e ha individuato una successiva revisione significativa per uno di essi (in Italia), che è rispecchiata da dati presentati.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati estratti dalla piattaforma di dati sulla coesione il 10.2.2026 e da SFC nel gennaio 2026.

Estensione e approccio dell'audit

- 10** L'obiettivo dell'audit della Corte era esaminare in che modo l'UE abbia contribuito a supportare l'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro. La Corte ha valutato in che modo FSE/IOG, REACT-EU e FSE+ abbiano sostenuto gli sforzi degli Stati membri volti a offrire ai giovani posti di lavoro a lungo termine. Per quanto riguarda l'FSE+, a causa della sua lenta attuazione, la Corte si è concentrata principalmente sul quadro legislativo e sull'impostazione delle misure a sostegno dell'occupazione giovanile. L'audit ha riguardato il periodo fino al dicembre 2025. Il JTF non è stato oggetto del presente audit.
- 11** L'audit della Corte integra i [lavori svolti in precedenza](#) sulla disoccupazione giovanile, anche nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità della Corte⁵, e fornisce informazioni sull'uso dei finanziamenti dell'UE disponibili durante i periodi di programmazione 2014-2020 e 2021-2027.

⁵ Cfr., ad esempio, riquadro 5.5 della [relazione annuale della Corte sull'esercizio 2019](#); riquadri 5.2 e 5.5 della [relazione annuale della Corte sull'esercizio 2021](#); riquadri 6.9 e 6.11 [relazione annuale della Corte sull'esercizio 2023](#).

12 Nel quadro dell'audit, la Corte ha analizzato:

- in che modo la Commissione ha aiutato gli Stati membri a migliorare la situazione occupazionale dei giovani utilizzando strategie, politiche e finanziamenti specifici a titolo dei programmi operativi del periodo 2014-2020 per l'FSE/IOG (compreso REACT-EU) e del periodo 2021-2027 per l'FSE+, e in che modo ne ha monitorato i risultati;
- se le misure finanziate dall'UE e sostenute dall'FSE/IOG (compreso REACT-EU) e dall'FSE+ abbiano facilitato l'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro, includendo i gruppi più vulnerabili.

13 I dettagli sulle fonti probatorie analizzate dagli auditor della Corte e sull'approccio di audit adottato dalla Corte sono illustrati nella *figura 2*. La *metodologia di audit* è conforme ai principi internazionali di audit dell'Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo (INTOSAI).

Figura 2 | Fonti di elementi probatori e approccio di audit

Documenti



Quadro giuridico applicabile, documenti di lavoro dei servizi della Commissione, documenti strategici pertinenti dell'UE, programmi selezionati FSE/IOG, REACT EU e FSE+, relazioni e valutazioni della Commissione e degli Stati membri e relazioni dei portatori di interessi (ad esempio, documenti di sintesi dei sindacati e altre relazioni delle agenzie dell'UE Eurofound e CEDEFOP, nonché la rete Eurydice di dati sui sistemi d'istruzione europei).

Dati



Dati provenienti da fonti diverse, principalmente dalla Commissione, da Eurostat, dalla piattaforma di dati aperti sulla coesione e dalle autorità nazionali.

Visite di audit presso la Commissione e gli Stati membri



Gli auditor della Corte hanno intervistato funzionari dell'UE coinvolti principalmente nella pianificazione e/o nell'attuazione dell'FSE/IOG, di REACT-EU e dell'FSE+.

Per l'audit svolto a livello degli Stati membri, gli auditor della Corte hanno visitato la **Germania**, la **Spagna** e l'. Gli Stati sono stati selezionati tenendo conto degli importi stanziati dall'FSE/IOG e REACT-EU 2014-2020 per l'inserimento sostenibile dei giovani nel mercato del lavoro (sulla base del codice d'intervento 103), nonché includendo gli Stati membri con un tasso di disoccupazione giovanile sia alto che contenuto. Gli auditor della Corte hanno avuto colloqui con:

- ministeri responsabili delle politiche per l'occupazione giovanile e autorità di gestione dei programmi selezionati FSE/IOG (compreso REACT-EU) e FSE+;
- servizi pubblici per l'impiego nazionali/regionali;
- coordinatori della garanzia per i giovani;
- altre autorità nazionali e regionali e organismi di attuazione coinvolti nel fornire sostegno all'occupazione giovanile.

Hanno inoltre consultato le associazioni dei datori di lavoro e i sindacati di ciascuno dei tre Stati membri.

Gli auditor hanno esaminato un campione di dieci programmi operativi FSE/IOG e FSE+, nonché di nove misure pertinenti (allegato II) finanziate dall'FSE/IOG (compreso REACT-EU), tre in ciascuno Stato membro selezionato per l'audit della Corte. Tali misure sono state selezionate considerando gli importi più elevati assegnati.

90 casi singoli



Gli auditor della Corte hanno esaminato 30 casi singoli per Stato membro, vale a dire i giovani che hanno ricevuto sostegno nell'ambito delle misure selezionate, per valutare se tale sostegno avesse consentito loro mantenere un'occupazione dopo 18 mesi. Questi giovani sono stati selezionati tra quelli che hanno ricevuto sostegno dal 2018 in poi.

Allegato II – Misure sottoposte ad audit nei tre Stati membri selezionati

Programma operativo	Misura sottoposta ad audit	Fonte di finanziamento	Importo totale assegnato (in euro)	Tipo di misura	Descrizione sintetica
GERMANIA					
2014DE05SFOP010 – <i>Operationelles Programm Nordrhein-Westfalen</i>	<i>Kurs auf Ausbildung</i>	REACT-EU	37 444 328 (progetti controllati: 9 822 542)	Altre politiche attive a favore del mercato del lavoro	Il <i>Kurs auf Ausbildung</i> nella Renania settentrionale-Vestfalia è stato progettato per sostenere i giovani che erano a rischio di abbandono scolastico o che avevano già abbandonato la scuola. La misura ha fornito ai giovani sostegno e consulenza affinché potessero passare con successo a programmi di formazione professionale o di apprendistato.
	<i>Ausbildungsprogramm NRW</i>	FSE	10 352 332 (progetti controllati: 859 830)	Altre politiche attive a favore del mercato del lavoro	L' <i>Ausbildungsprogramm NRW</i> nella Renania Settentrionale-Vestfalia è stato progettato per aiutare i giovani a ricevere una formazione professionale, nonché per favorire l'incontro tra i candidati ad un impiego con le imprese.

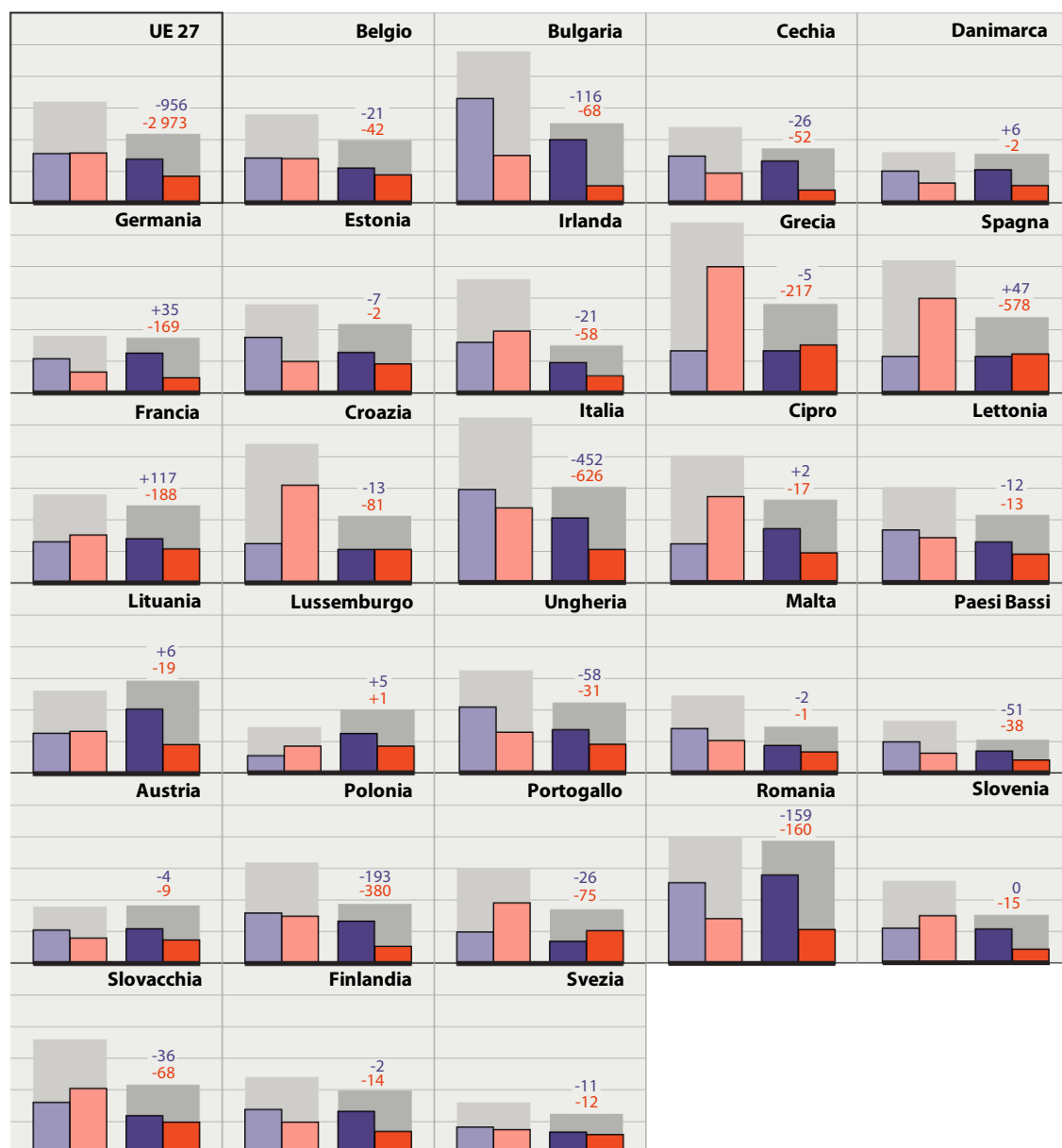
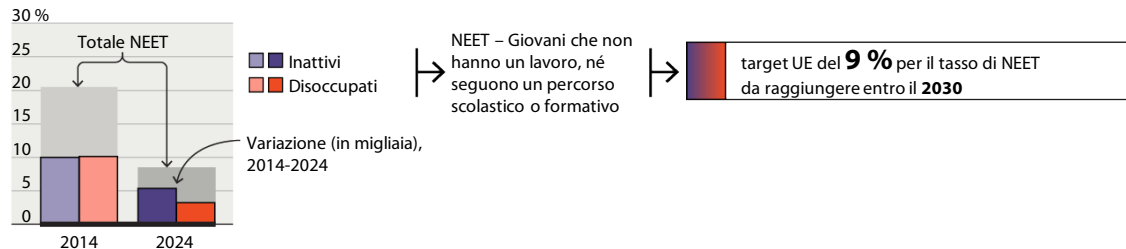
Programma operativo	Misura sottoposta ad audit	Fonte di finanziamento	Importo totale assegnato (in euro)	Tipo di misura	Descrizione sintetica
2014DE05SFOP015 – <i>Operationelles Programm Rheinland-Pfalz</i>	<i>Jump</i>	REACT-EU	4 443 963 (progetti controllati: 861 446)	Altre politiche attive a favore del mercato del lavoro	<i>Jump</i> in Renania-Palatinato era mirato ai giovani che avevano bisogno di sostegno nella transizione scuola - lavoro. Ha sostenuto coloro che hanno dovuto affrontare difficoltà nel trovare un apprendistato o un lavoro. Il programma mirava ad aiutare queste persone a trovare un'occupazione a lungo termine fornendo loro servizi quali consulenza, formazione sulle competenze trasversali e sostegno all'inserimento lavorativo.
SPAGNA					
2014ES05SFOP007 – <i>Programa Operativo FSE Catalunya 2014 – 2020 (POCAT)</i>	<i>SOC– Ayudas a la contratación para jóvenes</i>	REACT-EU	125 000 000	Incentivi all'assunzione	Il servizio pubblico per l'impiego (SOC) della Catalogna ha gestito un programma che incentivava le imprese e le cooperative di lavoro ad assumere giovani disoccupati. Il contratto sovvenzionato offerto poteva essere di qualsiasi tipo, diverso dai contratti di tirocinio e apprendistato, e doveva durare almeno un anno a tempo pieno. La precedente iscrizione alla garanzia per i giovani non era considerata un criterio di ammissibilità.

Programma operativo	Misura sottoposta ad audit	Fonte di finanziamento	Importo totale assegnato (in euro)	Tipo di misura	Descrizione sintetica
2014ES05M9OP001 – <i>Programa Operativo de empleo juvenil 2014-2020 (POEJ)</i>	Aiuti ai lavoratori inclusi nel regime di lavoro a breve termine (ERTE)	FSE/IOG	161 836 287	Misura di mantenimento del posto di lavoro	ERTE POEJ 5 YEI è stata una misura di flessibilità per le imprese. Per evitare il licenziamento dei lavoratori durante la pandemia di COVID-19, era possibile sospendere temporaneamente l'occupazione, e quindi i contratti di lavoro, o ridurre l'orario di lavoro. I giovani hanno ricevuto pagamenti per mantenere il loro posto di lavoro mentre la misura era in vigore. La misura ha riguardato i giovani registrati nell'ambito della garanzia per i giovani che, a causa della COVID-19, erano stati collocati nell'ERTE. Tutti i partecipanti avevano lavorato in precedenza e, ad un certo punto in passato, si erano registrati e avevano beneficiato del sostegno della garanzia per i giovani.
	<i>Empleo joven – La Caixa</i>		12 958 735	Incentivi all'assunzione	La Caixa ha sostenuto l'assunzione di giovani iscritti al sistema nazionale di garanzia per i giovani. Ha sovvenzionato il costo del contratto di un giovane lavoratore per sei mesi per un lavoro a tempo determinato (temporaneo) o per un massimo di 12 mesi per un lavoro a tempo indeterminato.

Programma operativo	Misura sottoposta ad audit	Fonte di finanziamento	Importo totale assegnato (in euro)	Tipo di misura	Descrizione sintetica
ITALIA					
2014IT05M9OP001 – Programma operativo nazionale FSE Iniziativa occupazione giovani 2014-2020	<i>Accompagnamento al lavoro</i>	FSE/IOG	116 513 738	Altre politiche attive a favore del mercato del lavoro	Misura per aiutare i giovani a entrare nel mercato del lavoro definendo un percorso personalizzato volto ad aiutarli a trovare un'occupazione. Si trattava di misure preparatorie o complementari alle altre misure del programma, che comprendevano incentivi all'assunzione. Sebbene la partecipazione a una di queste misure non garantisse un'offerta di lavoro, il risultato atteso era un rapporto di lavoro a tempo indeterminato o un apprendistato.
	<i>Incentivo Occupazione NEET 2018-2019</i>		104 952 592	Incentivi all'assunzione	Un incentivo per i datori di lavoro privati che assumono giovani tra i 16 e i 29 anni classificati come NEET che erano parte del programma Garanzia per i giovani. L'incentivo riguardava tutta l'Italia, ad eccezione della Provincia autonoma di Bolzano.

Programma operativo	Misura sottoposta ad audit	Fonte di finanziamento	Importo totale assegnato (in euro)	Tipo di misura	Descrizione sintetica
2014IT05SFOP002 – PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (SPA0) 2014-2020	Esonero Giovani under 36	REACT-EU	1 234 684 525	Incentivi all'assunzione	La misura concedeva ai datori di lavoro che, nel 2021 e nel 2022, hanno assunto giovani di meno di 36 anni con contratti a tempo indeterminato un'esenzione dai contributi previdenziali per un massimo di 36 mesi, aumentata a 48 mesi per i datori di lavoro privati che assumevano in un sito o un'unità produttiva nelle seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna. In confronto alle misure finanziate dall'FSE/IOG, il limite di età è stato esteso da 29 a 35 anni.

Allegato III – Giovani (tra i 15 e i 29 anni) inattivi e disoccupati, 2014 e 2024, UE e 27 Stati membri



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat ([edat_ifse_20](#) e [lfsi_neet_a](#)), estratti l'8.1.2026.

Acronimi

Acronimo	Definizione/Spiegazione
Cedefop	Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale
Eurofound	Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro
FSE(+)	Fondo sociale europeo (Plus)
IOG	Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile
JTF	Fondo per una transizione giusta
NEET	Giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo
PNR	Programma nazionale di riforma
REACT-EU	Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa

Glossario

Lemma	Definizione/Spiegazione
Accordo di partenariato	Accordo stipulato tra la Commissione e uno Stato membro o uno o più paesi non-UE, nell'ambito di un programma di spesa dell'UE, in cui sono stabiliti, ad esempio, i piani strategici, le priorità di investimento, le ragioni di scambio o le condizioni a cui sono erogati gli aiuti allo sviluppo.
Comitato per l'occupazione	Principale organo consultivo del Consiglio che ha il compito di monitorare l'evoluzione dell'occupazione e della relativa politica negli Stati membri e nell'UE nel suo complesso.
Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro	Agenzia dell'UE che fornisce informazioni, consulenza e competenze nel settore della politica sociale dell'UE, sulla base di informazioni, ricerche e analisi comparative.
Fondo sociale europeo	Fondo dell'UE finalizzato alla creazione di opportunità di istruzione e occupazione, nonché al miglioramento delle condizioni delle persone a rischio di povertà. È stato sostituito dal Fondo sociale europeo Plus.
Forza di lavoro	Lavoratori dipendenti, lavoratori autonomi e disoccupati in età lavorativa, anche noti come "popolazione economicamente attiva".
Garanzia per i giovani	Quadro di intervento dell'UE nell'ambito del quale ai giovani che perdono il posto di lavoro o escono dal sistema d'istruzione formale sono offerte, entro quattro mesi, possibilità di occupazione o di formazione.
Giovane	Ai fine della Garanzia per i giovani, persona di età compresa tra i 15 e i 25 anni; la definizione è stata modificata dopo il 2000 e include ora le persone tra i 15 e i 29 anni.
Inattivo	Una persona in età lavorativa ma che non fa parte della forza di lavoro.
Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile	Programma dell'UE volto a sostenere i giovani che non lavorano né seguono un percorso scolastico o formativo in regioni che presentano un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25 %.
NEET	Giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo.
Organizzazione internazionale del lavoro	Agenzia delle Nazioni Unite che si occupa di questioni in materia di lavoro, in particolare delle norme internazionali del lavoro.
Pilastro europeo dei diritti sociali	Quadro dell'UE con 20 principi riguardanti le pari opportunità e l'accesso ai posti di lavoro, le condizioni di lavoro eque, la protezione sociale e l'inclusione.
Programma (operativo)	Quadro di riferimento per l'attuazione delle operazioni finanziate dall'UE in linea con le priorità e gli obiettivi stabiliti nell'accordo di partenariato tra la Commissione e i singoli Stati membri.

Raccomandazioni specifiche per paese	Uno degli indirizzi annuali che la Commissione, nell'ambito del semestre europeo, rivolge ai singoli Stati membri in merito alle rispettive politiche macroeconomiche, strutturali e di bilancio.
REACT-EU	Programma che, nell'ambito di NextGenerationEU, fornisce finanziamenti aggiuntivi ai programmi della politica di coesione esistenti per sostenere la ripresa dalle crisi, promuovendo al contempo una trasformazione verde e digitale.
Semestre europeo	Ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.
Settore di intervento	Categoria di attività finanziate dal Fondo europeo di sviluppo regionale, dal Fondo di coesione o dal Fondo sociale europeo plus nel 2021-2027. Nel periodo 2014-2020 è anche indicato attraverso un codice di intervento.
Tasso di disoccupazione	Disoccupati come percentuale della forza di lavoro.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2026-15>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/it/publications/sr-2026-15>

Team di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit II ("Investimenti a favore della coesione, della crescita e dell'inclusione"), presieduta da Annemie Turtelboom, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Membro della Corte, coadiuvato da: Daniela Morgante, capo di Gabinetto e Matteo Tartaggia, Attaché di Gabinetto; Maria Eulàlia Reverté I Casas, Principal Manager; Michele Zagordo, capoincarico; Marija Grguric, Ana Diogo e Horst Fischer, auditor. Jennifer Schofield, Luis Ferrer Lopez e Janina Schmidt Maximo hanno fornito assistenza linguistica. Alexandra-Elena Mazilu-Dina ha fornito assistenza grafica.



Da sinistra a destra: Alexandra-Elena Mazilu-Dina, Michele Zagordo, Daniela Morgante, Matteo Tartaggia, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi e Maria Eulàlia Reverté I Casas.

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2026

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originari non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Foto di copertina: © (JLco) Julia Amaral – stock.adobe.com

Figura 7 – Bandiera spagnola: © [Tarik GOK](#) – stock.adobe.com

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-7586-0	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/2371703	QJ-01-26-024-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7587-7	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/7359508	QJ-01-26-024-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 15/2026](#), "L'UE è al lavoro, ma per garantire un'occupazione duratura ai giovani c'è ancora da fare," Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2026.

Nell'ultimo decennio, una delle sfide più importanti che molti Stati membri dell'UE si sono trovati a fronteggiare in materia di occupazione è stata quella di inserire i giovani stabilmente nel mondo del lavoro. Per superare tale sfida, l'UE ha istituito un quadro strategico e assegnato circa 25 miliardi di euro nell'ambito della politica di coesione dal 2014. La Corte ha riscontrato che molte misure finanziate dall'UE negli Stati membri sostenevano l'occupazione giovanile, ma erano scarsamente focalizzate sull'inserimento a lungo termine nel mercato del lavoro e che esistono poche informazioni sugli effetti duraturi di tali misure. I giovani inattivi devono superare specifici ostacoli per entrare sul mercato del lavoro e rimangono difficili da raggiungere. La Corte raccomanda di rafforzare il monitoraggio e la valutazione dei finanziamenti della politica di coesione a favore dell'occupazione giovanile, di migliorare l'efficacia degli incentivi all'assunzione e di fornire un sostegno più mirato ai giovani inattivi.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors