

RAPPORTO DI MONITORAGGIO FSE 2014-2020

Annualità 2020-2021

POLITICHE ATTIVE

L'ANPAL – Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro – è stata istituita dal D.lgs. 150/2015 con lo scopo di coordinare la rete dei servizi per le politiche del lavoro e la gestione delle politiche attive del lavoro e promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale, mediante interventi e servizi che migliorino l'efficienza del mercato. Tramite le proprie strutture di ricerca l'Agenzia svolge anche analisi, monitoraggio e valutazione delle politiche attive e dei servizi per il lavoro.

Commissario straordinario: Raffaele Tangorra

ANPAL
Via Fornovo, 8
00192 Roma
www.anpal.gov.it

Il Rapporto è stato elaborato dall'ANPAL (Struttura II - Monitoraggio e valutazione della formazione professionale e del Fondo sociale europeo, Responsabile di Struttura Davide Premutico)

Coordinamento scientifico del rapporto: Davide Premutico

Ideazione e sviluppo banca dati degli avvisi regionali: Giuseppe Di Lieto, Valeria Meo e Davide Premutico

Studio banca dati opencoesione ed estrapolazione dei dati: Giuseppe Di Lieto e Davide Premutico

Revisione dei testi: Giuseppe Di Lieto e Lucilla Di Rico

Gruppo di lavoro: Stefania Belmonte, Massimiliano Bonanni, Vincenzo D'Amico, Giuseppe Di Lieto, Lucilla Di Rico, Davide Premutico

Contributi:

Stefania Belmonte (Paragrafi 7.1, 7.3, Paragrafo 7.4 insieme a Lucilla Di Rico),

Massimiliano Bonanni (Paragrafi 3.4, 3.5, Paragrafo 6.2, Paragrafo 6.3 insieme a Vincenzo D'Amico, Paragrafo 6.4),

Vincenzo D'Amico (Paragrafo 1.2; Paragrafi 4.1 e 4.2 insieme a Davide Premutico; Paragrafo 6.1; Paragrafo 6.3 insieme a Massimiliano Bonanni),

Giuseppe Di Lieto (Paragrafo 1.3; Paragrafo 2.1; Paragrafi 3.1, 3.3, Capitolo 5)

Lucilla Di Rico (Paragrafi 1.1 e 1.4; Paragrafo 7.2, Paragrafo 7.4 insieme a Stefania Belmonte)

Davide Premutico (Premessa, Paragrafo 2.2, Paragrafo 3.2; Paragrafi 4.1 e 4.2 insieme a Vincenzo D'Amico)

Elaborazioni statistiche:

Giuseppe Di Lieto (Paragrafi 1.3; 2.1; 3.1, 3.2.2 e Capitolo 5)

Marco Picozza (Paragrafi 1.1 e 1.2)

Davide Premutico (Paragrafo 2.2; Capitolo 3, 4 e 7)

Si ringrazia Paola Patasce (Divisione 6, ANPAL) per i dati relativi all'avanzamento finanziario.

Testo chiuso: (agosto) 2022

Le opinioni espresse in questo lavoro impegnano la responsabilità degli autori e non necessariamente riflettono la posizione dell'Agenzia.

Alcuni diritti riservati [2021] [Anpal].

Quest'opera è rilasciata sotto i termini della licenza Creative Commons Attribuzione - Non commerciale.

Condividi allo stesso modo 4.0. Italia License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>)

ISSN 2724-5462



ISBN 978-88-31264-30-3

Collana Biblioteca ANPAL, n 31

Valorizza i risultati dell'attività di ricerca e del know-how scientifico di Anpal su temi quali Politiche attive, Formazione, Lavoro, Progetti comunitari.

Coordinamento editoriale: Orsola Fornara

Sommario

Premessa.....	3
PARTE 1 - ANALISI TRASVERSALE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 E QUADRO EVOLUTIVO.....	6
Capitolo 1 – Analisi sintetica di sfondo	6
1.1 Il contesto socioeconomico nel 2020.....	6
1.2 Alcuni indicatori sull' <i>education</i>	17
1.3 Analisi comparata della spesa in politiche del lavoro in Europa.....	22
1.4 Gli strumenti europei a contrasto della crisi pandemica.....	48
Il quadro generale.....	48
La riprogrammazione del Fondo Sociale Europeo	50
Le risorse aggiuntive di REACT-EU	52
I Programmi Operativi Complementari.....	54
Capitolo 2 – Avanzamento finanziario e fisico della programmazione FSE 2014-2020.....	60
2.1 L'avanzamento finanziario dei programmi operativi al 31.12.2020	60
2.2 L'avanzamento fisico dei programmi operativi attraverso le relazioni di attuazione annuali al 31.12.2020	73
Capitolo 3 - Analisi dei principali provvedimenti regionali	90
3.1 Criteri di rilevazione degli avvisi e dei provvedimenti regionali (annualità 2020).....	90
3.2 Importi finanziati dalle Amministrazioni per gli Obiettivi Tematici 8 e 10	92
3.3 Gli avvisi regionali analizzati mediante le tipologie di intervento eurostat e in base ai principali ambiti tematici.....	97
3.4 Destinatari degli avvisi 2020	105
3.5 Analisi delle filiere formative	111
Parte 2 – Alcuni approfondimenti tematici	115
Capitolo 4 - Le attività rivolte ai lavoratori e alle imprese.....	115
4.1 Il quadro complessivo dei provvedimenti a sostegno della formazione continua	115
4.2 caratteristiche specifiche dei provvedimenti per la formazione continua	120
Capitolo 5 - Gli interventi promossi dalle regioni e dalle pp. aa. per fronteggiare le crisi produttive e territoriali.....	125
5.1 Quadro complessivo dei provvedimenti a contrasto della crisi.....	125
5.2 Caratteristiche specifiche dei provvedimenti a contrasto della crisi.....	130
Finalità e destinatari	130
Procedure di accesso agli avvisi e di gestione finanziaria.....	132
Profilazione e risorse a processo e a risultato	132
Il design degli interventi.....	134

Il ruolo delle parti sociali.....	134
Le risorse finanziarie	135
Capitolo 6 - Il Fondo sociale europeo a sostegno dell'innovazione.....	136
6.1 Lo smart working prima e dopo il lockdown.....	136
6.2 Alcuni avvisi FSE a supporto dello smart working.....	138
6.3 Altri sostegni formativi all'innovazione	140
6.4 Approfondimento qualitativo su specifici casi.....	144
Capitolo 7. Analisi della programmazione attraverso la banca dati OpenCoesione.....	147
7.1. La formazione continua: un primo approfondimento dalla banca dati OpenCoesione	147
Aspetti dell'attuazione dei progetti di formazione finanziati dal FSE in base alla numerosità ed alla tipologia progettuale	148
7.2 Analisi dei progetti per priorità di investimento.....	163
7.3 - approfondimento su active aging	176
7.4 Conclusioni.....	180
Allegato metodologico.....	183
Allegato al paragrafo 2.2.....	183
Allegato al paragrafo 3.1.....	188

Premessa

L'obiettivo prioritario del terzo rapporto di monitoraggio delle attività finanziate dal FSE, relative alla programmazione FSE 2014-2020, è fornire una rilevazione il più possibile completa e sintetica delle prassi operative attuate, per i provvedimenti dalle amministrazioni regionali e dalle province autonome di Trento e Bolzano, e in parte dalle istituzioni nazionali, nell'ambito dei Programmi operativi regionali POR e dei Programmi operativi nazionali PON, attraverso l'impiego delle risorse finanziarie finalizzate alla promozione e al sostegno delle politiche attive del lavoro in diversi ambiti, con un'attenzione particolare a quelle rivolte al rafforzamento del mercato del lavoro e alla competitività del sistema produttivo.

In questa ottica il rapporto prova a fornire informazioni, dati e analisi che potrebbero rappresentare uno stimolo in diversi contesti: da quello degli stakeholder (dal livello comunitario a quello regionale), alla platea più vasta di analisti e osservatori delle politiche comunitarie.

Gli ambiti di osservazione del rapporto sono compositi e riguardano nel dettaglio:

- l'andamento dei dati amministrativi finanziari e fisici (entrambi al 31.12.2020) derivati sia da banche dati amministrative ANPAL e MEF, sia dalle analisi condotte dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni in ambito delle Relazioni di Attuazione Annuali (da ora RAA);
- analisi documentale della programmazione (comunitaria, nazionale, regionali);
- analisi qualitativa dei provvedimenti emanati dalle amministrazioni regionali nel periodo gennaio- dicembre 2020;
- la banca dati OpenCoesione che raccoglie i dati direttamente dalla Banca Dati Unitaria (BDU), con dati al 30.06.2021.

In relazione a tali ambiti si descrivono sinteticamente alcune caratteristiche delle fonti di informazioni e di dati considerati nell'analisi.

Documenti di programmazione comunitaria, nazionale e regionale

In questo ambito sono stati considerati i principali documenti strategici comunitari, i Programmi Operativi e gli atti emanati in base ai regolamenti UE dei Fondi Strutturali, inclusi alcuni documenti tecnici che entrano nel merito della gestione del sistema degli indicatori di monitoraggio. Inoltre, per questa edizione del Rapporto sono stati considerati tutti i nuovi orientamenti (Decisioni, Direttive e altra documentazione normativa e regolamentativa comunitaria) assunti per contrastare la crisi dovuta alla pandemia.

Avvisi/provvedimenti regionali

Gli avvisi regionali sono stati la principale fonte di informazione qualitativa, in grado di restituire una mappa in termini soprattutto di obiettivi, target, temi e ambiti specifici di intervento su cui si è concentrata la programmazione nel periodo osservato. Gli avvisi sono stati classificati in relazione a una griglia di osservazione che viene nel dettaglio descritta,

nei metodi e nei contenuti (Capitolo3, paragrafo 3.1). L'analisi si concentra essenzialmente per i provvedimenti a valere sugli Obiettivi Tematici 8 e 10. Ogni anno si provvede ad aggiornare i criteri di classificazione in relazione alle evoluzioni programmatiche.

Andamento di spesa dei programmi

A fine di fornire una panoramica sull'avanzamento finanziario della programmazione sono stati analizzati i dati provenienti dall'Autorità capofila FSE (ANPAL) relativi ai PON e ai POR dati SFC2014, aggiornati al 31.12.2020. L'analisi viene condotta a partire dalle classiche voci di monitoraggio finanziario, risorse programmate, impegnate e rendicontate e i loro rapporti di avanzamento.

Relazioni Annuali di Attuazione (RAA)

In questo caso si sono confrontati i documenti annuali di attuazione redatti dalle Autorità di Gestione (AdG) per confermare i provvedimenti rilevati e classificati per l'anno di riferimento. Inoltre, sono stati estratti e analizzati, per ciascuno dei 29 Rapporti, i dati di realizzazione fisica per tutti gli indicatori che hanno una valorizzazione cumulata al 31.12.2020. Come si vedrà, l'analisi si concentra soprattutto su quegli indicatori che hanno un target obiettivo al 2023. Si presentano, inoltre, approfondimenti relativi agli indicatori comuni di output – CO- (in tutto 23), che descrivono alcune caratteristiche trasversali dei partecipanti. In premessa del capitolo di analisi dell'avanzamento fisico si dà conto delle specifiche dei dati presenti nelle RAA (il sistema degli indicatori) e il tipo di aggregazioni scelte per presentarli. Inoltre, alla luce dei provvedimenti e delle iniziative anticrisi vengono presi in considerazione anche quegli indicatori di output strettamente legati alle iniziative/progetti anticovid.

BDU (Banca Dati Unitaria) IGRUE e OpenCoesione

La Banca dati unitaria, presso IGRUE, rappresenta la fonte nazionale di dati che consente di elaborare informazioni a diversi livelli di aggregazione (per specifici progetti, temi, aree geografiche) riguardanti le caratteristiche sia delle iniziative che delle persone partecipanti. Si tratta di un database molto articolato e complesso che si regge su sistemi gerarchici di accesso e di utilizzo, le cui estrazioni dati necessitano una puntuale individuazione di query specifiche e finalizzate. In questa edizione del Rapporto vengono considerati i dati derivanti dalla BDU presenti nella banca dati accessibile OpenCoesione. In particolare, è stata fatta una estrazione dei progetti finanziati negli Obiettivi Tematici 8 e 10 riguardanti un lasso di tempo dall'inizio della programmazione al 30 giugno 2021.

Cosa vi è nel rapporto

Il rapporto consiste in due parti. Nella prima si analizzano alcune caratteristiche trasversali della programmazione in corso. In relazione al campo di osservazione monitorato si dà inizialmente conto (primo capitolo) di un'analisi comparativa della spesa in politiche del lavoro a livello europeo al fine di individuare le traiettorie intraprese dal nostro Paese negli ultimi tre lustri rispetto ai partner europei; anche per inquadrare le diverse strategie di fronteggiamento delle ultime crisi globali attraverso le politiche del lavoro, non ultima quella pandemica. Quindi, sempre nel primo capitolo, ci si focalizza nel presentare

sinteticamente il quadro socioeconomico che ha caratterizzato il biennio 2019-2020, partendo da alcuni indicatori macro che individuano l'andamento socioeconomico dell'Italia anche in raffronto ad alcuni paesi europei. Tale accenno aiuta a fornire una chiave di lettura rispetto agli orientamenti strategici che vengono assunti in sede di programmazione decentrata, specie sui territori e soprattutto alla luce dei processi di crisi innescati dalla pandemia. Il capitolo viene completato da un'analisi del livello della spesa socioeconomica in Italia e da un'analisi degli strumenti europei a contrasto della crisi, a partire dal React EU e dal suo impatto sulle diverse riprogrammazioni del FSE.

Nel secondo capitolo si presenta un quadro analitico complessivo sull'andamento finanziario e fisico della programmazione; per quest'ultimo vi è un affondo rispetto ai principali indicatori comuni di output (sono 23) che restituiscono il quadro complessivo delle partecipazioni al programma rispetto ad alcune dimensioni specifiche, come la condizione professionale e il livello di istruzione.

Nel terzo capitolo viene, inoltre, condotta una prima analisi qualitativa trasversale relativamente a 227 provvedimenti regionali vigenti nel 2020 nell'ambito degli Obiettivi tematici 8 e 10, anche in coerenza con le funzioni *core* dell'ANPAL: l'analisi viene preceduta dalla descrizione dello strumento (schema) di classificazione utilizzato per raccogliere le informazioni. Nel complesso, il monitoraggio è stato condotto principalmente sui bandi e sugli avvisi regionali disponibili on line sui siti delle amministrazioni, riscontrati in parte con quelli riportati nelle RAA del 2020. Non è stato sempre possibile raccogliere lo stesso set di dati informativi per ogni singola regione. È importante, comunque, sottolineare che la reperibilità degli atti è, rispetto al passato, più semplice e intuitiva grazie alla fiorente crescita degli archivi on line e delle pratiche di trasparenza delle diverse amministrazioni. L'analisi ha riguardato tutti i provvedimenti operativi nel periodo 1 gennaio 2020 – 31 dicembre 2020 (pertanto comprendendo quelli attivati prima del periodo, ma ancora vigenti). Deve essere precisato che questo contributo non esaurisce l'offerta delle attività e degli interventi promossi dalle regioni e dalle province autonome in merito agli argomenti esposti, piuttosto si è delineato un campo di osservazione, che prevede continui e futuri aggiornamenti e sviluppi nei diversi settori. Salvo diverse indicazioni, le informazioni qui contenute sono aggiornate al 31 dicembre 2020.

Nella seconda parte del Rapporto si approfondisce l'analisi sui provvedimenti che finanziano principalmente, anche se non esclusivamente, iniziative di formazione nelle diverse sue declinazioni, a iniziare da un affondo riguardante la formazione continua per i lavoratori e le imprese (capitolo 4). A seguire vengono approntati due ulteriori approfondimenti tematici (capitoli 5 e 6): il primo riguarda interventi promossi dalle Regioni e dalle Province Autonome per far fronte alle crisi produttive e territoriali; il secondo riguarda alcune esperienze sviluppate in ambito FSE per promuovere e sostenere l'innovazione.

Completa la seconda parte una prima analisi condotta, su dati resi disponibili dalla Banca dati di OpenCoesione, come accennato in precedenza, derivanti direttamente dalla banca Dati Unitaria (BDU) (capitolo 7). L'analisi si basa su alcune estrazioni della banca dati riguardante gli OT8 e OT10 e analizza il set dei progetti al 30.06.2021 attraverso la misura del numero di progetti e l'ammontare finanziario degli stessi.

PARTE 1 - ANALISI TRASVERSALE DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020 E QUADRO EVOLUTIVO

Capitolo 1 – Analisi sintetica di sfondo

1.1 Il contesto socioeconomico nel 2020

In questo capitolo si presenta, in forma sintetica, il contesto socioeconomico che caratterizza la fase conclusiva della programmazione FSE 2014/2020.

Rispetto al rapporto precedente, vi sono cambiamenti significativi a causa della pandemia da Covid-19 che ha fortemente condizionato il sistema sociale ed economico.

È stato necessario, infatti, intervenire tempestivamente e ad ogni livello, sia per contrastare il fenomeno dal punto di vista sanitario, sia per arginare le ripercussioni sociali ed economiche che hanno colpito tutta l'Europa e, in particolare l'Italia, primo Stato membro ad essere raggiunto dalla pandemia ed a doverne affrontare le conseguenze.

La programmazione FSE 2014-2020 ha, pertanto, subito un'importante evoluzione a seguito delle iniziative della Commissione Europea per affrontare l'emergenza e, successivamente, per rilanciare la ripresa economica e sociale in tutti i Paesi membri, come meglio illustrato nel paragrafo 1.4 dedicato agli strumenti europei a contrasto della crisi.

Il cambiamento epocale che la pandemia ha comportato in tutte le sfere della società ha influenzato in maniera profonda il contesto socioeconomico, come vedremo illustrando l'andamento economico attraverso il PIL, nonché le dinamiche del mercato del lavoro con la necessità di interventi adeguati e rapidi, anche per le politiche attive del lavoro cofinanziate dal FSE.

Il contesto è analizzato in due parti che rispecchiano gli ambiti di intervento di massima degli obiettivi tematici 8 e 10 della programmazione FSE: il mercato del lavoro e l'occupazione di qualità e sostenibile, l'istruzione e la formazione.

Come noto, dopo la crisi economica dello scorso decennio, l'economia italiana è stata caratterizzata da una lieve dinamica espansiva relativa al PIL, più limitata rispetto ai principali competitors europei, tanto da essere annoverata tra le economie a più bassa crescita e con una significativa differenziazione sul piano territoriale interno.

Analizzando il PIL, dalla Tabella 1.1 si osserva che dopo il 2014, a crescita zero, esso incomincia a mostrare segni espansivi, se pur minimi (+0,7% passando da 95,9 a 96,6), per poi salire nel 2017 dell'1,6% e riportarsi nel 2018 ai livelli produttivi antecedenti alla crisi iniziata nel 2008, crescendo di uno 0,3% nel 2019 (100,6) e delineando un ciclo economico di stagnazione; poi nel 2020, in seguito alla crisi pandemica e alla conseguente riduzione dei consumi, il PIL subisce un decremento dell'8,8% rispetto al 2019, attestandosi al 91,8.

Si tratta di un dato molto lontano dalle previsioni della CE di inizio 2020 che stimavano per

l'Italia un PIL in crescita dello 0,3%.

Negli ultimi anni, il sistema produttivo italiano ha continuato a presentare elementi di debolezza e di incertezza, resi ancor più evidenti nel 2020 con la drastica diminuzione del PIL, con forti ripercussioni sulla produttività e sui consumi, quindi, sul mercato del lavoro; in tale situazione sono risultate più evidenti anche le differenze interne (tra macroregioni) (Tab. 1.2) e con altri Paesi europei.

Da un'analisi più puntuale, riferita alle ripartizioni macroregionali, si rileva che il PIL è stato influenzato in modo positivo dalle regioni del Nord Ovest e Nord Est, con valori prossimi all'1%, mentre la più lenta ripresa dopo il 2017 è addebitabile al Mezzogiorno con il PIL ancora di segno negativo (Tab. 1.2 e Tab. 1.3). L'andamento del PIL in valore assoluto è cresciuto dal 2014 al 2019 con valori positivi, per poi diminuire nel 2020 di ben 131,4 miliardi di euro rispetto all'anno precedente.

Un quadro sintetico del mercato del lavoro tra il 2014 e il 2020

In maniera speculare al ciclo della programmazione dei fondi SIE, viene preso in esame il periodo 2014-2020 per verificare l'andamento di alcuni indicatori del mercato del lavoro, in particolare, i tassi di occupazione e disoccupazione a livello nazionale e poi per ripartizioni territoriali e per genere, in modo da evidenziare le dinamiche in atto e contestualizzare le policy in materia di lavoro e formazione e la loro attuazione. Inoltre, si offre un confronto sui medesimi indicatori con alcuni Stati membri dell'UE, tra i più simili all'Italia per caratteristiche demografiche ed economico-sociali, quali: Francia, Germania e Spagna.

L'andamento del PIL si riflette anche sul mercato del lavoro, per il quale tra il 2014 e il 2019 è stato registrato un trend positivo, anche se con andamenti fluttuanti non omogenei. Dopo che in Italia, per il sesto anno consecutivo, nel 2019 si è registrato un aumento dell'occupazione che ha raggiunto un tasso del 59%, nel 2020 si verifica una riduzione dello stesso di 1,5 punti percentuali (p.p.), attestandosi al 57,5%, ritornando così ai livelli del periodo 2016-2017 (Tab. 1.4).

Nel nostro Paese l'andamento positivo del mercato del lavoro è sempre stato mitigato da fragilità strutturali che nel 2020, purtroppo, si sono riacutizzate fortemente con la pandemia da Covid-19 e con la conseguente crisi socioeconomica.

L'occupazione

Dall'analisi dell'occupazione della popolazione attiva (15-64 anni) per ripartizioni territoriali (Tab. 1.4), i decrementi più alti tra il 2019 e 2020 si rilevano nel Nord Est, che dal 68,9% passa al 66,9% (-2 p.p.), e nel Nord Ovest, che dal 67,3% passa al 65,2% (-2,1 p.p.). Nel Centro il decremento è pari a 1,6 p.p. passando dal 63,6% al 62%.

Nel Mezzogiorno (Sud e Isole), invece, si osserva una diminuzione del tasso di occupazione di 1 p.p., quindi, inferiore rispetto a tutte le altre ripartizioni territoriali, passando dal 44,8% al 43,8%.

Il differenziale di crescita tra territorio più sviluppato (Nord Est) e territorio meno sviluppato (Mezzogiorno) è leggermente diminuito passando dal 24,1% del 2019 al 23,1% del 2020.

Considerando, invece, le annualità precedenti dal 2014 al 2019, ricordiamo che la crescita media dell'occupazione nell'intero Paese è stata pari a 3,7 p.p. con una punta massima di 4,1 p.p. nel Nord Est dove l'occupazione ha raggiunto il tasso del 68,9% e una punta minima di 3,1 p.p. al Centro che ha raggiunto il tasso del 63,6%. Il Sud ha avuto una crescita di 3,6 p.p..

Nel 2020, dunque, si è verificata un'inversione di tendenza in tutte le ripartizioni territoriali con una maggiore accentuazione del fenomeno al Nord, il cui apparato produttivo ha subito maggiormente, sul piano occupazionale, le politiche di restrizione messe in atto per contrastare la pandemia.

È sempre molto interessante analizzare il tasso di occupazione declinato per genere: nel 2020 quello degli uomini ha un valore medio nazionale pari al 66,6% mentre era del 68% nel 2019 (tab. 1.5); esso raggiunge valori medi intorno al 73,5% per le regioni del Nord con una punta massima del 74,7% nel Nord Est, inferiore di 1,5 p.p. rispetto all'anno precedente quando aveva raggiunto il 76,2%. Il Nord Ovest è il territorio che perde più occupazione degli altri attestandosi al 72,3%, ben 2,4 p.p. in meno del 2019. Perdono meno, invece, il Centro (-1,3 p.p.) e il Mezzogiorno (-0,9 p.p.). Il differenziale tra Nord e Sud del Paese si riduce di 1 p.p. passando dal 18,8% del 2019 al 17,8% del 2020.

Considerando l'intero periodo programmatorio, il territorio che registra il più significativo aumento del tasso di occupazione, nonostante il trend negativo del 2020, è il Sud con 3,3 p.p. in più passando dal 52,4% del 2014 al 55,7% del 2020 (aveva raggiunto il 56,6% nel 2019). Il territorio con l'aumento più modesto, invece, è il Centro con 1,7 p.p., mentre il Nord Est aumenta di 1,9 p.p. e il Nord Ovest di 2 p.p..

Come noto, il basso tasso di occupazione italiano è in gran parte imputabile al tasso di occupazione femminile, ancora troppo lontano dalla media europea e per questo motivo oggetto di grande attenzione da parte dell'UE, nonostante sia in miglioramento.

Rispetto al 2019, nel 2020 il tasso medio nazionale è pari al 48,4%, 1,8 p.p. in meno (tab. 1.6); esso raggiunge una punta massima del 58,9% nel Nord Est (-2,6 p.p.), seguito dal Nord Ovest con il 58% (-1,8 p.p.), dal Centro con il 54,5% (-2 p.p.). Segue, infine, molto distaccato il Mezzogiorno con un tasso di occupazione femminile del 32% (-1,2 p.p.).

Considerando l'intero periodo programmatorio, a livello nazionale si passa dal 46,7% del 2014 al 48,4% del 2020 (si era raggiunto il 50,2% nel 2019), con una crescita complessiva di 1,7 p.p..

Il divario di genere in Italia, per quanto concerne il tasso di occupazione, resta tra i più accentuati dell'UE e ben cinque regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) rientrano tra le 10 regioni europee con i più bassi tassi di occupazione femminile.¹

La tabella 1.7 mostra il confronto tra il tasso di occupazione italiano e quello di alcuni Stati

¹ Commissione europea, SWD (2020) *Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del Regolamento (UE) n. 1176/2011*, Bruxelles 26.2.2020

membri dell'UE ed evidenza, ancora una volta, la distanza del nostro Paese dalle migliori performance, in particolare da quella tedesca.

Come noto, uno dei target della Strategia Europa 2020 è quello del raggiungimento di un tasso medio di occupazione pari al 75% della popolazione attiva europea (fascia 15-64 anni).

A causa delle notevoli differenze territoriali tra gli Stati membri, questo obiettivo medio è stato successivamente declinato a livello nazionale con un range che varia dal 62,9% fissato per la Croazia all'80% per Danimarca, Olanda e Svezia.

Se si considera il tasso di occupazione italiano con riferimento ad alcuni Paesi europei, nel periodo 2014-2020, si evidenzia che esso si colloca in ultima posizione crescendo dal 55,3% al 59% nel 2019 e scendendo al 57,5% (-1,5 p.p.) nel 2020, con un incremento complessivo di 2,2 p.p., mentre la media dei 27 Paesi dell'Unione Europea è passata dal 63,2% al 68,1 % del 2019 per poi scendere al 67% (-1,1 p.p.) nel 2020 con un incremento complessivo di 3,8 p.p.. Il nostro Paese è ancora troppo distante dalla media europea di oltre 9 p.p. ed il differenziale è addirittura aumentato negli anni passando da -7,9 nel 2014 a -9,5 nel 2020. Tra i Paesi presi in considerazione, la Germania vanta la situazione migliore con un tasso di occupazione superiore di oltre 7 punti percentuali alla media europea e di ben 17 punti al tasso italiano. La Francia è abbastanza allineata ai valori della media europea ed è il Paese che ha meglio retto la crisi del 2020 con un decremento dell'occupazione di appena 0,3 p.p.. La Spagna è più vicina alla situazione italiana ma ha avuto una migliore crescita dell'occupazione, la più alta, con un incremento tra il 2014 e il 2020 di ben 4,9 p.p., nonostante il decremento subito nell'ultimo anno di 2,4 p.p., anche in questo caso, il più alto tra i Paesi esaminati.

Per quanto concerne l'occupazione maschile nell'UE (Tab. 1.8), l'Italia è in questo caso in penultima posizione, con distanze più ridotte. Osservando l'andamento della media europea, nel 2020 sono 5,5 i punti percentuali in meno del nostro Paese, erano 4,3 nel 2014. Ciò significa che la crescita dell'occupazione maschile in Italia è stata più lenta rispetto ad altri Paesi, appena 2,6 p.p. nei 7 anni di riferimento (4 p.p. nel 2019), ma non rispetto a tutti. Germania e Francia, infatti, pur avendo un tasso di occupazione superiore, hanno avuto un incremento rispettivamente di 0,9 p.p. (2,4 nel 2019) e di 1,3 p.p. (1,6 nel 2019). La Germania nel 2019 si è avvicinata all'80% di occupati, per poi ridiscendere al 77,9% l'anno seguente.

La Spagna, in ultima posizione, cresce più di tutti (+5,4 p.p.) passando dal 60,7% del 2014 al 66,1% del 2020 (68,7% nel 2019) avvicinandosi molto all'Italia.

Relativamente all'occupazione femminile, sempre nella fascia 15-64 anni, in alcuni Stati membri UE (Tab. 1.9), durante l'intero ciclo programmatorio, si osserva per la media UE 27 una crescita costante dal 2014 fino al 2019, dal 58,2% al 62,9% e poi una flessione nel 2020 al 62% (-0,9 p.p.). Nel 2020 il tasso di occupazione femminile è inferiore a quello maschile (72%) esattamente di 10 punti percentuali, mantenendo invariato il differenziale registrato nel 2014 (58,2% contro 68,3%).

Tra i quattro Paesi in esame, si evince: per l'Italia l'ultima posizione ed un aumento dell'occupazione femminile dal 46,7% nel 2014 al 50,2% nel 2019, poi una flessione al 48,4% nel 2020 (-1,8 p.p.); per la Germania un incremento dal 68,6% al 71,8% e una flessione al

70,9% (-0,9 p.p.) nel 2020; la Spagna è il Paese con valori più vicini a quelli italiani, con la migliore performance nell'intero periodo (+4,5 p.p.) ma anche con il maggior decremento del tasso di occupazione femminile nel 2020 (-2,2 p.p.), mentre la Francia registra la flessione minore (-0,2 p.p.).

La disoccupazione

Passando ad esaminare il tasso di disoccupazione nazionale si osserva (Tab. 1.10) un trend in miglioramento tra il 2014 e il 2020 passando dal 12,7% al 9,2%. In termini percentuali i valori più bassi nella serie storica sono concentrati nel Nord del Paese, dove i valori medi nel periodo si abbassano al Nord Ovest di 3,3 p.p. (dal 9,3% al 6,0%) e al Nord Est di 2,1 p.p. (dal 7,7% al 5,6%). Il Centro ha un decremento complessivo del 3,4% (dall'11,4% all'8%). Il Mezzogiorno nel 2020 presenta valori del tasso di disoccupazione intorno al 16% con una riduzione in tutte e due le ripartizioni territoriali, Isole e Sud, che si attesta in media rispetto al 2014, intorno ai 5 p.p., con un calo di 2 p.p. nel solo 2020.

Il tasso di disoccupazione maschile (Tab. 1.11), a livello nazionale, presenta un decremento costante nell'intero periodo (-3,5 p.p.) passando dall'11,9% all'8,4%. Il decremento minore è nelle regioni del Nord Est (-2 p.p.) che sono anche quelle con il tasso più basso (4,5%). Il Nord Ovest ha un decremento di 3,6 p.p. attestandosi nel 2020 ad un tasso di disoccupazione del 5,2%. In entrambi i casi si tratta di valori prossimi alla disoccupazione fisiologica.

Il Centro riduce la disoccupazione di 3 punti percentuali attestandosi ad un tasso del 7,4%. Situazione molto diversa è quella del Mezzogiorno che nel 2014 sfiorava un tasso di disoccupazione del 20%. Il Sud mantiene un tasso nettamente più alto (14,3 p.p.), quasi doppio di quello del Centro e triplo di quello del Nord Est, ma ottiene una migliore performance, riducendo la disoccupazione di 4,3 punti percentuali. Le Isole hanno un tasso di disoccupazione ancor più alto (15,6%), nonostante siano riuscite a ridurlo di 4,8 punti percentuali.

Per quanto concerne la disoccupazione femminile, si osserva che i valori, a livello nazionale, tra il 2014 e il 2020 sono diminuiti dal 13,8% al 10,2% (Tab. 1.12).

Il Nord presenta i valori più bassi, passando da un valore medio del 9,6% del 2014 al valore medio del 7% del 2020 riducendosi nell'intero periodo di 2,6 p.p..

Nel Centro il tasso di disoccupazione femminile è passato dal 12,6% del 2014 all'8,9% del 2020, con un decremento complessivo pari a 3,7 p.p.

Nel Meridione la disoccupazione femminile presenta valori che, pur diminuendo nel tempo e con una maggiore incidenza rispetto alle altre ripartizioni territoriali, restano ancora troppo alti: si passa, infatti, dal 23% del 2014 al 18% del 2020, con un decremento complessivo pari a circa 5 p.p.. Il differenziale tra Nord e Sud si riduce a 11 p.p. (nel 2014 era di circa 13 p.p.).

Le donne sono state quelle che hanno subito maggiormente la crisi occupazionale.

L'alto tasso di disoccupazione femminile nel Meridione rimane l'emergenza più difficile da contrastare, poiché si innesta in un contesto economico depauperato e in cui il reddito

familiare principale continua a essere considerato quello maschile. Le stesse politiche avviate nel corso della programmazione attuale, basate su incentivi all'occupazione (come si vedrà più avanti, ve ne sono su molti POR), non sembrano essere in grado di ridurre le differenze di genere, ma tendono a riconfermare l'andamento del mercato: si contrasta il problema attraverso un mix di azioni sugli stessi beneficiari ma, accanto agli incentivi propriamente assunzionali e formativi, sarebbe necessario sovrapporre quelli di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, specie per i nuclei familiari in cui sono presenti componenti a carico (figli piccoli e/o anziani).

Anche in tema di disoccupazione, pertanto, il divario di genere resta notevole e poco è cambiato dal 2014, quando il differenziale tra il tasso di disoccupazione maschile e quello femminile era di 1,9 p.p., al 2020 in cui il differenziale è leggermente inferiore, pari a 1,8 p.p..

Come noto, il tasso di disoccupazione comprende unicamente le persone che in qualche modo si attivano per entrare nel mercato del lavoro e vengono intercettate dai servizi per il lavoro pubblici e privati, mentre non comprende le persone inattive, che non cercano lavoro per diverse motivazioni, specie nel Sud e nelle Isole, definite spesso "scoraggiate". Non a caso le politiche comunitarie su alcune fasce d'età (specie fino ai 29 anni) si rivolgono proprio al segmento degli inattivi che, in molti casi, sommano, oltre all'inattività sul fronte della ricerca di un lavoro, anche quella sul fronte dell'istruzione e della formazione (i cosiddetti NEET, giovani non occupati né inseriti in un percorso di istruzione o formazione).

Confrontando i dati della disoccupazione del nostro Paese con i 3 Paesi selezionati in precedenza e con la media EU27 (Tab. 1.13), emerge che: l'Italia è in penultima posizione con un tasso del 9,3%² nel 2020, ancora distante 2 punti percentuali dalla media europea, ma è tra i pochi Paesi ad avere un decremento in tutte le annualità di riferimento, compreso il 2020, per complessivi 3,6 punti percentuali; la Germania, anche in questo caso, è in prima posizione con valori molto distanti dagli altri Paesi e pari a circa la metà della media europea (3,7% contro 7,2%), tuttavia, dopo una costante diminuzione del tasso fino al 2019, nel 2020 si è verificato un incremento di 0,7 p.p.; la Francia ha un decremento costante del tasso di disoccupazione in tutte le annualità esaminate per complessivi 2,3 punti percentuali e si avvicina alla media europea; la Spagna è in ultima posizione con un tasso del 15,5% nel 2020, più del doppio della media europea, ma con un decremento complessivo di 9,5 p.p..

Per quanto riguarda la disoccupazione maschile, dalla comparazione (Tab. 1.14) emerge un maggiore avvicinamento dei dati italiani a quelli francesi che si attestano nel 2020 rispettivamente all'8,6% e all'8,1% con una migliore performance dell'Italia che nell'intero periodo riduce il differenziale da 1,5 a 0,5 p.p., avvicinandosi alla media europea del 7%. Altro dato interessante è l'ottima performance della Spagna che, seppur in ultima posizione, riduce il tasso di disoccupazione maschile di quasi 10 p.p.. Sempre irraggiungibile la Germania che, tuttavia, ha un valore leggermente superiore al tasso nazionale totale (4% contro 3,7%).

² Vi è una piccola differenza tra elaborazione dei dati ISTAT (9,2%) e quella dei dati EUROSTAT (9,3%).

Infine, dalla comparazione dei dati sulla disoccupazione femminile (Tab. 1.15) si evince che: l'Italia pur avendo conseguito nell'intero periodo esaminato un decremento del tasso di 3,5 p.p. è ancora distante quasi 3 p.p. dalla media UE (10,4% contro 7,6%); la Francia ottiene un decremento di 2 p.p. attestandosi all'8% ed è quasi in linea con la media europea; la Spagna, in ultima posizione, resta molto lontana dagli altri Paesi con un tasso superiore di 10 p.p. alla media UE, pur ottenendo nell'intero periodo, un decremento dello stesso di 8 p.p.. La Germania, non solo ha il tasso più basso pari ad oltre la metà della media UE, ma è anche l'unico Paese ad avere un tasso di disoccupazione femminile inferiore a quello maschile (3,3% contro 4%).

Tabella 1.1 - Andamento del PIL italiano 2014-2020 a valori correnti

Anno	PIL a valori correnti, milioni di euro
2014	1.627.405
2015	1.655.355
2016	1.695.786
2017	1.736.592
2018	1.766.168
2019	1.787.664
2020	1.653.557

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Tabella 1.2 - PIL MACROREGIONI - Valore a prezzi correnti (milioni di euro), 2014-2020

Anno	NordOvest	NordEst	Centro	Sud	Isole
2014	530.842	370.369	354.422	252.956	117.324
2015	541.031	377.647	356.931	258.577	119.890
2016	555.723	388.199	368.013	262.229	120.171
2017	571.392	398.943	374.803	267.429	122.568
2018	580.111	408.054	380.983	270.706	124.115
2019	591.170	413.866	385.226	273.436	124.621
2020	542.325	381.915	358.717	254.003	115.717

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Tabella 1.3 - PIL MACROREGIONI - % di distribuzione tra macroregioni, 2014-2020

Anno	NordOvest	NordEst	Centro	Sud	Isole	TOTALE
2014	32,7	22,8	21,8	15,6	7,2	100,0
2015	32,7	22,8	21,6	15,6	7,3	100,0
2016	32,8	22,9	21,7	15,5	7,1	100,0
2017	32,9	23,0	21,6	15,4	7,1	100,0
2018	32,9	23,1	21,6	15,4	7,0	100,0
2019	32,9	23,0	21,6	15,4	7,1	100,0
2020	32,9	23,1	21,6	15,4	7,0	100,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Tabella 1.4 - Italia: tasso di occupazione Totale 15-64 anni, 2014-2020, per ripartizione territoriale

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italia	55,3	56,0	57,1	57,9	58,5	59,0	57,5
Nord-Ovest	63,5	64,2	65,3	66,2	66,7	67,3	65,2
Nord-Est	64,8	65,1	66,5	67,4	68,1	68,9	66,9
Centro	60,5	61,2	61,9	62,7	63,2	63,6	62,0
Mezzogiorno (Sud + Isole)	41,2	42,1	43,1	43,7	44,5	44,8	43,8

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Tabella 1.5 – Italia: tasso di occupazione Maschi 15-64 anni, 2014-2020, per ripartizione territoriale

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italia	64,0	65,1	66,2	66,9	67,6	68,0	66,6
Nord-Ovest	70,3	71,6	72,9	73,6	74,3	74,7	72,3
Nord-Est	72,8	73,3	74,2	74,9	75,5	76,2	74,7
Centro	67,9	68,8	69,7	70,2	70,6	70,9	69,6
Mezzogiorno (Sud + Isole)	52,4	53,8	54,9	55,5	56,3	56,6	55,7

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Tabella 1.6 - Italia: tasso di occupazione Femmine 15-64 anni, 2014-2020, per ripartizione territoriale

TIME	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italia	46,7	47,0	48,0	48,9	49,6	50,2	48,4
Nord-Ovest	56,7	56,9	57,8	58,7	59,1	59,8	58,0
Nord-Est	56,8	57,0	58,7	59,8	60,7	61,5	58,9
Centro	53,5	53,9	54,3	55,3	55,9	56,5	54,5
Mezzogiorno (Sud + Isole)	30,1	30,7	31,6	32,1	32,8	33,2	32,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Tabella 1.7 - Tasso di occupazione in alcuni Stati membri UE 15-64 anni – Totale 2014 - 2020

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE 27	63,2	64,1	65,2	66,4	67,3	68,1	67,0
Germania	72,8	73,0	73,7	74,3	74,9	75,7	74,4
Spagna	56,0	57,8	59,5	61,1	62,4	63,3	60,9
Francia	64,5	64,7	65,0	65,6	66,1	66,4	66,1
Italia	55,3	56,0	57,1	57,9	58,5	59,0	57,5

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati EUROSTAT

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE 27	68,3	69,2	70,3	71,5	72,5	73,2	72,1
Germania	77,0	76,9	77,4	77,8	78,6	79,4	77,9
Spagna	60,7	62,9	64,8	66,5	67,9	68,7	66,1
Francia	67,4	67,4	67,8	68,6	69,1	69,0	68,7
Italia	64,0	65,1	66,2	66,9	67,6	68,0	66,6

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati EUROSTAT

Tabella 1.8 - Tasso di occupazione in alcuni Stati membri UE 15-64 anni – Maschi - 2014 - 2020

Tabella 1.9 - Tasso di occupazione in alcuni Stati membri UE 15-64 anni – Femmine - 2014 - 2020

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE 27	58,2	59,0	60,1	61,2	62,2	62,9	62,0
Germania	68,6	69,0	69,9	70,6	71,1	71,8	70,9
Spagna	51,2	52,7	54,3	55,7	56,9	57,9	55,7
Francia	61,8	62,1	62,4	62,6	63,3	63,8	63,6
Italia	46,7	47,0	48,0	48,9	49,5	50,2	48,4

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati EUROSTAT

Tabella 1.10 - Italia: tasso di disoccupazione 15-74 anni, 2014-2020, Totale per ripartizione territoriale

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italia	12,7	11,9	11,7	11,2	10,6	10,0	9,2
Nord-Ovest	9,3	8,7	8,2	7,4	7,0	6,5	6,0
Nord-Est	7,7	7,3	6,8	6,3	6,0	5,5	5,6
Centro	11,4	10,7	10,5	10,0	9,4	8,7	8,0
Sud	20,5	19,0	19,1	19,0	17,8	17,2	15,6
Isole	21,2	20,3	20,8	20,3	19,8	18,5	16,6

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Tabella 1.11 - Italia: tasso di disoccupazione 15-74 anni, 2014-2020, Maschi per ripartizione territoriale

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italia	11,9	11,4	10,9	10,4	9,8	9,1	8,4
Nord-Ovest	8,8	8,2	7,3	6,4	6,1	5,4	5,2
Nord-Est	6,5	6,2	5,8	5,2	5,0	4,4	4,5
Centro	10,4	10,2	9,8	9,2	8,6	8,0	7,4
Sud	18,6	17,7	17,3	17,2	16,0	15,8	14,3
Isole	20,4	19,7	19,9	19,5	18,7	17,4	15,6

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Tabella 1.12 - Italia: tasso di disoccupazione 15-74 anni, 2014-2020, Femmine per ripartizione territoriale

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italia	13,8	12,7	12,8	12,4	11,8	11,1	10,2
Nord-Ovest	10,0	9,3	9,3	8,7	8,1	8,0	7,0
Nord-Est	9,3	8,7	8,0	7,7	7,3	6,9	7,0
Centro	12,6	11,3	11,3	11,0	10,5	9,6	8,9
Sud	23,6	21,3	22,1	21,9	20,7	19,6	17,8
Isole	22,6	21,3	22,1	21,5	21,4	20,2	18,2

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Tabella 1.13 - Tasso di disoccupazione 15-74 anni in alcuni Stati membri UE – Totale 2014-2020

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE 27	11,0	10,2	9,3	8,3	7,4	6,8	7,2
Germania	4,7	4,4	3,9	3,6	3,2	3,0	3,7
Spagna	24,5	22,1	19,6	17,2	15,3	14,1	15,5
Francia	10,3	10,3	10,1	9,4	9,0	8,4	8,0
Italia	12,9	12,0	11,7	11,3	10,6	9,9	9,3

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati EUROSTAT

Tabella 1.14 - Tasso di disoccupazione 15-74 anni in alcuni Stati membri UE – Maschi - 2014-2020

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE 27	10,9	10,1	9,0	8,0	7,1	6,5	7,0
Germania	5,0	4,7	4,2	3,9	3,6	3,3	4,0
Spagna	23,6	20,8	18,1	15,7	13,7	12,5	13,9
Francia	10,6	10,8	10,3	9,5	9,0	8,5	8,1
Italia	12,1	11,5	11,0	10,4	9,7	9,1	8,6

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati EUROSTAT

Tabella 1.15 - Tasso di disoccupazione 15-74 anni in alcuni Stati membri UE – Femmine - 2014-2020

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
UE 27	11,2	10,3	9,5	8,6	7,7	7,2	7,6
Germania	4,4	4,0	3,5	3,1	2,8	2,6	3,3
Spagna	25,4	23,6	21,4	19,0	17,0	16,0	17,4
Francia	10,0	9,9	9,8	9,4	9,0	8,4	8,0
Italia	13,9	12,7	12,8	12,4	11,7	11,1	10,4

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati EUROSTAT

1.2 Alcuni indicatori sull'*education*

Dall'analisi degli ambiti dell'*education* in Italia nel periodo 2014-2020, emerge, innanzitutto, che il tasso di abbandono scolastico nel 2020 si attesta al 13,1%³ in progressivo miglioramento ma ancora superiore alla media UE pari al 9,9% ed al target del 10% fissato dalla Strategia Europa 2020.

Il Grafico 1.1 illustra la situazione europea nel 2020: in Italia, Romania, Bulgaria, Malta e Spagna si registrano i tassi più elevati. L'Italia è però riuscita a raggiungere e migliorare il target nazionale, fissato dalla Strategia Europa 2020, che prevedeva un tasso di abbandono scolastico inferiore al 16%.

Pur avendo raggiunto il target nazionale, il nostro Paese è ancora lontano dalla media europea e un'analisi più approfondita svela ampie disparità territoriali (Grafico 1.2) ed andamenti contrastanti: il Mezzogiorno ha tassi che nel 2014-2015 sono ancora al 19%; il miglioramento complessivo del tasso tra il 2014 e il 2020 non è sempre costante, facendo registrare incrementi nel 2018 sia nel Mezzogiorno che nel Nord del Paese; in flessione nel 2019 su tutti i territori, mentre nel 2020 la dispersione al Sud è diminuita e in controtendenza è aumentata nel Centro e nel Nord.

Quest'ultimo indicatore è legato al contesto socioeconomico di provenienza delle famiglie di origine, per cui in base ad un ridotto livello socioeconomico e di scolarizzazione si rileva una maggiore dispersione scolastica: infatti, ad una maggiore presenza di immigrati senza cittadinanza italiana vi è un abbandono del sistema di istruzione e formazione.

Sembrerebbe che la crisi pandemica abbia favorito l'abbandono scolastico dei ceti più bassi tra cui gli immigrati, per l'aggravarsi delle condizioni economiche e sociali delle famiglie di appartenenza (si precisa che tra i giovani stranieri senza cittadinanza italiana la dispersione scolastica è del 36,5% mentre tra gli italiani è dell'11,3%)⁴.

La dispersione scolastica rischia di aggravare il divario esistente nell'accesso al mercato del lavoro in relazione al titolo di studio posseduto. Nel 2020 il tasso di occupazione varia dal 29% di chi possiede al massimo la licenza elementare al 78% per i laureati⁵.

La percentuale di 30-34enni con un livello di istruzione terziaria, che costituisce ulteriore target della Strategia Europa 2020 con un obiettivo fissato al 40%, pur facendo registrare una costante crescita - passando dal 23,9% del 2014 al 27,8% del 2020 - resta ancora decisamente inferiore alla media Ue del 41% ed ai livelli registrati negli Stati membri con caratteristiche sociodemografiche e socioeconomiche simili a quelle italiane.

Nel 2020 questo indicatore (Grafico 1.3) raggiunge il 48,8 % in Francia, il 44,8% in Spagna e il 36,3% in Germania. La minore percentuale di laureati per questa fascia di età, nel 2020, si registra in Romania (26,4%).

L'Italia è in penultima posizione con il 27,8%, ma con un differenziale molto marcato a

³ Fonte ISTAT: *RAPPORTO BES 2020*, cap. Istruzione e formazione (pagg. 5/20).

⁴ Ibidem.

⁵ ISTAT (2021), *Annuario Statistico Italiano 2021*, pag. 318.

livello territoriale: nel Mezzogiorno si laurea il 21,5% dei giovani, a fronte di percentuali superiori al 31% nel Centro e nel Nord (Grafico 1.4).

Come noto, l'Italia è caratterizzata da un livello di istruzione femminile sensibilmente maggiore di quello maschile, mentre nella media UE il differenziale, sempre a favore delle donne, è di circa 1 punto percentuale. I dati ISTAT rilevano che le donne con almeno un diploma superiore sono il 65,1% contro il 60,5% degli uomini ed il divario risulta ancor più evidente per i titoli di studio terziari: le donne laureate sono il 34,3% contro il 21,7% degli uomini, ma ancora lontane dalla media europea (47,1%) con un gap di circa 13 punti percentuali.

Il maggior successo formativo femminile non si rispecchia negli stessi termini per l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro, come già evidenziato in precedenza, anche se ci sono aspetti degni di nota. Il differenziale di genere per il tasso di occupazione si riduce con il possesso di titoli di studio più alti: infatti, tra coloro che hanno un titolo secondario esso è di 31,7 punti, scende a 20,2 punti tra i diplomati e raggiunge gli 8,2 punti tra i laureati⁶.

Le donne diplomate hanno un tasso di occupazione superiore di 25 punti a quello delle donne con basso titolo di studio (un vantaggio doppio rispetto agli uomini) e, a loro volta, le donne laureate hanno un tasso di occupazione superiore di 16,6 punti rispetto alle donne diplomate (uno scarto di oltre tre volte superiore a quello maschile)⁷.

Nel nostro Paese, complessivamente, si registra una prospettiva occupazionale più debole rispetto ad altri contesti europei oltre che per le donne anche per i giovani laureati: la quota degli occupati tra i 30-34enni laureati non raggiunge l'80% (78,3%) a fronte di un valore medio europeo dell'86,5%, con una situazione particolarmente difficile nel Mezzogiorno⁸.

Infine, passando dall'ambito dell'educazione formale a quello dell'educazione non formale, esaminiamo il tasso di partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente per il quale la Strategia Europa 2020 ha previsto un target del 15%. Nel 2020 la percentuale di persone nella fascia di età 25-64 anni che ha partecipato a programmi di istruzione e formazione risulta essere pari al 7,2% a fronte di una media Ue del 9,2%. L'incidenza del life long learning è pari al 16,9% tra chi ha un titolo di studio terziario, si riduce al 7,6% tra i diplomati e solo all' 1,4% tra chi ha un basso titolo di studio⁹.

A livello nazionale, l'indicatore, relativo al tasso di partecipazione ad attività di formazione (nelle 4 settimane precedenti l'intervista sulla popolazione 25-64 anni), registra (Grafico 1.5) un tasso di partecipazione alla formazione continua intorno all' 8% per poi ridursi al 7,2% nel 2020, a causa del lockdown che ha bloccato le attività per diversi mesi, toccando il livello più basso dell'intero periodo di osservazione. A livello territoriale, le regioni del Nord e del Centro Italia mostrano valori superiori a quelli del Mezzogiorno, con uno scarto inferiore al 2,5% nel 2020, similmente alla situazione del 2015.

⁶ ISTAT, *Report sui livelli di istruzione, 2020*.

⁷ ISTAT, *Report sui livelli di istruzione, 2020*.

⁸ ISTAT, *Ritorni occupazionali dell'istruzione, 2020*.

⁹ ISTAT, *Statistiche report 8/10/2021*, pag. 8.

In sintesi

Gli indicatori del mercato del lavoro, dell'istruzione e della formazione esaminati, mettono in evidenza come la crisi pandemica ed economica verificatasi nel 2020 ha un po' ridimensionato le attese e gli obiettivi da raggiungere, soprattutto in un quadro di benchmark europeo, e appunto risultano in alcuni casi ancora lontani. La Commissione europea, pur riconoscendo i progressi compiuti nel 2020 con il perseguimento dei target fissati per la riduzione dell'abbandono scolastico e l'innalzamento dell'istruzione terziaria, sottolinea i limiti persistenti, presumibilmente amplificati con la crisi pandemica, in diversi ambiti afferenti alle politiche su queste materie:

"il tasso di disoccupazione resta elevato, sebbene in diminuzione e le politiche volte ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro devono ancora essere pienamente attuate.

La lenta crescita economica, il basso livello medio di istruzione, il disallineamento tra domanda e offerta di competenze, e tassi di attività bassi, soprattutto tra le donne, limitano la crescita dell'occupazione. La disoccupazione giovanile continua a essere estremamente elevata e alta è la percentuale di lavoratori in part-time involontario e di lavoratori scoraggiati [...] il divario di genere nei livelli di occupazione è tra i più elevati dell'UE e non mostra segni di miglioramento. Il ristagno del mercato del lavoro e il lavoro non dichiarato continuano a destare serie preoccupazioni. [...] La partecipazione degli adulti all'apprendimento è molto limitata, in particolare per i lavoratori scarsamente qualificati e sottoccupati, il che frena la competitività e la crescita della produttività delle imprese [...]. Rispetto alla media UE, la percentuale di persone che hanno completato il ciclo di istruzione superiore rimane bassa ed è ancora insufficiente il numero di laureati nei settori tecno-scientifici".¹⁰

Complessivamente, in riferimento alla Raccomandazione 2, la Commissione rileva progressi limitati:

<p>Raccomandazione 2:</p> <p>intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso; garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano soprattutto i giovani e i gruppi vulnerabili; sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro attraverso una strategia globale, in particolare garantendo l'accesso a servizi di assistenza all'infanzia e a lungo termine di qualità; migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti</p>	<p>Progressi limitati</p> <p>Progressi limitati nell'intensificare gli sforzi volti a contrastare il lavoro sommerso.</p> <p>Alcuni progressi nel garantire che le politiche del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano i gruppi vulnerabili.</p> <p>Progressi limitati nel sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.</p>
---	--

¹⁰ Commissione europea, SWD (2020) 511 final *Semestre europeo 2020: valutazione dei progressi in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e risultati degli esami approfonditi a norma del regolamento (UE) n. 1176/2011*, Bruxelles 26.2.2020

<p>mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali. (Rilevante per la procedura per gli squilibri macroeconomici)</p>	<p>Progressi limitati nel migliorare i risultati scolastici e nel promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali.</p>
---	--

Fonte: Commissione europea

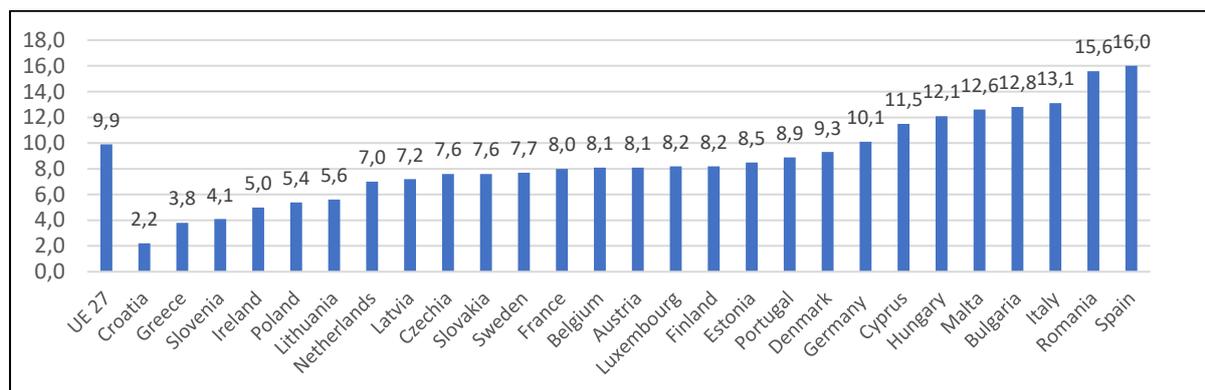
Tali considerazioni, soprattutto in un periodo di grave crisi come quello attuale, rilevano che fenomeni, quali le disparità di reddito e la povertà lavorativa sono in crescita nel nostro Paese e possono produrre impatti negativi sul piano della coesione sociale nazionale, in un contesto che resta, peraltro, caratterizzato da una pronunciata disparità territoriale riguardo a numerosi indicatori socioeconomici.

La Commissione rileva ancora che *"i posti di lavoro vengono spesso creati in comparti relativamente meno produttivi, e che gli spostamenti di occupazione tendono ad avere ripercussioni negative sulla produttività aggregata e sulle retribuzioni medie"* ed invita il nostro Paese ad effettuare sforzi ulteriori che permettano, attraverso investimenti fissi, una maggiore digitalizzazione delle imprese, più ricerca ed innovazione, maggiore efficienza del settore pubblico e più diffuse ed adeguate competenze, una maggiore qualificazione del lavoro, la riduzione delle disparità soggettive (con l'introduzione di un salario orario minimo) e territoriali e l'incremento della produttività del lavoro. Per l'anno 2021 la Commissione Europea non ha espresso raccomandazioni specifiche sulla situazione italiana¹¹ in quanto il nostro Paese con la definizione del PNRR ha previsto un pacchetto di investimenti e riforme che tengono conto delle raccomandazioni del 2019 e del 2020.

La crisi pandemica e quella economica e sociale, ancora presenti in Italia, in Europa e nel mondo, rendono il futuro più incerto e suscettibile di possibili involuzioni anche nei campi in cui gli obiettivi prefissati siano stati già raggiunti. Occorre, pertanto, prestare massima attenzione ed utilizzare al meglio le risorse FSE e quelle di altri fondi, soprattutto al PNRR, legate alle politiche del lavoro e della formazione, in modo da contenere il rischio di compromettere il percorso finora effettuato ed intervenire tempestivamente con strumenti e misure adeguati, se necessario.

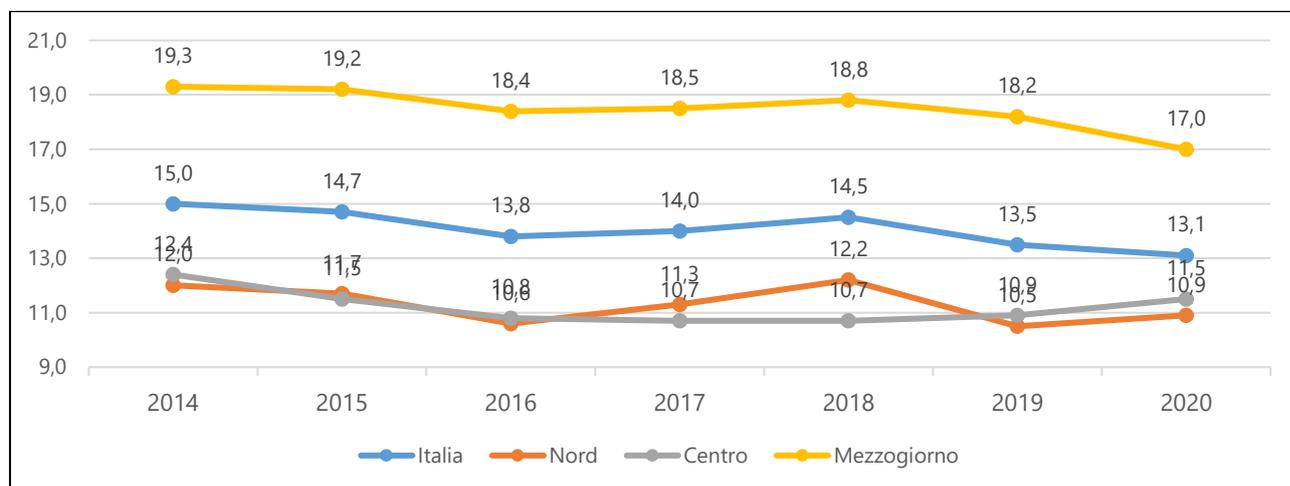
¹¹https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/european-semester-2021-exceptional-cycle_it

Grafico 1.1 - Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione nell'UE. Valori % sui giovani 18-24 anni con titolo di istruzione secondaria inferiore - Anno 2020



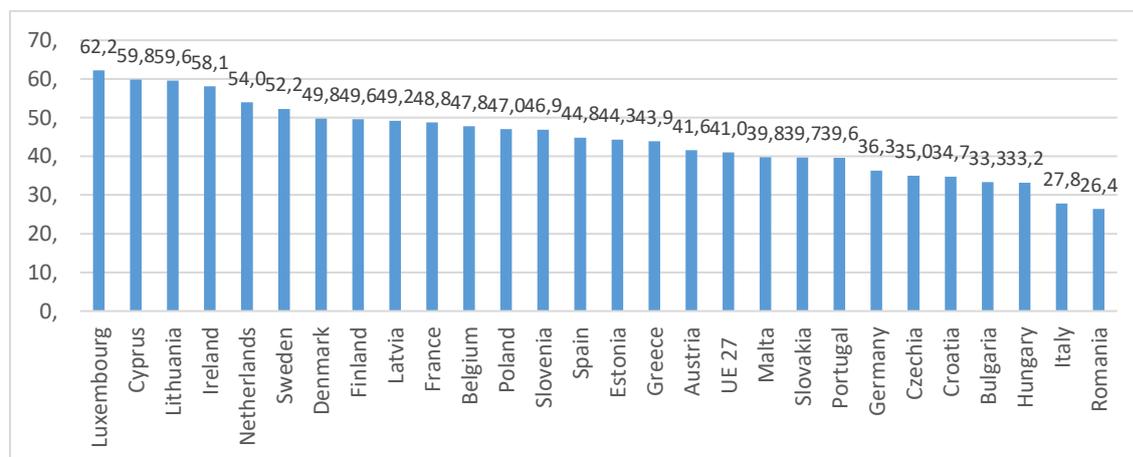
Fonte: EUROSTAT

Grafico 1.2 - Italia e ripartizioni. Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione in %. Anni 2014-2020



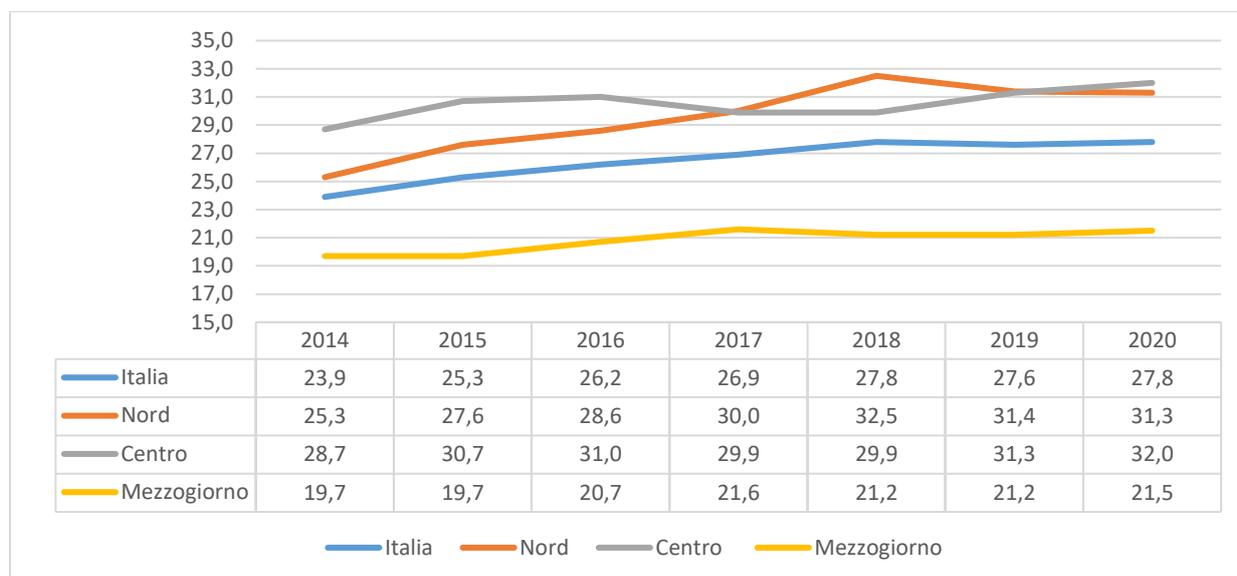
Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Grafico 1.3 - Istruzione terziaria popolazione 30-34 anni in %. UE-28 e Stati membri. Anno 2020



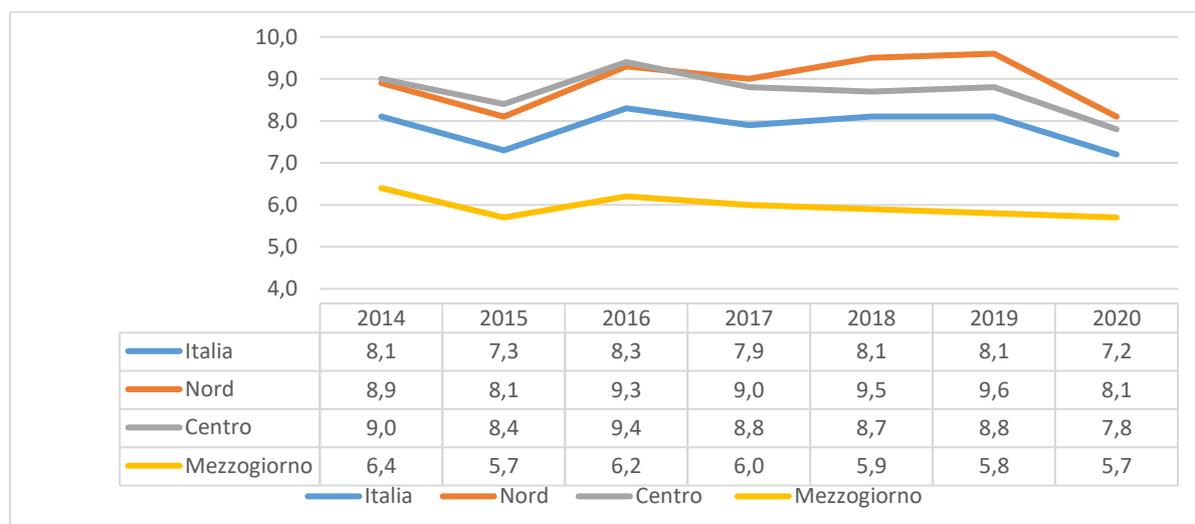
Fonte: EUROSTAT

Grafico 1.4 - Italia e ripartizioni. Istruzione terziaria: popolazione 30-34 anni in % (anni 2014-2020).



Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

Grafico 1.5 - Italia: Tasso di partecipazione ad attività di formazione continua popolazione 25-64 anni (nelle 4 settimane precedenti all'intervista; anni 2014-2020).



Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati ISTAT

1.3 Analisi comparata della spesa in politiche del lavoro in Europa

La politica di coesione europea e, in particolare, le programmazioni del FSE intervengono cofinanziando la spesa degli Stati Membri in materia di politiche del lavoro e anche sulle politiche sociali al fine di ridurre i disequilibri e aumentare la coesione tra e nei territori

dell'Unione¹².

Per interpretare l'influenza svolta dalla Programmazione del FSE sugli ambiti di policy principali di uno Stato membro si è ritenuto importante proseguire l'esame del comportamento dei singoli Paesi e di gruppi-Paese nel periodo di dispiegamento delle ultime programmazioni¹³. Si è considerato un periodo di sedici anni (2004-2019) che copre la parte conclusiva della Programmazione 2000-2006 fino a gran parte degli anni che riguardano la programmazione 2014-2020. In particolare, l'intero arco temporale 2004-2019 consente di isolare, soprattutto per l'Italia, il periodo precedente all'esplosione della prima crisi economica (2004-2008) e quello in cui la crisi è deflagrata (2009-2014) e gli anni successivi di recupero di alcuni dei parametri socioeconomici (2015-2019). Da un punto di vista del metodo analitico adottato al fine di individuare differenze significative nei comportamenti di policy nei tre periodi, si esplicita l'analisi a partire dai valori medi di spesa in politiche del lavoro calcolati come media sui tre periodi temporali e si separano le finalità di spesa tra politiche attive e politiche passive. Le prime presuppongono un cruscotto di policy più improntato alla proattività in termini di interventi anticipatori, di promozione e creazione di occupazione e in direzione del rafforzamento del capitale umano, con conseguente anche riqualificazione di territori o contesti produttivi critici. Al contrario le seconde, cioè il valore della spesa in favore degli ammortizzatori sociali (sostegno al reddito), implicano tutela dei salari dei lavoratori e, ove possibile, alleggerimento del peso finanziario per le aziende (per l'Italia è il caso anche della CIG/CIGS), e sono finalizzate a sostenere la domanda interna di beni e servizi.

Le impostazioni di ciascun Paese mediante l'andamento medio di spesa in politiche del lavoro nel periodo precrisi (2004/8), durante la crisi economica (2009/14) e nel periodo seguente (2015/19) sono individuabili agevolmente nelle medie del PIL esposte nel grafico 1.6. Inoltre, per individuare le variazioni di spesa tra i tre periodi di riferimento, distinguendo anche le quote assegnate alle politiche passive e attive, si sono costruiti degli indicatori sintetici esposti nella tabella 1.16 mediante:

- le differenze di quote di PIL calcolate sulle medie per ciascun Paese tra i diversi periodi (II e III colonna) e se positive indicano l'aumento di spesa rispetto al periodo precedente, se negative evidenziano una flessione di spesa e il valore (% del PIL) indica l'intensità della variazione;
- in IV colonna si trova la spesa media complessiva calcolata sul PIL nei 16 anni considerati (2004-2019). I Paesi della tabella sono in ordine decrescente rispetto a tale valore;
- in V colonna, sempre rispetto alla media complessiva dei 16 anni (2004-2019) si

¹² Il supporto finanziario della politica di coesione europea non può sostituire le quote finanziarie dello Stato Membro sulle singole politiche ma deve seguire il "principio dell'addizionalità" dei regolamenti generali dei Fondi Strutturali per cui la programmazione del FSE rafforza quelle politiche ordinariamente programmate.

¹³ In particolare, cfr. Di Lieto G., 3. Analisi comparata sulle spese in politiche attive per il lavoro pre e post programmazione (Parte 2), in "Analisi ex post della Programmazione Fse 2007-2013. Rapporto ANPAL", Collana Biblioteca ANPAL n. 18, Roma, 2021 (pp. 100-153). In questa edizione del report di monitoraggio si continua tale analisi aggiungendo l'arco temporale di ulteriori 5 anni (2015-2019) agli altri due periodi considerati (2004-2008 e 2009-2014).

riporta la differenza di spesa del PIL tra politiche attive e passive, per cui se negativi indicano che vi è una spesa maggiore in favore delle politiche passive, i valori positivi al contrario indicano un maggiore investimento per le politiche attive. L'intensità è costituita dal valore assoluto esito della differenza tra politiche attive e politiche passive;

- In VI, VII e VIII colonna si riportano le differenze di spesa di PIL tra politiche attive e passive per ciascuno dei tre periodi presi ad esame. I valori negativi indicano che nel periodo considerato vi è stata una spesa maggiore in favore delle politiche passive mentre i valori positivi indicano maggiore investimento in politiche attive e il valore assoluto costituisce l'intensità della differenza.

Questi indicatori raccolti nella tabella 1.16 sono funzionali a proporre un'analisi sintetica del singolo Paese e per descrivere i gruppi Paese. In ciascuno dei gruppi Paese individuati attraverso la classificazione si propone di analizzare il comportamento di alcuni Paesi più rappresentativi del gruppo attraverso altri indicatori funzionali a verificare l'impatto finanziario sulla platea dei possibili beneficiari, cioè coloro che si definiscono in cerca di lavoro. La distribuzione finanziaria annuale per singolo disoccupato, distinguendo le quote medie per le politiche passive e quelle attive calcolate prevalentemente sulle medie per ciascun periodo preso in esame viene inoltre argomentata con l'andamento delle variabili principali che determinano la spesa in materia di politiche del lavoro e che costituiscono l'ambito di influenza diretta delle policies finanziate: il numero della forza lavoro, gli occupati, i disoccupati e gli inattivi (cfr. tabelle 1.20 e 1.21).

Quindi, si evidenzia se il Paese dimostra di aver adottato un atteggiamento più "difensivo", costretto da un aumento considerevole della platea dei beneficiari o, talvolta, perché questa stessa platea è stata ampliata in conseguenza di riforme o modifiche normative che allargano i beneficiari del sostegno al reddito. Quindi, si tratta di verificare se nei diversi anni si privilegia intervenire attraverso le politiche passive, o al contrario si rileva un comportamento proattivo, ossia investendo in politiche attive, nell'incrocio domanda e offerta oppure nella qualificazione della forza lavoro o nell'incentivare le assunzioni o creare nuovo lavoro. Si segnala il livello di spesa (bassa o alta) di partenza nel periodo precrisi e il comportamento nei periodi successivi. Questi indicatori vengono così sintetizzati nella tabella 1.20 e raffigurati con il grafico 1.8.

In ragione della classificazione EUROSTAT adottata inoltre nelle attività di monitoraggio degli avvisi emanati dalle Regioni, mediante questo paragrafo si intende costruire il perimetro generale e l'intensità finanziaria degli interventi per consentire di contestualizzare con maggiore precisione il supporto del Fondo Sociale Europeo in Italia, in particolare per valutare come e dove il cofinanziamento del Fondo strutturale interviene sulle politiche attive complessive e su quali linee di intervento¹⁴.

¹⁴ Nella tripartizione EUROSTAT si fa, quindi, riferimento soprattutto alle prime due tipologie che corrispondono alle politiche attive 1. servizi, raccolgono tutte quelle attività legate ad avviare la ricerca di lavoro per cui troviamo sia i costi del personale e delle strutture dei servizi (pubblici) per l'impiego ma anche per quegli interventi a bassa (accoglienza, auto-consulazione, etc.) o medio-alta specializzazione (consulenza orientativa, counselling, ricerca attiva del lavoro, etc.); 2-7 misure, cioè interventi che forniscono un supporto temporaneo per gruppi di soggetti svantaggiati nell'accesso al mondo del lavoro. In questo caso si fa riferimento a: incentivi per l'assunzione o agli stimoli diretti alla creazione di lavoro nella pubblica amministrazione o nel settore

Solitamente il ruolo del FSE in Italia si concentra su “servizi e misure”, cioè su quelle politiche maggiormente eleggibili ad essere cofinanziate dal FSE, ma come si vedrà nel paragrafo successivo il periodo di emergenza pandemica ha avviato alcuni cambiamenti significativi. In base alle regole generali, le linee di intervento in materia di politiche attive dei Fondi strutturali “intervengono a complemento delle azioni nazionali, comprese le azioni a livello regionale e locale, integrandovi le priorità comunitarie” e “non sostituiscono le spese strutturali, pubbliche o assimilabili, di uno Stato membro”. Attraverso l’esame proposto in questo paragrafo si intendono consegnare dei parametri di confronto per pesare l’intensità e la direzione del FSE sugli interventi.

Una proposta di classificazione dei Paesi in base alla spesa

In generale, la media UE nella tabella 1.16 indica che nel periodo 2009-2014 la gran parte degli Stati del vecchio continente si è trovata ad aumentare la spesa in politiche del lavoro di +0,23 del PIL. Solo 6 Stati hanno registrato un abbassamento della spesa; per 10 Paesi, soprattutto nord-europei e alcuni dell’est, l’aumento rimane sotto la media UE; gli altri 11, soprattutto quelli Mediterranei, con criticità sui conti pubblici e alcuni Paesi dell’est mostrano aumenti di spesa considerevoli a dimostrazione che le sofferenze socioeconomiche sono generalizzate e più acute in alcuni Paesi. Nei 5 anni (2015-2019) successivi alle due crisi, quella finanziaria e del debito sovrano, la media UE registra una riduzione quasi doppia rispetto all’aumento precedente (-0,44): i 6 Stati che durante la crisi andavano in controtendenza, diminuendo la spesa complessiva, continuano a fletterla e taluni di essi in maniera consistente; nel gruppo dei 10 Paesi che mostravano un aumento misurato, sotto la media UE: 3 Paesi si distinguono per la riduzione consistente, mentre gli altri Paesi, pur diminuendo la spesa, si mantengono prudenti. Per i restanti 11, soprattutto della fascia Mediterranea e alcuni Paesi dell’est, che più di tutti aumentavano la spesa nel periodo di crisi, alcuni paiono ridurla della medesima portata mentre altri si dimostrano più prudenti.

Una prima domanda valutativa che ci accompagnerà nell’analisi riguarda se l’aumento della spesa in politiche del lavoro costituisce un comportamento consolidato di bilancio a ridosso delle crisi economiche? Collegata a questa reputiamo vi sia un’ulteriore domanda la cui risposta costituisce una evidenza per la prima. Tale aumento di spesa in politiche del lavoro a ridosso delle crisi economiche è contestuale ad un aumento della spesa nelle politiche di protezione sociale (EUROSTAT SESPROS) specie rivolta alle famiglie prima non coinvolte dai rischi sociali emergenti (disoccupazione, politiche abitative, condizione famiglie con minori, disabilità e inclusione sociale)? Per formulare una prima e parziale risposta alla prima domanda abbiamo costruito la tabella 1.19, distribuendo la spesa nei diversi interventi di politica del lavoro sin dagli anni ‘90¹⁵, periodo in cui negli anni iniziali si era presentata una considerevole crisi economica che ha fatto lievitare la spesa per LMP dal 2% del PIL (1990

privato; azioni formative per la forza lavoro oppure indirizzate a target specifici di questa platea; attività di formazione orientativa, all’imprenditorialità e all’autoimpiego; etc.; 8-9 supporto, cioè interventi di assistenza finanziaria (diretta o indiretta) a individui per ragioni legate al mercato del lavoro.

¹⁵ Ci sono state tre ondate di aumento dei tassi di disoccupazione, una nel 1991-1994, una seconda nel 2001-2005 nei paesi nordici e continentali e l’ultima nel 2008-2010. Nel 2008-2010 i tassi di disoccupazione sono saliti a livelli più bassi rispetto alle ondate precedenti in tutto tranne per alcuni paesi Mediterranei (Italia, Spagna, Grecia e Portogallo).

al 3% (1993) e la distribuzione finanziaria si concentrava per i 2/3 sulle politiche passive, soprattutto sul sostegno al reddito e per una quota non irrisoria del 10% sul pensionamento anticipato. In seguito, vi è stato un abbassamento della spesa agli inizi del 2000 fino al 2008 e i valori si sono nuovamente innalzati nel 2009 e nel 2012 mantenendosi alti fino al 2014, soprattutto sul sostegno al reddito fuori dal lavoro e con un forte ridimensionamento del pensionamento anticipato. Nel periodo seguente (2015-2019) si registra un progressivo calo della spesa, accompagnato da una contestuale forte riduzione della disoccupazione. Per contro le misure attive che solitamente valevano 1/3 della spesa complessiva, solo negli anni 2000-2008, avevano registrato un rafforzamento fino ad un 42%/43% per poi essere ridimensionate nuovamente nelle battute iniziali della crisi economico-finanziaria (2008-2014), quasi a dimostrare che le misure passive costituiscono nel breve termine lo strumento di regolazione prevalente nel cruscotto delle policies disponibili. Mentre le politiche attive sembrano accompagnare un maggiore dinamismo del mercato del lavoro sul lungo termine così come nel 2000/2008 la loro maggiore incidenza (43% e 39%) sembra affiancarsi ad una riduzione della disoccupazione e ciò appare accadere anche nel 2018/2019, aspetto che si potrà esaminare con l'impostazione del singolo sistema Paese.

Per quanto concerne l'impatto della crisi sanitaria esplosa a fine febbraio 2020 e nel 2022 ancora in corso, si hanno i primi dati sulla spesa in queste materie per il 2020 (tabelle 1.17 e 1.18) e per molti dei Paesi, compresa l'Unione Europea nel suo insieme, si tratta di stime per cui si propone una visione più generale senza entrare nell'esame del comportamento dei singoli Paesi. I dati mettono in evidenza la gravità della situazione e lo sforzo di bilancio, in deroga alle regole europee, che ciascun Paese si trova ad affrontare. La tabella 1.17 riporta i valori assoluti in milioni di euro complessivi, ripartiti anche tra le politiche passive ed attive; mentre la tabella 1.18 segnala la presunta intensità finanziaria disponibile su ciascuna persona che cerca lavoro e il confronto tra i due indicatori nelle due tabelle consente di rapportare le variazioni di spesa complessiva in base all'eventuale aggravamento della pressione da parte del numero dei disoccupati in un determinato Paese.

Si registra così un'impennata della spesa in politiche del lavoro (PL) attraverso l'espansione degli ammortizzatori sociali erogati nel 2020 per sostenere, lavoratori, famiglie e imprese. Nel commentare sinteticamente i dati dei Paesi con volumi consistenti di spesa si possono notare delle differenze che si potranno approfondire solo in occasione di aggiornamenti alla base dati. Per la Germania, la Polonia e la Svezia si trovano delle stime che sembrano interrompere la continua flessione di spesa su queste materie. Erano nel gruppo dei 6 Paesi che continuavano a ridurre la spesa. La Germania nel 2020 aumenta del 42,6%: in particolare del 78,4% le passive e diminuisce le attive di -0,5%; la Polonia l'innalza del 304,4% e in particolare del 703% le passive e del 149% le attive; anche la Svezia imprime un aumento (+53,7%), esito di un +193,4% per le passive e una riduzione del -7,1% per le attive, sospendendo quell'atteggiamento strutturalmente proattivo anche sull'indicatore calcolato per singola persona in cerca di lavoro. Anche la Danimarca, con una impostazione strutturalmente proattiva, sembra sospendere tale impostazione a causa dell'aumento della spesa (+40,4%) esito di +125,1% sugli ammortizzatori sociali e -5,1% sulle politiche attive (tabella 1.17), tale inversione si riscontra anche sull'indicatore per persona in cerca di lavoro (tabella 1.18). In generale, leggendo la media europea nelle due tabelle si evidenzia la

brusca interruzione dell'andamento precedente con l'aumento generalizzato dell'impegno finanziario su tali materie, soprattutto sulle passive.

Se, invece, si osservano le diverse misure attive negli anni considerati nella tabella 1.19, sembra delinearsi a livello europeo un cambio di strategia: sin dagli inizi degli anni '90 vi è stato un maggiore riconoscimento nei confronti della formazione; dal 2008 in poi si rileva una maggiore valorizzazione dei servizi per il lavoro unitamente a un potenziamento degli incentivi per l'occupazione. Su tali andamenti una influenza l'ha avuta anche il semplice allargamento dello spazio comunitario a nuovi Paesi (specie dell'Est Europa), proprio a partire dal 2008, che presentano caratteristiche peculiari di intervento basato, in particolare, su un minore investimento di risorse per la formazione. Tali tendenze devono, comunque, essere interpretate sul lungo periodo, confrontando la spesa per la protezione sociale e verificando se la copertura complessiva contro i principali rischi sociali varia anche al variare della spesa in politiche del lavoro e, in particolare, in base alle misure passive che sembrano costituire lo strumento anticiclico principale utilizzato dai diversi Paesi in occasione delle crisi economiche e non solo legato all'innalzamento della disoccupazione. Una conferma si trova nell'innalzamento di spesa di queste nei periodi più critici del trentennio: nel 1992-93 nel quale la spesa aveva raggiunto il 3%; nel 2009 al 2,3%; infine nel primo anno della pandemia al 2,9%¹⁶.

Questo legame con le misure di protezione sociale si delineava già in seguito alle crisi degli anni '90' per ciò che concerne la riduzione progressiva della spesa in supporto al reddito: dagli anni '90 in poi i sussidi contro la disoccupazione non appaiono più costituire la voce principale della protezione sociale in quanto da quegli anni sono intervenute le misure di "protezione familiare"¹⁷. Negli anni successivi al 2009 vi è stata una impennata di spesa per la protezione dalla disoccupazione poi ridimensionata. Sono state rafforzate le misure di protezione della disabilità, soprattutto in favore dei nuclei familiari. La forbice tra riduzione della spesa per la disoccupazione e potenziamento di quella in favore della disabilità e degli interventi in favore delle famiglie appare allargarsi negli anni successivi (grafico 1.7). La conferma viene dalla relazione annuale sulla spesa per la protezione sociale¹⁸ che sottolinea come nel 2019 continua l'espansione dell'economia dell'UE e l'occupazione raggiunge il livello più alto mai registrato, mentre la disoccupazione, al 6,7%, torna ai livelli pre-crisi 2008. Nel 2020, l'occupazione diminuisce dell'1,5% (circa 3 milioni di occupati in meno) rispetto al 2019; calo occupazionale dovuto principalmente al contributo degli stabilizzatori automatici e alla massiccia introduzione di regimi di riduzione dell'orario di lavoro da parte degli Stati membri, alcuni dei quali con il supporto dell'UE attraverso il sostegno temporaneo per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza (SURE) e altre

¹⁶ Per una descrizione delle tipologie EUROSTAT e le Politiche Attive del Lavoro Italiane si rimanda al paragrafo "3.2.2 Le tipologie di intervento EUROSTAT applicate agli avvisi regionali".

¹⁷ Ecorys D.D., Iza H.S., *Analysis of costs and benefits of active compared to passive measures. Final report*, Rotterdam, March 2012

¹⁸ Social Protection Committee (SPC), *2021 SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages*, Lussemburgo, 2021.

misure simili per il mercato del lavoro¹⁹. Ma la crisi attuale colpisce chi si trovava già in situazioni vulnerabili: i precari o i lavoratori indipendenti; persone con disabilità e bisogni di assistenza a lungo termine; i lavoratori più giovani; famiglie e bambini in posizioni vulnerabili; persone senza fissa dimora; migranti; e minoranze etniche. Gli anziani sono stati particolarmente esposti ai rischi per la salute per il virus COVID-19. Inoltre, le donne, nelle aree critiche sanitarie e sociali nei settori dei servizi e in particolare le famiglie monoparentali, hanno sopportato l'aumento del carico di lavoro e delle responsabilità assistenziali durante la crisi²⁰.

Altro rischio prettamente economico-professionale, invece, è costituito dai ritardi di attivazione dell'*apprendimento blended* o in *e-learning* durante la pandemia, in particolare per contrastare i rischi di obsolescenza delle abilità della vasta platea di capitale umano sospeso o in riduzione di orario. I rischi di obsolescenza legati alle misure di sospensione erano richiamati già nelle precedenti crisi economiche²¹. Infatti, l'aumento brusco dei sussidi di disoccupazione nel 2009 e allo stesso tempo l'aumento delle spese per l'assistenza sociale si è verificato in alcuni Paesi nel 2010 e nel 2011 (Paesi Bassi, Svezia, Ungheria, Estonia e Repubblica Ceca). Secondo il rapporto i lavoratori disoccupati perdono i diritti per le prestazioni per la disoccupazione per l'allungamento del periodo e rischiano l'obsolescenza se non la perdita permanente di abilità/competenze. La portata di questo rischio dipende probabilmente dalla generosità della protezione sociale e dai requisiti di ricerca di lavoro collegati all'assistenza sociale. L'obsolescenza permanente delle competenze sembrerebbe legata allo scarso assorbimento di lavoro dall'assistenza sociale che appare maggiore in quei Paesi più generosi nella protezione sociale non legata alla ricerca del lavoro (per esempio in Ungheria, Estonia, Ungheria, in parte anche in Svezia e Paesi Bassi).

In questo periodo pandemico vi è stato un ampio uso di misure simili alla sospensione parziale o totale dal lavoro (*Short Time Work - STW*). Il rapporto europeo sulla protezione sociale del 2021 ha quantificato la portata complessiva a livello UE e, per gli Stati membri per i quali sono disponibili i dati, vi era un totale di almeno 17,3 milioni di persone che hanno ricevuto benefici nell'ambito di tali regimi nel marzo 2020, in forte aumento rispetto a 0,6 milioni di febbraio. Il numero di persone che ricevevano sostegno ha continuato ad aumentare notevolmente nell'aprile 2020, raggiungendo oltre 33 milioni di persone, per poi ridursi leggermente a maggio. Per la maggior parte degli Stati membri il numero di destinatari sembrava aver raggiunto il picco ad aprile o maggio 2020 per poi diminuire in maniera significativa fino all'estate, raggiungendo meno di 9 milioni a settembre e ottobre

¹⁹ Si fa riferimento a quelle misure che rientrano in *Short Time Work Arrangement*, (STWA) cioè a quelle politiche passive che comportano l'erogazione di sussidi pubblici associati alla riduzione dell'orario di lavoro per tutti i lavoratori o solo per quelli di specifiche unità produttive. Si tratta di politiche passive in alternativa al licenziamento collettivo con una riduzione dell'orario accompagnata da una corrispondente (pro-rata) riduzione della retribuzione, così che i sussidi pubblici compensano la riduzione della retribuzione dei lavoratori. Si tratta di misure che hanno una durata temporanea e talvolta e, soprattutto dopo le crisi del 2008, vengono accompagnate con misure di politica attiva in particolare azioni formative anche di qualificazione e riconversione. In questo ambito in Italia nel 2020 è stato creato il Fondo Nuove Competenze.

²⁰ Op. cit. Social Protection Committee (SPC), 2021, p. 51.

²¹ Council of the EU, *The social impact of the economic crisis and ongoing fiscal consolidation: third Report of the Social protection Committee*, 2012.

2020. Sebbene le cifre abbiano poi ricominciato ad aumentare, dopo la seconda ondata di infezioni COVID e relative misure sanitarie, il numero dei riceventi è rimasto pressoché ai livelli della prima ondata. Nei primi mesi del 2021, il numero dei beneficiari ha ricominciato a diminuire. In un confronto approssimativo tra il numero massimo mensile segnalato di beneficiari di tale sostegno in ciascuno Stato membro e la dimensione della popolazione attiva mostra che i sostegni in Croazia, Cipro, Lussemburgo e Malta erano i più importanti in termini di copertura, con il 30%-40% della popolazione attiva che li ha ricevuti. Il sostegno è stato considerevole anche in Austria, Belgio, Francia, Irlanda, Italia, Paesi Bassi e Spagna, con il 20%-30% della popolazione attiva che ha beneficiato di STW o misure simili. Al contrario, Paesi come Bulgaria, Finlandia, Polonia e Svezia sembrano aver limitato il ricorso all'uso di misure simili, con meno del 10% della popolazione attiva. Alcuni di questi hanno adottato misure diverse per affrontare gli impatti della crisi sui redditi delle famiglie²².

In un rapporto meta-valutativo sulle performances delle diverse misure di politiche del lavoro (Metis GmbH, 2012²³) si sintetizzava l'esame dell'impatto a breve e lungo termine. Si tratta di risultati di meta-valutazioni cioè di analisi di studi. A ridosso della crisi economica ILO (2011), World Bank (2009) ed Eurofound (2010) hanno osservato gli effetti prodotti e, parallelamente, proposto un supporto alle scelte dei policy makers attraverso interventi valutativi specifici effettuati a livello UE e di singolo Stato Membro. Per ciò che concerne le misure *Short Time Work Arrangement* (STWA) i risultati migliori si ottengono se tali misure vengono combinate con attività di formazione per migliorare i livelli di abilità dei lavoratori. Inoltre, l'integrazione tra misure passive ed attive, se ben indirizzate e mirate, potrebbero contribuire all'acquisizione di manodopera nei settori interessati dalle crisi e veicolare gli investimenti per la riconversione o (ri)qualificazione verso quei settori, innovazioni o prodotti più strategici a medio e lungo termine. Tale aspetto sembra confermato inoltre da risultati simili su altre esperienze valutative (OCDE, 2015; Ecorys D.D., Iza H.S., 2012; Card D., Kluge J., Weber A., 2017)²⁴.

Per cui nelle situazioni di crisi è consolidato intervenire rapidamente con formule di sostegno al reddito per supportare la sospensione dal lavoro e, quindi, sostenere le imprese nel mantenimento dell'occupazione. Allo stesso tempo, nonostante le lezioni apprese durante le crisi economiche del 2008-14 di integrare le misure passive con quelle attive proprio per fronteggiare i rischi di obsolescenza, in realtà sembra che anche in questa crisi pandemica nel 2020 ciò non sia avvenuto tempestivamente soprattutto in un Paese come l'Italia con deficit di qualificazione del capitale umano e ancora distante dal benchmark UE

²² Social Protection Committee (SPC), 2021 *SPC annual review of the Social Protection Performance Monitor (SPPM) and developments in social protection policies. Report on key social challenges and key messages*, Lussemburgo, 2021 (pp. 49-50).

²³ Rapporto Metis GmbH, *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*, Bruxelles, 2012 (pp.70 e 71) e per una trattazione sintetica delle ricerche valutative sulle politiche del lavoro nel periodo di crisi si rimanda a Di Lieto G., 4. Le strategie italiane per fronteggiare la crisi economica (pp. 126-153), in ANPAL, *Analisi ex post della Programmazione Fse 2007-2013. Rapporto ANPAL*, Collana Biblioteca ANPAL n. 18, Roma, 2021, del 2021.

²⁴ OECD, *Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, 2015; Ecorys D.D., Iza H.S., *Analysis of costs and benefits of active compared to passive measures. Final report*, Rotterdam, March 2012; Card D., Kluge J., Weber A., *What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations*, *Journal of the European Economic Association*, Oxford University Press, pp. 1-38, 2017.

2020 (partecipazione al 15% per apprendimento permanente). Infatti, secondo i dati EUROSTAT (Labour Force Survey) l'apprendimento permanente nelle 4 settimane precedenti l'intervista, in Italia è cresciuto al 9,9%²⁵ della popolazione di 25-64 anni nel 2021, avvicinandosi così alla media europea (27 Paesi) del 10,8%, ma dopo la brusca flessione avuta nel 2020 al 7,2% (UE27 9,1%) ed era all'8,1% nel 2019, a fronte di una media UE a 27 al 10,8%. "Nel 2020, infatti, la possibilità di partecipare ad attività di apprendimento è stata bruscamente interrotta nei mesi di marzo, aprile e maggio, e parzialmente riconvertita in altre forme. Già nel 2021 le persone hanno ricominciato a frequentare attività di apprendimento con una partecipazione anche maggiore degli anni precedenti, soprattutto per gli occupati, raggiungendo per la prima volta, nel I trimestre 2021, i livelli di partecipazione della media dei Paesi dell'Unione Europea"²⁶.

In generale, vi sono diversi aspetti da approfondire mediante studi valutativi mirati su specifiche tipologie di misure e nell'intreccio più efficace tra misure, per esempio, passive e attive e in relazione a mirate categorie di beneficiari. Da una parte vi sono quelle misure anche integrate tra politiche passive ed attive funzionali a fronteggiare situazioni (temporanee) di crisi e/o per rilanciare settori sottoposti a riconversioni tecnologiche; la medesima integrazione tra politiche del lavoro (passive e attive) se considerata anche con le politiche sociali si trova a rispondere ad altre domande valutative per esempio sull'efficacia di misure indirizzate a limitare l'intervento assistenzialistico, i comportamenti opportunistici e allo stesso tempo ottenere - ove consentito - l'attivazione dei sussidiati. Quest'ultimo aspetto deriva dalla (forte) relazione rilevata tra il rischio povertà e la spesa aggregata sulle cinque politiche di protezione sociale (disoccupazione, disabilità, esclusione sociale, assegni familiari e di alloggio), maggiore che con le politiche del lavoro. "La quota del PIL spesa per queste cinque spese sociali spiega il 30 per cento della varianza della quota di persone a rischio; un ulteriore punto percentuale del PIL speso per le politiche sociali riduce la quota di persone a rischio di povertà da 0,8 a 3,2 punti percentuali"²⁷. A riguardo devono essere chiari i possibili rischi nelle scelte "welfaristiche" - per esempio - in direzione del legame delle misure con la condizione occupazionale (*workfare*) oppure in direzione di un universalismo categoriale e quindi verso una (de)mercificazione del lavoro²⁸, segmentando, inoltre, le categorie di cittadini e tale aspetto potrebbe intervenire in quei settori scarsamente qualificati e per ovviare all'errore che l'attivazione sul mercato del lavoro non è condizione sufficiente per evitare la povertà, anzi - al contrario - è quanto mai necessario intervenire significativamente sul fenomeno dei *working poor*. L'intreccio tra misure non può perseguire solo finalità economiche di sostegno della domanda interna ai consumi, ma in direzione di un approccio universalistico in favore di una vita dignitosa. In questo caso

²⁵ Tuttavia, va considerato che il valore del 2021 è poco confrontabile con quello degli anni passati poiché EUROSTAT sottolinea come vi sia stato un break statistico.

²⁶ ISTAT, *Il benessere equo e sostenibile in Italia. BES 2021*, Roma, 2022 (pag. 61).

²⁷ Op. cit., Ecorys, Iza, 2012, p. 85.

²⁸ In questo caso si rimanda al concetto di "demercificazione" espresso da G. Esping-Andersen che fa riferimento alla capacità di un dato sistema di welfare state di garantire ai cittadini la possibilità di astenersi dal lavoro senza subire la perdita di garanzie di benessere, sottraendo perciò alcune fasi/bisogni della vita delle persone all'influenza delle regole del mercato, in particolare del mercato del lavoro. Cfr. Esping-Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge, 1990.

non si approfondiranno tali aspetti generali ma si ritiene importante tenerli in considerazione soprattutto per l'intreccio con altre *policies* anche in funzione della maggiore rilevanza delle tecniche di *profiling* e *targeting*. Infatti, le procedure di *profiling* e *targeting* non costituiscono solo un laboratorio per sperimentare la combinazione di strumenti tecnici (statistici, quantitativi, qualitativi, etc.) ma possono traslare e operativizzare i principi generali delle norme e le priorità economiche o sociali.

Quanto evidenziato sopra riveste una particolare importanza per un Paese come l'Italia che negli ultimi 4 anni ha riformato in parte le politiche legate all'attivazione di target fragili verso il mercato del lavoro: si pensi in particolare al Reddito di Cittadinanza che pone come condizionalità la partecipazione a una misura di politica attiva o all'accettazione a determinate condizioni di un offerta di lavoro, ma soprattutto alla riformulazione dei sistemi di politiche attive previste nel programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) che si basa su principi di profilazione e la previsione di interventi personalizzati basati su una vasta gamma di servizi: è da evidenziare come il programma, finanziato da risorse PNRR vede in realtà la necessaria complementarità con la programmazione europea (FSE Plus), dando luogo a un corpus di misure di sistema e la definizione di standard di servizi omogenei a livello territoriale. Ecco, dunque, un banco di prova significativo per i processi di valutazione di ampio respiro.

Evoluzione dei gruppi Paese individuati

Ora si procede a clusterizzare i comportamenti dei Paesi UE in 4 tipologie principali in relazione all'andamento delle spese in politiche attive e passive, verificando la ripartizione della spesa in base al PIL e confrontando l'intensità in euro in relazione al numero di persone in ricerca di lavoro. Per cui un primo gruppo è quello dei cosiddetti Paesi bilanciati in cui si assiste a un aumento della spesa in entrambe le misure in direzione di un bilanciamento passive/attive; il gruppo che vede la presenza di Paesi in cui diminuiscono le passive e si potenziano le attive (proattivi); quelli in cui aumenta il volume delle passive a scapito delle misure attive (difensivi); quei Paesi che mutano radicalmente policy di intervento passando da modelli difensivi a proattivi o viceversa. Di seguito si entra nello specifico per singolo gruppo, facendo riferimento alla base di dati contenuta in primo luogo nella tabella 1.20 e nella tabella 1.21. I gruppi Paese individuati sono costruiti sulla base dell'interpretazione dei dati di partenza dei sedici anni considerati (2004/2019) elaborati attraverso medie dei valori in ciascuno dei tre periodi: precrisi 2004-2008, crisi 2009-2014 e post crisi 2015-2019.

I bilanciati. Alcuni Paesi già nel periodo precedente la crisi economica del 2008/9 dimostrano di aver raggiunto un certo bilanciamento tra le due misure, partendo da bassi livelli di spesa come la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Slovacchia e la Slovenia, oppure da livelli di spesa più sostenuti come per la Svezia. Nel periodo seguente aumentano tutti la spesa, eccetto la Svezia che la abbassa, e tra essi solo la Repubblica Ceca riesce a mantenere tale bilanciamento anche nel periodo di crisi economica. Quest'ultima, nel periodo di crisi, ha un aumento complessivo di +0,14% del Pil su una spesa limitata e bilanciata e si esprime in aumenti maggiori del 50% per entrambe le misure giungendo a una spesa media nel periodo 2009/14 per persona alla ricerca di lavoro di € 1.224 in misure

passive e di € 1.284 per le attive. In questo stesso periodo nella Repubblica Ceca si è avuto un aumento medio dei disoccupati del 4,7%, con un tasso di disoccupazione nel 2008 al 4,4%, salito al 7,3% nel 2010 e sceso al 5,1% nel 2015; inoltre tali andamenti vengono lievemente limitati dal contestuale aumento della base occupazionale del 1,5% e della forza lavoro del 1,8%. Nel periodo successivo alla crisi economica (2015/19) la Repubblica Ceca tocca lievemente al ribasso la spesa (-0,07) ma ne consegue un innalzamento complessivo delle misure attive (+0,18) e soprattutto: un aumento dell'intensità di spesa per singolo disoccupato per le passive a 1.602€ (+30,8% rispetto al periodo di crisi) e per le attive a 3.286€ (+155,9%), spostandosi così tra i proattivi. Tale cambiamento impresso in direzione della proattività è sicuramente legato a: drastica riduzione della disoccupazione nel periodo post-crisi (-51,6%), continuata anche nel 2020/21 (-16,9%); spostamento di inattivi tra le forze lavoro (+1,8% anche nel periodo 2015/19) e un costante aumento degli occupati, lieve nel periodo di crisi (+1,5%), sostenuto nel periodo seguente 2015/19 (+5,7%) giungendo nel 2020/21 a +0,4% con una media di 5.210.000 occupati.

Un secondo gruppo è costituito dai **proattivi**, cioè coloro che dimostrano un'attenzione maggiore nella spesa per le misure attive. Nella media dei 16 anni quasi 7 Paesi potrebbero rientrare in questo gruppo: nel primo periodo vi troviamo 5 Paesi UE a dimostrazione dell'impostazione europea prevalentemente difensiva che salgono a 6 nel periodo delle crisi e a 9 in quello seguente 2015/19. Le *policy soft power* dei 25 anni di Strategia Europea per l'Occupazione²⁹ non paiono emergere sulla media del PIL europeo sempre in favore delle politiche passive (differenza attive/passive nei 16 anni a -0,58); forse l'aumento progressivo della numerosità dei Paesi che privilegiano le politiche attive consegna tracce evidenti del cambiamento in atto, e le evidenze del cambiamento in atto possono essere verificate con i prossimi dati del periodo pandemico e post-pandemico.

Tra coloro che presentano complessivi bassi livelli di spesa vi sono alcuni come la Lituania, il Regno Unito e la Bulgaria che nei sei anni della crisi riversano maggiore attenzione per le politiche attive così come la più sostenuta Norvegia³⁰. La Repubblica Ceca, anch'essa nel gruppo che investe scarse risorse su queste misure, appare bilanciata tra le due misure nei primi due periodi poi nel post crisi (2015/19) si delinea proattiva. Il Regno Unito e la Norvegia rimangono **strutturalmente proattivi**. L'Ungheria, invece, da un pressoché equilibrio raggiunto per cui era inserita nel gruppo dei bilanciati, aumenta la spesa perseguendo tale impostazione proattiva negli anni successivi e nel periodo post crisi, pur abbassando la spesa complessiva di -0,21, rafforza tale impostazione proattiva. I diversi volumi finanziari mossi da Regno Unito e Norvegia si esemplificano in una spesa media per persona alla ricerca di lavoro nel periodo di crisi economica così strutturata: in Norvegia, € 3.813 passive e € 5.424 attive; nel Regno Unito, € 1.060 passive e € 1.368 attive. Nel periodo post crisi non si hanno dati sul Regno Unito e la Norvegia continua ad abbassare la spesa nella stessa misura del periodo critico (-0,24%), riducendo le quote per singola persona alla ricerca di lavoro a € 3.632 sulle passive (-4,8%) e € 3.970 per le politiche attive (-26,8%),

²⁹ La strategia europea per l'occupazione (SEO) è il principale strumento dell'Unione europea (UE) per coordinare gli sforzi di riforma dei paesi dell'UE in materia di mercato del lavoro e politiche sociali. È stata lanciata con il Consiglio europeo di Lussemburgo nel 1997.

³⁰ Si ricorda che la Norvegia non rientra tra i Paesi membri ma è nell'EFTA, nello SEE e fa parte dell'area Schengen.

perseguendo un bilanciamento tra le due misure e mantenendosi proattiva. Chiaramente si tratta di due Paesi che hanno a che fare con volumi di forze lavoro molto diversi tra loro (rispettivamente 32 ml aumentati a 33,3ml per il Regno Unito nel periodo post crisi vs 2 ml aumentati a 2,8 ml per la Norvegia), in aumento in tutte le loro componenti e in maniera più favorevole per gli scandinavi: nel Regno Unito i disoccupati sono aumentati del 53% nel periodo di crisi (giungendo a una media di 2,392 milioni) poi diminuiti di -38,1% (media 2015/19 a 1,482 ml), mentre in Norvegia aumentati nel periodo di crisi del 5,2% (media 88.000) e del +30,7% nel post crisi (media 126 mila). Gli occupati sono stati, rispettivamente: +2,1% (media 29,515 milioni) e nel periodo post crisi aumentati di 7,8 (media 31,821 milioni) per il Regno Unito; in Norvegia +7,9% (media 2,558 milioni) aumentati nel periodo seguente di +4,2% (2,737 milioni). A differenza del Regno Unito, l'abbassamento della spesa da parte della Norvegia probabilmente è accompagnato dall'aumento degli inattivi sia nel periodo della crisi (+13,9%) che in quello seguente (+11,2). In questo gruppo di Paesi con atteggiamento proattivo se ne inseriscono alcuni che dimostrano, nel periodo antecedente la crisi, livelli di spesa tra i più sostenuti nella UE come Francia, Finlandia e Danimarca e, seppur con un impegno finanziario più spostato sulle politiche passive, appaiono modulare le politiche in maniera proattiva e, comunque, con valori finanziari considerevoli sulle politiche attive. Nel caso della Francia e della Finlandia si tratta di lievi aggiustamenti ma vanno rapportati alla demografia di ciascun Paese; la Danimarca, invece, nel periodo di crisi economica raddoppia l'investimento nelle misure attive, rimanendo il Paese che maggiormente investe in esse, pur "aggiustando" gli investimenti nelle misure passive, e nell'ultimo periodo considerato (2015/19) rafforza ulteriormente la proattività. In Francia la spesa media tra i due periodi, rapportata a ciascun disoccupato, aumenta sempre lievemente nelle medie su più anni e su valori sostenuti (€ 13.086 precrisi, € 13.391 crisi, € 13.421 post crisi): aumenta la spesa per le misure passive (da € 8.721 a € 9.078 fino a € 9.382) e si flette leggermente quella per le politiche attive fino al periodo della crisi (da € 4.366 a € 4.313), registrando nell'ultimo periodo un abbassamento di -6,3% ma sempre su valori sostenuti (€ 4.039). Valori, questi, da considerare alla luce del significativo aumento della forza lavoro e degli inattivi. I valori assoluti dei disoccupati sono passati da una media 2004/8 di 2,23 mln (8,9% nel 2004 e 7,4% nel 2008), a 2,67 mln nel periodo di crisi (2009/14: 9,1% nel 2009 e 10,3% nel 2014) e a 2,8 mln nel 2015/19 (10,4% nel 2015 e 8,4% nel 2019), poi scesi nel 2020/21 a 2,4 mln (8% nel 2020). A tali valori si affianca un costante aumento degli occupati eccetto in alcuni anni di sofferenza durante le crisi economica (2008/14) e nel primo anno di pandemia: da una media di 25,23 mln di occupati nel periodo precrisi (58,1% nel 2008), ai 25,84 mln durante la crisi (fino al 56,1% nel 2014), ai 26,77 mln nel post crisi (56,6% nel 2019) e infine ai 27,33 mln nel periodo pandemico (nel 2020 56,1% e 2021 57,7%). Questi ultimi dati, a differenza dei volumi spesi per singolo disoccupato, avvicinano i francesi agli altri Paesi mediterranei nel gruppo successivo.

Al contrario, Paesi come la Svezia e la Danimarca rimangono i rappresentanti principali di questo gruppo, pur avendo essi numeri e problematiche da gestire relative al mercato del lavoro decisamente meno importanti di altri contesti europei. L'aumento della spesa nel Paese della *flessicurezza* (Danimarca) nel periodo 2009/14 e la flessione complessiva nel post crisi non si evidenzia sulla spesa per singolo disoccupato, infatti, da una spesa media annua complessiva nel periodo precrisi di € 18.204 si passa nel 2009/14 a € 15.626 e nel

post crisi a € 14.880³¹. L'aumento della spesa nel periodo di crisi e la flessione nel periodo seguente incidono soprattutto sulla riduzione della quota per disoccupato nelle politiche passive, mentre si innalzano i valori per le misure attive. Tale andamento è suggerito dal significativo allargamento della platea dei disoccupati del 69,6% (211.000 persone, media nei sei anni) contrastato dal medesimo mix di servizi che sembra tenerlo (ri)dimensionato: nel 2008 la disoccupazione era frizionale al 3,7%, quasi raddoppia nell'anno seguente (6,4%) per raggiungere il picco del 7,8% nel 2011/12, quindi, continua a scendere al 6,9% nel 2014 fino al 5% del 2019 e innalzarsi nel 2020 al 5,6%. Parallelamente, il Paese registra nel secondo periodo una erosione dei posti di lavoro di -4,2% in media nei sei anni (2009/14) rispetto al periodo precrisi e nei periodi successivi riguadagna quote rispettivamente di +4,9% (2015/19) e +2,6% nella media dei due anni (2020/21). Con tassi di occupazione vicini al 70% nel periodo precrisi, dal 2009 in discesa fino al minimo del 62,4% nel 2013 e nei due anni seguenti già in rialzo fino al 66% del 2019, sceso di -0,4% nel primo anno pandemico ma nuovamente in rialzo di +1% nel 2021 al 66,6%. Parallelamente, diverse persone che hanno perso il lavoro si sono trovate ad uscire dalle file lavoro accrescendo la platea degli inattivi soprattutto nel periodo 2009/14 (+16,2%) e anche in quello seguente 2015/19 (+4,5%), in flessione solo nel periodo 2020/21 (-4,5%). La Svezia presenta alcune dinamiche simili ai vicini di casa danesi anche nel mercato del lavoro ma con differenze che in parte abbiamo già segnalato: mediamente abbassa la spesa nei due periodi considerati. Nel periodo 2004-2008 aveva raggiunto l'equilibrio di spesa tra le due misure e risponde alla crisi economica con una impostazione strutturalmente offensiva: in controtendenza rispetto agli altri Paesi UE si trova nelle condizioni di diminuire di -0,11% la spesa complessiva, rompe significativamente quel bilanciamento raggiunto drenando risorse dalle passive in favore di quelle attive con un rapporto quasi doppio in favore di quelle offensive. Aspetto quest'ultimo che indica limitata sofferenza economica da parte della forza lavoro e della domanda interna, significativi investimenti nei servizi di accompagnamento al lavoro, in formazione e in creazione di lavoro e mercati del lavoro dinamici. Rapportando la spesa per ciascun disoccupato tra i tre periodi considerati è ancora più evidente il passaggio dall'equilibrio tra misure alla proattività. Le passive dal periodo precrisi con valori di € 4.245 (2004/08) riducono la disponibilità a € 3.108 (2009/14) fino a giungere a € 2.909 nel post crisi (2015/19). Quelle attive passano dalla quota di € 4.864 del primo periodo ai € 5.251 della crisi e nel post crisi si innalzano a € 6.434. Infatti, la disoccupazione nel periodo di crisi era aumentata mediamente del 26,5% ma decisamente meno rispetto alla Danimarca; nel secondo periodo si riduce percentualmente della metà (-10%) rispetto alla flessione danese (-20%), soffrendo molto nel periodo pandemico con un +28,6% (2020/21) mentre la Danimarca continua a flettere. Allo stesso tempo, e al contrario della Danimarca, la Svezia ha costantemente incrementato la forza lavoro con valori doppi rispetto ai danesi: in particolare, ha aumentato i posti di lavoro nei tre periodi considerati mediamente di +4,2% nel 2009/14, +8% nel 2015/19 e +1,2% nel 2020/21; infine, ha ridotto complessivamente gli inattivi.

³¹ Le politiche passive durante la crisi economica sono state ridotte rispetto al periodo precrisi del 29,9% giungendo ad una spesa media durante 2009/14 di € 7.376 per disoccupato; quelle attive aumentate del 7,2% assestandosi su una media di € 8.250 per disoccupato. Nel periodo successivo (2015/19) vi sono stati rispettivamente: un'ulteriore flessione delle passive di -25,6% con valore medio di € 5.489 per disoccupato mentre le attive sono state innalzate del 13,8%, cioè a € 9.391 per disoccupato.

Difensivi – È il gruppo di Paesi più numeroso a dimostrazione dell'estensione delle prime crisi economico-finanziarie in certi contesti territoriali e di un paradigma consolidato e comune di riposta ad esse. Troviamo soprattutto Paesi entrati recentemente nell'Unione Europea e gran parte di quelli della cintura mediterranea. Tra i Paesi con bassi livelli di spesa abbiamo la Romania che la riduce ulteriormente; Estonia, Lettonia, Grecia e Italia aumentano la spesa nel periodo 2009/14, rafforzano **l'impostazione difensiva** che perdura anche nella flessione del periodo 2015/19; altri, invece, come la Slovacchia e la Slovenia da un quasi raggiunto equilibrio si trovano ad aumentare la spesa soprattutto per le passive e mantengono tale impostazione anche nel 2015/19 pur nella flessione. L'Italia sottolinea tale connotazione aumentando significativamente la spesa per le passive e diminuendo quella per le attive lasciando pressoché invariato lo squilibrio verso le misure passive pur nella flessione di -0,14 nel periodo pre-pandemico (2015/19). Vi sono Paesi che, invece, incrementano ulteriormente i livelli di spesa già sostenuti, continuando a riprodurre l'impostazione difensiva preesistente: Belgio e Austria aumentano la spesa in misura ridotta rispetto alla media UE; nel periodo 2009/14 riducono lievemente la forbice tra passive e attive ma nel 2015/19 l'Austria, unico Stato tra i 27 ad aggiustare al rialzo le politiche del lavoro, torna all'impostazione difensiva originaria mentre il Belgio dimezza il divario originario a favore delle passive. Rimangono così, entrambi i Paesi, buoni rappresentanti di questo gruppo. Il Portogallo e la Spagna, pur partendo da elevati livelli di spesa ne rafforzano la struttura difensiva e mantengono tale impostazione anche nel periodo 2015/19. In particolare, la Spagna è il secondo Paese UE, dopo la Danimarca, per la spesa più alta in politiche del lavoro (media di 2,77% del PIL nei 16 anni considerati). Prendiamo, quindi, come rappresentanti a pieno titolo di questo gruppo la Romania per i Paesi entrati recentemente in Europa³², l'Italia e la Spagna per quelli mediterranei. La Romania presenta valori molto contenuti (spesa media nei 16 anni di 0,31% del PIL) rapportata ai disoccupati: da una spesa media complessiva nel periodo di precrisi di € 622 si passa a € 720 durante la crisi 2009/14 e si flette a € 478 nel 2015/19. La ripartizione tra misure passive ed attive viene – in conseguenza della crisi – ulteriormente sbilanciata a vantaggio delle prime, per cui da una media precrisi di € 420, a € 530 per poi abbassarsi a € 227 nel periodo 2015/19; di contro, quella per le politiche attive registra una contrazione per singolo disoccupato da € 201 a € 190 nel periodo 2009/14 per incrementare a € 251 nell'ultimo periodo con segnali (deboli) di proattività. A tali andamenti si affianca una generale riduzione della popolazione e della forza lavoro in tutte le sue componenti, anche tra gli inattivi, nonostante un tasso di disoccupazione sceso al 5,8% nel 2008 e salito nel periodo seguente fino a una punta massima del 7,2% poi sceso fino al 3,9% nel 2019 e successivamente risalito. Con livelli occupazionali contenuti, che rimangono fino al 2014 all'interno di un *range* tra il 54% e il 56%, risaliti al 58,6% nel 2019 e scesi drasticamente nel periodo della pandemia al 53,2% (2021). Per quanto concerne l'Italia, abbiamo sottolineato il livello di spesa sotto la media UE poi potenziata ma sempre con impostazione difensiva. Ciò si traduce in una spesa per singolo disoccupato di € 3.004 nel periodo precrisi, € 4.267 durante la crisi e nel periodo 2015/19 si flette a € 4.011: il primo aumento è concentrato solo sulle misure passive (da € 1.762 a € 3.402), con forte riduzione di quelle attive (da € 1.242 a € 864) e quest'ultima

³² La Romania è entrata nell'Unione Europea il 1 gennaio 2007.

impostazione viene confermata anche nel periodo 2015/19 (passive € 3.136 e attive € 875). Questi valori vanno contestualizzati rispetto all'andamento della forza lavoro e della popolazione inattiva: nel 2007 si era giunti ad un tasso di disoccupazione minimo del 6,1% poi raddoppiato nel 2013 e 2014 e incrementato del 14,2% nel periodo post crisi, per poi ridursi di -18,2% negli anni della pandemia (9,2% nel 2020 e 9,5% nel 2021). Il tasso di occupazione giunto al 51,3% nel 2008 continua a scendere fino al minimo del 48,6% nel 2013 per poi risalire al 51,6% nel 2019 e poi scendere nuovamente (-1,1%) fino al 2021 al 50,6%; gli inattivi si sono ridotti nel periodo 2015/19 di -4,3% e nuovamente in aumento nel 2020/21 di +1%. Se si fa un raffronto con il Paese iberico, i valori italiani vengono ulteriormente enfatizzati. La Spagna, dal canto suo, presenta una spesa già tra le più sostenute che viene innalzata considerevolmente, a favore soprattutto delle misure passive, a causa dell'allargamento senza precedenti della disoccupazione. A peggiorare il canale contributivo delle casse statali è il calo dell'occupazione di oltre 8,1 punti percentuali e un aumento della disoccupazione del 149,1% durante il periodo 2009/14 giunta al picco del 26,1% nel 2013. Fortunatamente, la disoccupazione ha registrato una diminuzione nei due periodi seguenti del -22,6% (2015/19) e -13,8% (2020/21) con un valore del 15,5% nel 2020. Diversi scoraggiati si sono rifugiati nell'inattività negli ultimi due periodi considerati con contestuale aumento dei posti di lavoro. Si determina, quindi, una riduzione della quota per disoccupato passando da € 6.467 a € 5.925 nel periodo di crisi e ai € 5.254 nel post crisi e, nonostante l'aumento esponenziale della disoccupazione (in media nei 6 anni di crisi +149%), si passa da € 4.556 a € 4.783 ai € 3.731 per le passive, riducendo significativamente l'investimento in quelle attive da € 2.011 a € 1.142 per il periodo della crisi e recuperando +33,4% nel 2015/19 a € 1.524.

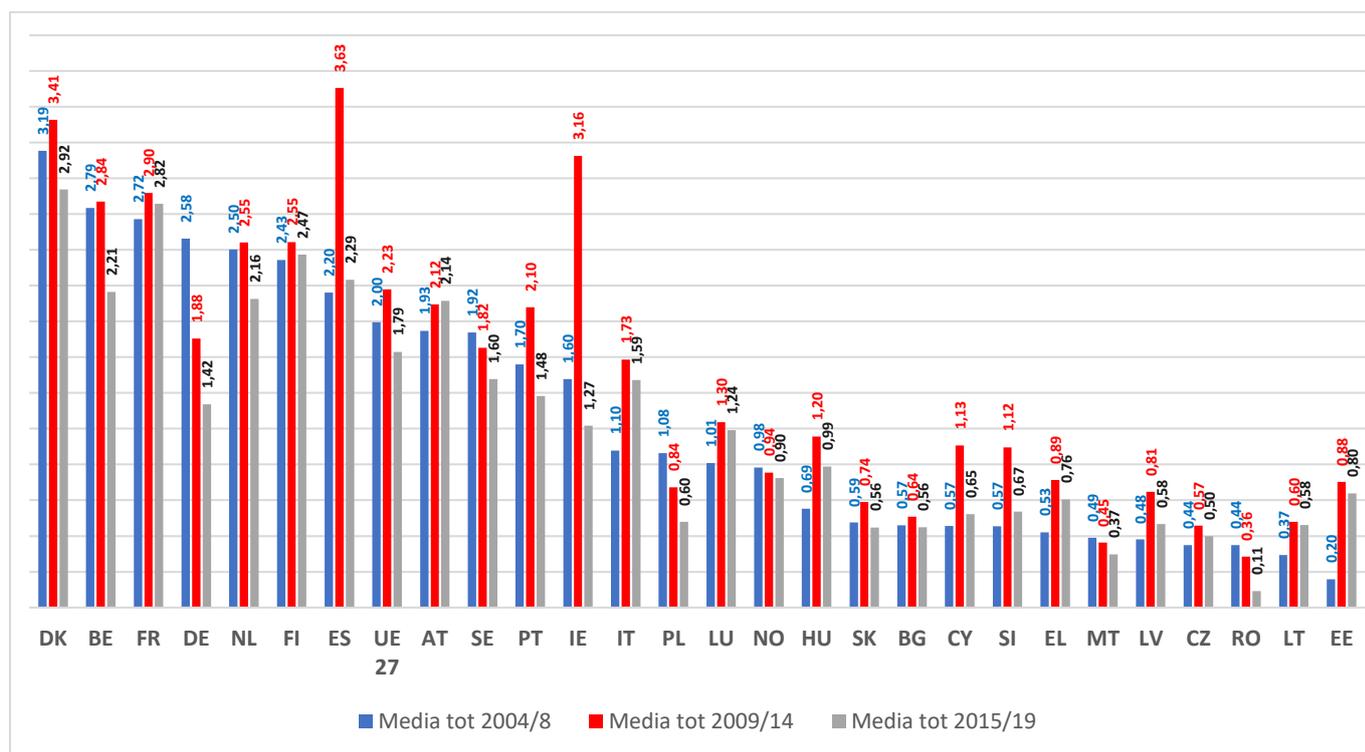
Cambio di strategia - L'Ungheria, la Polonia, la Lituania e la Bulgaria mostrano di cambiare la propria strategia. Lituania e Bulgaria da una impostazione proattiva optano per una difensiva e sembrano mantenerla anche nel periodo post-crisi, in particolare la Bulgaria mentre la Lituania bilancia; l'Ungheria partiva da un bilanciamento tra le due misure e aumenta la spesa soprattutto per le misure attive, rafforzando l'impostazione offensiva anche nel 2015/19; la Polonia, invece, pur abbassando significativamente la spesa (-0,23%) nel periodo 2009/14, rovescia l'impostazione difensiva originaria in favore di un atteggiamento offensivo che mantiene anche nel 2015/19. Per la Bulgaria fronteggiare la crisi ha significato passare da una spesa media complessiva per singolo disoccupato di € 598 nel periodo precrisi a € 825 durante la crisi e innalzandola a € 1.580 nel 2015/19; con una ripartizione tra passive (da € 185 a € 532 a € 1.109) e attive (da € 425 a € 296 a € 472) che rovescia l'approccio proattivo dei primi 5 anni (2004/8). In questi sedici anni il Paese assiste a una costante riduzione della forza lavoro: si ha un calo degli occupati nel periodo della crisi in parte recuperato nel post crisi; un contestuale e sostenuto aumento della disoccupazione nel periodo 2009/14 poi ridotto fortemente nel post crisi e nel periodo pandemico, dovuto anche a significative quote di inattivi che si attivano nella ricerca del lavoro. L'Ungheria, rispetto al periodo precrisi, aumenta più del 64% in entrambi i periodi considerati (2009/14 e 2015/19) la spesa per disoccupato (da € 1.560 a € 2.565 fino ai € 4.220), modificando peraltro il rapporto tra i due tipi di spesa: quella per le misure passive passa da € 814 nel periodo precrisi, a € 1.049 durante la crisi e si flette nel 2015/19 a € 958; le misure attive raddoppiano l'intensità nel secondo periodo fino a quintuplicare nell'ultimo

periodo rispetto al precrisi, passando da € 746 a € 1.516 fino a € 3.262. Le performances del mercato del lavoro spiegano anche la direzione intrapresa dal Paese magiaro. La disoccupazione nel 2011 e nel 2012 sale all'11% (+45% rispetto al precrisi) per tornare via via ai livelli precrisi al 7,7% nel 2014 e 6,8% nel 2015 (-51% nel periodo 2015/19) e abbassandosi ulteriormente nel 2020/21 di -7,7%; i posti di lavoro risultano aumentati soprattutto nel periodo post crisi 2015/19 (+14,3% in media nei 5 anni) e lievemente anche nel 2020/21 (+3,5% nella media dei 2 anni), con un allargamento della forza lavoro in tutti e tre i periodi considerati, grazie anche alla significativa riduzione degli inattivi. La Polonia, invece, è uno dei pochi Paesi che flette in maniera significativa la spesa, in entrambi gli ultimi due periodi di -0,24% del PIL, ma tale flessione rapportata alle performances del mercato del lavoro polacco si traduce, invece, in aumento dell'intensità finanziaria per singolo disoccupato. Inoltre, passa da un quasi equilibrio tra le due voci e potenzia soprattutto le politiche attive. Infatti, per singolo disoccupato si passa da € 1.339 a € 1.600 nel periodo di crisi e a € 2.072 nel post crisi. Per quanto concerne il confronto tra passive e attive: le prime vengono ridotte di -12,9% (da € 709 a € 618), mentre le seconde si innalzano del 56% durante la crisi 2009/14, passando da € 630 a € 982, e del 43% nel 2015/19 giungendo così a una media di € 1.404. Questa nuova impostazione è accompagnata da un aumento continuo e costante della forza lavoro, alimentata sia dall'allargamento dei posti di lavoro sia dalla riduzione degli inattivi, cui corrisponde una drastica riduzione della disoccupazione negli ultimi 13 anni (2009-2021).

A parte, rispetto ai cluster, vi è la **Germania, unica nel panorama europeo** a riuscire ad abbassare la spesa per le politiche del lavoro in modo importante partendo da una media nei 16 anni vicina a quella UE: - 0,70% in media nei sei anni 2009/14 rispetto al precrisi e - 0,46% nel post crisi 2015/19. Questa diminuzione colpisce particolarmente se si pensa che il PIL dedicato alle politiche analizzate passa da 75,2 mld nel 2004, a 69,8 mld nel 2005, risale nel 2009 e 2010 rispettivamente a 60,3 mld e 56,1 mld per poi scendere a 46,3 mld e a 46,5 mld rispettivamente del 2013 e 2014 e mantenendosi tra i 45,3-46,5 mld nel periodo 2015/19. Successivamente tale quota del PIL esplose con la pandemia a 64,9 mld (+42,6%) tornando a sbilanciare la spesa in maniera doppia in favore delle politiche passive (44,4 mld, +78,4%) a fronte delle attive (20,5 mld, -0,5%). Negli anni precedenti le crisi economico-finanziarie era evidente l'atteggiamento difensivo tedesco: il volume delle spese per politiche attive e passive era doppio in favore delle passive (passive 2,19% e attive 1,13%, nel 2004; passive 1,92% e attive 1,11%, nel 2005), mentre verso la fine del periodo di crisi si assiste ad una riduzione della forbice e all'equilibrio tra le due spese che sembra consolidarsi nel periodo 2015/19. Tuttavia, la spesa media rapportata al numero di disoccupati risulta aumentare: era di € 9.000 nel periodo 2004/8, in quello successivo sale a € 10.220 e nella media dei cinque anni del post crisi arriva a € 11.293. Nel dettaglio: si passa da € 5.522, a € 6.004 (+8,7%) a € 6.158 (+2,6%) per le misure passive; mentre quelle attive da € 3.478, a € 4.216 (+21,2%) fino a € 5.136 (21,8%) nell'ultimo periodo. Tutto ciò con performance del mercato del lavoro sorprendenti: allargamento della forza lavoro (+0,8% e +3,9%) con un continuo e costante incremento dei posti di lavoro (nel 2004 55,7%, nel 2014 64,8% e nel 2015 65,1%), una riduzione consistente della disoccupazione (nel 2004 10,7%, nel 2014 5%, nel 2015 4,6% e nel 2019 3,1%) e una flessione degli inattivi superiore del 10% nel periodo della crisi e nel post crisi -7,5%. Contrariamente ai Paesi connotati da un

modello difensivo, la Germania ha affrontato sofferenze significative nel mercato del lavoro molto prima della crisi globale, in particolare affrontando un periodo molto critico dopo l'unificazione delle due Germanie, infatti, si è attrezzata mediante un percorso di riforme avviato agli inizi degli anni duemila (Hartz I-IV). Inoltre, ha beneficiato di alcune condizioni particolari, quali la presenza di produzioni qualitativamente elevate e sviluppate, anche attraverso investimenti massicci in ricerca e sviluppo, destinate a mercati che hanno sofferto meno la crisi; il consolidamento di riforme del mercato del lavoro avviate nel periodo precrisi; un sistema di relazioni industriali particolarmente collaborativo e presente a livello territoriale. Come abbiamo visto, la crisi pandemica del 2020 assegna uno scossone considerevole alla spesa in politiche del lavoro soprattutto per difendere i posti di lavoro per contro in quell'anno la disoccupazione, pur alzandosi, rimaneva piuttosto bassa (3,9%) e il tasso di occupazione raggiunto nel 2019 al 68,2% si abbassa nei due anni successivi al 66,5%/66,6%.

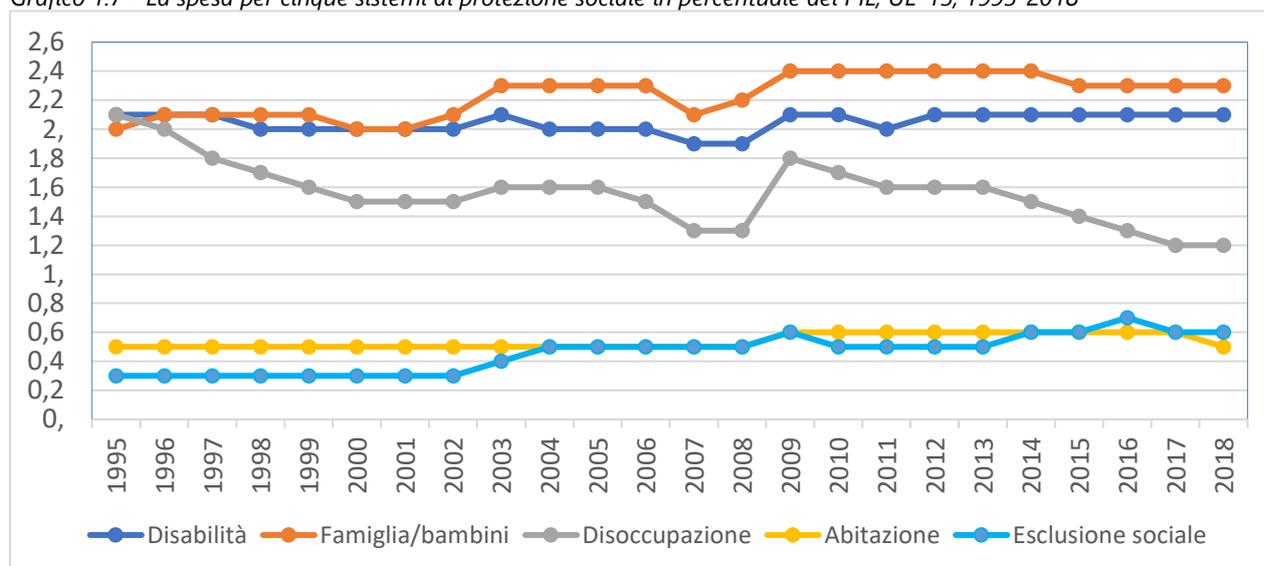
Grafico 1.6 - Spesa Stati membri UE in politiche del lavoro: media % PIL per anni 2004/8, 2009/14, 2015/19.



Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati Commissione UE (DG Occupazione) (estrazione 04/08/2021).

(1) Per alcuni Paesi la media è stata calcolata su: 15 anni (Grecia, Polonia e Slovenia); 14 anni (Italia, Cipro e Malta); 13 anni (Unione Europea a 27). Non sono presi in considerazione Croazia, Regno Unito e Area Euro per assenza di dati in diversi anni. La Norvegia non rientra tra i Paesi membri ma nell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) e nello Spazio Economico Europeo (SEE), inoltre fa parte dell'area Schengen.

Grafico 1.7 - La spesa per cinque sistemi di protezione sociale in percentuale del PIL, UE-15, 1995-2018



Fonte: elaborazioni Struttura II ANPAL su dati EUROSTAT (estrazione 19/05/2022)

Tabella 1.16 - Differenze nella spesa media sul PIL per le politiche del lavoro: tra periodi considerati e tra politiche del lavoro attive e passive (media % sul PIL e differenze) (1)

Paesi UE/ Politiche del lavoro	Differenza nella spesa media % sul PIL tra periodi (2)		Media % annua PIL 2004/19	Differenza nella spesa media % sul PIL tra politiche attive e passive del lavoro (3)			
	Pre crisi (2004/8) - crisi (2009/14)	Crisi (2009/14) - Post crisi (2015/19)		periodo (2004/19)	pre crisi (2004/8)	crisi (2009/14)	post crisi (2015/19)
Danimarca	0,22	-0,49	3,19	0,15	-0,53	0,19	0,77
Francia	0,18	-0,08	2,82	-1,02	-0,91	-1,03	-1,11
Spagna	1,43	-1,34	2,77	-1,42	-0,84	-2,25	-0,99
Belgio	0,04	-0,63	2,63	-1,17	-1,49	-1,39	-0,57
Finlandia	0,12	-0,09	2,49	-0,69	-0,79	-0,68	-0,62
Paesi Bassi	0,05	-0,39	2,41	-0,62	-0,35	-0,66	-0,86
Irlanda	1,56	-1,89	2,08	-0,79	-0,25	-1,53	-0,46
Austria	0,18	0,03	2,07	-0,62	-0,65	-0,57	-0,64
Unione Europea (27)	0,23	-0,44	2,05	-0,58	-0,51	-0,77	-0,53
Germania	-0,70	-0,46	1,95	-0,36	-0,61	-0,33	-0,13
Portogallo	0,40	-0,62	1,78	-0,75	-0,59	-0,95	-0,68
Svezia	-0,11	-0,22	1,78	0,36	0,02	0,45	0,60
Italia	0,64	-0,14	1,48	-0,75	-0,18	-1,04	-0,91
Lussemburgo	0,29	-0,06	1,19	-0,14	-0,17	-0,28	0,05
Ungheria	0,51	-0,21	0,97	0,23	-0,03	0,19	0,55
Norvegia	-0,03	-0,04	0,94	0,16	0,26	0,17	0,04
Cipro	0,56	-0,48	0,84	-0,52	-0,35	-0,67	-0,45
Polonia	-0,24	-0,24	0,82	0,11	-0,13	0,19	0,20
Slovenia	0,55	-0,45	0,82	-0,25	-0,11	-0,39	-0,21
Grecia	0,37	-0,14	0,72	-0,39	-0,25	-0,85	-0,29
Estonia	0,68	-0,08	0,64	-0,19	-0,07	-0,42	-0,03
Slovacchia	0,14	-0,18	0,64	-0,14	-0,08	-0,23	-0,10
Lettonia	0,33	-0,22	0,63	-0,19	-0,14	-0,18	-0,25
Bulgaria	0,06	-0,07	0,59	-0,07	0,22	-0,19	-0,23
Lituania	0,23	-0,02	0,52	0,00	0,12	-0,07	-0,03
Repubblica Ceca	0,14	-0,07	0,51	0,06	0,02	0,01	0,18
Malta	-0,03	-0,08	0,43	-0,03	-0,19	-0,13	0,20
Romania	-0,08	-0,24	0,31	-0,13	-0,19	-0,17	-0,01

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati Commissione UE (DG Occupazione) (estrazione 04/08/2021).

(1) Per alcuni Paesi la media è stata calcolata su: 15 anni (Grecia, Polonia e Slovenia); 14 anni (Italia, Cipro e Malta); 13 anni (Unione Europea a 27). Non sono presi in considerazione Croazia, Regno Unito e Area Euro per assenza di dati in diversi anni. (2) In II e III colonna i valori + = aumento spesa e se - = diminuzione della spesa in politiche del lavoro in generale rispetto al periodo precedente (in periodo di crisi rispetto al periodo pre-crisi in II colonna; in periodo post crisi rispetto al periodo di crisi in III colonna); (3) in V, VI, VII, VIII colonna valori + indicano spesa maggiore in politiche attive, se - in favore delle passive. Se aumenta il valore assoluto, - o + che sia, la differenza tra misure attive e passive aumenta, se invece il v. a. si riduce fino allo zero = bilanciamento tra le due misure; (4) La Norvegia non rientra tra i Paesi membri ma nell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) e nello Spazio Economico Europeo (SEE), inoltre, fa parte dell'area Schengen.

Tabella 1.17 - Spesa in politiche del lavoro al 2020 rispetto al 2019 (v.a. in Mln e variazione % rispetto al 2019) (1)

Paesi	P. passive	P. attive	P. passive	P. attive	Var %	Var %	Var %
	2019 (va)	2019 (va)	2020 (va)	2020 (va)	P. passive	P. attive	Totale
Malta	4,42	37,36	347,6	35,89	7769,7	-4,0	817,9
Cipro	104,74	13,28	565,2	16,93	439,6	27,4	393,2
Lituania	209,3	104,	754,81	656,32	260,6	531,1	350,4
Polonia*	2.889,75	7.403,38	23.204,1	18.416,51	703,0	148,8	304,4
Croazia	970,03	1.808,53	9.011,05	1.502,87	828,9	-16,9	278,4
Slovenia	177,98	98,47	876,22	100,81	392,3	2,4	253,4
Repubblica Ceca	8.422,08	16.095,74	59.026,42	16.964,62	600,9	5,4	209,9
Slovacchia	309,26	218,39	422,89	1.085,47	36,7	397,0	185,9
Irlanda	2.009,68	1.041,38	3.431,24	5.064,03	70,7	386,3	178,4
Estonia	124,02	144,48	495,75	155,89	299,7	7,9	142,7
Lussemburgo	343,88	408,04	1.367,5	452,43	297,7	10,9	142,0
Norvegia	10.959,63	14.299,01	44.455,46	14.227,78	305,6	-0,5	132,3
Bulgaria	456,87	227,94	683,05	864,81	49,5	279,4	126,0
Paesi Bassi*	9.931,	4.589,8	13.821,73	17.619,91	39,2	283,9	116,5
Austria	5.110,53	2.807,13	12.077,5	2.970,41	136,3	5,8	90,1
Spagna	18.937,75	8.636,82	37.703,07	13.277,6	99,1	53,7	84,9
Italia*	23.170,76	4.074,71	42.724,4	4.092,62	84,4	0,4	71,8
UE a 27*	148.436,72	82.101,75	272.101,37	106.887,65	83,3	30,2	64,4
Portogallo	1.845,8	809,59	3.068,88	1.112,27	66,3	37,4	57,5
Svezia*	21.591,14	49.675,17	63.354,04	46.167,26	193,4	-7,1	53,7
Francia	45.488,96	17.478,07	74.281,52	17.492,55	63,3	0,1	45,7
Romania	310,18	447,67	519,83	582,9	67,6	30,2	45,5
Germania*	24.863,3	20.608,87	44.362,28	20.503,01	78,4	-0,5	42,6
Belgio	5.149,59	4.389,19	9.181,16	4.272,75	78,3	-2,7	41,0
Danimarca*	22.012,4	40.969,4	49.549,7	38.897,4	125,1	-5,1	40,4
Finlandia	2.738,43	2.105,04	4.175,46	1.955,28	52,5	-7,1	26,6
Lettonia	128,74	44,6	151,32	40,96	17,5	-8,2	10,9

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati Commissione UE (DG Occupazione) (estrazione 11/08/2022).

(1) La tabella è costruita in ordine decrescente rispetto alla variazione % 2020 sul totale delle spese in Politiche del lavoro. Non sono considerati Regno Unito, Grecia e Ungheria per assenza di dati.

* Stime.

Tabella 1.18 - Spesa in politiche del lavoro al 2020 rispetto al 2019 per persona in cerca di lavoro (v.a. in € e variazione % rispetto al 2019) (1)

Paesi	Passive	Attive	Passive	Attive	Totali		Passive	Attive	Totali
	2019		2020		2019	2020	Var %	Var %	Var %
Malta	236,4	1.999,8	17.603,1	1.817,2	2.236,2	19.420,3	7346,3	-9,1	768,4
Cipro	2.534,2	321,3	12.567,1	376,3	2.855,6	12.943,5	395,9	17,1	353,3
Polonia*	615,	1.575,6	5.021,8	3.985,6	2.190,6	9.007,4	716,5	153,0	311,2
Croazia	847,7	1.580,5	7.656,9	1.277,	2.428,3	8.934,	803,2	-19,2	267,9
Lituania	2.384,7	1.184,9	6.597,1	5.736,3	3.569,6	12.333,4	176,6	384,1	245,5
Slovenia	2.583,6	1.429,3	12.193,6	1.403,	4.012,9	13.596,6	372,0	-1,8	238,8
Repubblica Ceca	2.094,8	4.003,4	12.918,8	3.713,	6.098,2	16.631,8	516,7	-7,3	172,7
Slovacchia	1.662,5	1.174,1	1.988,3	5.103,7	2.836,6	7.092,	19,6	334,7	150,0
Irlanda	4.553,3	2.359,5	6.625,5	9.778,3	6.912,8	16.403,9	45,5	314,4	137,3
Lussemburgo	5.846,9	6.937,7	20.052,9	6.634,4	12.784,7	26.687,4	243,0	-4,4	108,7
Paesi Bassi*	10.546,5	4.874,3	13.830,9	17.631,5	15.420,7	31.462,4	31,1	261,7	104,0
Bulgheria	1.672,5	834,4	2.135,7	2.704,	2.506,9	4.839,7	27,7	224,0	93,1
Estonia*	2.098,4	2.444,5	6.670,3	2.097,5	4.542,9	8.767,8	217,9	-14,2	93,0
Norvegia	2.880,5	3.758,1	9.637,3	3.084,4	6.638,6	12.721,7	234,6	-17,9	91,6
Italia*	3.683,7	647,8	6.718,9	643,6	4.331,5	7.362,5	82,4	-0,6	70,0
Austria	7.337,8	4.030,5	15.179,5	3.733,3	11.368,3	18.912,9	106,9	-7,4	66,4
Spagna	4.373,7	1.994,7	7.449,1	2.623,3	6.368,4	10.072,4	70,3	31,5	58,2
UE a 27*	5.293,	2.927,6	8.715,1	3.423,5	8.220,6	12.138,6	64,7	16,9	47,7
Francia	10.371,8	3.985,1	16.164,9	3.806,7	14.356,9	19.971,6	55,9	-4,5	39,1
Portogallo	3.530,6	1.548,6	5.133,6	1.860,6	5.079,2	6.994,1	45,4	20,1	37,7
Belgio	7.139,4	6.085,1	12.227,3	5.690,4	13.224,5	17.917,7	71,3	-6,5	35,5
Danimarca*	5.425,7	10.098,3	11.731,9	9.209,8	15.524,1	20.941,7	116,2	-8,8	34,9
Svezia*	2.506,8	5.767,5	6.315,4	4.602,2	8.274,3	10.917,6	151,9	-20,2	31,9
Romania*	227,6	328,5	319,1	357,8	556,1	676,8	40,2	8,9	21,7
Finlandia	5.969,3	4.588,7	7.993,9	3.743,4	10.558,	11.737,3	33,9	-18,4	11,2
Lettonia	1.383,8	479,4	1.528,3	413,7	1.863,2	1.942,	10,4	-13,7	4,2
Germania*	6.673,5	5.531,5	8.533,9	3.944,1	12.205,	12.478,	27,9	-28,7	2,2

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati Commissione UE (DG Occupazione) (estrazione 12/08/2022).

(1) La tabella è costruita in ordine decrescente rispetto alla variazione % 2020 sul totale delle spese in Politiche del lavoro. Non sono considerati Regno Unito, Grecia

* Stime o dati provvisori

Tabella 1.19 – Ripartizione percentuale della spesa in politiche del lavoro per tipologie di misure nell'UE, anni selezionati (% calcolate su € correnti)

	1990	1992	1993	2000	2008	2009	2012	2014	2015	2018	2019	2020
Totale misure passive	64	64	68	57	61	67	68	67	65	62	65	72
sostegno al reddito (Out-of-work)	56	54	58	53	57	63	65	65	63	61	63	71
Pensionamento anticipato	8	10	10	4	5	3	3	2	2	2	1	1
Totale misure attive	36	36	32	43	39	33	32	33	35	38	35	28
servizi del mercato del lavoro	8	6	6	9	10	9	9	10	11	13	12	7
Formazione	15	14	13	14	12	10	9	9	9	9	10	6
incentivi per l'occupazione	4	4	4	7	7	5	5	5	5	6	4	9
Occupazione assistita e reinserimento	5	4	3	4	5	4	4	4	5	5	6	4
creazione di occupazione diretta	4	7	6	8	3	3	2	3	4	3	3	1
incentivi Start-up	1	1	0	1	2	2	2	1	1	1	1	1
Numero paesi	15	19	19	19	27	27	27	27	27	27	27	27
Tasso di disoccupazione	8,0	8,8	10,2	8,8	7,2	9,1	10,8	10,8	10,0	7,2	6,7	7,1
Quota del PIL speso per LMP	2,0	2,8	3,0	2,1	1,7%	2,3%	2,1%	2,1	1,9	1,7	1,6	2,9

Fonte: elaborazioni Struttura II ANPAL su database LMP Commissione UE (DG Occupazione) e database EUROSTAT (Labour Force Survey) estrazione 18/05/2022 e 09/11/2022

Tabella 1.20 - Evoluzione spesa in politiche del lavoro nei periodi considerati in % al PIL (II, III e IV colonna) e in € per singolo disoccupato per alcuni Paesi UE (% del PIL, € e variazione %)

Paesi	Impostazione delle politiche del lavoro calcolata sulle variazioni di PIL nei tre periodi e tra politiche attive e passive			Spesa media per disoccupato 2009/14 rispetto a precrisi (media € e var. %)				Spesa media per disoccupato 2015/19 rispetto a periodo crisi (media € e var. %)			
	Precrisi 2004/8	Crisi 2009/14	Post-crisi 2015/19	Passive 2009/14	Var.% precrisi	Attive 2009/14	Var.% precrisi	Passive 2015/19	Var.% crisi	Attive 2015/19	Var.% crisi
Rep. Ceca	Bassa spesa 0,44 e bilancia misure	Alza spesa +0,14 e bilancia	Abbassa spesa -0,07 e proattiva (+0,18 per attive)	1.224	72,4	1.284	57,5	1.602	30,8	3.286	155,9
Svezia	Alta spesa e bilanciamento	Abbassa spesa -0,11 e proattiva	Abbassa spesa -0,22 e aumenta proattività	3.108	-26,8	5.251	7,9	2.909	-6,4	6.434	22,5
Germania	Alta spesa e difensiva	Abbassa spesa -0,7 e bilancia	Abbassa spesa -0,46 e bilancia	6.004	8,7	4.216	21,2	6.158	2,6	5.136	21,8
Polonia	Media spesa, difensiva ma equilibrio	Abbassa spesa -0,24 e cambia in proattiva	Abbassa spesa -0,24 e proattiva	618	-12,9	982	55,9	669	8,3	1.404	42,9
Norvegia	Media spesa e proattiva	Abbassa spesa - 0,03%, str. proattiva	Abbassa spesa -0,04 bilancia e str. proattiva	3.813	28,6	5.424	-2	3.632	-4,8	3.970	-26,8
R. Unito	Bassa spesa e proattiva	Alza spesa +0,17, str. proattiva	/	1.060	39	1.368	-10,5	/	/	/	/
Italia	Bassa spesa e difensiva	Alza spesa +0,57 rafforza difensiva	Abbassa la spesa -0,14 e strut. difensiva	3.402	93,1	864	-30,4	3.136	-7,8	875	1,2
Francia	Alta spesa e difensiva	Alza spesa +0,18, difensiva	Flette spesa -0,08, difensiva	9.078	4,1	4.313	-1,2	9.382	3,3	4.039	-6,3
Spagna	Alta spesa e difensiva	Alza spesa +1,43 rafforza difensiva	Abbassa spesa -1,34, str. difensiva	4.783	7,3	1.142	-43,2	3.731	-22	1.524	33,4
Danimarca	Spesa più alta e difensiva	Alza spesa +0,22 e proattiva	Abbassa spesa -0,49, aumenta proattività	7.376	-29,8	8.250	7,2	5.489	-25,6	9.391	13,8

Bulgaria	Bassa spesa e proattiva	Alza spesa +0,06, cambia in difensiva	Abbassa spesa -0,07, difensiva	532	186,8	294	-28,8	1.109	108,6	472	60,5
Ungheria	Bassa spesa e bilancia	Alza spesa +0,51 e proattiva	Abbassa spesa -0,21, aumenta proattività	1.049	29	1.516	103,1	958	-8,7	3.262	115,2
Romania	Bassa spesa e difensiva	Abbassa spesa -0,08, difensiva e bilancia	Abbassa spesa -0,24, difensiva e bilancia	530	26,1	190	-5,4	227	-57,2	251	32,3

Fonte: elaborazioni Struttura II ANPAL su database EUROSTAT e LMP Commissione UE (DG Occupazione) (estrazione 04/08/2021)

Parole chiave inserite fino a IV colonna sono riferite a % del PIL, sulle medie dei tre periodi: 5 anni (2004-2008), 6 anni (2009-2014) e 5 anni (2015-2019).

Per alcuni Paesi la spesa media in politiche attive e passive per singola persona alla ricerca del lavoro è stata elaborata su un numero minore di anni in base alla disponibilità del dato (es. Polonia, Regno Unito, Romania, Svezia e Spagna). La Croazia non è stata considerata perché mancano i dati fino al 2011; per il Regno Unito le medie 2009-2014 sono state calcolate su due anni (2009/10) per assenza dati dal 2011 e, inoltre, dal 2020 non fa più parte della UE.

Le variazioni % + o - (VI, VIII, X e XII colonna) fanno riferimento a: periodo 2009-2014 rispetto ai 5 anni precedenti 2004-2008; periodo 2015-2019 rispetto a quello 2009-2014.

Tabella 1.21 - Evoluzione delle variabili principali in materia di mercato del lavoro per alcuni Paesi UE nei tre periodi considerati (valori assoluti, medie e variazioni %)

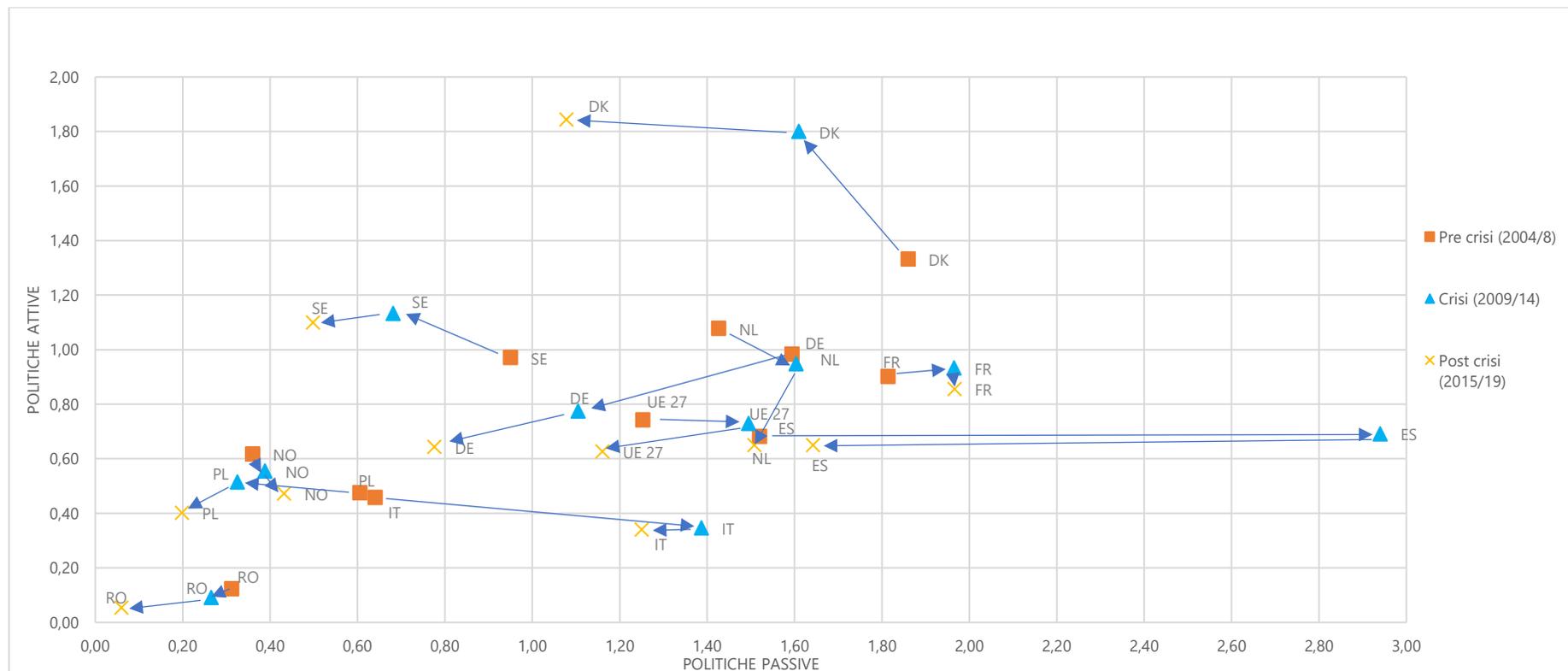
Paesi	Forza lavoro va in .000; variazioni %				Occupati va in .000; variazioni %				Disoccupati va in .000; variazioni %				Inattivi va in .000; variazioni %			
	Media 2020/21	Var.% precrisi	Var.% postcrisi	Var.% 2020/21	Media 2020/21	Var.% precrisi	Var.% postcrisi	Var.% 2020/21	Media 2020/21	Var.% precrisi	Var.% postcrisi	Var.% 2020/21	Media 2020/21	Var.% precrisi	Var.% postcrisi	Var.% 2020/21
Rep. Ceca	5.354	1,8	1,8	-0,1	5.210	1,5	5,7	0,4	144	4,7	-51,6	-16,9	2.761	1,0	-7,0	-1,4
Svezia	5.535	5,7	6,5	3,1	5.062	4,2	8,0	1,2	474	26,5	-10,0	28,6	1.990	4,3	-1,2	-1,6
Germania	42.912	0,8	3,9	-0,1	41.313	4,9	6,3	0,0	1.600	-37,0	-34,4	-2,3	19.143	-10,3	-7,5	1,0
Polonia	17.079	1,9	-0,4	-0,6	16.520	6,6	4,4	1,4	558	-28,4	-45,9	-37,0	10.596	-7,0	-5,1	-2,0
Norvegia	2.863	7,8	5,0	3,0	2.737	7,9	4,2	2,7	126	5,2	30,7	10,3	1.151	13,9	11,2	-1,8
R. Unito*	33.302	4,7	4,4	-	31.821	2,1	7,8	-	1.482	53,0	-38,1	-	14.722	3,5	0,5	-
Italia	24.985	2,2	3,3	-3,0	22.646	-1,1	2,1	-1,1	2.339	45,7	14,2	-18,2	19.739	1,6	-4,3	1,0
Francia	29.685	3,8	3,7	0,4	27.327	2,4	3,6	2,1	2.358	19,7	4,9	-15,7	18.346	0,8	6,8	1,9
Spagna	22.953	7,1	-1,8	0,4	19.472	-8,1	4,3	3,5	3.480	149,1	-22,6	-13,8	12.869	-4,6	2,6	4,9
Danimarca	3.029	-1,1	3,0	2,3	2.867	-4,2	4,9	2,6	162	69,6	-20,8	-2,9	1.310	16,2	4,5	-4,5
Bulgaria	3.265	-1,2	-1,7	-1,9	3.095	-3,5	3,0	-0,6	170	23,2	-41,3	-21,0	2.011	-10,6	-9,9	-5,5
Ungheria	4.744	2,0	7,7	3,0	4.548	-1,3	14,3	3,5	197	45,0	-51,0	-7,7	2.640	-4,5	-14,6	-7,9
Romania	8.589	-6,1	-3,1	-5,3	8.134	-6,2	-1,2	-5,5	456	-5,1	-28,1	-2,5	6.058	-9,7	-5,9	1,7

Fonte: elaborazioni Struttura II ANPAL su dati EUROSTAT (estrazione 24/05/2022).

Per il calcolo delle medie (coorte 15-74 anni) sulle componenti della forza lavoro (occupati e disoccupati) e degli inattivi, sono stati considerati i tre periodi di riferimento e quindi elaborazioni su 5 anni (2004-2008), 6 anni (2009-2014) e 5 anni (2015-2019) e gli ultimi due anni di crisi pandemica 2020/21. Le variazioni % + o - fanno riferimento a: periodo della crisi economica (2009-2014) rispetto ai 5 anni precedenti precrisi (2004-2008); periodo post-crisi (2015-2019) rispetto a quello della crisi e infine rispetto agli anni disponibili della pandemia (2020/21).

* Per il Regno Unito gli ultimi dati aggiornati sono 2015/19.

Gráficoo 1.8 - Spesa in politiche attive e passive per alcuni Paesi UE: media per ciascuno dei 3 periodi considerati (% del PIL) (1).



Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati Commissione UE (DG Occupazione) (estrazione 04/08/2021).

(1) Per alcuni Paesi la media è stata calcolata su: 15 anni (Polonia); 14 anni (Italia); 13 anni (Unione Europea a 27). La Norvegia non rientra tra i Paesi membri ma nell'Associazione Europea di Libero Scambio (EFTA) e nello Spazio Economico Europeo (SEE), inoltre, fa parte dell'area Schengen

1.4 Gli strumenti europei a contrasto della crisi pandemica

Il quadro generale

La Commissione europea, in accordo con il Parlamento europeo e il Consiglio, è intervenuta al diffondersi del Covid-19 con una serie di provvedimenti straordinari per affrontare l'emergenza sanitaria e ridurre l'impatto socioeconomico della crisi.

Il 13 marzo 2020 è stata pubblicata la Comunicazione "Risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19" che ha definito linee di indirizzo multisettoriali, introdotto misure straordinarie e ampi margini di flessibilità per i fondi strutturali al fine di agevolare il più possibile l'utilizzo delle risorse già disponibili.

Successivamente, il 20 marzo 2020 la Commissione ha proposto di attivare una clausola generale di salvaguardia del Patto di stabilità e crescita al fine di sostenere spese straordinarie per affrontare la crisi.

Sono state, dunque, apportate alcune modifiche ai Regolamenti (UE) sui Fondi Strutturali e di Investimento Europei (Fondi SIE), varando un primo pacchetto di modifiche (CRII) con il Regolamento (UE) n. 460/2020 del 30 marzo 2020 ed un secondo pacchetto (CRII+) con il Regolamento (UE) n. 558/2020 del 23 aprile 2020; è stato poi adottato il "Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale epidemia di COVID-19"³³ e sono stati forniti orientamenti in materia di appalti pubblici³⁴.

Successivamente, la Commissione è intervenuta mettendo a disposizione degli Stati membri risorse aggiuntive tra cui lo strumento "SURE" per assistenza finanziaria fino a 100 miliardi di euro, sostegno temporaneo per il mantenimento dell'occupazione che concorre a coprire i costi direttamente connessi all'istituzione o all'estensione di regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo e di altre misure analoghe per i lavoratori autonomi – ed il fondo straordinario "Next Generation EU" che ha previsto investimenti per 750 miliardi di euro principalmente nel passaggio al digitale e nella transizione verde. Queste ingenti risorse sono andate ad aggiungersi a quelle del Quadro finanziario pluriennale 2021-27 di circa 1.074 miliardi di euro.

Nell'ambito di Next Generation EU e del nuovo Quadro finanziario pluriennale, il 28 maggio 2020 è stata presentata l'iniziativa denominata REACT-EU, che ha dato seguito ai primi aiuti con risorse aggiuntive per oltre 50 miliardi di euro a prezzi correnti per il periodo 2020-2022, un finanziamento "ponte" tra programmazione 2014/2020, e Recovery Plan.

Si tratta, complessivamente, di una risposta significativa contro gli effetti della crisi da Covid-19 non solo in termini di volume di finanziamenti resi disponibili, ma anche di scelte che hanno indirizzato le politiche inizialmente per affrontare la situazione di emergenza e successivamente per rilanciare la ripresa.

³³ COM (2020) 1863 final del 19 marzo, successivamente modificata il 3 aprile 2020.

³⁴ 2020/C 108 I/01.

Si è reso, dunque, necessario intervenire in tempi rapidissimi per adeguare la politica di coesione, principale leva di investimento pubblico in Europa, alle nuove esigenze e alle nuove sfide.

Una delle più interessanti novità introdotte³⁵ nei pacchetti di modifica dei Regolamenti in vigore ha riguardato la possibilità per l'anno contabile 2020/2021 di finanziare interventi direttamente rivolti al contrasto dell'emergenza socio-sanitaria e di rendicontare tutte le spese con il tasso di cofinanziamento UE al 100%.

Ciò ha consentito di liberare le risorse relative alla quota di cofinanziamento nazionale che sono confluite in Programmi Operativi Complementari (POC) già esistenti o di nuova istituzione e destinate ad ulteriore salvaguardia e implementazione delle iniziative già attivate nei programmi dei fondi strutturali di riferimento.

In tale contesto, si è inserita l'iniziativa del Ministro per il Sud e la coesione territoriale che ha sottoscritto con la maggior parte delle Amministrazioni nazionali e regionali titolari dei Programmi Operativi³⁶ accordi bilaterali che hanno consentito di riprogrammare una significativa quota di risorse. Secondo una nota divulgativa del Ministro³⁷, tali risorse sono state di circa 12 miliardi di euro (5,4 mld per i PON e 6,5 mld per i POR – Tabella 1.22 in fondo al paragrafo). L'operazione ha consentito di includere nei programmi interventi volti al contrasto dell'emergenza determinatasi a seguito dell'epidemia COVID-19 e, allo stesso tempo, di salvaguardare l'attuazione della politica di coesione con mirati interventi legislativi.

Tali accordi hanno previsto:

- l'utilizzo, nella misura più ampia possibile, dell'opportunità di cofinanziamento del 100% con risorse europee delle spese rendicontate per l'anno contabile 2020/2021, come previsto dal Regolamento (UE) 2020/558;
- l'impegno delle Amministrazioni regionali a destinare una quota significativa di risorse riprogrammate per la rendicontazione all'Ue di spese emergenziali anticipate da parte dello Stato per i territori regionali;
- l'attribuzione alle Amministrazioni centrali e regionali di una quota di risorse del Fondo Sviluppo e coesione di importo pari alle risorse dei P.O. indirizzate alla riprogrammazione per l'emergenza COVID-19;
- l'impegno del governo alle Amministrazioni interessate nella predisposizione delle modifiche da effettuare ai PO per la riprogrammazione, nonché nell'interlocuzione con la Commissione europea per la notifica e l'approvazione dei Programmi.

Il Ministero ha evidenziato come in questa complessa operazione siano stati preservati i principi cardine della coesione: la salvaguardia degli interventi già previsti nei programmi di intervento concordati con la Commissione e il partenariato economico e sociale; il

³⁵ Regolamento (UE) 2020/558.

³⁶ Non hanno aderito alla proposta i POR Umbria, Toscana ed Emilia-Romagna, i PON Infrastrutture e reti e Iniziative PMI.

³⁷ <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/archivio-ministro-provenzano/notizie/riprogrammazione-fondi-sie/>.

mantenimento del vincolo di destinazione territoriale delle risorse, che impedisce che le misure anticongiunturali siano finanziate con risorse già destinate alle regioni meno sviluppate, come purtroppo avvenuto in passato.

L' impegno profuso da parte di tutte le Amministrazioni coinvolte, a partire dalle Amministrazioni centrali di coordinamento dei Fondi strutturali e dai Servizi della Commissione europea fino alle Autorità di gestione dei programmi operativi, ha favorito lo sviluppo di sinergie e il coordinamento con i soggetti istituzionalmente individuati per la gestione dell'emergenza.

Trattandosi di una delle più importanti riforme della politica di coesione per entità, dimensione finanziaria ed effettiva semplificazione procedurale, il Ministero ha evidenziato la necessità per il nostro Paese di cogliere questa occasione straordinaria al fine di massimizzare l'utilizzo delle risorse europee, accelerare la spesa e rafforzare gli interventi sul piano territoriale, in considerazione delle specifiche priorità locali determinate dall'emergenza COVID-19 nell'ambito di precise linee guida nazionali. In considerazione dei tempi che sono stati necessari per l'avvio della riprogrammazione, l'accelerazione della spesa sarà evidente nelle prossime annualità.

La riprogrammazione del Fondo Sociale Europeo

Come indicato nella Circolare ANPAL "Quadro di riferimento per gli interventi FSE da attuare in risposta al COVID-19"³⁸, le principali dimensioni di intervento a disposizione delle Autorità di gestione per inserire nei Programmi le nuove operazioni sono state due: "Sostegno al sistema sanitario e alle azioni volte a limitare la diffusione del virus" e "Protezione dei posti di lavoro e contenimento degli effetti della pandemia COVID-19 sull'occupazione". La prima dimensione è risultata finanziabile sulla priorità di investimento 9.iv "miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie di interesse generale". La seconda dimensione, invece, è risultata finanziabile sulla priorità di investimento 8.v "adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti". Successivamente, sono state ritenute ammissibili al sostegno FSE altre operazioni nell'ambito degli obiettivi tematici 10 "Investire in istruzione, formazione e apprendimento" e 11 "migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione" e relative priorità di investimento (10.i, 10.ii, 10.iii, 11.i).

Le modifiche apportate alla programmazione, secondo le indicazioni fornite in più occasioni da parte della Commissione europea, sono state distinte in modifiche che non richiedono l'approvazione della Commissione e modifiche che necessitano di approvazione e dell'adozione di una nuova Decisione da parte della Commissione (come nel caso di modifica del tasso di cofinanziamento al 100% per il periodo contabile che va dal 1 luglio 2020 al 30 giugno 2021).

Tutte le azioni per il contrasto al COVID-19 sono ritenute coerenti con le priorità di intervento del FSE, proprio per la peculiarità del Fondo, e non è stato necessario apportare

³⁸ Circolare n. 8013 del 31 agosto 2020 A cura di ANPAL, Autorità capofila FSE e del Coordinamento delle Regioni con il supporto tecnico di Tecnostruttura; <https://www.ANPAL.gov.it/fse-e-emergenza-covid-19>.

modifiche regolamentari, come invece accaduto per il FESR. Nuove disposizioni sono state, invece, stabilite per l’iniziativa successiva REACT-EU. Le ulteriori risorse stanziare sono state programmate nell’ambito di uno o più assi prioritari specifici di un programma già esistente.

La Commissione europea, al fine di valutare l’impatto socioeconomico della pandemia e di poter misurare quanto realizzato attraverso i P.O. per contrastare la crisi emergenziale, è intervenuta anche in materia di indicatori proponendone alcuni specifici: 3 di output³⁹ e 2 di risultato⁴⁰.

Per quanto riguarda la **riprogrammazione dei PON** (tabella 1.23), essa ha consentito di riorientare alcune importanti politiche nazionali in favore di interventi per fronteggiare l’emergenza e preparare la ripartenza. Tutti i PON FSE hanno aderito all’iniziativa del Ministro per il Sud e la coesione territoriale.

I Programmi, che più direttamente prevedono tipologie di intervento a favore dell’occupazione, dell’istruzione e della formazione, hanno impiegato le risorse a disposizione nel seguente modo:

- il PON Scuola ha impiegato le risorse disponibili principalmente per la formazione dei docenti sulla didattica a distanza, il device per studenti e buoni libro;
- il PON SPAO ha concentrato le risorse sul Fondo nuove competenze e su interventi di politica attiva su digitale;
- il PON IOG ha finanziato l’assunzione di giovani medici e di personale sanitario;
- il PON Ricerca ha indirizzato le risorse alla riduzione delle tasse universitarie e al sostegno delle Università.

Per quanto riguarda la **riprogrammazione dei POR** (tabella 1.24), a seguito di un complesso negoziato, tutte le Regioni hanno riprogrammato le proprie risorse, ma i programmi che hanno aderito all’iniziativa del Ministero per il Sud e la coesione territoriale sono stati 17 su 20.

Le Regioni coinvolte hanno contribuito a misure nazionali, per la parte di cui hanno beneficiato i rispettivi territori, o hanno previsto misure aggiuntive sulla base delle esigenze specifiche, nel quadro di priorità condivise.

Nel rispetto dell’autonomia delle scelte regionali, infatti, sono state fornite dal Ministero delle linee guida nazionali per rafforzare l’efficacia degli interventi, in cui sono state individuate 5 aree: emergenza sanitaria, istruzione e formazione, attività economiche, lavoro, sociale.

Per quanto riguarda l’area Istruzione e formazione, sono stati previsti interventi per

³⁹ Indicatori di output: CV30 – Valore delle azioni FSE per contrastare il Covid-19; CV31 – N° di partecipanti supportati dalle azioni di contrasto agli effetti della pandemia COVID-19; CV33 – Enti supportati nella lotta contro il COVID-19;

⁴⁰ Indicatori di risultato: CVR1 – N° di partecipanti che mantiene il posto di lavoro 6 mesi dopo l’uscita dall’intervento; CVR2 – N° di partecipanti che ottiene una qualifica dopo essere stato supportato nelle azioni per combattere gli effetti della pandemia COVID-19.

l'acquisto di beni e attrezzature per gli istituti e per i beneficiari finalizzato al superamento del divario digitale nell'accesso all'istruzione e alla formazione professionale (ad esempio laptop, software, e spazio digitale su server), nonché per l'adeguamento delle strutture e delle competenze nel mondo della scuola e delle istituzioni formative regionali.

Per l'area Lavoro sono stati previsti interventi per il sostegno ai redditi dei lavoratori dipendenti del settore privato mediante finanziamento di ammortizzatori sociali e di strumenti di conciliazione fra lavoro, formazione e cura dei minori; lo sviluppo del lavoro agile; l'indennità di tirocinio.

Per quanto riguarda gli impieghi delle risorse in base alle priorità FSE, le destinazioni principali sono state per l'emergenza sanitaria e per il lavoro, mentre più modeste sono state le destinazioni per il sociale e per l'istruzione e la formazione (tabella 1.24). Diverse Regioni hanno impiegato le risorse disponibili solo su alcune delle priorità individuate.

Si è manifestata, inoltre, l'esigenza delle Autorità di gestione di sospendere o interrompere definitivamente alcune operazioni che a causa delle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria non potevano più essere portate avanti. In tal caso, alla priorità d'investimento originaria subentra principalmente la priorità 9.iv, determinando una nuova operazione.

È stata prevista, infine, la possibilità di ricorrere all'istituto della "forza maggiore" nel caso in cui non sia stato possibile né annullare, né rimborsare i costi di un intervento, i quali potranno essere imputati alla priorità originaria o all'Asse di assistenza tecnica.

Le risorse aggiuntive di REACT-EU

Come accennato in precedenza, la dotazione complessiva di REACT-EU è pari ad oltre 50 miliardi di euro a prezzi correnti. Una nota del Ministero per il Sud e la coesione territoriale informa che all'Italia è stata assegnata la quota più consistente delle risorse pari a circa 14,4 miliardi di euro, di cui 11,3 già erogati nel 2021 e di questi circa 6 destinati al FSE (grafico 1.9). Oltre il 60% delle risorse relative agli interventi già individuati è destinato al Mezzogiorno (al netto delle risorse per assistenza tecnica)⁴¹.

Sempre secondo tale nota, il Governo italiano, in accordo con la Commissione europea, ha deciso di concentrare le risorse solo sui Programmi operativi nazionali 2014/2020 escludendo quelli regionali, sia per garantire un utilizzo tempestivo delle risorse, che dovrà completarsi entro il 2023, sia per assicurare il raggiungimento di tutti i territori.

A tal fine, in fase di riprogrammazione, le risorse aggiuntive di REACT-EU sono confluite in un Asse dedicato all'interno di ciascun PON andando a finanziare progetti nuovi oppure a potenziare progetti già esistenti.

Va sottolineato che il REACT-EU introduce un nuovo obiettivo specifico dedicato ed in particolare per il Fondo Sociale Europeo prescrive che le risorse aggiuntive vengano utilizzate principalmente "per sostenere il mantenimento dei posti di lavoro, anche attraverso regimi di lavoro a tempo parziale e il sostegno ai lavoratori autonomi. Le risorse supplementari sostengono anche la creazione di posti di lavoro, in particolare per le

⁴¹ <https://www.ministroperilsud.gov.it/it/comunicazione/notizie/react-eu-promossi-programmi-italiani/>.

persone in situazioni vulnerabili, le misure a favore dell'occupazione giovanile, lo sviluppo delle competenze, in particolare per sostenere la duplice transizione verde e digitale, e un migliore accesso ai servizi sociali di interesse generale, anche per l'infanzia".

La Commissione europea nel comunicato stampa del 17 settembre 2021⁴² ha evidenziato che la maggior parte delle risorse destinate al FSE, circa 4,5 miliardi di euro, sono state assegnate al PON SPAO per sostenere l'occupazione nei territori più colpiti dalla pandemia realizzando quattro tipologie di intervento, in particolare:

Fiscalità di vantaggio per il lavoro al Sud (61%) – sgravio contributivo per le aziende del Sud finalizzato a sostenere l'occupazione (a condizione che il lavoratore conservi l'occupazione per almeno 9 mesi successivi al periodo per il quale è stata richiesta l'agevolazione)

Fondo nuove competenze e altre politiche attive del lavoro (34%) – per innalzare il livello del capitale umano nel mercato del lavoro (finanziando le ore non lavorate a condizione che siano utilizzate dai lavoratori per frequentare corsi di formazione)

Bonus assunzioni giovani (4%) – incentivo occupazionale a sostegno di un'occupazione stabile e di qualità per i giovani under 36 (contratti a tempo indeterminato compresa la conversione dei contratti a tempo determinato)

Bonus assunzioni donne (1%) - incentivo occupazionale a sostegno di un'occupazione stabile e di qualità per le lavoratrici svantaggiate.

Tra queste tipologie di intervento, merita particolare attenzione il Fondo nuove competenze⁴³ inserito nella nuova priorità d'investimento 8.v a sostegno dell'adattamento dei lavoratori. Il Fondo, infatti, ha sostenuto e continua a sostenere il mantenimento dei livelli occupazionali attraverso interventi diretti, rappresentando un evidente cambio di strategia del Programma, considerato che in precedenza ambito e tematica trovavano applicazione nelle azioni di sistema.

Il Fondo offre alle aziende la possibilità di avviare percorsi di rafforzamento delle competenze, sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali per la rimodulazione degli orari di lavoro. Come dichiarato da ANPAL⁴⁴, lo strumento ha riscosso finora un notevole consenso e le istanze sono state di gran lunga superiori alle risorse disponibili, tanto da prevedere ulteriori risorse non solo per il 2022 ma anche per le annualità successive⁴⁵. Dai dati pubblicati da ANPAL⁴⁶, si evince che il Fondo nel 2021, primo anno di sperimentazione, ha coinvolto 6.710 aziende e 375.866 lavoratori con un finanziamento complessivo di 730 milioni di euro di cui 230 a valere sul PON SPAO.

⁴² https://italy.representation.ec.europa.eu/notizie-ed-eventi/notizie/react-eu-47-miliardi-di-eu-sostenere-loccupazione-le-competenze-e-le_it.

⁴³ In attuazione dell'art. 88 del Decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34, nonché del Protocollo d'intesa fra Amministrazioni centrali titolari di PO e Ministro per il Sud e la coesione territoriale nell'ambito della strategia nazionale di contrasto all'emergenza per Covid-19.

⁴⁴ Decreto del Commissario straordinario di ANPAL n. 27 del 1 febbraio 2022.

⁴⁵ Il Fondo sarà rifinanziato attraverso il PN Giovani, Donne e Lavoro FSE 2021/2027.

⁴⁶ Il Fondo nuove competenze: prospettive e prime evidenze, presentazione del Commissario straordinario di ANPAL Servizi del 1 febbraio 2022.

Le altre politiche attive previste dal PON SPAO⁴⁷ nell'ambito delle risorse REACT-EU sono l'Assegno di ricollocazione – AdR e la Garanzia di occupabilità – GOL, entrambe finalizzate ad assicurare un percorso composito di servizi per l'orientamento, l'eventuale qualificazione e il supporto alla collocazione nel mercato del lavoro di persone che ne sono momentaneamente escluse o non vi sono ancora entrate.

L'AdR è rivolto ai seguenti target: collocati in cassa integrazione guadagni ai sensi dell'art. 24 bis del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (a seguito di Accordo di ricollocazione); sospesi dal rapporto di lavoro e collocati in cassa integrazione guadagni per cessazione dell'attività ai sensi dell'art. 44 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, convertito, con modificazioni, dalla Legge 16 novembre 2018, n. 130; percettori della NASpl e dell'indennità mensile di disoccupazione da oltre 4 mesi; beneficiari del Reddito di cittadinanza. Le tipologie di servizio offerte sono: AdR di base (assistenza alla persona e servizio di tutoraggio); AdR intensivo (strumento per la formazione necessaria a ridurre il gap rispetto alle richieste del mercato del lavoro).

Gol, invece, è un programma nazionale di presa in carico, erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro e progettazione professionale personalizzata, finalizzato all'inserimento occupazionale. Il programma prevede la stipula di un patto di servizio personalizzato tra i soggetti disoccupati e centri per l'impiego. Di questo programma si parlerà più ampiamente nell'approfondimento specifico.

I Programmi Operativi Complementari

Dallo scorso ciclo programmatorio all'attuazione delle politiche di coesione concorrono anche gli interventi della cosiddetta "programmazione complementare". A seguito delle importanti riprogrammazioni, sopra esaminate, l'articolo 242 del D.L. 34/2020 ha stabilito che le risorse erogate dall'Unione Europea a rimborso delle spese rendicontate per azioni relative a spese emergenziali, anticipate a carico dello Stato, vengano riassegnate alle stesse Amministrazioni che hanno effettuato la rendicontazione, per essere destinate alla realizzazione dei Programmi operativi complementari (POC) già vigenti o da adottarsi.

In attuazione al sopra citato articolo e in linea con quanto previsto indicativamente negli accordi tra il Ministro per il Sud, la coesione territoriale, le Amministrazioni centrali e regionali titolari di Programmi finanziati con i fondi strutturali 2014/2020, il CIPESS con la delibera n. 41 del 9 giugno 2021 ha approvato il quadro complessivo dei POC istituendo nuovi programmi o incrementando quelli già esistenti (tabelle 1.25 e 1.26).

La delibera considera una dotazione attuale complessiva pari a 17,8 miliardi di euro articolata in 28 POC di cui 10 a titolarità delle Amministrazioni centrali e 18 a titolarità delle Amministrazioni regionali.

Poiché sono ancora in corso le operazioni di rendicontazione da parte delle Autorità di gestione dei programmi dei fondi strutturali, delle spese anticipate a carico dello Stato, gli importi riportati nelle tabelle 1.25 e 1.26 sono indicativi.

⁴⁷ PON SPAO riprogrammazione 2021 e suo Allegato "Nota metodologica per il calcolo degli indicatori".

Solo a seguito della chiusura del relativo periodo contabile, infatti, potrà essere definito l'ammontare esatto delle risorse rimborsate da parte dell'Unione europea che confluiscono nei POC già adottati o di nuova adozione. Pertanto, il CIPESS, successivamente, provvederà alla rimodulazione o all'approvazione di tali importi con una nuova delibera.

In conclusione, si può senz'altro affermare che la riprogrammazione dei fondi strutturali per rispondere all'emergenza COVID-19 ha rappresentato un'occasione unica per il nostro Paese non solo per la convergenza di ingenti risorse, ma anche per l'accelerazione della spesa che ne è conseguita e che ha consentito di recuperare alcuni ritardi, soprattutto nel Sud. La disponibilità di queste ingenti risorse finanziarie a sostegno della ripresa economica e sociale potrà consentire nei prossimi anni di realizzare investimenti e alcune delle riforme da troppo tempo attese.

Tabella 1.22 - Riprogrammazione complessiva PON e POR (v. a. in milioni di €)

Programmi	Risorse riprogrammate	Impieghi per emergenza Covid-19				
		Sanità	Istruzione formazione	Attività economiche	Lavoro	Sociale
PON						
Regioni meno sviluppate	4.442,77					
Regioni in transizione	317,12					
Regioni più sviluppate	673,93					
Totale PON	5.433,82	1.407,49	1.120,95	1.863,30	330,00	712,09
%		25,90	20,63	34,29	6,07	13,10
POR						
Regioni del Mezzogiorno	3.979,09	936,71	146,29	2.035,10	749,39	111,61
Regioni del Centro Nord	2.506,66	1.021,89	51,68	538,83	786,68	107,58
Totale POR	6.485,75	1.958,60	197,97	2.573,93	1.536,07	219,19
%		30,20	3,05	39,69	23,68	3,38
Totale PON e POR	11.919,57	3.366,09	1.318,92	4.437,23	1.866,07	931,28

Fonte: Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, dati aggiornati al 1° febbraio 2021

Tabella 1.23 - Riprogrammazione dei PON (v. a. in milioni di €)

Programma	Finanziamento (Ue + Stato) FESR + FSE	FSE	Impieghi per emergenza covid-19 con risorse FSE
PON Scuola	730,95	115,51	Formazione docenti per DAD, device per studenti, buoni libro
PON Città Metropolitane	653,49	130,14	Buoni alimentari, interventi nel sociale
PON Governance	593,09	256,01	Spese per personale medico e sanitario
PON Imprese e competitività	1.480		
PON Inclusione	320	310	Bonus baby sitter, servizi integrativi per l'infanzia

PON Infrastrutture e reti	279,3		
PON Legalità	188	57,5	Straordinari per forze di polizia e personale prefetture
PON Ricerca	650	398	Riduzione tasse universitarie, fondi emergenza per Università
PON SPAO	330	330	Fondo nuove competenze, interventi politica attiva su digitale
PON IOG	105	105	Assunzione giovani medici e personale sanitario
PON Cultura e Sviluppo	104		
TOTALE	5.433,83	1.702,16	

Fonte: Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, dati aggiornati al 1 febbraio 2021

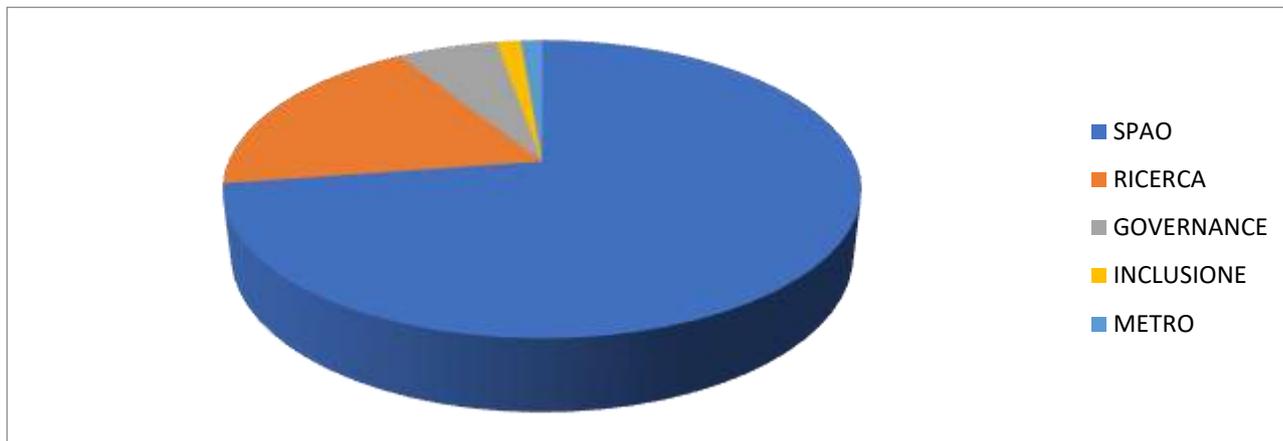
Tabella 1.24 – Riprogrammazione dei POR (v. a. in milioni di €)

Programmi	Impieghi per emergenza Covid-19					TOTALE
	emergenza sanitaria	istruzione e formazione	attività economiche	lavoro	sociale	
Abruzzo	8	1	88	60		157
Basilicata	6	4	96	32	13	151
Calabria	140	45	180	100	35	500
Campania	330	34	392	105	31	892
Molise	16	1	21	9		47
Puglia	59		551	140		750
Sardegna	108	1	151	23	3	286
Sicilia	270	60	556	280	30	1196
Regioni Mezzogiorno	937	146	2.035	749	112	3.979
%	23,55	3,67	51,14	18,82	2,82	100
Emilia-Romagna	250					250
Friuli Venezia Giulia		2	6	40		
Lazio	222	8	133	237	45	645
Liguria	8	12	39	25	7	91
Lombardia	193			169		362
Marche	12		19	2	4	37
Piemonte	160		64	122		346
Toscana	70	5	141	19	30	265
P. A. di Bolzano				23		
P. A. di Trento	13	1	13	40		67
Umbria	10	24	47	14	4	99
Valle d'Aosta	8		6	5		19
Veneto	75		70	91	18	254
Regioni Centro Nord	1.021	52	538	787	108	2.506

%	40,74	2,07	21,47	31,41	4,31	100
TOTALE	1.958	198	2.573	1.536	220	6.485

Fonte: Ministero per il Sud e la Coesione territoriale, dati aggiornati al 1 febbraio 2021

Grafico 1.9 – Dotazione PON FSE delle Risorse REACT-EU per l'annualità 2021



Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL

Tabella 1.25 - Amministrazioni regionali e province autonome (dati in milioni di €)

Amministrazione titolare	Denominazione programma	Dotazione attuale	Importo indicativo programmatico	Totale
Abruzzo	Programma complementare Regione Abruzzo		113,50	113,50
Basilicata	Programma complementare Regione Basilicata	275,34	52,38	327,72
Calabria	Programma complementare Regione Calabria	832,60	10,00	842,60
Campania	Programma complementare Regione Campania	1.832,70	400,00	2.232,70
Molise	Programma complementare Regione Molise	24,58	20,02	44,60
Puglia	Programma complementare Regione Puglia	2.670,36	20,00	2.690,36
Sardegna	Programma complementare Regione Sardegna		36,40	36,40
Sicilia	Programma complementare Regione Sicilia	1.882,30	720,00	2.602,30
Friuli Venezia Giulia	Programma complementare Regione Friuli Venezia Giulia		36,60	36,60
Lazio	Programma complementare Regione Lazio		333,61	333,61
Liguria	Programma complementare Regione Liguria		33,00	33,00
Lombardia	Programma complementare Regione Lombardia		362,00	362,00
Marche	Programma complementare Regione Marche		12,35	12,35
Piemonte	Programma complementare Regione Piemonte		345,17	345,17
P.A. Bolzano	Programma complementare P.A. Bolzano		40,00	40,00
P.A. Trento	Programma complementare P.A. Trento		22,00	22,00
Valle d'Aosta	Programma complementare Regione Valle d'Aosta		5,70	5,70
Veneto	Programma complementare Regione Veneto		67,00	67,00
TOTALE		7.517,88	2.629,73	10.147,61

Fonte: Delibera CIPESS del 9 giugno 2021

Tabella 1.26 - Amministrazioni centrali (dati in milioni di €)

Amministrazione titolare	Denominazione programma	Dotazione attuale	Importo indicativo programmatico	Totale
MI	Programma complementare per la Scuola	171,0	453,7	624,7
ACT	Programma complementare Città Metropolitane	240,0	283,4	523,4
ACT	Programma complementare Governance e capacità istituzionale	294,1	445,0	739,1
MISE	Programma complementare Imprese e competitività	696,3	2.064,8	2.761,1
MLPS	Programma complementare Inclusione	71,0	320,0	391,0
MINT	Programma complementare Legalità	135,3	188,0	323,3
ANPAL	Programma complementare SPAO	602,4	330,0	932,4
ANPAL	Programma complementare IOG		105,0	105,0
MIC	Programma complementare Cultura	178,5	104,0	282,5

MIUR	Programma complementare Ricerca e Innovazione	408,3	650,0	1.058,3
TOTALE		2.796,9	4.943,9	7.740,8

Fonte: Delibera CIPESS del 9 giugno 2021

Capitolo 2 – Avanzamento finanziario e fisico della programmazione FSE 2014-2020

2.1 L'avanzamento finanziario dei programmi operativi al 31.12.2020⁴⁸

In un sintetico focus finanziario⁴⁹ la Corte dei conti argomenta il *leitmotiv* dello storico ritardo italiano in materia di politiche attive del lavoro; fa il punto sulla spesa degli ultimi anni su tali materie mediante i dati OCSE, EUROSTAT e della Dg Occupazione UE e ricorda che il probabile cambiamento impresso dalle riforme italiane degli ultimi anni conferma "...che la pandemia ha trovato la struttura della spesa sociale del nostro Paese inadeguata a fronteggiare con la necessaria forza i rischi della disoccupazione". La spiegazione di tale affermazione la si può trovare, per il pre-pandemia, in una recente comparazione della spesa tra Paesi UE e dell'incidenza del FSE in materia di politiche del lavoro, realizzata dall'ANPAL per il periodo 2004-2015⁵⁰ e in parte proseguita nel capitolo precedente al paragrafo 1.3. La Corte dei conti per gli anni successivi all'emanazione del *Jobs Act* accenna all'aumento di risorse su tali *policy* soprattutto per la Missione 5 "Inclusione e coesione" del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che "... riserva 4,4 miliardi per il triennio 2021-2023, attraverso due linee di intervento...": il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) e l'adozione del Piano Nazionale Nuove Competenze. Per gli argomenti trattati in questo paragrafo interessa rimarcare l'aumento delle risorse, come riportato nel capitolo precedente (paragrafo 1.4), determinando la riprogrammazione dei Programmi Operativi attraverso la flessibilità concessa nell'uso delle risorse e per il rafforzamento delle stesse mediante provvedimenti straordinari per contrastare la pandemia. Allo stesso tempo si evidenzia "... la tendenza al calo dell'indicatore di capacità di pagamento (pagamenti totali/impegni): nel 2020 la percentuale dei pagamenti sugli impegni è in diminuzione del 25 per cento rispetto al 2019, del 47 rispetto al 2018"⁵¹. Tale aspetto costituisce una condizione importante per la coincidenza delle risorse 2014-20, di quelle straordinarie stanziare nel 2020⁵², del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

⁴⁸ Si ringrazia la collega P. Patasce dell'Autorità capofila del FSE (Divisione 6 dell'ANPAL) per i dati di attuazione finanziaria al 31 dicembre 2020. Inoltre, i dati vengono integrati mediante il monitoraggio dell'Ispettorato Generale per i Rapporti finanziari con l'Unione Europea (IGRUE-Ministero dell'Economia e delle Finanze) e le delibere della Corte dei Conti sulla finanza pubblica e i rapporti con l'Unione Europea.

⁴⁹ Cfr. il Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica (Riquadro 3 a pag. 195) approvato nell'adunanza delle Sezioni riunite in sede di controllo del 24 maggio 2021 (<https://bit.ly/34vRvry>).

⁵⁰ Di Lieto G., Part 2 Capitolo 3 "Analisi comparata sulle spese in politiche attive per il lavoro", in *Analisi ex post della Programmazione Fse 2007-2013*. Rapporto ANPAL, Collana Biblioteca ANPAL n. 18, Roma, 2021 (pp. 100-126) (<https://bit.ly/34t9hvo>).

⁵¹ Corte dei conti, 2021, p. 197.

⁵² In questo caso si fa riferimento alle modifiche ai Regolamenti dei Fondi SIE emanate nel 2020 con il CR II (Reg. UE n. 460/2020) e con CR II+ (Reg. UE n. 558/2020); all'iniziativa UE SURE per sostenere i regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo; all'iniziativa REACT-EU (Next Generation EU) che copre il periodo di avvio della nuova programmazione. Ricordando inoltre le misure di alleggerimento delle norme in materia di aiuti di stato e alla sospensione del Patto di stabilità. Tali iniziative sono state descritte nel capitolo precedente.

all'interno del Next Generation UE (2021-2026), e dell'avvio della programmazione 2021-2027, in quanto si ripropone la criticità nel rallentare l'assorbimento delle risorse, in tempi certi e soprattutto nei territori in ritardo di sviluppo. L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UpB) stima il profilo annuale delle risorse mobilitate: "... il profilo degli impieghi dovrebbe assumere un andamento crescente fino agli anni centrali della programmazione (2023-24) per poi ridursi gradualmente negli anni finali"⁵³. In sostanza rischiano di cristallizzarsi i problemi italiani sulle risorse per le politiche del lavoro: risorse storicamente scarse che le ultime riforme italiane cercano di ridisegnare per uscire dal sentiero istituzionale percorso negli anni dal *welfare state* italiano (*path dependency*); per contro, persistono quelle criticità nell'assorbimento dei Fondi delle programmazioni Ue per le debolezze amministrativo-gestionali, nonostante le diverse novità introdotte con la programmazione 2014-2020 attraverso la creazione dei programmi complementari⁵⁴, che perseguono le medesime finalità dei Fondi SIE e vincolano le risorse al territorio di riferimento.

Alla luce di quanto appena sintetizzato e di quanto osservato nel precedente paragrafo, con la prima tabella (tabella 2.1) si propone il quadro generale relativo all'attuazione finanziaria dei 51 Programmi operativi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo sociale europeo (FSE) e dal Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (IOG)⁵⁵, confrontata con la situazione al 31 dicembre 2019. In questo modo si riesce a verificare l'avanzamento finanziario considerando quelle riprogrammazioni formalizzate entro il 31 dicembre 2020. Si tratta di dati parziali in quanto l'impatto delle riprogrammazioni potrà essere analizzato solo dopo il primo semestre del 2021. Allo stato attuale, si rileva una lieve flessione delle risorse programmate sui Programmi Operativi Nazionali (PON) e soprattutto una riduzione maggiore di 2 miliardi delle risorse programmate da parte delle regioni a minor sviluppo rispetto alla chiusura del 2019. In questo modo, dal punto di vista contabile, le Regioni classificate a minor sviluppo (LD) riducono il divario rispetto le altre a maggior sviluppo (MD), pur rimanendo sotto la media complessiva dei due indicatori generali sulle risorse impegnate e quelle spese che tendono a migliorare complessivamente. Quelle in maggiore difficoltà appaiono le Regioni in transizione in quanto distanti di quasi 10 punti dalla media sugli impegni e 8 punti su rapporto tra speso e programmato, ma si tratta di risorse complessive residuali rispetto ai valori assoluti sui POR (LD e MD) e sui PON, quindi, agilmente suscettibili di cambiamenti.

Considerando l'avanzamento finanziario del solo Fondo Sociale Europeo al 31 dicembre 2020 (tabella 2.2), rispetto alla situazione generale presentata nella tabella 2.1 e alle risorse programmate al termine del 2019, si delinea: un quadro complessivo più favorevole per l'attuazione del FSE di 10 punti sulle risorse impegnate, 85,2% contro 75,5%, e di 3 punti sullo speso, 48,4% a fronte del 45,7%; vi è una riduzione di quasi 0,5 miliardi di euro sulle

53 Cfr. UpB, L'impatto finanziario del Piano nazionale di ripresa e resilienza, flash n. 1 del 21 maggio 2021 (pag. 6). Per ciò che concerne il PNRR le risorse già autorizzate (0,5 MLD di euro) in materia di politiche del lavoro per il 2021 derivano dall'istituzione del "Fondo per l'attuazione di misure relative alle politiche attive e ammortizzatori sociali" (legge di bilancio per il 2021 e DL 59/2021).

54 Attraverso la legge n. 147 del 2013.

55 Tali dati non riguardano i rimanenti PO, cofinanziati dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e dal Fondo europeo per la politica marittima, la pesca e l'acquacoltura (FEAMP) avente come capofila il Ministero delle Politiche agricole.

risorse programmate rispetto al 2019, ne deriva così un miglioramento attuativo del Fondo; vi sono spostamenti tra gli obiettivi tematici indirizzati a potenziare l'OT9 in quanto più funzionale ad interventi in ambito socio-sanitario per contrastare la pandemia (+0,857 miliardi di euro). L'OT9 raccoglie spostamenti finanziari dagli altri obiettivi tematici del FSE, soprattutto dall'OT10. In particolare, è l'esito di rimodulazioni delle Amministrazioni regionali (POR): le Regioni LD, maggiormente in affanno, hanno ridotto l'impegnato complessivamente di 0,74 miliardi di euro su tutti gli obiettivi tematici, in minor misura sull'OT9 supportando le strategie nazionali dei PON; le Regioni MD, invece, dimostrano un incremento complessivo di 0,21 miliardi di euro in particolare attraverso i PON e nella rimodulazione aumentano le risorse programmate sull'OT9 di 0,85 miliardi di euro, soprattutto sui POR e attingendo dall'OT8.

Al 31 dicembre 2019 la programmazione nazionale e regionale del FSE, con l'esclusione dell'asse dell'assistenza tecnica, aveva una disponibilità programmatoria complessiva di più di 19 mld di euro con un costo ammissibile vicino al 71%; le risorse spese erano il 35% grazie soprattutto alla programmazione regionale. Al termine del 2020 si è registrata una difficoltà di assorbimento delle risorse da parte del tessuto socioeconomico dei territori e, pertanto, risultano erogate meno della metà delle risorse disponibili. In questo quadro si può leggere una delle conseguenze della crisi che ha indubbiamente, soprattutto nella prima fase della pandemia, limitato la capacità amministrativa e in altri casi ha pagato il disorientamento iniziale sulle priorità di azione anticrisi a mano a mano che si rendevano chiare le conseguenze nei diversi contesti economici e a seguire sociali.

I due Obiettivi tematici (OT8 e OT10) delle programmazioni regionali⁵⁶ (tabella 2.3), oggetto della nostra trattazione, registrano una riduzione della disponibilità finanziaria di -1,1 miliardi di euro, nel 2019 erano 8,06 mld di euro, mentre nel 2020 sono 6,95 miliardi. Già al 31 dicembre 2019 questi obiettivi tematici evidenziavano una maggiore capacità di assorbimento e al 2020 (ri)troviamo le conferme: dal 72,5% (5,845 miliardi) si è passati al 31 dicembre 2020 al 99,7% (6,938 miliardi di euro) con un aumento di 1,1 miliardi di euro; tale aumento si verifica anche sulle risorse liquidate, dal 39,1% (3,154 miliardi di euro) del 2019 si è passati al 60,1% (4,179 miliardi di euro) del 2020. L'OT10 rimane l'obiettivo con le migliori performance attuative anche grazie agli spostamenti di risorse disponibili, soprattutto in favore dell'OT9, che di conseguenza evidenzia maggiore ritardo sia sugli impegni sia nelle risorse liquidate. Nonostante la complessità attuativa italiana ripartita tra numerose AdG titolari dei PO, la reazione delle AdG stesse e del Fondo Sociale Europeo dimostrano rapidità di intervento nel sostenere lo sforzo economico e organizzativo in ambito sociosanitario per questi anni complicati investiti dalla pandemia.

L'OT8 promuove un'occupazione sostenibile e di qualità e sostiene la mobilità dei lavoratori. Come accennato in precedenza l'OT8 totalizza una riduzione di 0,6 miliardi di euro rispetto alle risorse programmate al 31 dicembre 2019. Si tratta di una flessione intervenuta soprattutto sui PO regionali in quanto sui PON vi è, invece, un rafforzamento di 56 milioni di euro. Il complessivo avanzamento finanziario dell'OT8 con l'81% delle risorse impegnate

⁵⁶ Non vengono considerate le risorse dei Programmi Operativi Nazionali e l'asse dell' "Assistenza tecnica" dei Programmi Operativi Regionali. Nell'analisi che segue viene spesso considerato il PON SPAO per le connessioni che si vanno a configurare con i PO Regionali anche in relazione alle nuove iniziative presenti dal 2020 quale il Fondo Nuove Competenze.

e il 52,3% di quelle spese, se analizzato per priorità di investimento e in ordine di peso finanziario, mostra alcune delle scelte operate nel 2020 (tabella 2.4):

- **la priorità di investimento (8.ii)** supporta le misure funzionali ad inserire i giovani nel mercato del lavoro anche in integrazione con il programma Ue della Garanzia Giovani. Per cui essa tende a frenare il fenomeno dei giovani che non studiano, non lavorano, e non sono in formazione (NEET), fenomeno particolarmente significativo in Italia. La priorità ha subito, quanto ad investimenti, una flessione di 367,15 milioni di euro (-8% sul 2019), ma continua a raccogliere 4,18 miliardi di euro, cioè più del 50% delle risorse programmate sull'OT8. Le flessioni più consistenti tra le Regioni MD si registrano nel Lazio (-82,6 milioni), in Toscana (-32,5 milioni), in Veneto (-18,74 milioni) e in Umbria (-11,7 milioni); mentre nelle altre Regioni MD le risorse rimangono invariate e solo la Lombardia potenzia la priorità di +18% cioè +4,5 milioni. Anche le Regioni LD riducono la portata finanziaria di tale priorità: si tratta, in particolare, della Puglia (-51,3 milioni), della Campania (-34 milioni) e della Basilicata (-3 milioni); solo la Calabria aumenta le risorse (+13,3 milioni) mentre la Sicilia le lascia invariate; delle tre Regioni in transizione, Abruzzo e Molise riducono la portata finanziaria della priorità in maniera consistente rispetto al 2019 e in particolare di 8,2 milioni (-46%) la prima e di 1,2 milioni la seconda (-33,4%), mentre la Sardegna non interviene. La priorità (8.ii) manifesta un ritardo di -10 punti percentuali sulle risorse impegnate: esse sono pari al 71%, rispetto alla media dell'OT8 che è dell'81%; si hanno però valori più positivi sullo speso, che si attesta quasi al 55%, rispetto alla media del 52,3% dell'OT8;
- **la priorità di investimento (8.i)** sostiene soprattutto interventi per l'inserimento lavorativo delle persone in cerca di lavoro, degli inattivi o dei disoccupati di lunga durata. Con i suoi 2,56 miliardi di euro essa continua a costituire la seconda priorità più importante dell'OT8 (31%) per portata finanziaria, pur flettendo di 170,1 milioni di euro rispetto alle risorse programmate nel dicembre 2019. Questa priorità traina l'avanzamento finanziario di tutto l'OT8 per aver impegnato più risorse di quelle programmate (111,2%) e averne speso il 62,9% (+10%). In particolare, si è riscontrata una riduzione (-17,7%) da parte delle Regioni MD con un contestuale lieve potenziamento delle altre due categorie regionali e soprattutto delle Regioni LD (+107 milioni rispetto al 2019), attraverso il PON SPAO che è riuscito ad impegnare le risorse per il 108%, ma rimanendo sotto la media di 10 punti sullo speso (51,4%). Le flessioni più cospicue sui POR riguardano: il Lazio che riduce del 51% le risorse per questa priorità (-108 milioni) portandole a 103,5 milioni per il 2020, superando abbondantemente gli impegni (190,6%) e la spesa (119%) rispetto alle risorse programmate; la Lombardia, che flette le risorse destinate alla priorità del 39,4% (-92,8 milioni) con 143 milioni di risorse programmate al 31 dicembre 2020, giungendo in questo modo rispettivamente al 99% e al 98% tra impegni e spesa; infine, la Puglia che da 110 milioni (2019) passa a 58,7 milioni (2020) ed innalza le performance di impegni al 521% e della spesa al 320%. Optano per una lieve riduzione anche la Toscana, l'Umbria, il Veneto, l'Emilia-Romagna e la P.A. di Bolzano le quali, ad eccezione dell'Umbria che dimostra una criticità con valori sotto la media tra impegnato e speso, appaiono aver impegnato tutte le risorse e averne

spese poco più della metà. Invece, rimangono invariate le risorse per Friuli V.G., Liguria, Marche, P.A. di Trento e Piemonte, che dimostrano ritardi sia sull'impegnato che sulle spese. La Sardegna (in transizione) e la Basilicata (LD) lasciano le medesime risorse del 2019, pur segnando ancora una distanza rispetto al 100% dell'impegnato rispettivamente di 18 e 12 punti percentuali; la spesa è sotto la media della priorità di 4 e 8 punti percentuali. La Campania, invece, nonostante abbia ridotto del 31% le risorse programmate, risulta sotto la media di 30 punti sia per l'impegnato che per lo speso. Calabria e Sicilia rafforzano la priorità e hanno performance più che positive sulle risorse impegnate: la Calabria sulla spesa è nella media, la Sicilia è al 29%;

- **la priorità di investimento (8.v)** è finalizzata a supportare l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai diversi cambiamenti non solo tecnologici che impattano sulle organizzazioni produttive e solitamente costituisce lo strumento finanziario per contrastare l'obsolescenza professionale e rilanciare il capitale umano attraverso la formazione continua. Si tratta della terza in ordine di portata finanziaria con i suoi 0,93 miliardi di euro programmati. Si evidenzia che essa è l'unica priorità dell'OT8 che viene rafforzata con +0,43 miliardi rispetto al 2019, cosa che fa segnare maggiori ritardi sull'avanzamento finanziario degli impegni (49,4%) e della spesa (23,3%), cioè rispettivamente -31,6% e -29% rispetto alla media complessiva dell'OT8. Probabilmente, si tratta di spostamenti di risorse funzionali a supportare le difficoltà del sistema produttivo nel periodo pandemico per facilitare l'adozione di soluzioni organizzative nell'uso di formule di attività lavorativa a distanza (*smart working*, telelavoro, etc.) e per sostenere eventuali sospensioni lavorative nelle aziende cogliendo l'occasione per mettere in formazione i dipendenti, ma anche imprenditori e lavoratori autonomi. La priorità 8.v è contemplata in un PON e 16 POR, relativi a due Regioni in transizione, quattro Regioni LD e dieci Regioni MD. Essa è stata inserita in PO che fino al 2019 non la contemplavano, probabilmente, per contrastare l'emergenza Covid19: i valori finanziari più cospicui (+330 milioni) riguardano il PON SPAO in relazione all'avvio del "Fondo Nuove Competenze" per un valore pari a 230 milioni di euro, per il 2020, che finanzia il costo delle ore di lavoro di lavoratori di aziende che abbiano siglato accordi per la rimodulazione dell'orario di lavoro e, contestualmente, avviano piani formativi concertati per il rafforzamento delle competenze dei propri lavoratori (RAA, 2021)⁵⁷. Anche la Regione Lazio⁵⁸ e la PA di Bolzano finanziano rispettivamente con 17 e 34 milioni di euro una priorità prima non presente nei propri PO. Tra le altre Regioni MD solo il Veneto aumenta la disponibilità

⁵⁷ ANPAL, *Relazione di attuazione annuale del PON SPAO* approvato il 28 maggio 2021. Vedi anche Parte 2 - par. 1.2 del presente Rapporto.

⁵⁸ Come riportato nella *Relazione di attuazione annuale 2020* della Regione Lazio a pag. 87 "Nel corso del 2020, per far fronte all'impatto della crisi causata dalla pandemia da COVID-19, è stata effettuata la riprogrammazione del POR, approvata con Decisione il 24/11/2020. La modifica del Programma ha tenuto conto, inoltre, dei contenuti dell'Accordo relativo alla "Riprogrammazione dei Programmi Operativi dei Fondi strutturali 2014-2020" sottoscritto a luglio 2020 tra il Ministro Provenzano e il Presidente della Regione Lazio, con cui sono state individuate risorse pari a 290,47 Me, che rimangono nella dotazione del Programma e concorrono al finanziamento delle priorità "Istruzione e formazione" (8,16 Me), "Lavoro" (237,21 Me - inclusa la spesa anticipata a carico dello Stato per la CIGD, pari a 193,6 Me), "Sociale" (45,10 Me).

programmatoria di quasi 10 milioni di euro, mentre Emilia-Romagna, Lombardia e Umbria la riducono rispettivamente di circa -24,4, -15,4 e -1,4 milioni. Liguria, Marche, Piemonte e Toscana lasciano invariate le risorse rispetto al 2019;

- **la priorità di investimento (8.vii)** è la quarta priorità dell'OT8 per portata finanziaria programmata (369,4 milioni) e ha subito una flessione di circa il 45,5% delle risorse rispetto al 2019. È la priorità funzionale ad intervenire in favore dell'ammodernamento del mercato del lavoro, cioè in favore dei servizi pubblici e privati per il lavoro, per consentire una maggiore mobilità professionale anche transnazionale, e la cooperazione tra istituzioni che regolano il mercato del lavoro anche a livello territoriale. Essa coinvolge 19 Amministrazioni regionali e il PON SPAO, mentre solo la Lombardia e la P.A. di Trento non ne hanno fatto ricorso. Nonostante il (quasi) dimezzamento delle risorse disponibili, tale priorità soffre per ritardi su quelle impegnate (73,8) e sullo speso (47,4%). È soprattutto il PON SPAO che alleggerisce decisamente la priorità del 64% delle risorse. Tra le Regioni in transizione solo il Molise flette le risorse in maniera considerevole mentre le altre due Regioni mantengono quanto già programmato nel 2019. Tra le Regioni LD solo la Calabria potenzia la priorità e la Sicilia lascia invariate le risorse, mentre le altre tre Regioni flettono il programmato. Delle 11 Regioni MD con questa priorità nel proprio *dashboard* finanziario, solo la P.A. di Bolzano interviene potenziandola; la Liguria, il Friuli VG, le Marche, il Piemonte e la Valle d'Aosta non modificano il programmato mentre le altre 5, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Veneto e Umbria, riducono la disponibilità delle risorse;
- **la priorità di investimento (8.iv)** finanzia le misure di intervento sulle pari opportunità di genere: occupazione, progressione della carriera, conciliazione tra lavoro e vita privata, parità di retribuzione. Registra una riduzione di -40% di risorse (-172,3 milioni di euro) e anche su questa priorità, nonostante la contrazione delle risorse stanziare, la quota degli impegni rimane sotto di -12,4 punti (68,7%) e le spese risultano ancora più in ritardo con -33,5 punti (18,9%) rapportate alle medie dell'OT8: evidentemente, rispetto al periodo di crisi avviato nel 2020, il tema viene considerato tra i più "sacrificabili" e "residuali" a vantaggio di altri, pur registrandosi, proprio nello stesso periodo, che la quota di perdita di lavoro sia stata più consistente proprio tra le donne⁵⁹. Solo la Liguria e la Valle d'Aosta non hanno previsto la priorità. Il PON SPAO flette di -75,2 milioni di euro cioè dell'86%; tra le tre Regioni in transizione la Sardegna lascia invariate le risorse, mentre le altre due riducono la quota del 50%. Le cinque Regioni LD si comportano come nella precedente priorità: la Calabria rinforza di 10 milioni (30%) e la Sicilia non varia le risorse programmate, per cui soprattutto Campania e Puglia riducono considerevolmente le risorse programmate: la prima più del 50% (-22 milioni) e la Puglia del 66,3% (-57,8 milioni). Tra le Regioni MD cinque non hanno apportato variazioni rispetto al 2019 (Friuli V.G., Marche, Piemonte, Toscana e P.A. di Trento).

⁵⁹ A tal proposito l'analisi contenuta nello studio "Il mercato del lavoro 2020: una lettura integrata", a cura di ISTAT, Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, INPS, Inail, ANPAL, del 2020 registra una caduta del tasso di occupazione dell'1,3% tra le donne rispetto allo 0,7% degli uomini. <https://www.ISTAT.it/files//2021/02/Il-Mercato-del-lavoro-2020-1.pdf>.

La Lombardia riduce fortemente le risorse del 97%, la PA di Bolzano del 52,2%, il Lazio e l'Emilia-Romagna del 38% e l'Umbria del 25%. L'unica Regione che aggiusta lievemente in positivo le risorse è il Veneto (+2%);

- **la priorità di investimento (8.iii)** promuove gli interventi per la creazione di impresa, per start up o formule per l'imprenditorialità e l'attività autonoma. Solo la Regione Sardegna ha programmato questa priorità e rimangono le medesime risorse del 2019, 10,2 milioni di euro. Le performance sono decisamente più basse della media dell'obiettivo tematico: sotto di 11 punti per risorse impegnate (68,7%) e di 19, invece, sullo speso (33,5%);
- **la priorità di investimento (8.vi)** rivolta all'implementazione di interventi per l'invecchiamento attivo è prevista solo da due Amministrazioni: il Veneto programmava 7,6 milioni e nel dicembre 2020 li flette a 4,9; la PA di Bolzano dai 6,2 milioni scende a 1,9 mln, dimostrando così di aver impegnato complessivamente il 140% delle risorse e speso l'85,7% per questa priorità.

L'obiettivo tematico 10 (OT10) investe nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente e continua a rimanere l'obiettivo con le migliori performance attuative. Come sottolineato in precedenza, tale obiettivo totalizza una riduzione di 0,617 miliardi di euro rispetto alle risorse programmate al 31 dicembre 2019, raccogliendo, comunque, complessivamente 4,853 miliardi di euro. Si tratta di una flessione ripartita: soprattutto sui PO regionali su cui vengono posizionati 2,928 miliardi di euro rispetto ai 3,2 miliardi programmati nel 2019 (-0,447 miliardi); ma anche sui PON che vedono una flessione del 9% (-0,169 miliardi di euro) rispetto alla disponibilità di 1,87 miliardi di euro del 2019. In questo modo si vanno ad innalzare le performance finanziarie complessive dell'OT10 con il 104,8% delle risorse impegnate e il 59,3% di quelle spese, superando così di 19,6 e 11 punti, rispettivamente, le medie dell'impegnato e dello speso relative a tutti e quattro gli obiettivi tematici, posizionate rispettivamente su 85,2% di impegnato e 48,4% di speso (tabella 2.2). Nel dettaglio degli OT per ordine di rilevanza finanziaria:

- **la priorità di investimento 10.i** persegue la riduzione e la prevenzione dell'abbandono scolastico precoce e promuove l'uguaglianza di accesso a una istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi i percorsi di apprendimento formale, non formale e informale che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione. Essa raccoglie il 54% delle risorse dell'OT10 a dimostrazione della valenza delle finalità e dei fenomeni sociali da contrastare. Infatti, rispetto al 2019 registra, con -86,341 milioni di euro, una contenuta riduzione di risorse rispetto alle altre priorità ed è giunta ad impegnare tutte le risorse e a spenderne il 59%. La flessione di 86,341 milioni di euro sembra determinata da una riduzione delle risorse tra le Regioni LD (-114 milioni di euro) a fronte di leggeri incrementi sugli altri due comparti territoriali. In particolare, nel 2019 solo la Sardegna tra le Regioni in transizione prevedeva questa priorità, mentre nel 2020 anche il Molise la finanzia con 610 mila euro. Seguono leggeri aggiustamenti sui PON e tra le Regioni MD: tra queste ultime solo il Friuli V.G. continua a non posizionare risorse su questa priorità e le altre 12 Regioni costituiscono il traino per

le performance della priorità con un 109,2% dell'1,119 miliardi programmati e il 74,2% di risorse spese;

- **la priorità di investimento 10.iv** punta a migliorare l'aderenza al mercato del lavoro dei sistemi d'insegnamento e di formazione, per cui raccoglie gli interventi per le transizioni formazione-lavoro. Essa rafforza i sistemi di istruzione e formazione professionale e la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi *work based learning*, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato. Tale priorità è la seconda dell'OT10 per valore finanziario e ha contabilizzato una considerevole riduzione di risorse rispetto al 2019 (-291,6 milioni di euro) e proprio in ragione di tale flessione di risorse programmate innalza le performance finanziarie al 116,5% di risorse impegnate (+11,7) e al 61,3% di speso (+2). Dieci Regioni delle tredici MD continuano a contabilizzare tale priorità, eccetto Valle d'Aosta, Umbria e P.A. di Trento, come nel 2019: sono soprattutto la P.A. di Bolzano, il Lazio e il Veneto che flettono decisamente le risorse rispettivamente del 52,6% (-26,6 milioni di euro), del 33,1% (-41 milioni), del 23,3% (-10,6 milioni); solo l'Emilia-Romagna potenzia la priorità del +10,7% (+4,8 milioni). Tra le cinque Regioni LD, la Calabria potenzia con +46,4% (+9,2 milioni) per un totale di 29,2 milioni di euro, invece, la Puglia riduce del 34,1% ossia di -50,5 milioni di euro portando la priorità a 97,5 milioni. Le restanti Regioni lasciano sostanzialmente invariate le risorse oppure effettuano lievi aggiustamenti;
- **la priorità di investimento 10.ii** accompagna ad agire per il miglioramento della qualità e dell'efficacia dell'istruzione superiore e per facilitarne l'accesso, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita, specie per i gruppi svantaggiati. Questi interventi hanno una valenza finanziaria vicina alla precedente priorità, ma presumibilmente con spettro di azioni più ristretto sul segmento formativo terziario. Questa priorità è prevista da 8 delle 13 Regioni MD di cui 2 potenziano le risorse (Emilia-Romagna e Umbria), 3 riducono e altre 3 lasciano invariate le quote (Friuli VG, Piemonte e Liguria); tra le 4 delle 5 Regioni LD che mantengono la priorità⁶⁰ solo la Puglia flette le risorse, 2 Regioni confermano quelle del 2019 (Basilicata e Sicilia) e la Calabria le rafforza; infine, 2 Regioni delle 3 in transizione hanno previsto risorse, con l'Abruzzo che le riduce e la Sardegna che conferma quelle del 2019. La priorità ha una riduzione complessiva di risorse di 107 milioni di euro (-11%) rispetto al 2019, determinata da alcuni sistemi regionali come il Lazio, che diminuisce le risorse dell'83%, lasciando 28,1 dei 164 milioni del 2019, e la Puglia che flette la priorità del 40% cioè -70 milioni di euro, visto che nel 2019 erano stati programmati 175 milioni. Ci sono, inoltre, delle riduzioni intorno al 10%, decisamente più contenute, operate da Abruzzo, Toscana e Valle d'Aosta. Tali diminuzioni vengono in parte arginate dai potenziamenti finanziari del PON Ricerca (+55,6 milioni di euro, cioè +21%) e da due Regioni come l'Emilia-Romagna e la Calabria che aumentano le risorse di circa +50% rispetto al 2019. Per cui ne

⁶⁰ Non è prevista dalla Campania.

consegue un aumento ulteriore delle performance attuative della priorità, in ritardo, soprattutto sulla spesa, solo in alcuni sistemi regionali: Abruzzo, Basilicata, Puglia, Calabria, Liguria, Umbria e Valle d'Aosta;

- **la priorità di investimento 10.iii** viene programmata per rafforzare la parità di accesso alla formazione permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornare le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovere percorsi di apprendimento flessibili anche tramite l'orientamento del percorso professionale e il riconoscimento delle competenze acquisite. Con la 8.v costituiscono le due priorità attraverso le quali i sistemi regionali finanziano le proprie strategie in materia di formazione continua e supportano le aziende nel limitare i danni causati dalla pandemia. È la priorità più critica dell'obiettivo tematico per ciò che concerne le risorse impegnate, 73,2% (-31,5), e soprattutto per le spese, che si attestano al 29,5% (-29,8) nonostante vi sia stata una riduzione di risorse rispetto al 2019 di -132,3 milioni di euro (-31,7%). I due PON (Scuola e SPAO), che prevedevano risorse su questa priorità anche nel 2019, registrano le riduzioni più consistenti. Tra i 9 sistemi regionali che mantengono la priorità troviamo: la Campania e la Sicilia che optano per flettere le risorse, la prima -20% (-8,7 milioni di euro) e la seconda del -15,6% (-16,9 milioni di euro) e si trovano molto in ritardo sulle spese certificate, mentre la Basilicata lascia invariate le risorse così come il Friuli V.G., le Marche, la P.A. di Trento (MD) e la Sardegna (in transizione). Umbria e Valle d'Aosta, invece, contraggono le risorse rispettivamente del 10,6% (-1,26 milioni) e del 6,8% (-0,364 milioni); mentre la prima Regione è in ritardo sugli indicatori dell'avanzamento finanziario, l'altra dimostra di aver impegnato tutte le risorse e di averne spese il 70%.

Tabella 2.1 - Riepilogo generale dati di attuazione finanziaria al 31/12/2020 e confronto con il programmato al 31/12/2019 (v.a. in euro e v. %)

POR/PON	A Programmato al 31/12/2020	A.1 Programmato al 31/12/2019	B Impegni al 31/12/2020	C Pagamenti al 31/12/2020	B/A Impegni/ program- mato %	C/A Pagamenti / program- mato %	**Diff. (B/A) da media	**Diff. (C/A) da media
PON	17.821.422.303	17.740.451.110	13.818.962.357	8.364.975.718	77,5	46,9	2,0	1,2
POR LD	17.595.300.183	20.384.084.962	12.517.302.983	7.355.523.532	71,1	41,8	-4,4	-3,9
POR MD	13.194.935.588	13.194.935.588	10.547.742.058	6.660.550.863	79,9	50,5	4,4	4,8
POR Trans.	1.918.822.276	1.918.822.274	1.264.646.543	725.111.709	65,9	37,8	-9,6	-7,9
TOTALE	50.530.480.350	53.238.293.934	38.148.653.942	23.106.161.822	75,5	45,7		

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati Corte dei conti e MEF, RGS – IGRUE

Tabella 2.2 - Programmazione e avanzamento finanziario dell'FSE 2014/2020 nei PO regionali e nazionali per Obiettivo tematico al 31 dicembre 2020, differenze rispetto al programmato 2019 e rispetto alle medie complessive di attuazione (v. a. in euro e %)

POR/PO N	OT	A. Programmato totale (FSE+FdR)	*Δ rispetto 31 dicembre 2019	B. Risorse impegnate	C. Spese rendicontate all'AdG (non ancora certificate)	B./A. Costo impegn. su progr.	C./A. Speso su progr.	**Diff. (B/A) da media POR+PO N	**Diff. (C/A) da media POR+P ON
POR FSE	OT8	4.037.035.059	- 653.393.402	3.724.539.396	2.260.098.294	92,3	56,0	7,0	7,6
	OT9	2.928.441.202	646.894.640	2.436.371.075	1.202.853.118	83,2	41,1	-2,0	-7,3
	OT1 0	2.921.737.154	- 447.309.231	3.213.573.534	1.919.771.990	110,0	65,7	24,8	17,3
	OT1 1	208.780.799	-60.255.150	163.246.914	80.550.763	78,2	38,6	-7,0	-9,8
TOTALE		10.095.994.214, 51	- 514.063.143	9.537.730.921	5.463.274.165	94,5	54,1	9,3	5,7
PON FSE	OT8	4.300.988.139	56.251.652	3.031.808.942	2.103.608.775	70,5	48,9	-14,7	0,5
	OT9	1.647.379.513	210.291.853	959.654.301	333.363.567	58,3	20,2	-27,0	-28,1
	OT1 0	1.932.160.184	- 169.855.804	1.873.658.555	960.117.730	97,0	49,7	11,8	1,3
	OT1 1	666.192.094	-31.226.319	482.906.117	156.589.438	72,5	23,5	-12,7	-24,9
TOTALE		8.546.719.930	65.461.382,7 1	6.348.027.916	3.553.679.511	74,3	41,6	-10,9	-6,8
PON+PO R	OT8	8.338.023.198	- 597.141.750	6.756.348.338	4.363.707.069	81,0	52,3	-4,2	4,0
	OT9	4.575.820.715	857.186.493	3.396.025.376	1.536.216.685	74,2	33,6	-11,0	-14,8
	OT1 0	4.853.897.338	- 617.165.035	5.087.232.089	2.879.889.720	104,8	59,3	19,6	11,0
	OT1 1	874.972.893	-91.481.469	646.153.032	237.140.201	73,8	27,1	-11,4	-21,3
TOTALE		18.642.714.144	- 448.601.760	15.885.758.83 7	9.016.953.676	85,2	48,37		

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL e Autorità Capofila FSE ANPAL su dati SFC2014. Dati complessivi (FSE+FdR), esclusi i valori relativi all'Asse AT, aggiornati al 31.12.2020

(1) Si precisa che la dotazione dei PP.OO si riferisce al 31.12.2020. I dati, pertanto, non tengono conto delle successive riprogrammazioni.

* Δ cioè la differenza tra i valori della programmazione al 31 dicembre 2019 con i nuovi valori al 31 dicembre 2020.

**Differenza % rispetto alla media percentuale del rapporto B/A e C/A calcolata sul totale della programmazione dei quattro obiettivi considerati (PON e POR): valori + = sopra la media; valori - = sotto la media.

Tabella 2.3 - Programmazione e avanzamento finanziario dei POR per gli OT8 e OT10 dell'FSE 2014/2020 al 31 dicembre 2020, differenze rispetto al programmato 2019 e rispetto alle medie complessive di attuazione (v. a. in euro e v. %)

PO	Categoria Regioni	O.T.	A. Programmato totale (FSE+FdR)	*Δ rispetto 31 dicembre 2019	B. Risorse impegnate	C. Spese rendicontate all'AdG (non ancora certificate)	B/A. Impegnato su progr.	C/A. Speso su progr.	*Diff. (B/A) da media POR	*Diff. (C/A) da media POR
POR	Più sviluppate	OT8	2.529.956.798,00	-445.965.846,00	2.391.291.017,34	1.623.058.878,18	94,5	64,2	-5,2	4,1
		OT10	1.602.500.756,00	-220.509.304,00	1.823.203.431,42	1.196.074.417,86	113,8	74,6	14,1	14,6
Totale			4.132.457.554,00	-666.475.150,00	4.214.494.448,76	2.819.133.296,04	102,0	68,2	2,3	8,2
POR	Meno sviluppate	OT8	1.260.549.812,00	-200.998.250,00	1.175.312.752,36	543.921.609,63	93,2	43,1	-6,5	-16,9
		OT10	1.129.362.345,00	-219.262.507,00	1.235.016.051,46	620.573.834,66	109,4	54,9	9,7	-5,1
Totale			2.389.912.157,00	-420.260.757,00	2.410.328.803,82	1.164.495.444,29	100,9	48,7	1,2	-11,3
POR	In transizione	OT8	246.528.448,99	-6.429.306,00	157.935.626,87	93.117.806,06	64,1	37,8	-35,6	-22,3
		OT10	189.874.053,00	-7.537.420,00	155.354.051,59	103.123.737,38	81,8	54,3	-17,9	-5,8
Totale			436.402.501,99	-13.966.726,00	313.289.678,46	196.241.543,44	71,8	45,0	-27,9	-15,1
Totale		OT8	4.037.035.058,99	-653.393.402,00	3.724.539.396,57	2.260.098.293,87	92,3	56,0	-7,4	-4,1
		OT10	2.921.737.154,00	-447.309.231,00	3.213.573.534,47	1.919.771.989,90	110,0	65,7	10,3	5,6
TOTALE COMPLESSIVO			6.958.772.212,99	-1.100.702.633,00	6.938.112.931,04	4.179.870.283,77	99,7	60,1		

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL e Autorità Capofila FSE ANPAL su dati SFC2014. Dati complessivi (FSE+FdR), esclusi i valori relativi all'Asse AT, aggiornati al 31.12.2020

(1) Si precisa che la dotazione dei PP.OO si riferisce al 31.12.2020. I dati, pertanto, non tengono conto delle successive riprogrammazioni.

* Δ cioè la differenza tra i valori della programmazione al 31 dicembre 2019 con i nuovi valori al 31 dicembre 2020.

**Differenza % rispetto alla media percentuale del rapporto B/A e C/A calcolata sul totale della programmazione dei quattro obiettivi considerati (PON e POR): valori + = sopra la media; valori - = sotto la media.

Tabella 2.4 - Avanzamento finanziario in base alle priorità di investimento dell'OT8 dei PON e POR dell'FSE 2014/2020 al 31 dicembre 2020, differenze rispetto al programmato 2019 e rispetto alle medie complessive della priorità di investimento (v. a. in euro e v. %)

P.I.		A. Programmato totale (FSE+FdR)	*Δ rispetto 31 dicembre 2019	B. Risorse impegnate	C. Spese rendicontate all'AdG (non ancora certificate)	B/A Impe- gnato su progr. v. %	C/A Speso su progr. v. %	**Diff. (B/A) da media OT8 v. %	**Diff. (C/A) da media OT8 v. %
8.i	Accesso occupazione per persone in cerca, inattive, disoccupati l.d., persone ai margini del mdl, attraverso iniziative locali e sostegno alla mobilità professionale	2.566.240.940,37	-170.098.499,71	2.853.389.201,37	1.614.497.906,32	111,2	62,9	30,2	10,6
8.ii	Integrazione sostenibile nel mdl dei NEET, inclusi giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche con Garanzia Giovani	4.188.800.448,45	-367.156.432,17	2.973.299.582,39	2.297.231.639,07	71,0	54,8	-10,0	2,5
8.iii	Creazione di impresa e di attività autonoma	10.240.000,00	invariato	7.180.089,56	3.429.629,86	70,1	33,5	-10,9	-18,8
8.iv	Pari opportunità di genere: occupazione, progressione della carriera, conciliazione tra lavoro e vita privata, parità di retribuzione	257.038.509,32	-172.325.656,22	176.507.724,82	48.485.467,33	68,7	18,9	-12,4	-33,5
8.v	adattamento lavoratori, imprese e imprenditori ai cambiamenti	939.704.752,00	+433.015.483,00	464.045.642,29	219.410.527,24	49,4	23,3	-31,6	-29,0
8.vi	Invecchiamento attivo	6.549.500,00	-7.290.818,00	9.177.077,20	5.613.146,03	140,1	85,7	59,1	33,4
8.vii	Modernizzazione mdl, servizi pubblici e privati del lavoro, mobilità professionale transnazionale, e cooperazione tra istituzioni	369.449.047,85	-313.285.826,89	272.749.020,94	175.038.753,34	73,8	47,4	-7,2	-5,0
Totale		8.338.023.197,99	-597.141.750,00	6.756.348.338,57	4.363.707.069,19	81,0	52,3		

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL e Autorità Capofila FSE ANPAL su dati SFC2014. Dati complessivi (FSE+FdR), esclusi i valori relativi all'Asse AT, aggiornati al 31.12.2020

(1) Si precisa che la dotazione dei PP.OO si riferisce al 31.12.2020. I dati, pertanto, non tengono conto delle successive riprogrammazioni.

* Δ cioè la differenza tra i valori della programmazione al 31 dicembre 2019 con i nuovi valori al 31 dicembre 2020.

**Differenza % rispetto alla media percentuale del rapporto B/A e C/A calcolata sul totale dell'obiettivo tematico: valori + = sopra la media; valori - = sotto la media.

Tabella 2.5 - Avanzamento finanziario in base alle priorità di investimento dell'OT10 dei PON e POR dell'FSE 2014/2020 al 31 dicembre 2020, differenze rispetto al programmato 2019 e rispetto alle medie complessive della priorità di investimento (v. a. in euro e v. %)

P.I.		A. Programmato totale (FSE+FdR)	*Δ rispetto 31 dicembre 2019	B. Risorse impegnate	C. Spese rendicontate all'AdG (non ancora certificate)	B/A. Impegnato su progr. v. %	C/A. Speso su progr. v. %	**Diff. (B/A) da media OT8 v. %	**Diff. (C/A) da media OT8 v. %
10.i	Riduzione e prevenzione abbandono scolastico precoce e promozione uguaglianza accesso a istruzione prescolare, primaria e secondaria di buona qualità, inclusi l'apprendimento formale, non formale e informale che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione	2.622.977.199,25	-86.341.680,60	2.616.190.178,76	1.552.330.080,82	99,74	59,18	-5,07	-0,15
10.ii	Miglioramento qualità ed efficacia istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, aumento partecipazione e tassi di riuscita, specie se svantaggiati	861.652.783,76	-106.937.385,51	998.786.317,06	578.988.159,23	115,92	67,20	1,11	7,86
10.iii	Rafforzare parità di accesso alla formazione permanente per tutte le età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornare conoscenze, abilità e competenze della manodopera e promuovere percorsi apprendimento flessibili anche orientamento professionale e riconoscimento competenze acquisite	285.427.943,25	-132.298.897,91	209.111.110,56	84.353.087,15	73,26	29,55	-31,54	-29,78
10.iv	Aderenza al mdl dei sistemi d'insegnamento e di formazione, favorire passaggio da istruzione al mdl, e rafforzare sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la qualità, anche mediante anticipazione delle competenze, adeguamento curricula e introduzione e sviluppo programmi di apprendimento sul lavoro, inclusi sistema duale e apprendistato	1.083.839.411,74	-291.587.071,02	1.263.144.483,37	664.218.392,62	116,54	61,28	11,74	1,95
Totale		4.853.897.338,00	-617.165.035,04	5.087.232.089,75	2.879.889.719,82	104,81	59,33		

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL e Autorità Capofila FSE ANPAL su dati SFC2014. Dati complessivi (FSE+FdR), esclusi i valori relativi all'Asse AT, aggiornati al 31.12.2020

(1) Si precisa che la dotazione dei PP.OO si riferisce al 31.12.2020. I dati, pertanto, non tengono conto delle successive riprogrammazioni.

* Δ cioè la differenza tra i valori della programmazione al 31 dicembre 2019 con i nuovi valori al 31 dicembre 2020

**Differenza % rispetto alla media percentuale del rapporto B/A e C/A calcolata sul totale dell'obiettivo tematico: valori + = sopra la media; valori - = sotto la media.

2.2 l'avanzamento fisico dei programmi operativi attraverso le relazioni di attuazione annuali al 31.12.2020

Caratteristiche di alcuni dati fisici relativi alle RAA

Di seguito si analizzano alcune aggregazioni dei dati fisici pubblicati sulle 29 Relazioni di Attuazione Annuali aggiornate al 31.12.2020: la logica di aggregazione, nonché alcune note informative sulle caratteristiche stesse degli indicatori di output sono definite nell'appendice metodologica al paragrafo 2.2. In particolare, l'analisi si focalizzerà sugli indicatori Comuni di output, gli unici che possono essere considerati trasversali, sommabili tra i diversi programmi, e presentano un valore obiettivo al 2023: questi, infatti, definiscono più degli altri (rispetto a quelli senza obiettivo) la strategia e la direzione complessiva della programmazione, oltre a legarsi al PF, come già osservato.

In rassegna vengono presi complessivamente 23 indicatori che vanno interpretati secondo una valenza gerarchica: ve ne sono alcuni, la cui somma, può fornire una dimensione quantitativa di quante persone effettivamente sono nel complesso beneficiarie delle diverse iniziative finanziate da tutti i Programmi FSE; altri che rappresentano caratteristiche specifiche della stessa popolazione, seppure per un numero contenuto di progetti finanziati e che non vanno, pertanto, a sommarsi alla quantità di popolazione definita dai primi.

La prima tipologia di indicatori risponde, in qualche modo, alla seguente domanda: quante sono le persone che il FSE riesce a raggiungere? Gli altri indicatori rispondono alla domanda: che caratteristiche ha tale popolazione? Già con i primi si riesce a descrivere la condizione professionale all'avvio delle iniziative, ossia il numero di disoccupati compresi quelli di lungo periodo (CO01), gli inattivi (CO03) e gli occupati con qualsiasi forma contrattuale compresi i lavoratori autonomi (CO05).

Nello specifico si riportano le seguenti aggregazioni, con dati valorizzati al 31.12.2020:

- l'andamento di tutti gli indicatori CO aggregati per tutti i 29 PO (POR e PON) e la loro distribuzione per aree territoriali. L'aggregazione viene presentata sia per i soli indicatori con un target previsto per il 2023, sia per il totale unitamente agli indicatori senza valore target fissato per il 2023. Inoltre, si aggiungono anche alcuni valori di indicatori di output relativi alle azioni finanziate per il contrasto alla crisi pandemica;
- un approfondimento sugli indicatori che restituiscono, in parte, la dimensione totale delle persone coinvolte (quelli relativi alla condizione professionale all'avvio delle attività e in parte al titolo di istruzione), considerando anche gli indicatori senza un valore target fissato per il 2023;
- l'andamento di tutti gli indicatori CO aggregati per ciascuno dei 4 Obiettivi Tematici che insistono sul Fondo Sociale Europeo, distinguendo i dati provenienti dai programmi regionali e da quelli nazionali. In questo caso vengono contemplati gli indicatori con valore target fissato per il 2023.

Per tutte le aggregazioni riportate, coerentemente con il dato presente nelle fonti dei dati,

si fa riferimento al numero di partecipanti e non al numero delle persone, poiché una stessa persona, seppure venga valorizzata una sola volta all'interno di un progetto, può chiaramente partecipare nel tempo a più di una iniziativa.

Una panoramica degli indicatori Comuni di Output aggregati per tutti i PO

In questa parte si analizzano gli indicatori comuni di output presenti trasversalmente nella maggior parte dei PO. Per tale motivo si è scelto di presentare in modo aggregato per singolo indicatore i valori tratti da tutte le RAA al 31.12.2020. Solo in questo modo si riesce ad avere una misura, seppure in forma di proxy⁶¹, di quanti partecipanti complessivamente abbia coinvolto il FSE alla data analizzata. Tale valore lo si ottiene sommando gli indicatori che rilevano la condizione professionale suddivisa nei 3 macro-target più rilevanti, ossia persone in stato di disoccupazione (CO01), persone inattive (CO03) e occupati, anche con un lavoro autonomo (CO05). Nel complesso tale aggregato, dei soli indicatori che hanno un valore target fissato al 2023, ammonta a 3.908.375 (con un incremento rispetto al dato del 2019 di circa il 20% - erano 3.247.337 persone), distribuite secondo la figura sottostante⁶². A questi potrebbero essere aggiunti gli oltre 318 mila partecipanti relativi all'indicatore CV31 (tab. 2.6 bis), che porterebbe il numero di partecipazioni complessive a oltre 4,2 milioni.

Non vi è dubbio che il FSE conferma la sua vocazione ad intervenire sulle categorie di destinatari più critiche dal punto di vista socio-economico, con l'85% circa di persone in condizione di disoccupazione (60,9%) o di inattività (24%). Seppure tali target siano raggiunti realisticamente nell'arco di un sessennio (tra il 2015 e il 2020, in realtà con addensamento sull'ultimo triennio), il dato è particolarmente significativo, specie per quanto riguarda le regioni con un maggior dinamismo economico quali quelle MD, in cui come si osserva nella tabella n. 2.6, vi è il numero più rilevante di persone coinvolte: in particolare circa l'85,5% di tutti i disoccupati, a fronte del 13,7% in quelle con minore sviluppo (regioni LD). In queste ultime, tuttavia, si ha una significativa quota di disoccupati di lungo periodo (rappresentando il 46,5% di tutti i disoccupati raggiunti in totale) – indicatore CO02 – dove la disoccupazione con queste caratteristiche assume un problema endemico. Non è un caso che il rapporto tra disoccupati di lungo periodo e disoccupati coinvolti nelle regioni LD raggiunge il 38,5% a fronte del 5,5% nelle regioni MD. Del resto nelle regioni con minore sviluppo, l'azione sulla disoccupazione è resa meno incisiva dalla staticità del mercato del lavoro, nonostante vengano profusi notevoli sforzi specie nell'incentivare nuove assunzioni. In questa direzione si registrano azioni nazionali (si vedano gli incentivi finanziati dal PON SPAO per l'occupazione previsti dal 2017 al 2020), non sempre integrate, con le strategie regionali che prevedono differenti formule di

⁶¹ Anche considerando gli indicatori che non prevedono un obiettivo al 2023, il numero reale delle persone coinvolte viene comunque sottostimato dal sistema degli indicatori, per diversi motivi, per citarne alcuni: possono essere considerati solo quei progetti che alimentano gli specifici indicatori e vi sono alcuni progetti che, pur coinvolgendo direttamente gli stessi target, non vengono valorizzati; le regole di calcolo contenute nell'Annex D, già citato, tendono a scartare una serie di casi, laddove non si disponga di informazioni amministrative qualitativamente valide; alcuni indicatori possono essere acquisiti nei diversi sistemi informativi regionali in tempi differiti, se non al termine del ciclo di programmazione.

⁶² Come si vedrà più avanti, vi è un secondo gruppo di indicatori che presenta caratteristiche di 'contabilità' dei target raggiunti, ossia quelli legati ai titoli di studio, ma questo è più evidente se si considerano anche gli indicatori che non prevedono un target obiettivo al 2023.

incentivazione anche all'assunzione, seppure su target più mirati e con intensità finanziarie diverse.

Quanto osservato per i disoccupati si accentua per le persone inattive (indicatore CO03), laddove si osserva come l'89,3% di queste siano state intercettate nelle regioni MD, a fronte del 9,8% di quelle LD (erano ancor meno al 31.12.2019 il 6,7%): questa categoria di beneficiari viene intercettata soprattutto tra le persone più giovani, come testimoniato dalle diverse iniziative sia regionali che nazionali (PON IOG in particolare).

Scorrendo gli altri indicatori relativi alle persone, si osserva come i numeri siano decisamente più contenuti, ciò è da ricondursi al fatto che la maggior parte di questi non sono valorizzati trasversalmente nei diversi progetti, ma esclusivamente in quelli in cui si è previsto un intervento specifico su target con determinate caratteristiche come, ad esempio giovani fino a 25 anni – indicatore CO06 -, poco più di 1 milione di partecipanti, un numero comunque consistente perlopiù alimentato dal PON IOG; persone con disabilità – CO16 - (ne sono state valorizzate circa 124.688, con un incremento di circa il 100% rispetto al dato di fine 2019); migranti – CO15- (82.486), persone con altre tipologie di svantaggio – CO17 - (oltre 102.856) o con specifici titoli di studio. In particolare, per questi ultimi indicatori (CO09, CO10, CO11) si osserva come vi sia una concentrazione di interventi sulla popolazione con basso titolo di studio (fino a ISCED 2 cioè con al massimo il diploma del primo ciclo d'istruzione) che rappresenta circa il 66% del totale (riscontrabile nel CO09) rispetto al 9% circa di coloro con più elevati titoli di studio (CO11). In questa direzione si confermerebbe l'impronta sociale del FSE che riesce a concentrare gli interventi su coloro che presentano povertà educativa e/o che necessitano di competenze di base per entrare nel mercato del lavoro o fruire pienamente dei diritti di cittadinanza.

Per quanto concerne gli indicatori relativi alla numerosità dei progetti (da CO20 a CO23), questi ineriscono temi specifici su cui la strategia europea si è concentrata nell'attuale programmazione, finalizzandoli nella maggior parte dei casi a ridurre disparità sia sociali che economiche, ma anche a far crescere e ammodernare la Pubblica amministrazione e le istituzioni territoriali a supporto del sistema sociale ed economico. Nel complesso si contano 52.846 progetti con queste caratteristiche (rispetto alla fine del 2019 si registra un incremento di circa il 10%), con una prevalenza di quelli destinati alle pubbliche amministrazioni (specie nelle regioni LD) o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale (CO22), seguiti da quelli dedicati al sistema delle micro, piccole e medie imprese, CO23 (soprattutto finanziati nelle regioni MD). Minoritari, dal punto di vista quantitativo, sono le iniziative finanziate in favore delle parti sociali e per la partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro; in questo ultimo caso (indicatore CO21) si tratta 812 progetti con target al 2023, di cui ben il 97,7% finanziato nelle Regioni MD: rispetto al 2019 si registra in questo ambito un significativo incremento di progetti di circa il 60%.

Infine, per quanto riguarda i dati relativi agli indicatori di output riferiti a progetti di contrasto alla crisi dovuta alla pandemia (tab. 2.6bis), è interessante notare come i finanziamenti registrati nelle RAA siano stati consistenti, poco sopra i 197 milioni (indicatore CV30), con una concentrazione di circa l'87% nelle regioni MD a cui fa riscontro il 55% dei partecipanti complessivi (CV31). In alcuni casi si è trattato di compensazioni o contributi

diretti al sostegno del reddito di persone che erano sospese o che hanno perso il lavoro.

Parte della tabella già analizzata (tabella.2.6) può essere riprodotta includendo anche quegli indicatori che non prevedono un valore obiettivo fissato al 2023. In questo caso i valori espressi sono certamente superiori per ciascun indicatore prodotto e si ottiene una fotografia più nitida rispetto alla quantità di persone effettivamente raggiunte nel complesso da tutte le iniziative. Tuttavia, lo scopo principale del monitoraggio non si limita nel dimensionare in modo puntuale i diversi indicatori, quanto nel comprendere quale sia la strategia di azione della programmazione e la direzione che assume nel suo dispiegarsi. In questo senso gli indicatori che prevedono un valore al 2023 sono in grado di mappare gli obiettivi programmati inizialmente, ossia quelli più coerenti con la strategia europea e con le priorità fissate nell'Accordo di partenariato e su cui si appostano le maggiori risorse finanziarie. In quanto tali misurano il raggiungimento degli obiettivi target considerati prioritari nella strategia di azione all'interno di un PO, tuttavia, allo stesso tempo, la valorizzazione degli indicatori che non prevedono un obiettivo target al 2023, fornisce la curvatura in fieri della programmazione stessa, evidenziando su quali altri target vi sia una concentrazione di iniziative (su quali Assi, Obiettivi Tematici e Priorità di Investimento) con un impatto potenzialmente non del tutto previsto, ma che, allo stesso tempo, testimonia la flessibilità di azione offerta dalla stessa programmazione. Se consideriamo i singoli progetti finanziati, infatti, molti di essi alimentano contemporaneamente sia indicatori che hanno un obiettivo target, sia quelli che non lo hanno: questi ultimi non sono meno rilevanti dei primi, poiché, per alcuni indicatori, come quelli che individuano le persone per condizione professionale in ingresso, rilevano la presenza o meno di determinati segmenti della popolazione, altrimenti non rilevati⁶³.

Nella tabella n. 2.7, pertanto, oltre ai valori già analizzati, sono presenti quelli relativi ai CO senza target al 2023 e il totale complessivo (con valore obiettivo al 2023 sommati ai corrispettivi senza target al 2023).

Come si osserva, vi sono differenze significative tra i due aggregati di valori e ciò consente di restituire ulteriori interpretazioni sulla programmazione. Le maggiori differenze tra gli aggregati in termini di incremento tra il primo gruppo di indicatori (con target al 2023) e il secondo (senza target al 2023) riguardano il numero di partecipanti disoccupati di lungo periodo e soprattutto gli inattivi per quanto riguarda la condizione occupazionale in ingresso: infatti, quest'ultimo gruppo diventa il beneficiario principale per la forte polarizzazione di progetti a contrastare in particolare il fenomeno dei NEET.

Ne deriva anche il significativo incremento di partecipanti con età inferiori ai 25 anni (CO06), certificando la vocazione del programma in direzione dei giovani che manifestano maggiori difficoltà ad entrare nel mercato del lavoro.

⁶³ Ad esempio, le iniziative progettuali che prevedono gli incentivi all'occupazione principalmente nelle Regioni LD e TR finanziati nel PON SPAO, prevedono come unico obiettivo con valore target al 2023 il solo l'indicatore CO01, ossia il numero di disoccupati coinvolti, compresi quelli di lungo periodo. Tuttavia, sono beneficiari degli incentivi anche le persone inattive e i lavoratori i cui contratti siano trasformati a tempo indeterminato; in questo caso gli indicatori che ne valorizzano la presenza, ossia CO03 (per gli inattivi) e CO05 (per gli occupati), non rientrano nel novero degli indicatori che prevedono un target obiettivo nel PO, ma sono comunque riportati nella RAA, poiché comunque offrono una dimensione di quante persone, con le loro caratteristiche, sono complessivamente beneficiare degli specifici progetti.

Tutto ciò si verifica, probabilmente, per l'incidenza dei sistemi regionali di istruzione e formazione professionale e per il significativo contributo dei 2 PON, Scuola e IOG. Anche il target degli over 54 anni registra in termini relativi l'incremento maggiore (passando da circa 20 mila a circa 645mila), pur in assenza di un programma dedicato a livello nazionale e un complessivo minore stanziamento su questa fascia di popolazione, anche nei programmi regionali (la priorità di investimento 8vi 'l'invecchiamento attivo e in buona salute' è stata del resto tra le meno finanziate).

Altri incrementi molto significativi vengono registrati rispetto agli indicatori sui titoli di studio, in particolare per quello relativo ai titoli con ISCED più basso (CO09): questo dato è fortemente correlato con la presenza di giovani che partecipano sia al filone della leFP⁶⁴, sia, soprattutto, ad altri programmi di potenziamento delle competenze per l'occupabilità, specie come già osservato, per i giovani inattivi e Neet con basso titolo di studio, nonché alle politiche di incentivo all'occupazione finanziate in buona parte attraverso alcuni programmi nazionali⁶⁵.

Altra curvatura impressa alla programmazione è osservabile rispetto ai migranti (CO15) in quanto rispetto ai soli indicatori con target obiettivo al 2023 vedono un significativo incremento di partecipazioni, passando da 83 mila circa a oltre 890 mila. Il dato, tuttavia, si concentra soprattutto per le iniziative dedicate a questo target in 3 programmi, di cui il PON Inclusione e i POR di Toscana ed Emilia-Romagna che complessivamente ammontano al 67% del target complessivo.

Approfondimento sugli indicatori relativi alla condizione professionale in ingresso e a livello di istruzione

Come accennato, per stimare quante partecipazioni effettivamente sono raggiunte dai diversi PO, occorre allargare il campo di osservazione anche a quegli indicatori che non prevedono un valore obiettivo fissato al 2023. Tale analisi si concentra sugli indicatori che definiscono la condizione professionale in ingresso alle diverse iniziative, poiché presentano caratteristiche esclusive, al pari di quelli che fanno riferimento ai titoli di studio⁶⁶, ossia una delle condizioni considerate per ciascun gruppo di indicatori esclude automaticamente le altre (ad esempio essere occupato esclude automaticamente le altre due condizioni di disoccupazione e inattività, per questo la somma delle 3 condizioni 'professionali' riporta a un potenziale universo di partecipanti)

Come si evince dalla tabella n. 2.8, il numero di partecipanti ammonterebbe a oltre 9 milioni

⁶⁴ INAPP, nel *XIX Rapporto di monitoraggio del sistema di Istruzione e Formazione Professionale e dei percorsi in duale nella leFP a.f. 2019-2020*, conta un totale di iscritti ai percorsi di leFP, nel triennio e quarto anno, pari a 250.194 unità, facendo registrare una flessione di circa il 13% rispetto all'anno precedente. Sempre nello stesso rapporto si evidenzia come il contributo finanziario del FSE per questo filone è significativo arrivando sopra il 30%.

⁶⁵ Il PON Scuola ha coinvolto oltre 2,08 milioni di giovani con bassi titoli di studio, a cui si aggiungono oltre 260 mila attraverso il PON IOG e PON SPAO

⁶⁶ Per il conteggio dei partecipanti per titolo di studio è stato considerato anche l'indicatore CO17 "le altre persone svantaggiate". Generalmente in questo indicatore, come del resto previsto dai regolamenti europei, vengono conteggiate le persone che non hanno alcun titolo di studio per diverse ragioni come, abbandono scolastico o provenienze da aree del pianeta in cui hanno acquisito titoli bassi di studio non riconosciuti dal sistema di istruzione italiano.

per entrambe le tipologie di indicatori. Il fatto che i due aggregati siano equivalenti lascia ipotizzare che il numero di partecipazioni effettive nei diversi PO sia comunque oltre i 9 milioni, se si considerano anche altre partecipazioni non rientranti nei due gruppi di indicatori.

Rispetto alla condizione professionale di ingresso, tra i 9 milioni di partecipanti, gli inattivi prevalgono anche sui disoccupati (i primi sono il 47,6% a fronte di 42,7% dei secondi), e soprattutto sugli occupati (9,6% del totale): questi ultimi vengono coinvolti, soprattutto, in azioni di formazione continua, ambito questo potenzialmente sovrapponibile rispetto ai finanziamenti gestiti dai Fondi paritetici interprofessionali.

Restringendo ora il campo di analisi ai soli indicatori relativi alla condizione professionale che prevedono un obiettivo fissato al 2023 (quindi rispetto all'universo dei 3.908.375), nel complesso emerge come, in coerenza con gli stanziamenti riservati, sull'OT8 si concentra poco più del 75% dei beneficiari (erano oltre l'83% a fine 2019), seguito dall'OT 10 (20,6% rispetto al 18% fatto registrare al fine 2019) - Figura 2.2.

Tale distribuzione, tuttavia, varia se si entra nel merito dello specifico dei 3 indicatori (figure 2.3-2.5). In particolare:

- per il CO01 aumenta la concentrazione sull'OT8 (93,8%), dato che dimostra come il maggior sforzo operato per il potenziamento del mercato del lavoro sia polarizzato sulle persone in cerca di occupazione. Una parte delle azioni, non solo sui programmi nazionali, si basa su incentivi diretti all'occupazione sia rivolti alle imprese, sia agli stessi individui, strategia consolidata anche per quanto riguarda il periodo della crisi causata dal Covid. Altre iniziative vedono un mix più articolato di misure, soprattutto per quelle persone che sono considerate tra i target ancora più critici;
- per il CO03 si registra una bipartizione quasi perfetta tra OT8, ove si concentra il 49,8% delle persone inattive e OT9, il 50,2%. In questo caso gli interventi sembrano essere più articolati, come si può evincere sia nei programmi nazionali (in particolare nel PON IOG), sia in quelli regionali (attività soprattutto da parte di alcune regioni MD). È forse uno dei target più difficili da intercettare con caratteristiche non sempre ben distinte e che spesso necessita di un processo di orientamento basato su una profilazione attenta e servizi in grado di motivare a entrare o rientrare nel mercato del lavoro a cui seguono spesso percorsi di formazione specifica con ricorso a *work experience*;
- per il CO05 il 45,5% del target è presente sull'OT10, e il 42,5% sull'OT8: rispetto al dato consolidato nel 2019, si assiste a un riequilibrio tra i due OT, con un incremento significativo per l'OT8 e un decremento per l'OT 10, evidentemente, come rilevato in precedenza, ciò può essere ricondotto a una maggiore implementazione di iniziative finalizzate al mantenimento del lavoro o alla stabilizzazione di contratti di dipendenza, basate su incentivi o stimoli diretti, a fronte di un minor ricorso a processi di istruzione/formazione, questi ultimi certamente non facilitati dalle norme restrittive per il contenimento della pandemia. La ratio degli interventi è stata, pertanto, finalizzata in parte, a cercare di non

deprimere, per quanto possibile, la domanda di beni e di servizi per coloro che già dispongono di un reddito, al fine di rallentare la potenziale spirale depressiva (minor consumi, meno produzione, meno lavoro).

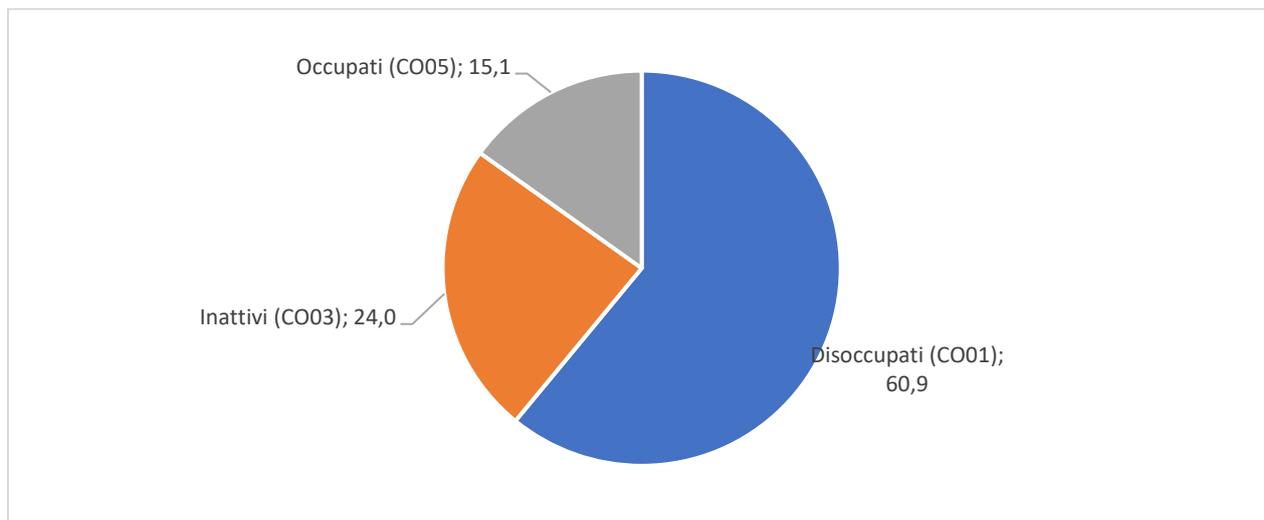
Tavole riepilogative degli indicatori Comuni di output per singolo OT

Di seguito si riporta un ulteriore sistema di aggregazione degli indicatori CO che prevedono un valore obiettivo al 2023. In questo caso il cluster è rappresentato dai 4 specifici obiettivi tematici con una distinzione tra POR e PON. Come si noterà l'OT9 è quello che vede valorizzato più indicatori (22 su 23) e che, pertanto, assume una valenza trasversale, se si guarda al tipo di iniziative che sono state implementate dalle diverse Autorità di gestione: il tema dell'inclusione sociale si avvale del resto di numerosi strumenti di intervento che abbracciano l'intero ventaglio delle politiche attive, dai sostegni diretti di tipo economico o attraverso servizi, all'istruzione e formazione come all'attivazione verso il mondo del lavoro o al reinserimento sociale. Pertanto, le strategie comunitaria, nazionale e regionale convergono nell'affrontare il tema secondo un approccio di sistema i cui miglioramenti anche a lungo termine (2023), a seguito delle iniziative intraprese, vanno monitorate attraverso una vasta gamma di indicatori che analizzano le caratteristiche socio-economiche di cluster spesso molto specifici: non a caso su questo OT si concentra anche un numero maggiore di obiettivi di output⁶⁷ e di risultato specifici.

Di seguito il dettaglio dei diversi OT (tabelle 2.9-2.12).

⁶⁷ Il numero complessivo di indicatori di output comuni e specifici valorizzati con target al 2023, considerando tutti e 29 PO, risultano: 43 per l'OT9; 38 per l'OT 8, 24 per OT 10 e 13 per l'OT11.

Figura 2.1 - Distribuzione delle persone coinvolte nelle iniziative FSE per condizione professionale (dati valore obiettivo target al 2023)



Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Tabella 2.6 - Definizione degli indicatori Comuni di Output, numero complessivo di partecipanti/progetti per ciascun indicatore, che presenta un valore obiettivo al 2023, e distribuzione per ripartizione regionale

Indicatori più significativi	Descrizione indicatori	Numero complessivo al 31.12.2020 (POR+PON e somma OT)	Regioni LD	Regioni MD	Regioni TR	% Regioni LD	% Regioni MD	% Regioni TR
CO01	Numero di disoccupati coinvolti	2.001.850	273.897	1.710.876	17.077	13,7	85,5	0,9
		379.868*						
CO02	<i>di cui di lungo periodo</i>	200.275	105.517	93.162	1.596	52,7	46,5	0,8
		188.505*						
CO03	Numero di persone inattive	745.200	73.420	665.264	6.516	9,9	89,3	0,9
		191.830						
CO04	le persone inattive che non seguono un corso di insegnamento o una formazione	1.538	1.132	378	28	73,6	24,6	1,8
		191.830*						
CO05	i lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	589.627	166.045	408.841	14.741	28,2	69,3	2,5
CO06	le persone di età inferiore a 25 anni	661.818	184.859	474.625	2.334	27,9	71,7	0,4
		376.892*						
CO07	le persone di età superiore a 54 anni	19.835	0	19.835		0,0	100,0	0,0
CO08	di età superiore a 54 anni che sono disoccupati, inclusi i disoccupati di lungo periodo, o inattivi e che non seguono un corso di insegnamento o una formazione	7.906	17	7.889		0,2	99,8	0,0
CO09	i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)	670.880	273.935	203.293	193.652	40,8	30,3	28,9

CO10	i titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	252.317	101.987	131.758	18.572	40,4	52,2	7,4
CO11	i titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8)	91.625	25.623	62.339	3.663	28,0	68,0	4,0
CO12	i partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro	831.020	539.716	244.261	47.043	64,9	29,4	5,7
Indicatori più significativi	Descrizione indicatori	Numero complessivo al 31.12.2020 (POR+PON e somma OT)	Regioni LD	Regioni MD	Regioni TR	% Regioni LD	% Regioni MD	% Regioni TR
CO13	i partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro con figli a carico	0						
CO14	i partecipanti che vivono in una famiglia composta da un singolo adulto con figli a carico	1.444	1.444			100,0	0,0	0,0
CO15	i migranti, i partecipanti di origine straniera, le minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	82.486	20.523	57.746	4.217	24,9	70,0	5,1
CO16	i partecipanti con disabilità	124.688	42.237	82.024	427	33,9	65,8	0,3
CO17	le altre persone svantaggiate	102.856	7.948	90.318	4.590	7,7	87,8	4,5
CO18	i senzatetto o le persone colpite da esclusione abitativa	23.506	15.520	7.418	568	66,0	31,6	2,4
CO19	le persone provenienti da zone rurali	39.573		39.573		0,0	100,0	0,0
CO20	numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative	473	231	197	45	48,8	41,6	9,5
CO21	numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro	812	18	793	1	2,2	97,7	0,1

CO22	numero di progetti destinati alle pubbliche amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale	32.215	20.019	11.025	1.171	62,1	34,2	3,6
CO23	numero di micro, piccole e medie imprese finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)	19.346	3.142	16.113	91	16,2	83,3	0,5

**Si tratta di indicatori valorizzati nel PON IOG i cui valori non sono ripartibili per tipologie territoriali.*

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Tabella 2.6bis - Definizione degli indicatori Comuni di Output Covid, valore in euro delle operazioni, numero complessivo di partecipanti/progetti per ciascun indicatore, che presenta un valore obiettivo al 2023, e distribuzione per ripartizione regionale

Indicatori più significativi	Descrizione indicatori	Numero complessivo al 31.12.2020 (POR+PON e somma OT)	Regioni LD	Regioni MD	Regioni TR	% Regioni LD	% Regioni MD	% Regioni TR
CV30	Valore delle azioni dell'FSE per combattere gli effetti del COVID-19 (in euro)	197.343.246	172.001.066	24.258.195	1.083.985	87,2	12,3	0,5
CV31 (o CV31f e CV31s)	Partecipanti supportati per combattere la pandemia di COVID-19	318.125	176.160	135.849	6.116	55,4	42,7	1,9
CV33 (o CV33f e CV33s)	Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19	636	490	146			77,0	23,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Tabella 2.7 - Definizione degli indicatori Comuni di Output, numero complessivo di partecipanti/progetti per ciascun indicatore e distribuzione per ripartizione regionale

Indicatori più significativi	Descrizione indicatori	Numero complessivo al 31.12.2020 soli indicatori con target fissato al 2023 (POR+PON e somma OT)	Numero complessivo al 31.12.2020 soli indicatori senza target fissato al 2023 (POR+PON e somma OT)	Numero complessivo al 31.12.2020 con indicatori senza target fissato al 2023 (POR+PON e somma OT)
CO01	Numero di disoccupati coinvolti	2.381.718	1.592.697	3.974.415
CO02	<i>di cui di lungo periodo</i>	388.780	974.419	1.363.199
CO03	Numero di persone inattive	937.030	3.509.499	4.446.529
CO04	le persone inattive che non seguono un corso di insegnamento o una formazione	193.368	278.419	471.787
CO05	i lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	589.627	399.375	989.002
CO06	persone di età inferiore a 25 anni	1.038.710	4.218.404	5.257.114
CO07	persone di età superiore a 54 anni	19.835	645.099	664.934
CO08	di età > 54 anni disoccupati, disoccupati di lungo periodo, o inattivi e che non seguono un corso di insegnamento o una formazione	7.906	334.460	342.366
CO09	titolari di diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)	670.880	4.800.478	5.471.358
CO10	titolari di diploma secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)	252.317	2.030.372	2.282.689
CO11	titolari di diploma istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8)	91.625	787.716	879.341
CO12	partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro	831.020	8	831.028
CO13	partecipanti con famiglie senza lavoro con figli a carico	0	0	0
CO14	partecipanti che vivono in una famiglia composta da un singolo adulto con figli a carico	1.444	0	1.444
CO15	migranti, partecipanti di origine straniera, minoranze (comprese le comunità emarginate come i Rom)	82.486	890.869	973.355
CO16	partecipanti con disabilità	124.688	202.531	327.219
CO17	altre persone svantaggiate	102.856	651.413	754.269
CO18	senzatetto o persone colpite da esclusione abitativa	23.506	13.139	36.645
CO19	persone provenienti da zone rurali	39.573	1.060.552	1.100.125
CO20	n. progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative	473	54.373	54.846
CO21	n. progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro	812	2.713	3.525
CO22	n. progetti destinati alle PA o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale	32.215	10.790	43.005
CO23	numero di micro, PMI finanziate (incluse società cooperative e imprese dell'economia sociale)	19.346	58.491	77.837

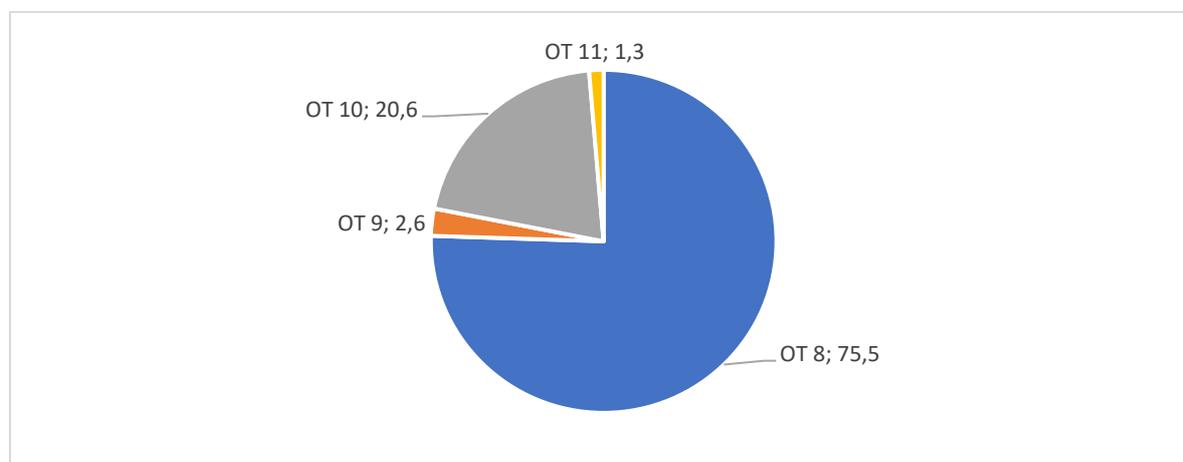
Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Tabella 2.8 - Somma degli indicatori relativi alla condizione professionale e somma di indicatori relativi al livello di istruzione (sia indicatori con target obiettivo al 2023 che senza)

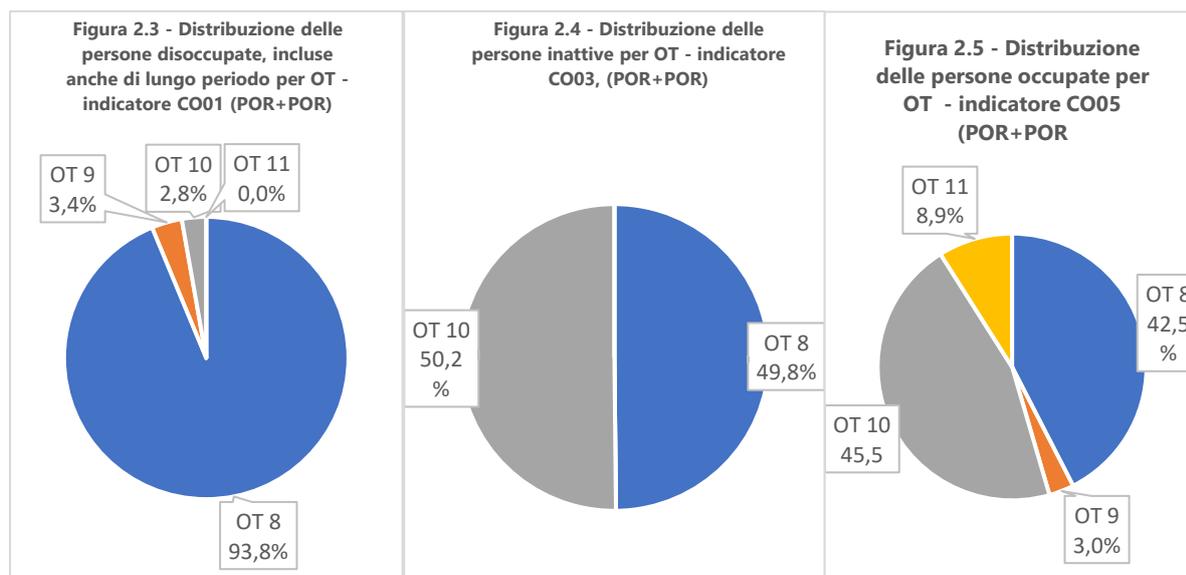
Indicatore	Numero complessivo al 31.12.2020 dei soli indicatori con target fissato al 2023 (POR+PON e somma OT)	Numero complessivo al 31.12.2020 dei soli indicatori senza target fissato al 2023 (POR+PON e somma OT)	Totale complessivo persone coinvolte al 31.12.2020 (POR+PON e somma OT)
CO01	2.381.718	1.592.697	3.974.415
CO03	937.030	3.509.499	4.446.529
CO05	589.627	399.375	989.002
Totale partecipanti per condizione professionale	3.908.375	5.501.571	9.409.946
CO09	670.880	4.800.478	5.471.358
CO10	252.317	2.030.372	2.282.689
CO11	91.625	787.716	879.341
CO17	102.856	651.413	754.269
Totale partecipanti per titolo di studio	1.117.678	8.269.979	9.387.657

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Figura 2.2 - Distribuzione delle persone disoccupate, inattive e occupate per OT - CO01+CO03+CO05, (POR+POR - indicatori con solo target fissato al 2023)



Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020



Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Tabella 2.9 - Numero di partecipanti (da CO01 a CO19) e di progetti (da CO20 a CO23) per OT8, ripartiti tra POR e PON (per i soli indicatori che prevedono un valore obiettivo al 2023)

OT8	PON	POR	Totale
CO01	531.847	1.701.905	2.233.752
CO02	284.759	97.712	382.471
CO03	192.215	274.828	467.043
CO04	192.708	137	192.845
CO05		250.546	250.546
CO06	378.103	101.982	480.085
CO07		11.134	11.134
CO08		1.046	1.046
CO09		16.351	16.351
CO10		58.738	58.738
CO11		28.798	28.798
CO15	9.304	8.260	17.564
CO19		15.021	15.021
CO20		139	139
CO21	6	322	328
CO22	96	505	601
CO23		17.507	17.507

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Tabella 2.10 - Numero di partecipanti (da CO01 a CO19) e di progetti (da CO20 a CO23) per OT9, ripartiti tra POR e PON (per i soli indicatori che prevedono un valore obiettivo al 2023)

OT9			
	PON	POR	Totale
CO01		82.131	82.131
CO02		6.265	6.265
CO03		17.762	17.762
CO04		2.249	2.249
CO05		8.701	8.701
CO06		6.860	6.860
CO07		22.156	22.156
CO08		16.653	16.653
CO09		7.096	7.096
CO10	816.860	14.160	831.020
CO11		1.444	1.444
CO12	9.506	35.286	44.792
CO14		123.487	123.487
CO15	7.388	95.468	102.856
CO16	23.458	48	23.506
CO17		5.162	5.162
CO18	169	82	251
CO19		484	484
CO20	7	994	1.001
CO21	3	1.657	1.660
CO22		82.131	82.131
CO23		6.265	6.265

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Tabella 2.11 - Numero di partecipanti (da CO01 a CO19) e di progetti (da CO20 a CO23) per OT10, ripartiti tra POR e PON (per i soli indicatori che prevedono un valore obiettivo al 2023)

OT10	PON	POR	Totale
CO01	7.142	58.693	65.835
CO02		44	44
CO03	52.144	417.843	469.987
CO04		523	523
CO05	134.264	134.306	268.570
CO06	35.844	520.532	556.376
CO09		632.373	632.373
CO10	35.325	141.601	176.926
CO11	9.476	46.255	55.731
CO15	6.298	13.832	20.130
CO16		1.201	1.201
CO19		19.390	19.390
CO20		73	73
CO22	26.508	2.308	28.816
CO23		179	179

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Tabella 2.12 - Numero di partecipanti (da CO01 a CO19) e di progetti (da CO20 a CO23) per OT11, ripartiti tra POR e PON (per i soli indicatori che prevedono un valore obiettivo al 2023)

OT11	PON	POR	Totale
CO05	39.090	13.659	52.749
CO20	10	0	10
CO22	73	1.607	1.680

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL sulle 29 RAA al 31.12.2020

Capitolo 3 - Analisi dei principali provvedimenti regionali

3.1 Criteri di rilevazione degli avvisi e dei provvedimenti regionali (annualità 2020)

Come anticipato nella premessa, la rilevazione degli avvisi regionali ha preso a riferimento tutti i provvedimenti delle Autorità di Gestione regionali (AdG) o delle Province Autonome emanati o in scadenza nella finestra temporale dal 1 gennaio 2020 al 31 dicembre 2020.

Sono stati considerati due degli obiettivi tematici della programmazione regionale del FSE 2014 – 2020⁶⁸: OT8 e OT10, in quanto con essi si finanzia una parte consistente delle Politiche Attive del Lavoro (PAL). In particolare, l’inserimento, il reinserimento nel mercato del lavoro o la manutenzione dell’occupabilità dei lavoratori relativamente all’OT8, oppure politiche finalizzate alla qualificazione dei sistemi territoriali dell’*education* relativamente all’OT10. L’interesse è volto anche a identificare la direzione verso cui stanno procedendo i sistemi regionali, proprio in virtù delle competenze regionali in materia di politiche attive del lavoro anche in integrazione con quelle iniziative nazionali che costituiranno le Missioni dedicate a tali materie nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e necessariamente con il sistema di istruzione nazionale.

Inoltre, anche in questo aggiornamento della rilevazione, sono stati esclusi tutti gli avvisi rivolti al primo e al secondo ciclo del sistema dell’istruzione e formazione salvo quelli finalizzati all’orientamento scolastico e professionale conclusivo del secondo ciclo e funzionali al possibile inserimento dei giovani nel mercato del lavoro.

L’esame degli avvisi consente di rilevare qualitativamente gli intendimenti delle Autorità di Gestione (AdG) nel rispondere alle proprie consolidate esigenze occupazionali e formative, ma allo stesso tempo per cogliere la presenza/assenza di eventuali disegni di sistema a cui gli stessi provvedimenti rispondono. Gli avvisi sono la manifestazione degli intenti regionali, in quanto invitano a presentare le attività in forma progettuale: la sistematicità e l’eventuale copertura temporale ampia di certe tipologie di avvisi permette di identificare interventi strutturali e le strategie regionali *versus* quegli avvisi che costituiscono una risposta temporanea ad una problematicità contingente. In questa rilevazione acquisiscono particolare importanza le risposte territoriali e coordinate tra le Autorità di Gestione (AdG) alla crisi pandemica esplosa agli inizi del 2020 per la diffusione del Covid 19. Ciò che effettivamente viene costruito, sedimentato o temporaneamente adottato dipende dalle risposte che gli enti beneficiari propongono e attuano in base al livello di dettaglio richiesto dagli avvisi stessi. Pertanto, per comprendere come si sono attuate le operazioni approvate, è necessario un ulteriore step di approfondimento che dovrebbe riguardare quei territori che si renderanno disponibili ad analisi sul campo: in prima ipotesi erano stati previsti degli approfondimenti sulla base delle informazioni di dettaglio sui comportamenti occupazionali

⁶⁸ La programmazione nazionale (PON) non è stata presa in considerazione.

e formativi dei destinatari degli interventi in parte desumibili dal Sistema Informativo Unitario (SIU). Inoltre, è stato avviato un primo esercizio di integrazione con i dati attuativi disponibili in *open source* sul sito *OpenCoesione.gov.it*, l'iniziativa di open government sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri istituito in seguito alla trasformazione del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (DPS) del Ministero dello sviluppo economico. Nel report si darà conto di questi nuovi esercizi esplorativi di integrazione con altre iniziative istituzionali funzionali a dare un respiro valutativo alle attività di monitoraggio.

Per ogni Autorità di Gestione (AdG) è stata creata una lista degli avvisi emanati nel periodo considerato e sono state verificate le informazioni di eleggibilità degli avvisi alla classificazione. Si è costruito un data base semantico qualitativo composto da una serie di variabili come da schema 3.1 presentato nell'Allegato metodologico al presente report, ma che ha visto, soprattutto per questa edizione, una revisione e inserimento di (nuove) variabili funzionali all'esame del periodo pandemico ed, inoltre, dirette ad approfondire alcuni di quegli aspetti sopra sintetizzati. Alcune variabili rimandano a contenuti chiari ed auto-evidenti, altre a quegli indicatori e sistemi classificatori proposti negli allegati dell'Accordo di Partenariato, altre, invece, hanno avuto la necessità di tarare le informazioni da rilevare all'interno del gruppo di lavoro coinvolto. Si tratta di un'operazione piuttosto sensibile, direttamente connessa alla soggettività del ricercatore, per cui è stato necessario avere chiara la tipologia di informazioni da riportare nella classificazione e affinare via via, in modo ricorsivo, i criteri tassonomici. Inoltre, rispetto alla prima rilevazione, continua il processo di aggiustamento del data base per ridurre il livello di discrezionalità soggettiva del ricercatore e traslare sul versante quanti-qualitativo informazioni più mirate e confrontabili. Per comprendere cosa si intende si riporta, a titolo esemplificativo, una delle possibili 3 azioni perseguibili nei Programmi Operativi Regionali (POR)⁶⁹ per il Risultato atteso (RA) 8.6 "Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi" e riguarda 8.6.1 "Azioni integrate di politiche attive e politiche passive, tra cui azioni di riqualificazione e di outplacement dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi collegate a piani di riconversione e ristrutturazione aziendale". L'obiettivo in questo caso è di comprendere se effettivamente gli avvisi che invitano a presentare queste azioni impongano l'integrazione tra misure passive ed attive, se vi è un intreccio di misure attive e sulla base di quali condizioni per i singoli beneficiari e dello stato di crisi dell'azienda o territorio di riferimento. Per cui non ci si limita a rilevare ed analizzare informazioni già codificate dai documenti programmatori, ma a verificarne l'interpretazione assunta dalle Autorità di Gestione (AdG) nelle azioni richieste. Alcune Regioni manifestano l'adozione di scelte e strategie già pianificate e sperimentate, altre avviano sperimentazioni e differenziano gli interventi in base al target (imprese o lavoratori) o alle criticità economiche e sociali da contrastare. La crisi sanitaria e le limitazioni degli spostamenti già dai primi mesi del 2020 per frenare il dilagare dei contagi hanno imposto interruzioni di attività avviate,

⁶⁹ Considerando anche le azioni consentite solo dalla programmazione nazionale finanziata dal FSE (8.6.4 e 8.6.5), sul RA 8.6 si arriva complessivamente a 5 azioni perseguibili (cfr. Accordo di Partenariato, Allegato I Risultati Attesi – Azioni, p. 40)

basti pensare a quelle consulenziali e formative in presenza e, grazie al supporto tecnologico, a ripensarle accelerando su evoluzioni tecnologiche impensabili fino a qualche mese prima. Inoltre, si mette in evidenza la tempestività nella filiera decisionale europea nel flessibilizzare le regole del fondo strutturale al fine di consentire spostamenti di risorse in chiave solidaristica in ambito sociosanitario e nell'accompagnare le innovazioni organizzative del lavoro, un esempio è la diffusione del lavoro agile, e quelle tecnologiche in direzione di misure a distanza e successivamente *blended*.

Come accennato, al percorso di classificazione dei diversi avvisi è seguita una fase di controllo e omogeneizzazione delle informazioni contenute nel data base piuttosto stringente, spesso riavviando un'ulteriore analisi degli avvisi al fine di aggiustare o integrare le informazioni inserite. Tale controllo è stato realizzato: confrontando i documenti formali che le Autorità di Gestione (AdG) sono tenute ad emanare in occasione dei Comitati di Sorveglianza annuali nei quali vengono presentate le Relazioni Annuali di Attuazione (RAA) in base al regolamento UE (ex art. 50 par. 9, REG. (UE) N.1303/2013)⁷⁰; mediante un confronto allargato tra tutti i ricercatori coinvolti, affinché si giungesse all'opzione univoca e condivisa su ciascuna variabile qualitativa descrittiva. A tale attività si sono aggiunte quelle relative all'attuazione in esito della revisione dei regolamenti del fondo strutturale e della riprogrammazione dei fondi SIE proprio per fronteggiare la crisi sanitaria. Ciò ha consentito di cristallizzare e argomentare gli obiettivi di rilevazione per ciascuna delle diverse variabili indicate e, talvolta, di crearne di nuove in maniera sintetica affinché lo strumento diventasse maggiormente sensibile alle novità dettate dagli eventi straordinari emergenti.

3.2 Importi finanziati dalle Amministrazioni per gli Obiettivi Tematici 8 e 10

Nella tabella 3.1 vengono riportati nel dettaglio alcuni dati di natura quantitativa e finanziaria relativi agli avvisi pubblici adottati dalle Autorità di gestione regionali (AdG) e dalle province autonome di Trento e Bolzano vigenti nel 2020.

La numerosità totale degli avvisi è pari a 227 per i soli obiettivi tematici considerati in questa analisi: l'OT8 e l'OT10⁷¹, includendo, in sporadici casi, l'obiettivo tematico 9 (OT9) laddove compare in provvedimenti associato con i due OT analizzati⁷². L'importo finanziario complessivamente stanziato e/o vigente raggiunge oltre 1.364 milioni di euro, una cifra di

⁷⁰ Le Relazioni Annuali delle Attività (RAA) curate dalle Autorità di Gestione regionali (AdG) riguardano l'attuazione dell'anno 2019 e proprio per fronteggiare l'emergenza pandemica sono state avviate le riprogrammazioni dei fondi SIE per cui i Comitati di Sorveglianza sono stati posticipati al periodo settembre – dicembre 2020. Dopo quel periodo è stato possibile confrontare le informazioni raccolte e classificate nella base dati con quelle descritte nelle RAA per l'anno 2019. Tale confronto ha riguardato il precedente rapporto di monitoraggio FSE. Per quanto concerne l'anno 2020 i Comitati di sorveglianza delle Autorità di Gestione regionali (AdG) si sono svolti nel primo semestre 2021, nei quali sono state approvate le Relazioni Annuali delle Attività (RAA) per l'anno 2020. Per cui il controllo sugli avvisi rilevati e classificati per l'anno 2020 è stato realizzato nel secondo semestre 2021.

⁷¹ OT 8 "Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori"; OT10 "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente; OT 9 "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente"

⁷² In realtà sono stati considerati anche alcuni avvisi interamente finanziati attraverso OT9 che riguardavano in modo stretto interventi di politica attiva del lavoro, come nel caso delle Marche. Per analogia è stato considerato OT6 per la regione Molise

oltre 200 milioni superiore all'ammontare vigente degli avvisi del 2019; va, infatti, considerato che, a causa della pandemia, alcuni avvisi con stanziamenti previsti, specie approvati nella seconda metà del 2019, sono slittati o prorogati nel corso del 2020, per dare la possibilità di riorganizzare le attività previste alla luce delle norme nazionali e regionali di contenimento della pandemia.

Per quanto riguarda la numerosità degli Avvisi emanati dalle singole AdG, si riscontra come ve ne siano alcune che hanno emanato oltre 15 avvisi, soprattutto tra le regioni MD: Friuli Venezia Giulia (20), Piemonte e Veneto (19 ciascuna), Marche (17), Emilia-Romagna e Toscana (16 ciascuna). Come si può notare dalla tabella, la numerosità degli avvisi non è necessariamente proporzionale alle risorse finanziarie. Alcune regioni come Puglia, Lombardia, Veneto, Calabria e Sicilia tendono a promuovere iniziative di natura 'omnibus' o che concentrano molte risorse su temi considerati strategici per i territori: le 5 regioni menzionate per il 2020 hanno stanziato o erano ancora vigenti risorse per oltre 733 milioni, ossia il 54% di tutte le risorse del 2020.

Da questi dati si evince anche il peso finanziario totale dei singoli obiettivi tematici. L'OT8, dedicato alla promozione dell'occupazione risulta avere un peso più rilevante, contando 123 avvisi per un importo totale di circa 861 milioni, pari a circa il 63% di tutte risorse impegnate nel periodo; l'OT10 dedicato all'istruzione, formazione e apprendimento permanente conta 85 avvisi e un peso finanziario di 247 milioni circa; seguono infine 19 avvisi pluriobiettivo o con obiettivi al di fuori di OT8 e OT10 per un importo di circa 256 milioni di euro.

In termini territoriali⁷³ si evidenzia come le regioni 'Meno sviluppate' (LD) hanno stanziato circa 593 milioni un dato ben al di sopra di quello riscontrato con gli avvisi del 2019 di oltre 250 milioni (erano 341 milioni), circa il 43% di quanto disponibile a livello nazionale, in cui prevalgono seppure non di molto le regioni 'Più Sviluppate' con oltre 652 milioni e ben 159 avvisi rispetto ai 46 delle Regioni LD.

Come già osservato all'interno delle regioni LD spicca la Puglia con uno stanziamento di oltre 226 milioni concentrato essenzialmente sull'OT8 (circa 170 milioni): si tratta principalmente di iniziative eterogenee rivolte a target differenti quali PMI, lavoratori autonomi (per questi ultimi sono stanziati oltre 120 milioni⁷⁴), disoccupati e che hanno come obiettivi l'individuazione di nuove possibilità lavorative (anche in ambito innovativo) o a sostegno dell'occupabilità attraverso nuove forme di welfare aziendale, come nel caso dell'Avviso 'Promozione del welfare aziendale e della flessibilità nelle PMI - Enti Bilaterali'. La Regione Calabria che stanziava circa 108 milioni pone oltre il 65% delle risorse su un avviso pluri-obiettivo (OT8 e OT9) mirando a sostenere l'inserimento e/o il reinserimento nel mercato del lavoro dei disoccupati, di persone con disabilità e maggiormente vulnerabili attraverso un'offerta personalizzata di strumenti di politica attiva da finanziare attraverso dote: si tratta di un approccio già sperimentato in altri ambiti territoriali e che poi è stato ripreso in alcuni suoi tratti anche nell'attuazione del programma Garanzia Occupazione per il Lavoro (GOL). Come già evidenziato in altre edizioni del monitoraggio, gli importi riportati devono essere interpretati all'interno dell'intero flusso di programmazione regionale, per

⁷³ Tenuto conto del carattere sperimentale del lavoro, anche in merito alla natura delle fonti, esiste la possibilità che alcuni aspetti e/o dettagli relativi alle singole iniziative, nonostante adeguatamente documentate dalle Amministrazioni, siano sfuggite all'analisi.

⁷⁴ Si fa riferimento alla Determina Dirigenziale della Sezione Formazione Professionale del 8 luglio 2020 n. 1245 'Start avviso pubblico per la realizzazione di interventi di sostegno al lavoro autonomo'.

cui molto spesso si possono avere periodi di concentrazione a cui seguono altri caratterizzati da una minore allocazione di risorse programmate.

Le regioni in transizione presentano un peso finanziario di circa 119 milioni (poco meno del 10% delle risorse impegnate in tutte le 3 partizioni territoriali) di cui ben oltre 96 milioni stanziati dalla sola regione Sardegna, di cui 69 milioni a valere su OT8.

Tabella 3.1. Avvisi per Autorità di Gestione (AdG), Obiettivo tematico (OT), disponibilità finanziaria (€) – anno 2020 -

AdG	OT8		OT9		OT10		OT08-OT10		OT8-ALTRI OT		ALTRI OT assimilabili a 8 e 10		Totale	
	Numero Avvisi	Importi finanziati	Numero Avvisi	Importi finanziati	Numero Avvisi	Importi finanziati								
ABRUZZO	4	11.965.200			3	5.652.270							7	17.617.470
BASILICATA	7	48.817.850			4	6.050.000							11	54.867.850
BOLZANO	1	8.000.000			2	21.500.000							3	29.500.000
CALABRIA	3	29.298.593			5	13.297.249			1	66.051.104			9	108.646.946
CAMPANIA	4	4.538.000			1	1.100.000	1	10.000.000	1	80.000.000			7	95.638.000
EMILA ROMAGNA	6	8.226.055			9	8.320.000	1	1.500.000					16	18.046.055
FRIULI VENEZIA GIULIA	8	22.696.050			10	8.580.653	2	2.380.137					20	33.656.840
LAZIO	9	27.999.570			5	14.322.432							14	42.322.002
LIGURIA	7	18.432.700			2	4.885.600							9	23.318.300
LOMBARDIA	6	155.400.000			4	16.260.000							10	171.660.000
MARCHE	13	42.996.112	1	3.000.000	2	3.119.340			1	15.000.000			17	64.115.452
MOLISE	2	1.461.179			1	1.432.426					1	2.237.206	4	5.130.811
P.A. Trento	2	4.460.438											2	4.460.438
PIEMONTE	7	20.361.771			9	30.224.537	2	6.679.019	1	18.200.000			19	75.465.327
PUGLIA	5	170.400.000			3	46.216.368	1	10.000.000					9	226.616.368
R. A. Valle D'Aosta	4	12.189.200			3	1.878.000							7	14.067.200
SARDEGNA	4	69.725.000			7	26.305.225							11	96.030.225
SICILIA	4	90.722.260			6	17.116.365							10	107.838.625
TOSCANA	8	20.595.449	1	5.107.330	7	9.221.815							16	34.924.594

UMBRIA	5	8.990.000			2	11.580.000							7	20.570.000
VENETO	18	95.471.317								1	25.000.000		19	120.471.317
Totale	127	872.746.744	2	8.107.330	85	247.062.280	7	30.559.156	5	204.251.104	1	2.237.206	227	1.364.963.820

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su documenti regionali

3.3 Gli avvisi regionali analizzati mediante le tipologie di intervento eurostat e in base ai principali ambiti tematici

Per arricchire la gamma delle chiavi di lettura dei provvedimenti regionali è stata introdotta una variabile, 'tipologia di intervento', coerente con il sistema di classificazione internazionale EUROSTAT, sistema per la gran parte applicato anche dall'Ocse. La sua introduzione è stata possibile analizzando le informazioni relative alle finalità e alle tipologie di azioni ammissibili degli avvisi. Ciò consente, soprattutto con le prossime rilevazioni allineate all'anno solare, di individuare il peso (finanziario) della programmazione del FSE regionale in rapporto alla spesa complessiva per le politiche attive del lavoro (da ora PAL), ossia considerando tutte le risorse nazionali e regionali, non solo quelle relative al FSE e in generale ai fondi SIE. In particolare, si cercherà di comprendere se nel tempo vi siano cambiamenti significativi nell'investimento italiano per determinate tipologie di azioni e se vengono modulate strategicamente in base ai fabbisogni occupazionali e non affidati ad automatismi finanziari dettati da norme spesso emergenziali. Si ricorda che le competenze in materia di politiche attive del lavoro sono demandate alle Amministrazioni regionali e l'ANPAL ha il compito del coordinamento su tali materie che si realizza anche attraverso la Conferenza Stato-Regioni e i suoi tavoli tecnici. Per cui vi sono differenze di governance e di attuazione tra le diverse Amministrazioni regionali e Province Autonome e le differenze di composizione di spesa complessiva con quella del FSE consente di comprendere in parte quale funzione svolga la programmazione europea, se ricalca l'andamento generale, oppure (si) curva su specifiche azioni e target, svolgendo pertanto una funzione propulsiva o di intervento mirato a copertura di iniziative limitatamente finanziate dalle politiche istituzionali. Come si vedrà nel 2020, proprio perché è l'anno in cui ha avuto inizio la crisi sanitaria globale, si rileva una impennata della spesa in politiche del lavoro - come mai si era registrata - e la gemmazione di nuove iniziative.

Di seguito si riportano i dati finanziari forniti dalla Direzione Generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione della Commissione europea. La sintesi finanziaria di questo paragrafo è funzionale a verificare il peso finanziario della spesa su talune tipologie di politiche attive (dati aggiornati al 2020⁷⁵), a fronte delle scelte delle Amministrazioni regionali effettuate attraverso gli avvisi emanati. L'esame finanziario complessivo aggrega anche le misure emanate a livello nazionale e in questo caso si cerca di perimetrare il design delle policy regionali mediante il Fondo Sociale Europeo. Rispetto al 2013, anno in cui vi è stato il picco di spesa a 30,3 mld di euro, conseguente alle crisi economiche finanziarie del 2009 e 2011, nel 2018 si registra una flessione complessiva per politiche del lavoro, ma su valori comunque sostenuti (26,9 mld di euro); nel 2019 tornano a salire le politiche passive mentre quelle attive flettono e nel 2020 esplose l'emergenza. Nel 2015 vi è stato il primo forte incremento di spesa sulle politiche attive a 7,4 mld di euro, nel 2014, anno in cui termina la continua flessione della spesa per le PAL dal 2008, eravamo giunti a 5,1 mld di euro. Nel 2018, pur in forte flessione (-0,7 mld di euro) rispetto al 2015, si registra una spesa complessiva per le PAL di 6,7 mld di euro. Nei due anni successivi (2019 e 2020)

⁷⁵ Non è possibile considerare le annualità 2016 e 2017 a causa dell'assenza del FSE nella contabilità italiana.

le politiche attive flettono di -2,6 mld, assestandosi attorno ai 4,1 mld di euro. Nel 2020, rispetto all'anno precedente, la spesa complessiva si è impennata di 19,6 mld di euro (+71,8%), proporzionalmente sopra l'aumento medio europeo (a 27) +64,4%, ma tale aumento è determinato dalle sole politiche passive proprio in ragione delle misure di sospensione dal lavoro adottate nell'anno per scongiurare licenziamenti e chiusure di attività⁷⁶. A livello europeo vi è stato un contestuale incremento medio di +16,9% per le politiche attive, invece, a livello italiano sono state ridotte di -0,6%. Considerando solo l'aggregato delle politiche attive, sono soprattutto tre le tipologie di azione finanziate in Italia: l'aggregato degli incentivi alle assunzioni (e autoimpiego), la formazione e per una (debole) quota i servizi per il lavoro. Tra esse appaiono acquisire relativa maggiore rilevanza le attività formative (49,4%) ma su valori assoluti (2,02 mld) distanti dal picco del 2004 (3,15 mld); rimangono al 36,6% (1,49 mld) gli incentivi all'assunzione pur ridotti nei valori assoluti di 2/3 rispetto al 2018 (63,7%, cioè 4,27 mld), mentre gli incentivi all'autoimpiego dopo il 2015 rimangono residuali. Deboli segnali di incremento si registrano sui servizi per il lavoro, giunti nel 2020 al 10,6%, ma anche per questi su valori assoluti (0,43 mld) distanti dai 0,66 mld del 2018 e comunque si tratta di valori decisamente molto bassi rispetto al dato medio europeo (a 27). Le altre misure sono decisamente residuali. Il confronto col dato medio UE per il 2020 è percorribile, con cautela in quanto si tratta di stime in percentuale del PIL oppure sul valore assoluto rapportato al numero di persone in cerca di lavoro:

Servizi per il lavoro - 0,20% del PIL europeo contro lo 0,026% del PIL italiano e corrisponde ad una disponibilità per ciascuna persona alla ricerca di lavoro di 851 euro a livello europeo contro i 68,5 euro italiani.

Formazione - 0,17% del PIL europeo contro lo 0,12% del PIL italiano che equivale a 724 euro (media UE) contro i 317 euro italiani per ciascuna persona alla ricerca di lavoro.

Incentivi per l'assunzione - È sempre stata una misura particolarmente caldeggiata dal legislatore italiano per più anni e su valori del PIL maggiori rispetto a quello europeo, quasi doppi nel 2015 e 2018 e dal 2019 dimezzati fino a giungere nel 2020 allo 0,09% del PIL italiano a fronte dello 0,27% del PIL europeo. Sempre per il 2020 equivale ad un valore assoluto distribuito su ciascuna persona italiana alla ricerca di lavoro di 235,5 euro contro di 1.150,8 euro a livello europeo.

Nella tabella 3.2 in fondo al paragrafo si specifica la spesa italiana nel periodo 2004-2020 per singola tipologia di azione.

L'esame sintetico dei valori finanziari complessivi italiani va confrontato con l'analisi degli avvisi rilevati, riorganizzandoli in base alla classificazione EUROSTAT. La tabella n. 3.3 riporta la distribuzione degli avvisi nei due anni di rilevazione: 247 avvisi nel 2019 e 227 nel 2020. La gran parte di essi 189 (198 nel 2019) promuove solo una tipologia di azione e quelle preponderanti sono costituite dagli interventi formativi 134 (141 nel 2019)⁷⁷ proposti da tutte le Autorità di Gestione (AdG) ma con una numerosità più consistente in Friuli V. G. 17

⁷⁶ Nel paragrafo 1.3 *Analisi comparata della spesa in politiche del lavoro* di questo rapporto si è trattato dell'uso di quegli interventi che comportano l'erogazione di sussidi pubblici associati alla riduzione dell'orario di lavoro (*Short Time Work Arrangement, STWA*).

⁷⁷ D'ora in poi, se non specificato, si riporta il dato riferito al 2019 tra le parentesi.

(11), Emilia-Romagna 14 (23); mentre in Toscana (17), Piemonte (13) e in Veneto (9) 11 avvisi in ciascuna regione. Vi sono poi 18 avvisi sui servizi per il lavoro (erano 22 nel 2019) e 19 sugli incentivi all'assunzione (erano 21) e alla diminuzione del numero di avvisi per contro si rileva una maggiore distribuzione tra territori: nel primo caso su 12 regioni (nel 2019 su 9 amministrazioni) e per gli incentivi ora su 11 amministrazioni regionali (nel 2019 su 10 amministrazioni). Infine, considerando gli avvisi pluriazioni, vi sono quelli dedicati ai servizi per l'impiego e alle attività di orientamento e accompagnamento al lavoro, in combinazione con azioni formative (21 ed erano 29 nel 2019) proposti da quindici amministrazioni regionali (nel 2019 erano quattordici): in particolare, come per il 2019, troviamo 3 avvisi sia in Lombardia che nel Veneto e 2 avvisi in Toscana; nelle restanti dodici Amministrazioni regionali vi è un avviso integrato tra servizi per il lavoro e formazione. Infatti, sembra continuare questa tendenza alla formulazione di avvisi misti (39), strutturati con più tipologie di azione, spesso per consentire una maggiore flessibilità nel modulare la costruzione degli interventi e per rispondere in maniera più puntuale a fabbisogni molto differenti tra loro (nel 2019 erano 49). La prevalenza è di affiancare i servizi per il lavoro, solitamente più flessibili, meno costosi, con attività più robuste e costose, quali quelle formative e unendo inoltre la formula degli incentivi per l'assunzione e/o per l'avvio di impresa: in particolare ai 21 avvisi (29 nel 2019) sopra richiamati che combinano servizi per il lavoro e formazione, se ne aggiungono altri 7 (11 nel 2019) che integrano appunto incentivi per l'assunzione (2 ed erano 5 nel 2019) e l'avvio di impresa (5 ed erano 6 nel 2019) soprattutto, ma non solo, nelle Regioni del Centro Sud (Sardegna, Puglia, Calabria e Sicilia) e rimane un avviso nelle Marche, mentre si sono chiusi alcuni avvisi rilevati nel 2019 in Umbria (3), Veneto e Lombardia (1). Come si sottolineava, vi è la tendenza generalizzata a adottare avvisi integrati tra più interventi modulabili in gran parte delle Regioni, mentre quelle che non appaiono utilizzare queste strategie risultano essere residuali e, comunque, queste ultime alimentano disparità territoriali. *Appare comunque evidente che nel 2020, proprio in ragione della crisi sanitaria, sono aumentati quegli avvisi di sostegno reddituale, anche mediato dalla semplice fornitura di servizi/device informatici fino alla promozione di formule più complesse per sostenere welfare mix (aziendale) e quelli territoriali: nel 2019 si trattava di 4 avvisi e nel 2020 ne troviamo 7 promossi da Basilicata, Lazio, Liguria, Marche, Toscana e Veneto, per un valore complessivo di 48,5 milioni di euro.*

Il confronto tra i dati della Commissione europea e quelli degli avvisi regionali FSE, sembra arricchire quanto già ipotizzato nel precedente report di monitoraggio. La programmazione del Fondo sociale europeo appare maggiormente orientata alla formazione e in supporto dei servizi per il lavoro, dall'altro lato vi è un minore peso degli incentivi all'assunzione. La portata finanziaria complessiva (pluriennale) dei 227 avvisi rilevati nel 2020 risulta di 1,4 mld di euro e di questi più di 0,8 mld sono dedicati ai servizi formativi⁷⁸ e ai servizi per il lavoro (0,1 mld in 18 avvisi) o in avvisi integrati tra essi (0,3 mld in 21 avvisi). Si tratta di una considerazione che andrà seguita attraverso maggiori evidenze empiriche nei prossimi rapporti di monitoraggio, ma che esemplifica l'ipotesi per cui il FSE non sembra, in

⁷⁸ I 134 avvisi che prevedono solo formazione risultano avere una portata finanziaria di 0,43 mld, ma si ricorda che talvolta si tratta di avvisi con una programmazione su più anni e comunque l'attuazione arriva a coprire anche più di due anni successivi all'approvazione delle attività.

generale, sovrapporsi alle politiche complessive nazionali, ma ne rafforza alcuni aspetti specifici di natura anticiclica, consentendo di strutturare, in alcuni ambiti, interventi secondo una logica complementare in relazione a specifici fabbisogni territoriali: ipotesi questa che, tuttavia, vede, ad esempio, un limite in uno degli strumenti più finanziati dalla Programmazione, gli incentivi all'occupazione⁷⁹. Tale considerazione, proprio per l'anno in cui è iniziata la crisi sanitaria, può essere influenzata dalle sospensioni delle attività formative e dei servizi di consulenza orientativa che sono stati riformulati per l'erogazione in remoto. Per tale motivo diversi avvisi del 2019, già avevano una programmazione pluriennale e, comunque, hanno continuato a rimanere aperti anche nel 2020.

Con la tabella 3.4 si propone il confronto nella distribuzione dei provvedimenti in base a cluster tematici che sintetizzano macro-finalità e circoscrivono settori/ambiti di intervento. Le Autorità di Gestione (AdG) hanno lavorato molto per non interrompere gli interventi delle politiche attive del lavoro nel primo anno pandemico, si rileva inoltre lo sforzo di continuare a sostenere ambiti settoriali strategici, potenziandone alcuni, nonostante la riduzione del numero degli avvisi rispetto al 2019. Infatti, appare rafforzata la trasformazione tecnologica in chiave di "competenze digitali" (74 avvisi, nel 2019 erano 70) quale componente formativa per accelerare quei processi di innovazione stimolati anche da "Impresa 4.0" (51 avvisi, nel 2019 erano 49). Come si vedrà, questa pressione sull'ambito tecnologico è anche per accompagnare quelle nuove forme di organizzazione del lavoro in remoto (*smart working*, telelavoro, etc.) e, allo stesso tempo, mantenendo alta l'attenzione anche su ambiti strategici che coinvolgono i nostri territori costieri (*blue economy mantiene 25 avvisi*), temi su cui ci si soffermerà nei paragrafi successivi. L'altro cluster rafforzato (145 rispetto ai 129 del 2019) riguarda i processi di qualificazione e rafforzamento degli interventi formativi con l'allargamento della presenza di *work experience o work based learning* (56 avvisi, nel 2019 erano 50) e intensificando, inoltre, quelle procedure di analisi dei fabbisogni in chiave di impresa ma anche individuale (erano 79 avvisi nel 2019 e 89 nel 2020) per design formativi sartoriali.

Quest'ultimo aspetto del design formativo *adhocratico* è strettamente legato all'ambito dell'*architettura delle policy e gestione* che, rispetto al 2019, continua a mantenere una rilevanza attraverso 174 avvisi (nel 2019 erano 205). Mantiene un peso relativo il rafforzamento dei processi di certificazione delle competenze acquisite richiamati direttamente in 93 provvedimenti (nel 2019 erano 104), rendendo in tal modo necessario una programmazione delle attività formative secondo competenze specifiche e classificate all'interno dei sistemi regionali/nazionali. Altro aspetto sottolineato nel precedente rapporto e che sembra continuare ad avere una certa rilevanza in materia di *policy design* negli avvisi analizzati è sempre collegato alla tendenza di corrispondere i fabbisogni dei singoli destinatari sia imprese che singoli lavoratori. Per questi ultimi si tratta di un aspetto auspicato ed avviato nelle precedenti programmazioni del FSE per stimolare la domanda individuale inizialmente di formazione, mediante lo strumento del bonus finanziario (voucher) assegnato alla persona e, talvolta, affiancando la possibilità di accedere a voucher

⁷⁹ La complessa articolazione della Programmazione che si articola intrecciando territori e obiettivi tematici flessibili necessita per tale motivo di una stratificazione del *design* valutativo che sarà possibile intraprendere attingendo dal ricco potenziale serbatoio di dati amministrativi che saranno presenti nel Sistema Informativo Unitario (SIU).

di servizi di conciliazione. Tale argomento spingerebbe l'esame degli avvisi a comprendere da una parte quante amministrazioni continuano a investire nello stimolare la domanda individuale di formazione e di servizi per il lavoro; allo stesso tempo la persistenza di tali tematiche negli avvisi appare confermare l'avvio dei "cantieri degli interventi" in direzione di una effettiva individualizzazione anche mediante mix di misure modulabili. Se nel precedente report si esponevano quei primi segnali che consentivano di descrivere questa ipotetica tendenza all'individualizzazione, ora in ragione di tale persistenza, ma soprattutto con le novità contenute nel PNRR italiano questa traiettoria sembra confermata. Lo strumento del voucher per favorire scelte individuali è presente in 43 provvedimenti (erano 54 nel 2019) e continua ad essere applicato in maniera piuttosto estensiva da 15 Amministrazioni. Alcune di esse come Veneto, Toscana, Puglia, Calabria e Basilicata sembrano indirizzarsi verso l'individualizzazione consentendo la costruzione di architetture di intervento disegnate sul singolo destinatario attraverso un dosaggio di servizi per il lavoro e formazione, anche mediante voucher. Si tratta, comunque, di uno strumento amministrativo nato nella programmazione 2000-2006 con lo scopo di spostare la scelta sulle iniziative dall'offerta alla domanda di formazione. L'individualizzazione degli interventi, interpretata anche attraverso l'integrazione tra più misure di politica attiva/passiva, sperimentata soprattutto con il periodo delle due crisi economico-finanziarie 2008 e 2011 con l'esperienza delle misure anticrisi (ammortizzatori sociali in deroga), anche in questo caso continua a connotare 15 sistemi regionali (38 avvisi mentre nel 2019 erano 47) e nella gran parte di essi è prevista la combinazione con voucher per la formazione. Negli altri casi vi è un dettagliato prezzario delle prestazioni con un ammontare finanziario massimo complessivo simile al modello dotale. In generale, il dosaggio e la struttura degli interventi si costruisce spesso in combinazione con misure passive e, generalmente, mediante la presa in carico e l'esame approfondito realizzato dai centri per l'impiego e/o dai servizi per il lavoro che applicano un sistema di profilazione qualitativa per stabilire l'intensità degli interventi e la disponibilità finanziaria.

Infine, gli ultimi due aspetti tematici riguardano: le soluzioni consentite o caldegiate nei provvedimenti per la formazione a distanza o per formule *blended*; quindi, la possibilità dell'integrazione tra differenti canali finanziari. Nel primo caso le soluzioni di *e-learning* e di formazione a distanza sono diventate necessarie in ragione dell'esigenza di terminare le sospensioni delle attività formative del periodo febbraio-giugno 2020 e far ripartire le attività non solo formative nella seconda parte dell'anno 2020 e tale aspetto sembra riguardi 63 avvisi. L'altro tema sull'uso integrato di differenti canali finanziari (europei, nazionali, locali e anche privati), percorso complessivamente in 22 provvedimenti (erano 28 nel 2019), è prevalente nei collegamenti con il FESR (Calabria, Campania, Veneto, Piemonte e Marche); quindi, quelli con il programma Garanzia Giovani (Toscana, Abruzzo e Valle d'Aosta); non mancano i legami con il PSR (Liguria, Calabria e Friuli Venezia Giulia); rimangono gli avvisi dell'Emilia-Romagna collegati con la Strategia Nazionale Aree Interne e in Puglia col Fondo Sviluppo e Coesione (FSC).

Tabella 3.2 - Spesa per politiche del lavoro in Italia ripartita in base alla classificazione EUROSTAT (v. a. in milioni, %; 2004-2020)*

Anni	2004		2008		2009		2013		2015		2018		2019		2020	
Classificazione EUROSTAT	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
1.SERVIZI PER L'IMPIEGO, ORIENTAMENTO, consulenza orientativa, etc.	600,	7,4	616,5	9,4	453,3	7,6	418,5	7,2	658,2	8,9	381,6	5,7	404,8	9,9	435,4	10,6
2.FORMAZIONE (attività di formazione e contratti causa mista, etc.)	3.154,4	38,7	2.990,	45,5	2.730,7	45,7	2.324,9	39,8	2.675,1	36,2	1.896,7	28,3	2.261,3	55,5	2.020,	49,4
4.INCENTIVI PER L'ASSUNZIONE, stabilizzazione contratti, sgravi fiscali, etc.	3.460,8	42,4	2.407,6	36,6	2.323,6	38,9	2.782,5	47,6	3.636,2	49,2	4.272,2	63,7	1.251,6	30,7	1.497,5	36,6
5. SUPPORTO E RIABILITAZIONE (disabilità)	56,7	0,7	68,9	1,	66,3	1,1	93,2	1,6	19,7	0,3	108,5	1,6	115,8	2,8	103,8	2,5
6.CREAZIONE POSTI DI LAVORO (Lavori Socialm. Utili LSU; lavori pubb. utilità, etc.)	139,7	1,7	111,7	1,7	90,9	1,5	74,8	1,3	139,8	1,9	38,3	0,6	34,8	0,9	29,6	0,7
7.INCENTIVI ALL'AUTOIMPIEGO (creazione di lavoro autonomo, impresa, start up, etc.)	742,9	9,1	380,	5,8	310,9	5,2	222,4	3,8	259,2	3,5	6,4	0,1	6,4	0,2	6,4	0,2
Totale Politiche attive	8.154,5	100,0	6.574,7	100,0	5.975,6	100,0	5.845,6	100,0	7.388,1	100,0	6.703,6	100,0	4.074,7	100,0	4.092,6	100,0
Totale politiche passive (categ. 8-9)	8.834,6	52,	11.364,1	63,3	19.553,	76,6	24.441,7	80,7	21.261,	74,2	20.247,	75,1	23.170,8	85,0	42.724,4	91,3
Totale politiche del lavoro LMP (categ. 1-9)	16.989,	100,0	17.938,8	100,0	25.528,6	100,0	30.287,3	100,0	28.649,2	100,0	26.950,6	100,0	27.245,5	100,0	46.817,	100,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati Commissione Europea (DG Occupazione) (estrazione 12/08/2022).

*I dati 2016 e 2017 sono assenti per l'Italia; quelli del 2020 sono soprattutto stime; le categorie relative alle politiche passive (8 e 9) sono: 8. AMMORTIZZATORI SOCIALI (trattamenti disoccupazione, CIG, CIGD, CIGS, etc.); 9.PENSIONAMENTI ANTICIPATI per: crisi occupazionale, motivi di salute, etc.

Tabella 3.3 - Distribuzione degli avvisi in base alle tipologie di intervento EUROSTAT (anni 2019 e 2020)

Tipologie Intervento EUROSTAT	n. Avvisi	n. Avvisi
	2019	2020
<i>Avvisi con una sola tipologia di intervento</i>		
1.SERVIZI PER L'IMPIEGO, ORIENTAMENTO, consulenza orientativa, informazione orientativa, incrocio domanda e offerta di lavoro	22	18
2.FORMAZIONE (tutte le attività di formazione e i contratti a causa mista, etc.)	141	134
4.INCENTIVI PER L'ASSUNZIONE, per la stabilizzazione dei contratti, incentivi per mantenimento occupazione, sgravi fiscali, etc.	21	19
5. SUPPORTO E RIABILITAZIONE (disabilità)		2
6.CREAZIONE DIRETTA DI POSTI DI LAVORO (Lavori Socialmente Utili LSU; lavori di pubblica utilità, etc.)	1	2
7.INCENTIVI ALL'AUTOIMPIEGO (creazione di lavoro autonomo, creazione di impresa, start up, etc.)	9	6
10. SOSTEGNO REDDITO PER SERVIZI	4	7
<i>Avvisi interventi integrati (combinazione di più tipologie di intervento)</i>		
1.SERVIZI PER L'IMPIEGO, ORIENTAMENTO	29	21
2.FORMAZIONE		
1.SERVIZI PER L'IMPIEGO, ORIENTAMENTO	4	3
4.INCENTIVI PER L'ASSUNZIONE		
1.SERVIZI PER L'IMPIEGO, ORIENTAMENTO		
2.FORMAZIONE	5	2
4.INCENTIVI PER L'ASSUNZIONE		
1.SERVIZI PER L'IMPIEGO, ORIENTAMENTO		
2.FORMAZIONE	6	5
7.INCENTIVI ALL'AUTOIMPIEGO		
2.FORMAZIONE	5	5
4.INCENTIVI PER L'ASSUNZIONE		
2.FORMAZIONE		
6.CREAZIONE DIRETTA DI POSTI DI LAVORO	-	1
1.SERVIZI PER L'IMPIEGO, ORIENTAMENTO		
2.FORMAZIONE		
4.INCENTIVI PER L'ASSUNZIONE		1
10. SOSTEGNO REDDITO PER SERVIZI		
Non classificabile		1
Totale complessivo	247	227

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Tabella 3.4 - Analisi di alcune caratteristiche tematiche presenti nei provvedimenti regionali analizzati (rilevazioni anni 2019 e 2020)

CLUSTER ANALIZZATI	PRESENZA CARATTERISTICHE (2019)	PRESENZA CARATTERISTICHE (2020)
<i>Tematiche ambiti settoriali specifici strategici</i>	<i>160 su 247</i>	<i>162 su 227</i>
Competenze digitali	70 dei 247	74 dei 227
Impresa 4.0	49 dei 247	51 dei 227
Blue economy	25 dei 247	25 dei 227
Settore sociale e socio-sanitario	16 dei 247	12 dei 227
<i>Architettura delle policy e gestione</i>	<i>205 su 247</i>	<i>174 su 227</i>
Utilizzo di voucher	In 54 dei 247	In 43 dei 227
Percorsi individualizzati mix integrato politiche attive	In 47 dei 247	In 38 dei 227
Certificazione delle competenze	In 104 dei 247	In 93 dei 227
<i>Processi di rafforzamento/arricchimento delle prassi formative</i>	<i>129 su 247</i>	<i>145 (208) su 227</i>
Formazione basata su work experience (work based learning)	50 su 247	56 su 227
Previsione di analisi dei fabbisogni	In 79 dei 247	89 su 227
Formazione a distanza		63 su 227
<i>Integrazione tra canali finanziari pubblici e anche privati</i>	<i>28 su 247</i>	<i>22 su 227</i>
Provvedimenti integrati con altre risorse comunitarie, nazionali, regionali, private	28 su 247	22 su 227

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

3.4 Destinatari degli avvisi 2020

L'analisi dei destinatari degli avvisi inerenti gli Obiettivi Tematici 8 e 10 analizzati è stata effettuata prendendo in considerazione la classificazione in uso nel sistema SIU formazione⁸⁰. Tale classificazione si avvale di un doppio livello, da una parte analizza il target considerando la condizione 'professionale' o 'non lavorativa' dei soggetti beneficiari, dall'altra, all'interno della condizione occupazionale, considera le sotto-condizioni cosiddette 'critiche' attribuibili a persone che rischiano di perdere il posto di lavoro, come, ad esempio, coloro che sono in cassa integrazione e altra condizione assimilabile. Al fine del calcolo della frequenza di tali target negli avvisi, vengono considerati solo quelle condizioni direttamente o esplicitamente richiamate nei singoli provvedimenti: chiaramente in ogni avviso possono esserci più target, specie laddove i provvedimenti stabiliscono una strategia di intervento di tipo sistemico e di lunga durata. Oltre alla classificazione SIU, viene anche adottata quella che si riferisce ai cosiddetti target FSE, che comprendono tutti quei segmenti della popolazione che generalmente sono destinatari primari delle strategie della programmazione e che non a caso vengono considerati anche nella declinazione e nel conteggio degli indicatori di output.

Entrando nel dettaglio dell'analisi dei 227 avvisi complessivi, le due tipologie di risposta che raccolgono il numero maggiore di scelte riguardano il "Disoccupato in cerca di prima occupazione" e il Disoccupato in cerca di nuova occupazione", generalmente associati nei provvedimenti. Come è evidente osservando la tabella 3.5 le due caselle presentano un numero rispettivamente pari a 107 e 99 del totale complessivo di segnalazioni. A coloro che non sono in condizione lavorativa si aggiungono anche le persone che non cercano lavoro, ossia gli "inattivi", segnalati in 28 provvedimenti. Risulta elevato il numero in valore assoluto anche del totale delle scelte che concernono la condizione di "occupato", 61, e quella di "studente", 44.

La declinazione tradizionale degli avvisi per tipologia regionale offre un panorama, ancora una volta, decisamente sbilanciato a sfavore delle Regioni a maggiore sviluppo. Sempre sulle medesime modalità appena menzionate, il disoccupato in cerca di prima e di nuova occupazione vede le MD a 77 e a 79 individuazioni, a fronte di numeri molto inferiori nelle Regioni a basso sviluppo, 22 e 14, e ancora meno in quelle in transizione, appena 8 e 6. Analoghe proporzioni si rilevano anche per gli altri target menzionati, dagli studenti agli occupati e agli inattivi.

Risultano essere pochi, in generale, gli avvisi esplicitamente dedicati alle condizioni occupazionali critiche che possono essere spesso raggiunti da altre iniziative non solo a carico delle Regioni, come ad esempio è il caso dei Fondi interprofessionali per quanto concerne i lavoratori in cassa integrazione.

Ben più numerosi, invece, quelli che coinvolgono i target codificati secondo il sistema FSE: in questo caso il gruppo maggiormente rappresentato risulta essere quello dei Giovani dai 25 ai 35 anni con 59 scelte totali, seguito dai Disoccupati di lungo periodo e dai Giovani NEET con 19 segnalazioni. Ancora una volta, sono le Regioni MD a maggior sviluppo quelle

⁸⁰ In particolare, si fa riferimento alla versione SIU del 01.01.2022.

che vedono il numero più elevato di avvisi a riguardo, rispettivamente 41, 14 e 14.

La lettura complessiva della tabella potrebbe però trarci in inganno, in quanto alcune categorie considerate, come i target 'donne' o persone che possono appartenere a 'minoranze o gruppi svantaggiati' risulterebbero essere poco rappresentati; a riguardo è fondamentale rammentare che l'analisi è circoscritta esclusivamente agli Obiettivi tematici 8 e 10 che riguardano l'occupazione e l'istruzione professionale e la formazione. Una disamina più complessa ed estesa a tutti gli altri Obiettivi tematici FSE avrebbe potuto fornire indicazioni più coerenti e in linea con le aspettative e le strategie programmatiche, specie rispetto all'OT 9. Inoltre, la scelta di classificare unicamente i target esplicitamente citati negli avvisi può escludere nelle classificazioni target che sono potenzialmente inclusi in cluster di beneficiari più ampi: ad esempio i disoccupati di lungo periodo sono citati direttamente in numero esiguo, ma, in realtà, sono sempre considerabili all'interno dei disoccupati in cerca di "prima" e "nuova" occupazione. In questo senso i provvedimenti che li citano direttamente vanno in alcuni casi considerati come target prioritari o esclusivi delle iniziative finanziate.

Infine, va notato come il panorama degli avvisi nazionali destinati ai Lavoratori Autonomi risulta particolarmente problematico. Il suo numero totale, 9, indica una attenzione insufficiente da parte delle Regioni nei riguardi di una categoria di lavoratori che più di altre ha risentito, a partire dal 2020, delle criticità legate alla diffusione della pandemia e che in genere è destinataria di minori sostegni di politica attiva.

Per quanto riguarda la tabella 3.6, essa considera gli stessi dati appena analizzati, ma li rapporta percentualmente al totale degli avvisi emanati per tipologia regionale, consentendo meglio di cogliere in chiave sinottica gli orientamenti strategici delle macro-aree, ovvero su quali target si incentrano maggiormente i provvedimenti.

Di nuovo, le prime due condizioni di disoccupazione secondo la classificazione SIU risultano le più consistenti in quasi tutte le aree territoriali, rispettivamente il 47,1 e il 43,6 %, come anche la variabile "Giovani dai 25 ai 35 anni", con un totale pari al 26%. Interessante è la distribuzione percentuale per tipologia regionale: nel caso del "Disoccupato in cerca di prima occupazione" il valore delle LD, pari a 47,8%, è di pochissimo inferiore a quello delle MD, pari al 48,4% (storicamente maggioritario, nei valori assoluti del 2020, per quasi tutte le variabili). Inoltre, si nota che a fronte del più basso numero di scelte, 8, i provvedimenti rivolti agli studenti (prevalentemente istruzione professionale) assumono una forte concentrazione, il 36,4% sul totale di quelli emanati nelle Regioni in Transizione, rispetto ai corrispettivi delle Regioni a minore, quasi il 24% e, soprattutto, a maggiore sviluppo, il 15,7%. Allo stesso tempo, allargando lo sguardo alla classificazione FSE, le iniziative a supporto dei giovani (al di sotto dei 25/29 o 35 anni) vedono una maggiore attenzione nelle regioni a minore sviluppo (28,3% degli avvisi rilevati nell'area), a fronte del quasi 26% delle MD e del 22,7% nelle regioni TR: il dato va letto in relazione alla presenza di azioni concentrate, specie nel PON IOG, sui giovani NEET (quindi non studenti) e che si basano su iniziative di politica attiva tese all'occupabilità.

A fronte di una evidente maggioranza di avvisi emanati dalle Regioni a maggior sviluppo destinati alle varie categorie di utenza, si nota, tuttavia, una serie di iniziative interessanti e

varie anche nelle Regioni in transizione e in quelle a minore sviluppo. Rispetto ad alcuni esempi di buone pratiche delle Regioni LD, si segnala in Campania l'Avviso del Decreto Dirigenziale n. 102 del 11 febbraio 2020, Asse I e Obiettivo tematico 8, in cui giovani disoccupati, laureati in discipline giuridiche, vengono coinvolti in percorsi di tirocinio presso gli uffici del Giudice di pace. L'esperienza pratico-formativa è volta all'acquisizione di competenze idonee e spendibili successivamente anche all'interno della Pubblica Amministrazione e prevede un contributo spese per singolo tirocinante di 6.000 euro annuali (500 al mese). Sempre in Campania, l'Avviso DG 11 del 20/02/20 cattura invece l'attenzione in quanto si occupa di contenuti originali che riguardano il mondo dell'arte: il potenziamento dell'offerta formativa nel settore della musica e del teatro. Tale bando presenta una ulteriore peculiarità, poiché appartiene sia all'Asse I che all'Asse III, e, di conseguenza, sia all'Obiettivo tematico 8 che al 10, prevedendo in questo modo un'attenzione a 360 grandi sia sul versante della occupazione che della formazione. Esso risulta rivolto agli enti di formazione accreditati, imprese, università, cooperative sociali, enti strumentali della Regione Campania, con lo scopo di realizzare partenariati tra soggetti operanti nel settore dello spettacolo, con strutture, teatri ed enti di alta formazione con comprovata esperienza nel campo artistico, culturale e dello spettacolo in generale, per avviare percorsi finalizzati alla formazione e all'occupazione di figure professionali specialistiche e talentuose con competenze nel settore delle produzioni teatrali e musicali. I progetti specificano il numero esatto di destinatari da coinvolgere e ciascuna proposta è rivolta da un numero minimo di partecipanti pari ad 8, ad un massimo di 20. Ciascun percorso formativo ha previsto, inoltre, attività di stages o "tirocinio curriculare" integrativa alle ore previste dalla qualificazione di riferimento secondo un approccio definibile come 'duale' all'occupabilità teso alla permanenza del soggetto destinatario all'interno del contesto teatrale o musicale previsto. Il target specifico dell'iniziativa è rivolto a giovani fino a 35 anni; inoccupati, disoccupati, con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo. Si tratta di un percorso teso a rafforzare un settore specifico e su cui la Regione sta puntando al fine di rafforzare l'offerta legata alla cultura e al turismo.

In Basilicata, nell'ambito dell'Asse1 e dell'Obiettivo Tematico 8, l'Avviso con delibera 147 del 29 Luglio 2019, in scadenza nel 2020, si rivolgeva a tutti i disoccupati tra i 18 e i 35 anni con l'ambizione di creare attività di lavoro autonomo e di impresa attraverso l'accesso a un fondo di microcredito con una dotazione finanziaria di 5 milioni di euro. Il Fondo, dunque, si rivolgeva a soggetti con difficoltà di accesso ai canali tradizionali del credito e che hanno concordato. Nello specifico l'intervento era articolato in due opzioni:

A). Microcredito A: rivolto a disoccupati e diretto a sostenere l'erogazione di prestiti, finalizzati alla creazione di attività di lavoro autonomo e di impresa, ivi compreso il trasferimento d'azienda; B). Microcredito B: diretto a sostenere l'erogazione di prestiti, finalizzati al rafforzamento dell'economia sociale, attraverso la creazione o il sostegno di un'attività economica operante nel terzo settore.

Va notato come interventi per favorire l'accesso al lavoro autonomo sono spesso controversi, specie se rivolti ai giovani: certamente, la loro efficacia dipende anche dalla possibilità di rafforzare i vari incentivi all'avvio dell'attività, anche attraverso l'associazione con azioni formative il più possibile di tipo esperienziale.

In questa direzione va un interessante intervento della regione Abruzzo. Nel caso specifico, il tratto peculiare e originale dell'avviso, che ha la propria Determinazione al numero 6 del 3 Luglio 2019 con una proroga di scadenza al 2020, è rappresentato dal campo formativo e di inserimento lavorativo dei giovani inoccupati e disoccupati in possesso, come criterio basilare, di diploma di istruzione secondaria di secondo grado: ovvero l'enogastronomia. L'avviso ha finanziato interventi di alta formazione finalizzati al conseguimento della qualificazione di "Tecnico esperto in enogastronomia per la valorizzazione della cucina regionale", nonché percorsi di tirocinio extracurricolare di durata pari a 6 mesi che gli stessi destinatari svolgono al termine del corso. L'intervento è rivolto a formare professionisti del settore enogastronomico specializzati nella tecnica culinaria abruzzese e la parte rilevante di esso si basa proprio nelle esperienze di tirocinio svolte in strutture considerate di eccellenza.

Tabella 3.5 - Target direttamente citati negli Avvisi OT 8 e OT 10 vigenti nel 2020, secondo le classificazioni SIU formazione e FSE (valori assoluti)

	Regioni TR (su 22 avvisi)	Regioni LD (su 46 avvisi)	Regioni MD (su 159 avvisi)	Totale (227 avvisi)
Condizione occupazionale (Modalità SIU)				
Disoccupato, in cerca di prima occupazione	8	22	77	107
Disoccupato, in cerca di nuova occupazione	6	14	79	99
Occupato	3	13	45	61
Studente	8	11	25	44
Inattivo (diverso da studente)	1	1	26	28
Condizione occupazionale critica (Modalità SIU)				
Cassa integrazione guadagni ordinaria	1	1	3	5
Cassa integrazione guadagni straordinaria	1	1	4	6
Cassa integrazione guadagni in deroga	1	1	3	5
NASpI o simili		1	6	7
Target FSE				
Donne	3	6	5	14
Giovani da 25/29/35 anni in giù	5	13	41	59
Persone da 55 anni in sù	1	2	1	4
Immigrati, comunità svantaggiate come Rom, Sinti e altre		1	2	3
Altre persone svantaggiate (ad esempio, senza titolo di studio)	1	3	7	11
Disoccupati di lungo periodo	3	2	14	19
Giovani NEET	4	1	14	19
Caregiver (conciliazione tempi vita e lavoro)			1	1
Lavoratori autonomi, imprenditori	1	1	7	9

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Tabella 3.6 - Target direttamente citati negli Avvisi OT 8 e OT 10 vigenti nel 2020, secondo le classificazioni SIU formazione e FSE (valori assoluti)

	Regioni TR (su 22 avvisi)	Regioni LD (su 46 avvisi)	Regioni MD (su 159 avvisi)	Totale (su 227 avvisi)
Condizione occupazionale (Modalità SIU)				
Disoccupato, in cerca di prima occupazione	36,4	47,8	48,4	47,1
Disoccupato, in cerca di nuova occupazione	27,3	30,4	49,7	43,6
Occupato	13,6	28,3	28,3	26,9
Studente	36,4	23,9	15,7	19,4
Inattivo (diverso da studente)	4,5	2,2	16,4	12,3
Condizione occupazionale critica (Modalità SIU)				
Cassa integrazione guadagni ordinaria	4,5	2,2	1,9	2,2
Cassa integrazione guadagni straordinaria	4,5	2,2	2,5	2,6
Cassa integrazione guadagni in deroga	4,5	2,2	1,9	2,2
NASpl o simili		2,2	3,8	3,1
Target FSE				
Donne	13,6	13,0	3,1	6,2
Giovani da 25/29/35 anni in giù	22,7	28,3	25,8	26,0
Persone da 55 anni in sù	4,5	4,3	0,6	1,8
Immigrati, comunità svantaggiate come Rom, Sinti e altre		2,2	1,3	1,3
Altre persone svantaggiate (ad esempio, senza titolo di studio)	4,5	6,5	4,4	4,8
Disoccupati di lungo periodo	13,6	4,3	8,8	8,4
Giovani NEET	18,2	2,2	8,8	8,4
Caregiver (conciliazione tempi vita e lavoro)			0,6	0,4
Lavoratori autonomi, imprenditori	4,5	2,2	4,4	4,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

3.5 Analisi delle filiere formative

Gli interventi di formazione hanno una indubbia rilevanza nell'insieme degli avvisi del 2020 esaminati, arrivando a coprire circa il 75% (era 74% nel 2019) del totale, sia in termini di numerosità degli avvisi (182 avvisi su 247 nel 2019 e 171 su 227 nel 2020), sia di risorse finanziarie stanziare (quasi 1.100 milioni di euro su un totale di 1.364 milioni di euro). Ai fini dell'analisi del dato, è stata adottata una classificazione delle filiere formative che include 12 tipologie, che fanno riferimento sia ai titoli formali quali assolvimento obbligo scolastico, diploma di istruzione secondaria superiore o di laurea, oppure rilasciati per determinati target senza riferimento a titoli formali (ad esempio, formazione per disoccupati, formazione continua). Si precisa, inoltre, che ancora una volta la ricognizione ha preso in considerazione soltanto gli interventi a favore della popolazione over 18 anni, quindi, non è stata presa in esame l'Istruzione e formazione professionale iniziale (lefp) e che sono stati identificati come afferenti alle filiere formative sia gli interventi diretti alle persone, sia le azioni di supporto a questo tipo di operazioni, quali, ad esempio, la predisposizione di cataloghi dell'offerta formativa, o interventi di manutenzione ordinaria di infrastrutture informative, oppure ancora il finanziamento di strutture fisiche funzionali all'erogazione di formazione. Le diverse filiere formative possono ricorrere negli avvisi anche congiuntamente, quindi, è possibile identificare, in ogni singolo avviso, più tipologie per entrambe le classificazioni.

Gli avvisi inerenti le sole filiere formative sono complessivamente 171 su 227 esaminati nel 2020; nello specifico, in relazione alle tre macro regioni, essi risultano essere: 117 per le Regioni più sviluppate - MD; 39 per quelle in ritardo di sviluppo - LD, 15 per quelle in transizione -TR.

La parte preminente degli avvisi riguarda la formazione continua, che annovera oltre il 15,40% del totale dei 227 avvisi esaminati e il 20,5% di quelli relativi alla formazione: di questi ben 31 appartengono alle regioni a maggior sviluppo. Seguono filiere con punteggi più modesti: la formazione post obbligo formativo, la formazione post laurea e IFTS, con 14 segnalazioni; 12, invece, sono gli avvisi dedicati alla occupabilità e alla formazione post diploma. Anche in questo caso, la parte del leone la svolgono le Regioni MD. Ad eccezione della formazione per i disoccupati, con un "parimerito" di 6 avvisi ciascuno per le Regioni MD e LD, le altre tipologie citate hanno nella parte delle Regioni a maggior sviluppo una quota percentuale che supera quasi sempre il 50% rispetto alle specifiche filiere formative.

Tale distribuzione non ha una esatta corrispondenza, se si considerano le risorse finanziarie rese disponibili per l'anno analizzato (tab. 3.7).

Entrando nello specifico, sono maggioritarie, rispetto al totale, le risorse economiche impegnate che però non includono alcuna filiera formativa in programma in tutti gli avvisi del 2020: 768 milioni di euro (oltre il 56% di risorse stanziare).

All'interno di questa voce è la filiera rappresentata dagli incentivi e bonus occupazionali quella che riscontra la quota preminente di spesa regionale: quasi 250 milioni di euro (il 18,3% delle risorse), e se si considera che è solamente 6 il totale delle Regioni che segnalano tale filiera, il dato assume connotati di un certo rilievo rispetto all'impatti specifico che tali risorse possono avere sui territori interessati. Anche la formazione

continua impegna con i suoi 121 milioni di euro (considerando i soli avvisi dove è finanziata in esclusiva) una fetta importante dell'importo totale, questa volta però a fronte del maggior numero di avvisi in assoluto

Nel complesso, si notano differenze sostanziali se si analizzano i dati per le categorie regionali: a riguardo, una quota decisamente elevata, pari a quasi il 41%, è detenuta dagli avvisi delle regioni in ritardo di sviluppo concernenti gli incentivi all'occupazione: si tratta di iniziative in continuità anche rispetto al PON SPAO, dove la maggior parte delle risorse è confluita per incentivi occupazionali nelle regioni meridionali. Le regioni MD nella filiera della formazione continua impegnano una percentuale cospicua di risorse economiche, il 17,1%, come anche nella formazione post obbligo e post diploma e post-laurea, il 18,1%. Percentuali che si aggirano intorno al 18% si trovano, invece, nelle regioni LD, sempre per la formazione post obbligo formativo e del 17,5% per la formazione per disoccupati (il 17,5%), filiera quasi del tutto 'ignorata' presso le altre regioni.

Le Regioni in transizione impegnano, con il 63,6%, una quota altissima di risorse economiche che non riguardano alcuna filiera formativa. La formazione continua e post diploma e la formazione post laurea costituiscono le due principali filiere a cui sono dedicate le percentuali più elevate di risorse finanziarie stanziare, rispettivamente il 14,6% e l'8,8%.

Dall'analisi complessiva dei dati si può intuire quale sia la strategia di approccio al potenziamento dell'occupabilità delle persone in relazione al grado di sviluppo delle aree regionali. Se nelle regioni MD si utilizza la formazione per potenziare un patrimonio di competenze a supporto di un tessuto produttivo consolidato, in cui uno dei maggiori problemi riguarda l'incontro domanda-offerta di lavoro rispetto a professionalità di difficile reperimento sul mercato o profili di lavoratori che hanno necessità di una formazione specialistica in un'ottica di up-skilling, nelle regioni LD la strategia è quella di puntellare e rafforzare con iniziative dirette il mercato del lavoro incentivando il più possibile le assunzioni e rivolgendo le risorse residue per la formazione esclusivamente ai disoccupati per favorirne l'occupabilità.

Tabella 3.7 Filiere formative: risorse finanziarie per tipologia di AdG titolare dell'intervento (anno 2020)

	Regioni TR	Regioni LD	Regioni MD	Totale complessivo
Nessuna filiera formativa	75.551.379,04	523.069.149,00	170.187.146,00	768.807.674,04
<i>di cui Incentivi/bonus occupazionali</i>		<i>242.875.000,00</i>	<i>7.000.000,00</i>	<i>249.875.000,00</i>
Tirocini extracurriculari	5.600.000,00	13.500.000,00		19.100.000,00
Alta formazione		32.966.367,70	186.360,53	33.152.728,23
Altre iniziative di supporto alla formazione		9.098.593,28	9.300.000,00	18.398.593,28
Tipologie varie di apprendistato			14.202.271,00	14.202.271,00
Formazione post obbligo formativo	1.805.600,00	106.451.103,95	52.510.000,00	160.766.703,95
Formazione continua	3.637.205,91	6.500.000,00	111.539.208,50	121.676.414,41
Formazione curriculare		3.442.850,00		3.442.850,00
Formazione per disoccupati		103.722.260,00	7.885.810,00	111.608.070,00

Formazione continua e formazione post diploma	17.374.270,00	1.100.000,00	21.921.000,00	40.395.270,00
Formazione continua e formazione permanente		13.000.000,00	1.600.000,00	14.600.000,00
Formazione continua e formazione post laurea			268.000,00	268.000,00
Formazione Continua e altre filiere formative			2.000.000,00	2.000.000,00
Formazione continua, formazione permanente e formazione superiore			3.200.000,00	3.200.000,00
Formazione continua; formazione per disoccupati			750.000,00	750.000,00
Formazione permanente	500.000,00			500.000,00
Formazione post diploma; formazione post laurea	3.810.051,39	1.644.000,00	16.000.000,00	21.454.051,39
Formazione post laurea	10.500.000,00	6.015.303,34	26.047.584,38	42.562.887,72
Formazione post obbligo; formazione post diploma; formazione post laurea		1.644.000,00	118.200.000,00	119.844.000,00
Formazione post obbligo; Formazione continua			15.450.000,00	15.450.000,00
Formazione post obbligo/ post diploma/ post laurea/ Formazione continua		9.115.333,50	9.000.000,00	18.115.333,50
Formazione Post obbligo/Formazione Post Diploma			18.754.267,19	18.754.267,19
IFTS			18.306.334,40	18.306.334,40
ITS		3.389.828,59	42.269.545,00	45.659.373,59
ITS/IFTS		1.574.000,00		1.574.000,00
Totale complessivo	118.778.506,34	593.357.789,36	652.577.527,00	1.364.713.822,70

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Tabella 3.8 Filiera formative: partizione percentuale delle risorse finanziarie per tipologia di AdG titolare dell'intervento (anno 2020)

	Regioni TR	Regioni LD	Regioni MD	Totale complessivo
Nessuna filiera formativa	63,6	47,2	25,0	38,0
<i>di cui Incentivi/bonus occupazionali</i>	<i>0,0</i>	<i>40,9</i>	<i>1,1</i>	<i>18,3</i>
Tirocini extracurricolari	4,7	2,3	0,0	1,4
Alta formazione	0,0	5,6	0,0	2,4
Altre iniziative di supporto alla formazione	0,0	1,5	1,4	1,3
Tipologie varie di apprendistato	0,0	0,0	2,2	1,0
Formazione post obbligo formativo	1,5	17,9	8,0	11,8
Formazione continua	3,1	1,1	17,1	8,9
Formazione curriculare	0,0	0,6	0,0	0,3
Formazione per disoccupati	0,0	17,5	1,2	8,2
Formazione continua e formazione post diploma	14,6	0,2	3,4	3,0
Formazione continua e formazione permanente	0,0	2,2	0,2	1,1
Formazione continua e formazione post laurea	0,0	0,0	0,0	0,0
Formazione Continua e altre filiere formative	0,0	0,0	0,3	0,1
Formazione continua, formazione permanente e formazione superiore	0,0	0,0	0,5	0,2
Formazione continua; formazione per disoccupati	0,0	0,0	0,1	0,1
Formazione permanente	0,4	0,0	0,0	0,0
Formazione post diploma; formazione post laurea	3,2	0,3	2,5	1,6
Formazione post laurea	8,8	1,0	4,0	3,1
Formazione post obbligo; formazione post diploma; formazione post laurea	0,0	0,3	18,1	8,8
Formazione post obbligo; Formazione continua	0,0	0,0	2,4	1,1
Formazione post obbligo/ post diploma/ post laurea/ Formazione continua	0,0	1,5	1,4	1,3
Formazione Post obbligo/Formazione Post Diploma	0,0	0,0	2,9	1,4
IFTS	0,0	0,0	2,8	1,3
ITS	0,0	0,6	6,5	3,3
ITS/IFTS	0,0	0,3	0,0	0,1
Totale complessivo	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Parte 2 – Alcuni approfondimenti tematici

Capitolo 4 - Le attività rivolte ai lavoratori e alle imprese

4.1 Il quadro complessivo dei provvedimenti a sostegno della formazione continua

In questo paragrafo vengono esaminati alcuni provvedimenti regionali, finanziati con il FSE anche in associazione con altre risorse⁸¹, relativi all'anno 2020, o provvedimenti che sono stati finanziati a partire da quell'anno o che, pur essendo stati emanati in annualità precedenti, avevano ancora validità, nel caso di procedure aperte rispetto alla raccolta di proposte formative.

Gli avvisi pubblici esaminati riguardano la formazione continua, ossia quella che finanzia la formazione di lavoratori (di tutte le categorie professionali e contrattuali, quindi dipendenti e indipendenti, ad eccezione del pubblico impiego) o direttamente la formazione aziendale. Rispetto a caratteristiche complessive, un numero cospicuo di provvedimenti è multi-obiettivo e spazia nei diversi filoni della formazione e non solo formazione; spesso, in alcuni di questi la Formazione continua svolge un ruolo residuale o di supporto ad altre filiere formative, specie laddove si rivolge a disoccupati, secondo una visione di trasferimento di competenze da chi già lavora in specifici settori (in alcuni casi in crisi o di eccellenza) a chi intende inserirsi negli stessi ambiti. Nello specifico, i provvedimenti su cui ci si è soffermati, complessivamente 62, vedono una significativa prevalenza delle regioni più sviluppate (MD), con oltre 165 milioni sui 216,5 complessivamente stanziati per questa filiera e 35 provvedimenti esclusivamente dedicati al finanziamento della FC sui 62 censiti (tabella 4.1 in fondo al paragrafo).

Va considerato che molti finanziamenti sulla Formazione continua risalgono ad annualità precedenti, come si evince anche dal *XX Rapporto sulla formazione continua in Italia*⁸².

Complessivamente, le risorse stanziare negli avvisi 2020 sono superiori a quelle stanziare l'anno precedente⁸³ che ammontavano a 177,5 milioni di euro, ma questo vale solo per gli avvisi multi-priorità e/o multifiliera passati da 47,5 milioni a 94,8 milioni, mentre per gli avvisi per la sola FC le risorse risultano inferiori passando da 130 milioni a 121,6 milioni.

Si registra anche un incremento del numero di provvedimenti emanati che passa da 54 a 62.

Per quanto riguarda i 47 provvedimenti multi-priorità di investimento, la FC viene finanziata

⁸¹ Tra le risorse vanno considerate quelle relative ad altri Fondi SIE, specie nel caso del FESR, laddove la programmazione ha natura multifondo, come nel caso di alcune regioni "meno sviluppate" (LD), e in modo residuale, a risorse di tipo regionale o nazionale per la formazione continua, come nel caso della regione Lombardia che ha utilizzato risorse della Legge 53/00

⁸² ANPAL, INAPP, *XX Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2018- 2019- 2020*, Roma 2021

⁸³ ANPAL, INAPP, *XX Rapporto sulla Formazione Continua – Annualità 2018- 2019- 2020*, Roma 2021

soprattutto insieme alla formazione post diploma (ben 12 provvedimenti per un totale di oltre 40 milioni), segue per ordine di grandezza la FC finanziata insieme a formazione post obbligo/post diploma e post laurea (3 provvedimenti per un totale di oltre 18 milioni).

Tali scelte, che riguardano soprattutto le regioni settentrionali, vengono proposte per diverse ragioni.

In particolare, partendo dalle interconnessioni tra filiere formative, esse vengono pianificate:

- secondo un'ottica di rete territoriale tra i nodi di istruzione e le imprese più identitarie in determinate aree territoriali, individuate dai partenariati socio-economici;
- secondo cluster settoriali, in cui si palesa la necessità di contribuire allo sviluppo o al rilancio dei settori a partire della filiera di istruzione (coinvolgimenti di giovani senza esperienze di lavoro), fino a quella della FC (specie lavoratori che rischiano di perdere il lavoro o imprenditori che intendono puntare su innovazione del settore).

Le regioni più sviluppate, nel primo anno dell'emergenza pandemica, sono intervenute in modo più significativo delle altre per salvaguardare i lavoratori del sistema manifatturiero e di quello industriale sottoposti a chiusure forzate di diverse settimane.

Continuando l'analisi, si nota, inoltre, come 14 provvedimenti (per un ammontare di circa 62 milioni di euro) fanno riferimento a proroghe anteriori al 2020; si tratta di dispositivi che hanno impiantato un sistema cornice di erogazione rivolto a più territori (ambiti provinciali, metropolitani, aree interne o zone di crisi), filoni formativi e a più target e che vengono rifinanziati, spesso, attraverso modalità a sportello.

Complessivamente, considerando anche gli stanziamenti pluriennali, i provvedimenti sono 227 per un valore finanziario di oltre 1,3 miliardi di euro.

Per quanto riguarda gli avvisi per più filiere formative tra cui la formazione continua, essi rappresentano il 27,3% del totale per il 15,9% delle risorse disponibili, mentre gli avvisi per la sola formazione continua rappresentano il 15,4% del totale per l'8,9% delle risorse disponibili.

Se consideriamo la distribuzione geografica degli avvisi e dei relativi stanziamenti dedicati alla sola formazione continua (tabella 4.2), emerge che le Autorità di gestione di Lombardia, Veneto, Piemonte e P.A. di Bolzano sono quelle che investono maggiormente sulla filiera, ciascuna con risorse superiori ai 10 milioni di euro (oltre 40 milioni solo per la Lombardia).

Per 6 regioni, invece, non risultano avvisi dedicati vigenti nel 2020: sono tutte realtà del Centro Sud⁸⁴.

Nei casi di integrazione tra risorse si rileva, indubbiamente, una maggiore possibilità da parte delle Regioni, in particolare rispetto all'operatività consentita ai Fondi paritetici interprofessionali, di implementare strategie più ampie supportate da una visione di intervento organica su più obiettivi e più target contemporaneamente, in cui la formazione continua rappresenta solo uno dei tanti strumenti utilizzabili per lo sviluppo del territorio.

⁸⁴ Si tratta di Umbria, Marche, Abruzzo, Puglia, Campania e Calabria

Questo tipo di approccio si è andato sperimentando e consolidando nei periodi di crisi tra il 2009 e il 2011 nella precedente Programmazione ma, rispetto a quel periodo, si è registrata una evoluzione, laddove al tempo vi era l'esigenza di mettere insieme più risorse provenienti da misure diverse, secondo una logica di "concentrazione", nell'attuale programmazione le regioni agiscono maggiormente implementando una strategia di integrazione tra filiere formative. In questo va certamente riconosciuta una certa flessibilità offerta dai diversi programmi comunitari (specie in seno al FSE), seppure agita in un contesto di regole spesso elaborate e di non immediata gestibilità.

L'analisi delle finalità dei provvedimenti consente di qualificare gli stessi e di far emergere quali siano le strategie di azione in termini di supporto alla formazione e, in particolare, per il rafforzamento dell'occupabilità dei lavoratori e della competitività delle imprese. Chiaramente un singolo provvedimento può avere più finalità, specie nei casi di provvedimenti multi-priorità e che riguardano target diversi (tabella 4.3).

Dall'analisi emerge l'ampia gamma di finalità e, a volte, la concentrazione dei provvedimenti su alcune di esse. Nello specifico, come si osserverà più approfonditamente nella parte relativa alle azioni anticrisi, proprio il tema del sostegno all'economia delle aree territoriali e dei settori in crisi, in questo particolare anno, sembra essere una linea rossa che attraversa molte strategie di azione in quasi tutte le regioni considerate.

La finalità più frequente negli avvisi esaminati riguarda l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori anche attraverso piani presentati dalle imprese (14 casi); segue quella relativa ad azioni rivolte a imprese, lavoratori e disoccupati in contesti di crisi (8 casi); l'incentivazione di nuovi modelli organizzativi e nuovi ambiti produttivi nelle imprese è, invece, in terza posizione (6 casi). Seguono poi altre finalità come la formazione tecnica per il rafforzamento di settori strategici rivolta ad occupati e disoccupati, iniziative composite di politiche attive, finanziamento assegni di ricerca nell'ambito del potenziamento competenze di innovazione, territorio e filiere, finanziamento di formazione esperienziale, iniziative volte a favorire il passaggio generazionale nelle imprese.

Per quanto concerne le azioni di rafforzamento delle professionalità dei lavoratori, esse possono articolarsi in diversi tipi di iniziative, come nel caso dell'attenzione alla sopravvivenza delle imprese nei passaggi di proprietà/generazionali, o in quello di favorire i processi di networking tra lavoratori (soprattutto autonomi) per diminuire le fragilità di mercato, offrendo, per quanto possibile, una risposta di sistema ai bisogni di crescita professionale. In genere, questa finalità si accompagna a quelle anticrisi, riconoscendosi, in tal senso, la presenza di interventi di tipo organico che riguardano sia le grandi e medie imprese che i professionisti su cui vengono esternalizzati molti servizi da parte delle stesse.

Tabella 4.1 - Numero di avvisi analizzati e relativi finanziamenti stanziati che comprendono anche il tema della formazione continua

AUTORITÀ DI GESTIONE REGIONALI	NUMERO AVVISI CONSIDERATI	RISORSE STANZIATE NEGLI AVVISI
In ritardo di sviluppo	6	29.715.333,50
BASILICATA	2	4.500.000,00
CAMPANIA	1	1.100.000,00
PUGLIA	1	10.000.000,00

SICILIA	2	14.115.333,50
Più sviluppate	51	165.728.208,50
P.A. BOLZANO	1	10.800.000,00
EMILA ROMAGNA	8	11.660.375,25
FRIULI VENEZIA GIULIA	7	3.881.012,96
LAZIO	3	8.000.000,00
LIGURIA	3	6.022.700,00
LOMBARDIA	5	55.400.000,00
MARCHE	1	750.000,00
P.A. TRENTO	1	2.460.437,98
PIEMONTE	7	24.462.082,49
Valle D'Aosta	2	1.768.000,00
TOSCANA	4	9.692.599,82
VENETO	9	30.831.000,00
In transizione	5	21.011.475,91
ABRUZZO	2	3.724.270,00
MOLISE	1	2.237.205,91
SARDEGNA	2	15.050.000,00
Totale complessivo	62	216.455.017,91
<i>Di cui solo formazione continua</i>	35	121.676.414,41

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Tabella 4.2 - Numerosità degli avvisi e stanziamenti degli avvisi con solo formazione continua senza associazione con altre filiere formative

AUTORITÀ DI GESTIONE REGIONALI	NUMERO AVVISI CONSIDERATI	RISORSE STANZIATE NEGLI AVVISI
BASILICATA	1	1.500.000,00
P.A. BOLZANO	1	10.800.000,00
EMILIA ROMAGNA	4	4.220.375,25
FRIULI VENEZIA GIULIA	4	2.081.012,96
LAZIO	1	3.000.000,00
LIGURIA	2	2.022.700,00
LOMBARDIA	3	41.500.000,00
MOLISE	1	2.237.205,91
P.A. TRENTO	1	2.460.437,98
PIEMONTE	5	15.912.082,49
VALLE D'AOSTA	1	1.500.000,00
SARDEGNA	1	1.400.000,00
SICILIA	1	5.000.000,00
TOSCANA	3	9.542.599,82
VENETO	6	18.500.000,00
Totale complessivo	35	121.676.414,41

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Tabella 4.3 - Distribuzione delle finalità presenti negli avvisi con solo FC per Regione

Finalità degli avvisi	Regioni e Province Autonome	Numerosità
Aggiornamento delle competenze dei lavoratori anche attraverso piani presentati dalle imprese	Basilica, Provincia Autonoma Bolzano, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Molise, Provincia Autonoma Trento, Piemonte, Regione Autonoma Valle d'Aosta, Sardegna, Sicilia, Toscana, Veneto	14
Incentivare nuovi modelli organizzativi e nuovi ambiti produttivi nelle imprese (ad esempio promuovendo il lavoro agile, o supportando settori e trasformazioni in linea con i nuovi modelli di sviluppo)	Emilia-Romagna, Lombardia, Sardegna, Toscana, Veneto	6
Azioni rivolte a imprese, lavoratori e disoccupati in contesti di crisi	Basilica, Emilia-Romagna, Liguria, Molise, Toscana, Veneto	8
Formazione tecnica per il rafforzamento di settori strategici rivolta a occupati e/o disoccupati	Provincia Autonoma Bolzano, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Veneto	5
Iniziative composite di politiche attive finanziate attraverso voucher, Assegni, Conti e altro dispositivo individualizzato	Friuli Venezia Giulia, Provincia Autonoma Trento, Veneto	3
Finanziamento assegni di ricerca nell'ambito del potenziamento competenze di innovazione, territorio, filiere e altro	Lazio	1
Finanziamento di formazione esperienziale	Veneto	1
Iniziative tese a favorire il passaggio generazionale nelle imprese	Liguria	1

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

4.2 caratteristiche specifiche dei provvedimenti per la formazione continua

Nell'analisi degli avvisi è stata evidenziata la presenza/assenza di alcune caratteristiche più specifiche, che possono riguardare le tematiche, in parte legate a finalità legate ai processi di innovazione (temi come competenze digitali, Industria 4.0), all'architettura delle policy (ad esempio, se processi individuali o percorsi/interventi mix di politica su base individualizzata, se utilizzo di voucher), ai processi di rafforzamento/arricchimento delle prassi formative (presenza di formazione basata su *work experience* e previsione di analisi dei fabbisogni) e ai processi di integrazione tra gestori privati di fondi pubblici per la formazione continua (ossia con i fondi paritetici interprofessionali) (tabella 4.4 in fondo al paragrafo).

È evidente che le caratteristiche dipendono molto dalla natura stessa dei provvedimenti e che quelli finalizzati alla creazione dei cataloghi, quindi rivolti agli enti di formazione, non partecipano in modo diretto alla definizione delle stesse, pur fissando alcune regole riguardanti la presenza o meno di voucher o le priorità da assegnare su settori o tematiche.

Nell'ambito delle caratteristiche che definiscono l'architettura delle policy, emerge la presenza in 33 provvedimenti di percorsi formativi che prevedono la certificazione delle competenze. Va considerato che tra le filiere formative quella continua si presta meno alla previsione di certificazione, per le caratteristiche degli apprendimenti veicolati con presenza spesso di cosiddette *soft skill* diffuse frequentemente attraverso iniziative brevi, in cui è forte la componente esperienziale. Bisogna, inoltre, sottolineare come, in passato, la certificazione delle competenze nell'ambito della FC sia stata in parte vista con diffidenza nel dibattito interno alle parti sociali per le sue indubbie implicazioni sul fronte dei contratti di lavoro. Di recente, l'impegno diretto di molte categorie di rappresentanza datoriali e sindacali in specifici settori verso una strutturazione di una offerta formativa per competenze finalizzata anche alla certificabilità di percorsi formativi, anche in seno ad alcuni fondi paritetici interprofessionali, sta facendo superare l'*impasse*.

Tra le caratteristiche di architettura delle policy spicca il ricorso ai voucher, previsti in 16 avvisi su 62. È una modalità che si abbina alla formazione di tipo di individuale, anche se non in forma esclusiva, e che è ben radicata soprattutto in alcune realtà come il Piemonte o il Veneto il cui utilizzo è iniziato nei primi anni 2000; sono previsti voucher anche nei provvedimenti di Lombardia, Friuli Venezia-Giulia, Lazio e Toscana. Si riscontra, tuttavia, che l'utilizzo dei voucher rappresenta l'unico dato in controtendenza rispetto all'anno precedente in cui i provvedimenti che lo prevedevano erano 19 su 54.

Rispetto ai percorsi basati sulla fornitura alle persone di un mix di strumenti individualizzati di politica attiva, oltre la formazione, questi sono diffusi abbastanza trasversalmente in alcune realtà e risultano presenti in 12 provvedimenti analizzati: si riscontrano in Veneto, Friuli Venezia Giulia, P.A. di Trento. Come noto, questo tipo di approccio individualizzato, finalizzato a una maggiore occupabilità delle persone (lavoratori e non), ha subito diverse fasi storiche, a partire dai periodi di crisi, ove, su indicazione anche della Commissione europea, vi era l'esigenza di mettere insieme politiche passive (indennità) e politiche attive:

ciò ha generato diversi modelli di attuazione⁸⁵ che sono stati poi successivamente normati da provvedimenti nazionali, a partire dalla Legge 183/2014 e dai successivi decreti attuativi.

Le tematiche e gli ambiti settoriali specifici strategici sono, nel complesso, presenti nella maggior parte degli avvisi analizzati (46 su 62), con particolare rilievo per quanto riguarda le cosiddette “competenze digitali” (23 provvedimenti), considerate vere priorità in termini di *divide* di alimentazione dei processi innovativi da colmare rispetto ad altri contesti produttivi europei: la maggior parte delle regioni considerate le inserisce nei provvedimenti. Minore riscontro hanno altre tematiche come Impresa 4.0 (13 provvedimenti), anche essa legata a processi di innovazione e ancor meno *blue economy* (7 provvedimenti) e il settore socio-sanitario (3 provvedimenti), quest’ultimo ha avuto particolare sviluppo nell’ambito dell’obiettivo tematico 9.

Per quanto concerne i processi di rafforzamento/arricchimento delle prassi formative, la previsione di analisi dei fabbisogni viene indicata in 31 provvedimenti; si tratta di uno di quei presidi che la formazione continua dovrebbe considerare assodato, ma che, se ancora alcune amministrazioni avvertono la necessità di richiamare, evidentemente non viene sempre considerato come necessario al fine della programmazione mirata degli interventi formativi. Indubbiamente, possono ancora esservi fattori ostativi, legati, ad esempio, ad una scarsa progettualità formativa non solo degli individui, ma anche delle imprese (specie PMI), a cui non sempre gli enti di formazione riescono a sopperire: specie nella formazione individuale i supporti finanziari dovrebbero estendersi anche ai servizi di orientamento, in modo da ampliare il concetto di presa in carico non solo per chi cerca lavoro, ma anche per coloro che intendono rafforzarsi, pur lavorando.

Particolarmente interessante è il dato sulla formazione a distanza prevista in 29 provvedimenti e che l’anno precedente era del tutto assente. Questa modalità formativa, proprio per la sua peculiarità, è stata ampiamente utilizzata durante la pandemia.

La formazione basata su *work experience* è presente in 21 provvedimenti, uno su tre, una previsione ampia proprio se si pensa alle norme e regolamenti restrittivi durante la pandemia specie nel corso del 2020, rispetto ai processi formativi in presenza e sul posto di lavoro.

Un’ultima caratteristica monitorata ha riguardato la presenza di iniziative integrate con i Fondi Paritetici Interprofessionali per la formazione. Questo tipo di integrazione, per quanto auspicata nel tempo già a partire dal 2009 con le prime sperimentazioni avvenute in Toscana, rappresenta uno dei punti deboli nella possibilità di intervenire in termini sistemici sui territori tra soggetti che hanno una *vision* necessariamente territoriale (le regioni) e altri che agiscono spesso su input settoriali e su scala nazionale. A conferma di tali difficoltà, si riscontra che nel 2020 nessun provvedimento va in questa direzione. Diversi richiami di collaborazione diretta tra regioni e fondi interprofessionali nell’ambito della FC e in generale a rafforzamento delle politiche attive sono tutt’ora presenti: nello stesso Piano Nuove Competenze (PNC), in attuazione di GOL, per le iniziative di formazione, si richiamano le regioni in modo diretto, nelle principali fonti di complementarietà, a

⁸⁵ Si veda in particolare il Rapporto di valutazione FSE 2007-2013, ANPAL, 2020, in fase di pubblicazione.

programmare tenendo in considerazione i fondi interprofessionali nell'ambito del target Occupati.

Continuando l'analisi, un ulteriore aspetto rilevante riguarda i processi amministrativi tesi alla semplificazione e all'innovazione delle prassi gestionali che le regioni stanno esperendo con risultati in alcuni casi alterni anche nell'ambito della formazione continua (tabella 4.5).

La procedura ampiamente più diffusa riguarda l'utilizzo dell'unità costi standard – UCS, presente in ben 27 provvedimenti di 11 Regioni. La diffusione di questo metodo di calcolo dei costi, che consente una semplificazione nei processi di rendicontazione e facilita anche la valutazione delle azioni proposte, rientra in un quadro complessivo di raccomandazioni comunitarie. La metodologia più diffusa per la loro determinazione è quella di calcolo sulla base dei costi storici per le azioni analoghe finanziate in passato e viene applicata, soprattutto, per le iniziative di formazione "su misura", quindi, per le iniziative presentate direttamente dalle imprese o dagli enti accreditati. Va considerato che, al contrario, i provvedimenti rivolti direttamente ai singoli lavoratori, quindi voucher per la formazione individuale, non prevedono necessariamente parametri di costo basati su UCS, poiché viene definito ex ante direttamente l'ammontare massimo del voucher, come, ad esempio, nel caso di alcune iniziative della Toscana, già richiamate in passato.

Seguono in seconda posizione due procedure: la presentazione di iniziative a sportello (Emilia-Romagna, Abruzzo, Lombardia, Valle d'Aosta e Veneto) e le spese dirette di personale ammissibili e importi forfettari (solo in Abruzzo), con 4 provvedimenti ciascuna.

Infine, i processi gestiti sul modello "just in time" sono previsti in 2 avvisi della Regione Emilia-Romagna. In realtà con la procedura "just in time", si vuole enfatizzare l'aspetto di processamento, in termini di tempi certi e prestabiliti, di una proposta formativa, dal momento della sua presentazione, spesso con modalità a "sportello", fino a quello del suo avvio in caso di approvazione. Dal punto di vista dei beneficiari questa procedura dovrebbe consentire una programmazione certa della formazione, oltre che garantire la trasparenza nelle diverse fasi gestionali.

Un ultimo approfondimento riguarda i target principali a cui si rivolgono gli avvisi che fanno riferimento alla FC in base alle classificazioni SIU e target FSE (tabella 4.6).

L'analisi evidenzia che: 32 provvedimenti su 62 sono rivolti agli occupati, di cui solo 3 agli imprenditori e ai lavoratori autonomi che va considerato come target elitario rispetto alla formazione continua. Altri 18 provvedimenti sono rivolti ai disoccupati, di cui 4 ai disoccupati di lunga durata. Ulteriori 18 provvedimenti sono rivolti a cluster particolarmente problematici per l'inserimento nel mercato del lavoro come inattivi, giovani nelle diverse fasce d'età e NEET. Proseguendo l'analisi, 4 provvedimenti riguardano i percettori di ammortizzatori e 3 altre categorie svantaggiate.

La distribuzione dei provvedimenti per target evidenzia, dunque, che la formazione continua si occupa di includere nel processo di occupabilità anche target non direttamente coinvolti nel mercato del lavoro.

Tabella 4.4 - Analisi di alcune specifiche caratteristiche presenti nei provvedimenti regionali analizzati (confronto tra gli avvisi del 2020 e quelli del 2018-2019)

Tipologie di Aggregazioni	PRESENZA DELLE CARATTERISTICHE 2020	PRESENZA DELLE CARATTERISTICHE 2018-2019
<i>Tematiche e ambiti settoriali specifici strategici (numero citazioni/ambiti negli avvisi)</i>		
	<i>(totale 46 citazioni su 62 avvisi)</i>	<i>(totale 31 citazioni su 54)</i>
Competenze digitali	23	17
Impresa 4.0	13	9
Blue economy	7	5
Ambito socio-sanitario	3	0
<i>Architettura delle policy e gestione (numero citazioni/ambiti negli avvisi)</i>		
	<i>(totale 61 citazioni su 62 avvisi)</i>	<i>(totale 49 citazioni su 54)</i>
Utilizzo di voucher	16	19
Percorsi individualizzati mix integrato politiche attive	12	8
Certificazione delle competenze	33	22
<i>Processi di rafforzamento/arricchimento delle prassi formative (numero citazioni/ambiti negli avvisi)</i>		
	<i>(totale 81 citazioni su 62 avvisi)</i>	<i>(totale 27 citazioni su 54 avvisi)</i>
Formazione basata su <i>work experience (work based learning)</i>	21	10
Previsione di analisi dei fabbisogni	31	17
Formazione a distanza	29	0
<i>Integrazione tra gestori di risorse pubbliche per la FC</i>		
Provvedimenti integrati tra Regioni e Fondi paritetici Interprofessionali	62	1

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Tabella 4.5 - Principali processi amministrativi utilizzati dalle Regioni analizzate (avvisi con riferimento alla FC)

REGIONI	ALCUNE PROCEDURE AMMINISTRATIVE ADOTTATE	FREQUENZA DELLE PROCEDURE NEGLI AVVISI
Abruzzo, Marche, Molise, Toscana, Emilia-Romagna, P.A. Trento, Liguria, Veneto, Valle d'Aosta, Lombardia, Piemonte	Unità costi standard (UCS) anche con attivazione di Sportello UCS	27
Emilia-Romagna	Procedure tipo "Just in time"	2
Toscana, Sardegna	Presentazione iniziative a sportello	4
Lazio, Piemonte, Liguria, Toscana	Spese dirette di personale ammissibili e importi forfettari (entro un limite % di quelle dirette)	4
	Non definibili	25

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Tabella 4.6 - Target principali a cui si rivolgono gli avvisi che fanno riferimento alla FC - classificazioni SIU e target FSE

Target FSE e classificazione SIU	FREQUENZA DELLE PROCEDURE NEGLI AVVISI
Occupati	32
- di cui <i>Lavoratori autonomi, imprenditori</i>	3
Disoccupati (in cerca di prima occupazione o in cerca di reimpiego)	18
- di cui <i>disoccupati di lungo periodo</i>	4
Percettori di ammortizzatori (indennità reddito varie)	4
Inattivi	6
Neet	3
Giovani da 25/29/35 anni in giù (inclusi studenti)	9
Altre categorie svantaggiate	3

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Capitolo 5 - Gli interventi promossi dalle regioni e dalle pp. aa. per fronteggiare le crisi produttive e territoriali

5.1 Quadro complessivo dei provvedimenti a contrasto della crisi

Gli interventi per contrastare le crisi aziendali, solitamente, possono assumere una pluralità di iniziative in base alle caratteristiche economico produttive dei territori e, soprattutto, in relazione ai fattori endogeni ed esogeni rispetto a un territorio e a un sistema produttivo intervenuti progressivamente e che hanno determinato criticità a livello di singola unità produttiva, territoriale o di filiera che sia. In particolare, i fattori esogeni che hanno avuto maggiore impatto negli ultimi anni, ossia legati a eventi esterni al sistema delle imprese, talvolta imprevedibili, possono riguardare crisi territoriali dovute a variazioni repentine di condizione del mercato di riferimento, calamità naturali, per esempio i sismi del 2012 in Emilia-Romagna e quello del 2016 nel Centro Italia e la devastante pandemia che ha colpito globalmente il pianeta già agli inizi del 2020.

In questo paragrafo si esaminano gli avvisi delle Regioni emanati nel 2020 o che intervengono anche in quell'anno su tali materie e si descrivono gli interventi promossi dalle AdG anche in esito alla (ri)programmazione FSE avviata nel 2020 rispetto al 2019, proprio in conseguenza della pandemia ancora in corso nel periodo di osservazione. A queste situazioni emergenziali si affianca la gestione delle "normali criticità" del ciclo economico aziendale e dei prodotti per cui cali drastici degli ordinativi, immissione di prodotti più competitivi, cambiamenti tecnologici nel ciclo produttivo, turbolenza dei mercati di riferimento, talvolta, imporrebbero scelte impegnative che, spesso, vanno molto oltre a quei perimetri del rischio previsti dalla visione imprenditoriale. Queste ultime situazioni possono amplificare certe criticità territoriali con scarsa densità imprenditoriale o, semplicemente, affiancarsi agli adeguamenti tecnologici di unità produttive o di filiera in distretti industriali legati a tipologie di prodotti a rischio di obsolescenza o gestiti con limitazioni nei processi di innovazione. In questo caso non si fa riferimento solo agli interventi rientranti nella legge 15 maggio 1989, n. 181⁸⁶, tra i quali sono ammissibili anche interventi formativi. Ciò che ci interessa mantenere è il punto di vista delle Autorità di Gestione (AdG) e, quindi, della programmazione del FSE regionale all'interno della quale vi possono essere compresi interventi integrati con la norma in materia di crisi industriali. Si cerca di mettere in evidenza se, rispetto agli strumenti introdotti nel 2019⁸⁷, e in quale direzione l'esplosione della pandemia abbia modificato la programmazione delle AdG, se vi

⁸⁶ Per i quali si rimanda alla sezione del portale del Ministero dello Sviluppo Economico (<https://www.mise.gov.it/index.php/it/incentivi/impresa/interventi-settoriali-ambientali-e-in-aree-di-crisi>).

⁸⁷ Cfr. Un confronto è in parte percorribile con il XX/XXI Rapporto sulla formazione continua in Italia (annualità 2018-2019-2020 - Collana Biblioteca ANPAL, n. 20) (pp. 86-91). In particolare, si rimanda al paragrafo 2.2.2 *Gli interventi promossi dalle Regioni e dalle Province Autonome per fronteggiare le crisi produttive a sostegno degli occupati*.

siano cambiamenti di strategia negli interventi oppure un ampliamento del cruscotto disponibile per i sistemi regionali.

Si è già descritto nel paragrafo 2.1 *L'avanzamento finanziario dei programmi operativi al 31.12.2020* che parte delle risorse funzionali a sostenere l'emergenza sanitaria sono state dirottate sull'obiettivo tematico 9 (inclusione sociale) e, comunque, nel *paragrafo 1.4 -Gli strumenti europei a contrasto della crisi pandemica* del presente rapporto si descrivono le scelte operate dalle Regioni nelle riprogrammazioni finanziarie avviate nel 2020 sotto la regia del Ministro per il Sud e la coesione territoriale. In generale, vi è un decremento di risorse programmate sui due obiettivi tematici di nostro interesse (OT8 e OT10) di -1,1 miliardi di euro (-13,6%): nel 2019 erano programmati 8,06 mld di euro, mentre nel 2020 essi sono scesi a 6,95 miliardi.

Per contro, nello stesso paragrafo si evidenzia che tra tutte le priorità dell'OT8 solo la 8.v viene potenziata dal punto di vista finanziario. Si tratta della priorità finalizzata a supportare l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai diversi cambiamenti, non solo tecnologici, che impattano sulle organizzazioni produttive e, solitamente, costituisce lo strumento finanziario per contrastare l'obsolescenza professionale e rilanciare il capitale umano attraverso la formazione continua. Tale priorità è la terza in ordine di portata finanziaria con i suoi 0,93 miliardi di euro programmati e, rispetto alle risorse previste a dicembre 2019, viene rafforzata con +0,43 miliardi, cioè con un aumento dell'85,5%. Il PON Spao non prevedeva tale priorità e nel 2020 viene prevista con valori finanziari cospicui (+330 milioni), in specifico per l'avvio del "Fondo Nuove Competenze" per un valore pari a 230 milioni di euro che finanzia il costo del lavoro relativo alla sospensione delle attività di lavoratori di aziende che, contestualmente, avviano piani formativi concertati per il rafforzamento delle competenze⁸⁸ (si veda al proposito il paragrafo 2.1 *L'avanzamento finanziario dei programmi operativi al 31.12.2020*). L'insieme delle rimodulazioni finanziarie danno l'idea che gli amministratori nazionali e regionali hanno spostato diverse risorse sull'OT9 più consono a finanziarie misure di sostegno sanitario e, contestualmente, rafforzando quelle priorità dedicate a intervenire per supportare le aziende e il capitale umano, disegnando a riguardo anche una misura nazionale funzionale a sollecitare l'avvio di iniezioni formative proprio in occasione delle sospensioni dal lavoro, (ri)proponendo l'integrazione tra misure passive e attive con una "condizionalità incentivata". Negli anni seguenti e se ne renderà conto nei prossimi rapporti, si rileveranno le novità introdotte dal *timing* del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che costituisce una mappa degli strumenti finanziari applicati mediante riforme da avviare (milestone) per raggiungere determinati obiettivi (target) secondo una tempistica di medio e lungo termine⁸⁹.

⁸⁸ Ulteriori 500 milioni per il Fondo Nuove Competenze sono previsti dall'art. 4 del Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104, recante "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia": 200 milioni di euro per l'anno 2020 e 300 milioni di euro per l'anno 2021.

⁸⁹ Il 27 maggio 2020, la Commissione europea ha proposto lo strumento Next Generation EU (NGEU), oltre a un rafforzamento mirato del bilancio a lungo termine dell'UE per il periodo 2021-2027. Il PNRR italiano ha ottenuto il parere positivo della Commissione Europea con la Decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021. Nel PNRR sono inseriti milestone e target specifici con determinate tempistiche e sono esplicitati i diversi canali finanziari comunitari, nazionali e territoriali consentiti per raggiungere i target. Tra questi vi sono diverse novità anche in materia di crisi territoriali e aziendali.

Nel periodo gennaio-dicembre 2020 gli avvisi regionali finanziati per contrastare le crisi aziendali/territoriali risultano essere il 15% (circa 34) e per la maggior parte sono finanziati sull'OT8 e solo 3 sull'OT10 e riguardano 17 Regioni. 4 delle 5 Regioni meno sviluppate (LD), tra esse Puglia con 124 milioni e Campania con 80 milioni programmano risorse cospicue, immettono quasi 300 milioni di euro, cioè molto più del valore complessivo dei 200 milioni di euro investiti dalle 11 delle 13 regioni più sviluppate (MD). Tra le 3 Regioni in transizione (TR) la Sardegna propone un supporto finanziario di 26,5 milioni di euro attraverso il Fondo RESISTO, mentre l'Abruzzo ripropone un avviso di 1 milione di euro dedicato ai lavoratori sospesi, in particolare in CIG(S), per facilitare le transizioni lavoro-lavoro. Tra i 34 avvisi sopra citati se né inserito uno sull'OT9, a titolo di esempio, in quanto finalizzato alla creazione di impresa e al sostegno delle politiche attive nell'area di crisi complessa del Distretto delle Pelli-Calzature Fermano-Maceratese (Regione Marche). Quindi, applicando una classificazione più allargata alle crisi, soprattutto a causa della pandemia, si tratta complessivamente di circa 525 milioni di euro, programmati su più anni. Il valore sarebbe circa la metà se, invece, si applicasse un sistema di classificazione ristretto ai lavoratori sospesi con ammortizzatori sociali e di questi 80/85 milioni sul solo 2020. *La pandemia ha fatto allargare il ventaglio dei destinatari degli avvisi anche sul lavoro autonomo e, contestualmente, il cruscotto stesso degli interventi anche attraverso misure di sostegno finanziario per imprese e lavoratori, soprattutto sensibili alla stagionalità, talvolta in abbinamento con la formazione e/o con servizi per il lavoro, oppure mediante incentivi all'assunzione e al mantenimento del contratto.*

Circa una decina di questi avvisi non prevede piani di formazione continua e si tratta di incentivi all'assunzione o per l'inserimento lavorativo o autoimpiego (6 avvisi) per contrastare l'impatto del Covid 19 sul sistema produttivo; in 3 regioni vi è l'apporto finanziario maggiore: si tratta di Sardegna (TR), Puglia e Basilicata (LD) per una quota tra i 170/180 milioni di euro e vengono supportati finanziariamente dal 2020 e per più anni le spese delle imprese per assunzione di giovani oppure per lavoratori sospesi e lavoratori autonomi fino ad una percentuale di copertura del reddito 2019. Tra le Regioni MD, le Marche, oltre a 1 avviso per incentivi all'assunzione, propone altri 2 avvisi: per progetti promossi dai Comuni finalizzati a limitare l'obsolescenza delle competenze di disoccupati di lunga durata attraverso esperienze lavorative temporanee e, nel contempo, sostegno al reddito (max durata 9 mesi) su ambiti di attività specifici⁹⁰; l'altro avviso promuove percorsi per (re)inserimento lavorativo di donne che hanno subito un intervento per carcinoma al seno. Il Lazio, invece, mira gli interventi su dei territori specifici: in particolare una sperimentazione, avviata inizialmente in provincia di Latina, per contrastare il fenomeno del lavoro irregolare e lo sfruttamento dei lavoratori della filiera agroalimentare attraverso un piano straordinario per l'emersione del lavoro irregolare, accompagnato da un'azione di rafforzamento dei trasporti per il contenimento della diffusione del Coronavirus e, inoltre, incentivi finalizzati all'assunzione o stabilizzazione dei lavoratori irregolari. L'altro avviso, invece, è finalizzato a supportare finanziariamente e tecnologicamente "Porta Futuro" cioè

⁹⁰ Si tratta di un avviso mirato a determinati ambiti di competenza dei Comuni della Regione Marche: tutela e valorizzazione del patrimonio ambientale ed urbanistico; attività culturali di tutela e valorizzazione dei beni culturali; attività ausiliare di tipo sociale; attività educative e ricreative; attività specialistiche e ad alto contenuto innovativo.

uno spazio fisico e virtuale, inaugurato dalla Provincia di Roma nel 2011 per aziende e coworking. La Regione Valle d'Aosta inserisce incentivi all'assunzione e li dirotta in favore del settore turistico per contrastare l'eccessiva contrazione della stagionalità causata dalla pandemia. Il Veneto, invece, trasferisce 34,6 milioni di euro, di cui 8,6 per il 2020, alla società in house Veneto Lavoro, per la gestione delle diverse procedure di interventi per le Unità di Crisi (aziendali, territoriali e settoriali), per mitigare in parte il costo del lavoro, in una finestra temporale delimitata, per imprese del settore culturale e turistico in crisi a causa della pandemia, ma che abbiano mantenuto l'assunzione dei propri lavoratori sospesi con ammortizzatori sociali. La Regione Emilia-Romagna tende anch'essa a mirare gli interventi mantenendo l'approccio di intervento a sportello di questi ultimi anni che si rivolge all'azienda in crisi o risponde al singolo sospeso dal lavoro con alta probabilità di licenziamento. Di tali interventi se ne tratta di seguito quando si descrivono gli avvisi collegati con azioni di formazione continua. In questo caso, invece, la Regione propone di rafforzare gli interventi in aree territoriali storicamente critiche, per esempio le zone dell'Appennino inserite nella Strategia Nazionale Aree Interne e, inoltre, propone uno strumento in favore dell'innovazione sociale, in termini di innovazione di processo o di prodotto o organizzativa nelle imprese, seguendo un approccio più promozionale, proattivo. Come si evince, è poco percorribile distinguere la natura delle crisi aziendali-territoriali se non mediante le finalità narrate negli avvisi; dall'analisi risulta circa un terzo degli avvisi avviati o rimodulati per rispondere alla pandemia per un valore indicativo per la metà del valore complessivo (tra i 250/260 milioni di euro).

Entrando nello specifico degli avvisi anticrisi con anche azioni di formazione continua, se ne sono individuati 14, cioè 2 in meno rispetto alla numerosità del 2019.

Gli avvisi raccolgono complessivamente 138 milioni di euro ma su una programmazione di più anni, di questi circa 30/40 milioni di euro sono sul 2020, quindi, la disponibilità finanziaria sembrerebbe in diminuzione. Si tratta di un conteggio approssimativo in quanto le amministrazioni regionali sono solite incrementare le risorse con determinate dedicate, per esempio, quando vi corrisponde un'alta domanda di finanziamento in risposta all'avviso oppure se l'avviso prevede procedure a sportello o *just in time* e le risorse vengono incrementate in corso d'anno, se esaurite. I 14 avvisi sopra citati riguardano complessivamente 10 regioni, due in più del 2019 e sono finalizzati a intervenire in contrasto a crisi aziendali, pluriaziendali e/o territoriali mediante azioni di formazione continua per le quali la condizione principale è che i destinatari siano occupati sospesi e, quindi, percettori di ammortizzatori sociali, per cui si applica per la maggiore la combinazione tra misure attive e passive. È chiaro che tale classificazione restrittiva può comprendere altri avvisi genericamente rivolti a settori notoriamente critici o a "aree di crisi complesse", oppure in favore della Strategia nazionale aree interne (SNAI) e, in particolare, rivolti a disoccupati o lavoratori in mobilità come per quegli avvisi di soli incentivi o di ammortizzatori sociali. Tuttavia, è noto che molti provvedimenti avviati o conclusi, come nel caso di alcuni presi in considerazione nella presente analisi, si caratterizzano per proporre una visione d'insieme, intervenendo contemporaneamente sia su lavoratori ancora occupati, seppure in condizioni di crisi, sia su coloro che stanno perdendo il posto di lavoro (in mobilità), sia su coloro che lo hanno perso e che intendono ricollocarsi (disoccupati a tutti gli effetti) o su soggetti inoccupati.

Gli ammortizzatori sociali vengono programmati a titolo preventivo e successivamente attivati solitamente in minor misura e tali procedure prevedono una condivisione tra gli attori sociali nella lettura economico-produttiva specifica della crisi e attraverso un accordo tra le parti e, in base al dispositivo normativo di riferimento, l'amministrazione centrale e/o regionale (tavoli sulle crisi aziendali) vi affianca misure di politica attiva del lavoro per la manutenzione, riconversione, riqualificazione o il reinserimento dei lavoratori sospesi nelle realtà produttive o in territori dichiarati critici.

Rispetto a quanto si è osservato nei provvedimenti selezionati, così come evidenziato nel rapporto precedente, alcune Regioni hanno elaborato strategie di contrasto alle crisi anche adottando approcci proattivi e non solo difensivi e puntando al rilancio di settori, territori, produzioni *made in Italy* e investendo sull'innovazione, sull'integrazione tra ricerca e produzione o, semplicemente, valorizzando produzioni d'eccellenza, anche artigianali.

I 14 provvedimenti considerati riguardano: 8 delle 13 regioni "più sviluppate" (*MD*) cioè Veneto, Lombardia, Lazio, Toscana, Piemonte, Emilia-Romagna, Liguria e PA di Trento; 1 delle 3 "in transizione" cioè l'Abruzzo (*TR*) e 1 delle 5 "meno sviluppate", la Basilicata (*LD*). Ciò conferma che tali policy vengono presidiate soprattutto in quei contesti produttivi dove vi è maggiore probabilità che si manifestino situazioni economico-produttive critiche da supportare. L'assenza di iniziative nelle altre Regioni su questi target pone degli interrogativi sulla disomogeneità delle opportunità in base al territorio di riferimento; allo stesso tempo, si rileva che alcuni contesti regionali hanno promosso azioni anti-crisi in un periodo di osservazione antecedente a quello considerato come, per esempio, in Umbria, Puglia e nella PA di Bolzano nel 2019 e la nella Regione Molise nel 2018, oppure vengono applicati strumenti regolati da normative nazionali o comunque strumenti di intervento che non rientrano nel perimetro considerato (aree interne, aree bianche, etc.). Nel 2019, infatti, vi sono alcune Regioni che non avevano avviato misure su tali tematiche come, per esempio, il Piemonte, la PA di Trento e la Basilicata. Probabilmente, l'*expertise* delle strutture tecniche regionali e il cruscotto disponibile delle azioni consentono di avviare lo strumento più idoneo e l'osservazione mediante la chiave di lettura del FSE limita la visione complessiva delle *capacità territoriali* non solo potenziali.

Una considerazione generale riguarda la lezione appresa durante le crisi globali degli anni 2008-12, esito di una condizionalità europea inserita per l'uso del FSE nella passata programmazione (2007-13), anche per sostenere una quota degli ammortizzatori sociali: sembra ormai consolidata l'attenzione ad adottare strategie di integrazione tra misure passive ed attive del lavoro per innalzare l'occupabilità dei lavoratori, proprio in occasione di periodi di sospensione dal lavoro, talvolta propizi per avviare processi di trasformazione e (ri)qualificazione aziendali e/o per favorire transizioni lavoro-lavoro per i lavoratori.

In generale, nel periodo della crisi economica di fine 2008 vi è stato un forte interesse per le misure passive in costanza di rapporto di lavoro, cioè per gli schemi di lavoro a orario ridotto (*Short Time Work*) che per l'Italia corrispondono alla cassaintegrazione. Alcuni studi, svolti in più anni e su 23 Paesi dell'OCSE, hanno valutato gli effetti quantitativi di tali

programmi STW⁹¹. “I risultati indicano che la STW aumenta la flessibilità delle ore incrementando la contemporanea elasticità del tempo di lavoro e aiuta a preservare posti di lavoro nel contesto di una recessione, rendendo l'occupazione e la disoccupazione meno 'dipendenti' rispetto alle oscillazioni produttive. Una scoperta chiave è che i tempi di STW sono cruciali. I regimi di lavoro a orario ridotto hanno avuto un impatto significativo sulla conservazione dei posti di lavoro durante la crisi [....]. Tuttavia, le stesse stime suggeriscono anche che l'uso continuato di STW durante il recupero ha esercitato un'influenza negativa sul contenuto del lavoro del recupero. Di conseguenza, l'effetto netto sull'occupazione è diminuito drasticamente nella ripresa e in alcuni paesi è addirittura diventato negativo”⁹². Per cui i rischi in termini di dispersione delle risorse e di obsolescenza delle competenze dei lavoratori sono decisamente elevati se si prolungano gli interventi oltre il necessario e i risultati migliorano se le misure di STW sono combinate con attività di formazione con finalità di riqualificazione e riconversione, specie per i settori che subiscono maggiormente la crisi⁹³.

Di seguito si passa all'analisi dei provvedimenti evidenziando alcune caratteristiche specifiche in relazione a chiavi di lettura trasversali.

5.2 Caratteristiche specifiche dei provvedimenti a contrasto della crisi

Finalità e destinatari

Per quanto concerne le finalità degli avvisi, vi è una distinzione tra interventi rivolti alle transizioni dei singoli lavoratori e quelli rivolti alle unità organizzative cioè alle imprese e ciò dipende anche dal livello di gravità della crisi espressa dai territori. Diversi avvisi sono per la gran parte mirati alle aziende e a situazioni di crisi “temporanee” o “strutturali” che possono coinvolgere settori, filiere (come in Basilicata, Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna) o territori circoscritti (come in Umbria, Abruzzo e in parte Liguria nel 2019); talvolta tali finalità si trovano inserite in avvisi più ampi rivolti all'internazionalizzazione (come per la Provincia autonoma di Bolzano nel 2019) o in stretto rapporto con la strategia regionale di industria 4.0 (avviso toscano rinnovato anche per il 2020) oppure unitamente ad azioni di supporto a processi espansivi delle aziende (come nel 2018 per il Molise), quindi, si tratta di interventi tesi a prevenire potenziali focolai di crisi secondo un approccio proattivo e non difensivo.

⁹¹ Hijzen A., Venn D., *The Role of Short-Time work Schemes during the 2008-09 Recession*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, no. 115, OECD Publishing, 2011. Le valutazioni di impatto rilevate dagli autori vengono confermate anche in: Hijzen A., Martin S., *The role of short-time work schemes during the global financial crisis and early recovery: a cross-country analysis*, IZA Journal of Labor Policy 2013 2:5.

⁹² Hijzen A., Martin S., 2013, pag. 28, traduzione a cura dell'autore.

⁹³ Cfr. Metis GmbH, *Evaluation of the reaction of the ESF to the economic and financial crisis*, Bruxelles, 2012, in cui vengono riportate in sintesi le conclusioni di una serie di studi valutativi sulle politiche del lavoro e di inclusione sociale, in termini di impatto a breve e lungo termine e quali indicazioni sono emerse in supporto agli Stati membri (pp. 70-71). Si tratta di risultati di meta-valutazioni cioè di analisi su studi. In questo caso si riportano le evidenze in merito al legame tra interventi di *Short Time Work* e formazione.

Il Veneto negli anni ha lavorato nella modellizzazione degli interventi ed ha esternalizzato la regia e gestione delle crisi aziendali all'Agencia in house Veneto Lavoro. In precedenza, Veneto Lavoro realizzava attività di monitoraggio e accompagnamento dei tavoli di crisi, ora il modello di gestione prevede fasi specifiche di intervento e anche percorsi personalizzati di innovazione e di riorganizzazione anche per la riqualificazione del capitale umano. Infatti, sempre nella logica di circoscrivere la regia di questi interventi, in quest'anno particolare di crisi pandemica, la Regione ha emanato un avviso dedicato a supportare il costo del lavoro di aziende con lavoratori sospesi, in questo caso si tratta di un avviso non riconducibile alla formazione continua, ma supporta finanziariamente i lavoratori. Inoltre, si deve sottolineare che la Regione Veneto appare circoscrivere chiaramente le strategie mediante avvisi di integrazione tra diversi strumenti (servizi per il lavoro, formazione e incentivi) di reimpiego e per la promozione del lavoro autonomo; allo stesso tempo mediante attività di formazione continua funzionale al rilancio di settori specifici, affiancando anche la proattività e non solo misure difensive. In quest'ultimo caso si fa riferimento all'avviso sul turismo e sull'agricoltura, oppure per la costruzione di storytelling di eccellenze, anche piccole, mediante atelier e botteghe di impresa e itinerari di scoperta dei patrimoni d'impresa.

L'Emilia-Romagna ha formulato due avvisi a maggio 2017 e a gennaio 2019 per aziende dimensionalmente più grandi (con 50 e più dipendenti), mantenendoli sempre aperti con la formula del *just in time* e sono stati prorogati più volte per consentire l'accesso alle risorse, fino alla conclusione nel 2020. Questi avvisi costituiscono la strategia regionale per rispondere a situazioni di crisi non ordinarie per il territorio e che possono avere un impatto molto forte sulla base occupazionale di particolari cluster aziendali. Lo scopo è quello di evitare la perdita del posto di lavoro, da un lato attraverso l'attuazione di programmi di ristrutturazione e/o riorganizzazione, che escludano esuberanti, dall'altro potenziando al massimo l'occupabilità di lavoratori già posti in mobilità, tramite misure straordinarie per far fronte a crisi che si concluderanno con procedure di licenziamento collettivo, sulla base di accordi tra le parti e condivisi in sede istituzionale. In quest'ultimo caso si favorisce il modello di intervento individualizzato, composto da un mix di servizi di supporto.

La strategia dell'individualizzazione nell'accompagnare le transizioni lavoro-lavoro è diventata piuttosto diffusa e con la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), probabilmente, sarà strutturale. Nel 2019 essa era adottata anche dalla Puglia mediante voucher formativi individuali per lavoratori sospesi; in Liguria ai voucher formativi si affiancavano altri servizi per il lavoro in base alla profilazione.

Nel 2020 il Lazio offre misure integrate di servizi per il lavoro e percorsi formativi modulabili in base alle esigenze. Il Piemonte rinnova lo strumento del "buono servizi lavoro" anche per il 2020 mediante una direttiva pluriennale, con un avviso ampio e con risorse importanti (5 milioni) per elevare l'occupabilità di diverse categorie deboli come giovani, disoccupati, percettori di reddito di cittadinanza attivabili al lavoro e lavoratori sospesi di aziende in crisi con esuberanti. La Lombardia e il Veneto mantengono avvisi già presenti negli anni precedenti, dove la prima Regione continua l'attuazione del modello dotale e, in maniera similare, in Veneto ove la fase di ricollocazione viene particolarmente seguita, con un mix di servizi calibrati ad hoc, prevedendo un esito finalizzato sia al reimpiego in un nuovo lavoro

dipendente, sia verso l'autoimprenditorialità.

In genere, la via dell'individualizzazione viene seguita laddove la crisi ha nei fatti sancito la perdita del posto di lavoro e l'azione è, pertanto, tesa a un ricollocamento del singolo nel mercato. Nel caso di crisi il cui esito è incerto, la strategia è, invece, quella di rafforzare la capacità di rilanciarsi sul mercato da parte delle imprese e il modello di supporto è basato sul finanziamento di piani aziendali che abbiano una forte definizione e strutturazione degli obiettivi e con la necessaria presenza, pertanto, di un accordo tra le parti sociali. Nel periodo pandemico tali strategie sembrano diffondersi ulteriormente potenziando l'e-learning e i servizi di consulenza on line unitamente a sostegni finanziari dedicati in maniera mirata ad aziende colpite duramente dalla crisi sanitaria e accompagnate dalla formazione sui nuovi protocolli di sicurezza sanitaria. La Liguria nel 2019 proponeva anch'essa tale schema sopra descritto mediante due avvisi: il primo, sperimentale, rivolto a lavoratori già licenziati, quindi, disoccupati o sospesi in cassaintegrazione (CIGS), offrendo servizi per il lavoro modulabili ma combinando anche percorsi per l'autoimprenditorialità; il secondo, invece, era soprattutto rivolto alle aziende per la formulazione di piani formativi collegati a interventi di riconversione e ristrutturazione aziendale con particolare attenzione alle aziende colpite dal crollo del viadotto Polcevera. Nel 2020, invece, la regione Liguria ha aperto un avviso dedicato al sostegno del personale della scuola e della ristorazione scolastica mediante dei bonus di sostegno al reddito, vincolati alla partecipazione formativa (voucher formativi) per l'aggiornamento delle competenze sui temi della sicurezza (sanitaria) nelle scuole.

Procedure di accesso agli avvisi e di gestione finanziaria

Quasi la totalità delle Amministrazioni adotta la modalità di gestione degli avvisi "a sportello" o "just in time", modalità diffusa per la formazione continua. Essa consente di prefigurare tempi certi e più tempestivi per rispondere alle emergenze aziendali. Anche la calendarizzazione delle scadenze costituisce una modalità di accesso vicina alle formule organizzative dello "sportello" e del "just in time" e tali modalità si collegano alla necessità di dare un più lungo orizzonte temporale degli avvisi e nella ripartizione finanziaria calcolata spesso attraverso i residui dell'annualità precedente e le nuove risorse da impegnare. Quest'ultimo aspetto è legato necessariamente alla numerosità delle richieste pervenute, al livello di efficienza degli enti territoriali accreditati che realizzano le attività ma anche all'efficienza dell'AdG e alla semplificazione procedurale amministrativa e rendicontuale. Inoltre, nella gran parte degli avvisi si adottano Unità di Costo Standard, soluzione entrata a regime da qualche anno anche grazie ai regolamenti europei e ad analisi (retrospettive) svolte dalle Autorità di Gestione (AdG) sulle voci di costo di analoghe operazioni finanziate in passato.

Profilazione e risorse a processo e a risultato

Gli avvisi rivolti in particolare alle aziende seguono solitamente le procedure normate a livello nazionale e regionale per l'avvio formale della messa in stato di crisi e conseguente accesso agli ammortizzatori sociali. Queste procedure, normalmente, avvengono in base alla concertazione tra azienda e sindacati sotto la regia dell'Amministrazione centrale e/o

regionale in base all'estensione dell'unità produttiva su più territori regionali oppure localizzata in un territorio regionale. L'accordo sindacale e il piano di intervento concertato costituiscono la condizione necessaria per accedere ai finanziamenti pubblici per le politiche attive. La chiarezza e il livello di dettaglio del piano di interventi concordato tra le parti sono fondamentali per comprendere la consapevolezza sulla gravità della crisi su cui si intende intervenire. Tali elementi costituiscono la profilazione aziendale sulla base della quale vengono modulate la portata e le caratteristiche degli interventi: ristrutturazione e riorganizzazione aziendale; supporto alla (ri)conversione della produzione o di parte di essa; focalizzazione sulle previsioni di esuberi per cui sospensione prima di giungere al licenziamento. Sono le stesse norme in materia di crisi aziendale che cercano di modulare il livello di gravità della stessa in maniera che si possano contrastare i rischi di disoccupazione e ad esse si aggiungono quelle emanate durante l'emergenza pandemica che hanno bloccato le procedure di licenziamento e ampliato la possibilità di accedere a sospensioni delle attività lavorative. Agli esempi degli avvisi emiliano romagnoli sopra richiamati si affianca quello Veneto di maggio 2020 "Percorsi di reimpiego per lavoratori a rischio di disoccupazione - Modalità a sportello – Anno 2020" e richiama, inoltre, quello ligure sperimentale del 2019 e quello lombardo delle "azioni di rete per il lavoro"⁹⁴. Queste iniziative si rivolgono anche a piccoli gruppi di lavoratori in fuoriuscita o già usciti dall'azienda o appartenenti ad una filiera/indotto o settore. In questo caso, oltre all'accordo sindacale, è prevista la profilazione individuale che stabilisce: il grado di "distanza-vicinanza" al mercato del lavoro dei lavoratori coinvolti; la modulazione dell'intensità finanziaria dell'aiuto; quindi, l'importo massimo di risorse consentito per ciascun lavoratore e in sede di colloquio individuale, solitamente, si stabilisce il piano individuale di misure di politica attiva. Anche gli avvisi precedenti (2019) del Veneto⁹⁵ e dell'Umbria⁹⁶ stabilivano per singolo destinatario gli importi massimi di aiuto concessi in base al sistema di profilazione. Questa modalità di stratificare il target dei lavoratori permette di legare eventuali altre misure, come è il caso della nuova integrazione di incentivi all'assunzione nella IV fase della dote in Lombardia. Si assegna l'aiuto al singolo, si limitava il regime di aiuti di Stato che in questo periodo pandemico rimane, comunque, sospeso e si dosa il finanziamento pubblico corrisposto in base alla tipologia del contratto stipulato; inoltre, ne consegue il livello di premialità da riconoscere all'agenzia per il lavoro a risultato ottenuto. Contestualmente, spesso, è previsto un riconoscimento delle risorse "a processo" con limiti di importo e, soprattutto in alcune azioni formative presumibilmente più importanti, si applica il riconoscimento "a costi reali", come era nel 2019 per l'"Area di crisi complessa Terni-Narni" in Umbria. Oppure come per l'avviso del Piemonte si prevedeva un "budget ad operatore" su range prestabiliti ma legati al territorio di intervento.

Infine, gli avvisi con contributi finanziari alle imprese e ai lavoratori autonomi vengono mirati talvolta a settori produttivi che stanno particolarmente soffrendo nel periodo pandemico come il settore turistico, quello culturale o altre attività prettamente stagionali

⁹⁴ DGR n. X/6686 del 9.06.2017 e della D.G.R. n. XI/677 del 24.10.2018

⁹⁵ DGR n. 1680 del 12/11/2018 "Percorsi di reimpiego per lavoratori a rischio di disoccupazione

⁹⁶ Determinazione dirigenziale 9 febbraio 2018, n. 1315

dell'agroalimentare o della ristorazione (es. Lazio, Veneto e Valle d'Aosta); il sostegno finanziario viene modulato in base al fatturato aziendale o, nel caso dei lavoratori autonomi, al gap di reddito in rapporto a quello dell'anno precedente (2019).

Il design degli interventi

Negli avvisi delle Regioni Toscana, Abruzzo, Lazio, Basilicata e nel 2019 in quelli della Puglia, della Liguria e della P.A. di Bolzano si prevedono quasi esclusivamente azioni formative: non percorsi brevi, di manutenzione delle competenze come negli interventi standard di formazione continua, ma attività di medio-lunga durata, quindi di riqualificazione e professionalizzanti, con il riconoscimento della qualifica o di un attestato di competenza. Gli strumenti dei voucher formativi individuali e dei cataloghi vengono utilizzati per gli avvisi delle Regioni Abruzzo e Liguria. Le altre Regioni (Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio, PA di Trento e nel 2019 Umbria) integrano più azioni, modulano servizi per il lavoro e diverse tipologie di attività formative e solitamente con opportunità di giungere a qualifica o ad attestato di competenza. Il Veneto, la Liguria, la Lombardia, e l'avviso umbro del 2019 integrano, inoltre, incentivi per l'assunzione nelle situazioni particolarmente critiche. Si tratta di un mix di misure modulate da un sistema di accoglienza e patti di servizio iniziali stipulati dai servizi pubblici per l'impiego (Emilia-Romagna, Liguria, PA di Trento e Lazio) o dalla rete di agenzie private territoriali (Lombardia e Veneto) che prendono in carico i lavoratori e/o l'azienda/e. Mediante il sistema di profilazione e considerato il budget massimo, i costi standard e le scelte fatte dai singoli destinatari, si definisce il mix di interventi di politica attiva che, in taluni casi, sono obbligatori e legati agli ammortizzatori sociali. Si propongono attività di orientamento, accompagnamento al lavoro e formazione soprattutto tecnica e professionalizzante e talvolta si affiancano formule incentivanti per l'assunzione. La Regione Lombardia applica il sistema dotale (Dote Unica Lavoro) previsto per i disoccupati, in questo caso essa modula la dote finanziaria anche per i lavoratori sospesi individualizzando gli interventi; con alcune necessarie differenze, tale approccio viene adottato anche nell'altro avviso rivolto alle aziende (Azioni di rete per il lavoro). Una simile filosofia di intervento, basata su network territoriale e individualizzazione, è adottata anche dall'avviso del Veneto⁹⁷, poiché entrambi prevedono percorsi mirati all'autoimprenditorialità e al lavoro autonomo. Un aspetto, invece, che contraddistingue la regione Emilia-Romagna è la messa a disposizione del Sistema Regionale di Formalizzazione delle Competenze (SFRC) per il riconoscimento delle attività informali e non formali e, in particolare, per la certificazione dei tirocini extracurricolari.

Il ruolo delle parti sociali

Le parti sociali hanno un ruolo importante quali propulsori di talune iniziative in rappresentanza dei contesti sociali di riferimento; in generale, le norme regionali in materia di lavoro ed education prevedono la consultazione degli attori sociali del territorio che, spesso, è istituzionalizzata in tavoli o organismi interistituzionali, anche su programmazioni pluriennali di misure e sulle intensità finanziarie. Alcune iniziative sono esito o, comunque,

⁹⁷ DGR n. 1680 del 12/11/2018 "Percorsi di reimpiego per lavoratori a rischio di disoccupazione"

sono collegate ad accordi regionali/territoriali stipulati con gli attori chiave del territorio. Sul versante di specifiche unità produttive, la presenza dell'accordo tra l'azienda e il sindacato è condizione per poter partecipare alla gran parte degli avvisi sulle crisi. Non si tratta di un mero aspetto formale, ma la valenza delle relazioni industriali assegna anche "sostanza" all'accordo sancito, in quanto vengono definite le finalità, il perimetro degli interventi se non gli interventi stessi: riorganizzazione, ristrutturazione, riqualificazione e/o gestione esuberi, definizione del design degli interventi da implementare a seconda degli specifici comparti aziendali e/o delle caratteristiche tecnico-professionali dei gruppi di lavoratori coinvolti (riqualificazione, riconversione, ricerca attiva del lavoro, accompagnamento al (re)inserimento in altre aziende). In questo modo la qualità delle relazioni industriali decentrate e la contestuale richiesta da parte degli avvisi di interventi individualizzati sembrano salvaguardare le scelte dell'organizzazione, unitamente a quelle individuali, nell'affrontare eventuali processi di transizione lavoro-lavoro. Anche in questo periodo di emergenza sanitaria la necessità di condivisione tra le parti sociali è una sorta di assicurazione della risposta pubblica al fabbisogno di intervento.

Le risorse finanziarie

Come già evidenziato, nel periodo gennaio-dicembre 2020 gli avvisi regionali finanziati per contrastare le crisi aziendali/territoriali, applicando una classificazione (necessariamente) allargata, risultano circa 34 (15%): quasi 300 milioni di euro sono a cura delle regioni meno sviluppate (LD); 200 milioni di euro delle regioni più sviluppate (MD) e 27 milioni di euro di quelle in transizione. Si tratta, complessivamente, di circa 525 milioni di euro, programmati su più anni. Secondo l'accezione classificatoria più ristretta agli avvisi rivolti a lavoratori sospesi con ammortizzatori sociali, si giungerebbe a quasi la metà della cifra complessiva e di questi 80/85 milioni sul solo 2020. Perimetrando le risorse finanziarie ai 14 avvisi con azioni di formazione continua si avrebbe una quota complessiva di 138 milioni di euro, approssimativamente minore rispetto al 2019, attorno ai 60 milioni di euro, e nel 2020 si avvicina ai 30/40 milioni di euro. La distribuzione delle risorse finanziarie segue modalità diverse e negli anni cerca di sommare le risorse residue. L'esempio emblematico riguarda gli avvisi della Regione Lombardia poiché raccolgono una larga parte delle risorse finanziarie ma, soprattutto, coprono l'intera programmazione del FSE: le diverse fasi del sistema della dote unica sono state pianificate già dal 2016 e si è giunti alla III e IV fase per il periodo 2019-2021 con un importo complessivo di 100 milioni di euro, recentemente prorogato al 2022 ampliando i destinatari ai lavoratori autonomi.

Capitolo 6 - Il Fondo sociale europeo a sostegno dell'innovazione

Il capitolo esamina gli avvisi emanati dalle Autorità di Gestione (AdG) che prefigurano ambiti di intervento di innovatività socioeconomica, produttiva, organizzativa, tematica e settoriale. L'analisi qualitativa mette in evidenza l'estensione territoriale e numerica di taluni interventi ma, allo stesso tempo, pone attenzione anche a singole specificità rilevate. Pertanto, nella prima parte, si descrivono gli avvisi che insistono sull'accelerazione impressa alle soluzioni organizzative di lavoro a distanza, quali risposte alle limitazioni degli spostamenti per la pandemia, attraverso lo *smart working*. Nei paragrafi successivi, invece, si focalizza l'attenzione sulla formazione dei lavoratori, quale veicolo per implementare altre forme di innovatività nel contesto territoriale e produttivo di riferimento.

6.1 Lo *smart working* prima e dopo il lockdown

Una delle innovazioni organizzative del lavoro, avviata già da alcuni anni, ma che ha visto una decisa accelerazione a partire dalla crisi dovuta alla pandemia, riguarda l'estensione dello *smart working*. Si tratta di una delle diverse dimensioni che connota i processi di flessibilizzazione dell'organizzazione del lavoro ma che porta con sé diverse implicazioni su altri piani, in particolare, nella ridefinizione dell'identità del lavoro, nel potenziamento delle infrastrutture tecnologiche a vari livelli e nel vissuto sociale ed economico dei lavoratori coinvolti. Le stesse politiche europee e nazionali stanno cercando di accompagnare tali processi attraverso programmi e finanziamenti che supportino, specie per le piccole e medie imprese, i costi dei cambiamenti impressi dalle crisi e dalla globalizzazione⁹⁸.

Come evidenziato da numerosi studiosi, tra cui De Masi (2020), un clima perdurante di cultura del lavoro spesso "conservativa" ha impedito a lungo il superamento della tradizionale organizzazione del lavoro di tipo tayloristico, quasi che vi fosse una sorta di concezione del lavoro "devota a Taylor", sopravvissuta ed evoluta in diverse forme nel tempo, soprattutto, nel campo di alcuni neo-servizi alla persona, nella distribuzione, nella logistica, nei trasporti di merce, oltre che in alcune industrie tradizionali, anche a seguito dell'implementazione progressiva di sistemi di programmazione e controllo del lavoro basati su tecnologie avanzate, come l'intelligenza artificiale. In questa direzione lo *smart working* o lavoro agile presenta un grande potenziale di mutamento economico e socio-culturale, dando luogo alla rivoluzione del lavoro intelligente⁹⁹. L'introduzione di un fattore estraneo alla dimensione socio-lavorativa, come la pandemia che, sta comportando, dunque, una trasformazione rapida dei processi organizzativi del lavoro, non solo negli uffici o nei luoghi di lavoro classici, trasformazione che in minima parte era stata introdotta già con l'avvio, seppure in misura residuale, dell'istituto del telelavoro (attivo per alcuni lavoratori sulla base di criteri stringenti specifici).

Dunque, il lavoro agile è diventato una "necessità" di natura strategica durante il periodo

⁹⁸ Il riferimento va innanzitutto al Fondo Nuove Competenze, approfondito nel paragrafo 1.2, e ancora prima alle iniziative connesse a Industria 4.0 che hanno ricadute anche sul piano organizzativo del lavoro

⁹⁹Domenico De Masi, *Smart working: la rivoluzione del lavoro intelligente*, Marsilio Editore, 2020

emergenziale, tanto che è stato inserito all'interno dei piani di politica sanitaria al fine di contenere il contagio virale nell'area europea ed è stato richiamato più volte nell'ambito delle iniziative promosse dalla Commissione Europea con lo scopo di implementare linee di assistenza ai lavoratori e alle imprese.

Nel periodo considerato, biennio 2020-2021, lo *smart working* in termini di ricaduta è rientrato, pertanto, in modo significativo, nelle iniziative finanziate dalle Regioni attraverso i Fondi europei (non unicamente FSE), sia in una prospettiva strategica di medio lungo periodo, sia come risposta emergenziale per supportare al momento la continuità produttiva di molti settori. In alcuni casi l'implementazione dello *smart working* si è accompagnato a politiche di conciliazione vita lavoro e per molti aspetti la stessa misura va considerata come parte integrante di tali politiche. Prima dell'esplosione della pandemia il ricorso al lavoro da remoto in Italia, a differenza di altri Paesi, riguardava una quota relativamente esigua del lavoro dipendente, 2.458.210 occupati (pari all'11%)¹⁰⁰, in prevalenza nel settore privato. Con l'emergenza Covid19 l'introduzione delle regole sul distanziamento sociale ha reso poco utilizzabili e, per molti aspetti obsoleti, gli spazi aziendali non in grado di ospitare, contemporaneamente, i lavoratori. La scelta del lavoro da remoto, laddove compatibile, è diventata, nel privato come nel pubblico, una necessità per non bloccare la produzione e l'erogazione dei servizi. INAPP stima che nel periodo più restrittivo del *lockdown* gli *smart workers* nel 2020 siano stati mediamente intorno ai 9 milioni (8.890.481¹⁰¹), il 39,8% sul totale degli occupati, e nel 2021 essi siano risultati 7.262.999 pari al 32,5% del totale degli occupati. Si è trattato, nei fatti, del più esteso esperimento di natura socio-organizzativa nel mondo del lavoro che ha finito per ibridare, in molti comparti in modo irreversibile, i modelli organizzativi, nonostante si assista a tentativi di "ripristinare" alcune condizioni pre-pandemia anche con il fine di individuare un nuovo equilibrio tra nuovo e vecchio paradigma, in grado di non compromettere i vecchi "ecosistemi" di economia e società urbana e sub-urbana e, allo stesso tempo, di non soffocare i nuovi ecosistemi emergenti.

In questa direzione sembrano procedere i nuovi contratti collettivi di lavoro, in cui, pur affermandosi la centralità del lavoro in presenza, specie in ambito pubblico, si apre in modo significativo a quote rilevanti di lavoro agile. Si tratta di una sfida importante per le parti sociali rappresentative dell'interesse collettivo nel pubblico e nel privato, dal cui tasso di consapevolezza e coraggio innovativo potrà dipendere una parte importante del processo di riorganizzazione del lavoro nei vari contesti, in ottica più digitale ed efficiente.

Come noto, l'esperienza dello *smart working* nel periodo pandemico si è caratterizzata per l'implementazione di procedure semplificate che hanno consentito ai datori di lavoro di

¹⁰⁰ La stima è contenuta in *Il lavoro da remoto: le modalità attuative, gli strumenti e il punto di vista dei lavoratori*, InappPolicyBrief, n.26 gennaio, su dati indagine INAPP-PLUS del 2021. Una ulteriore stima si riferisce all'anno 2019 ed è stata formulata dall'Osservatorio Smart Working del Politecnico di Milano, sulla base di una *survey* che ha coinvolto un campione di 1.000 lavoratori italiani dipendenti di imprese con oltre 10 addetti (al netto dei lavoratori pubblici e dei lavoratori autonomi)

¹⁰¹ Il dato INAPP è in linea con quanto stimato in un precedente lavoro da Cgil e dalla Fondazione Di Vittorio, a seguito di una indagine online su 6.170 lavoratori, realizzata a maggio 2020: in questo caso la stima era poco al di sopra degli 8 milioni.

decidere unilateralmente le modalità e gli ambiti di applicazione del lavoro agile¹⁰². Nel settore pubblico attraverso interventi normativi e regolamentativi, soprattutto da parte del Ministro della Pubblica Amministrazione¹⁰³, si è ritornati in parte a procedure esperite in passato, in particolare basate su quanto disposto dalla legge n. 81 del 2017¹⁰⁴ che prevede l'accordo individuale con il singolo lavoratore come condizione per ricorrere al lavoro agile. Nel 2022 tale procedura sarà integrata all'interno dei contratti collettivi anche al fine di intervenire sul diritto alla disconnessione per assicurare il necessario bilanciamento tra il bisogno di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, con particolare riferimento alle donne lavoratrici sulle quali gravano ancora, troppo spesso in esclusiva, i carichi di familiari e di cura e le esigenze produttive dell'impresa. Nei contratti vengono definite anche le percentuali di ricorso allo *smart working* che tendenzialmente potranno anche superare il 50%.

In prospettiva sarà interessante osservare come la de-standardizzazione oraria possa costituire un vero e proprio strumento di competitività e produttività aziendale, purché non si traduca in un semplicistico prolungamento degli orari di lavoro e in una trasformazione dei contesti familiari in meri ambienti di lavoro. Allo stesso tempo, occorrerà monitorare come l'adozione di modelli di organizzazione del lavoro *family friendly* possa agevolare la ricerca di un migliore equilibrio vita-lavoro da parte delle lavoratrici e dei lavoratori delle imprese, facilitando, ad esempio, la gestione della maternità e di tutte le altre fasi della vita caratterizzate da più pressanti esigenze di cura nei confronti di figli e altri familiari bisognosi di assistenza.

6.2 Alcuni avvisi FSE a supporto dello smart working

Il campo di osservazione sullo *smart working* è stato confinato all'interno di quegli avvisi regionali che nel 2020 hanno finanziato la formazione continua.

Da una prima analisi, si conferma la natura emergenziale della sua introduzione in molti ambienti lavorativi sia pubblici che privati. Il contrasto alla pandemia da Covid 19 ha

¹⁰² L'avvio dei processi di semplificazione del lavoro agile è definito a partire dal D.P.C.M. 1° marzo 2020 "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da CO-VID-19", che stabilisce la possibilità per ogni datore di lavoro di applicare ad ogni rapporto di lavoro subordinato, per la durata dello stato di emergenza, la modalità di lavoro agile, disciplinata dagli art. 18 e 23 della l. 23 maggio 2017 n. 81, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti (cfr. nota 76). Va inoltre aggiunto che, con il DL n. 24 del 24 marzo 2022, per il settore privato, vi è stata una proroga fino al 30 giugno 2022 per il lavoro agile semplificato che può essere svolto senza accordo individuale tra azienda e lavoratore privato.

¹⁰³ A partire dal Decreto 8 ottobre 2021, *Modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni* e dalla Circolare congiunta tra Ministero del Lavoro della Pubblica Amministrazione a cui è seguita la Circolare congiunta tra Ministero del Lavoro e Politiche Sociali e Ministero della Pubblica Amministrazione del 5 gennaio 2022 che le caratteristiche e le modalità di svolgimento del lavoro agile sia in ambito della Pubblica Amministrazione che nei contesti di lavoro privati.

¹⁰⁴ La legge 81/2017 si limita a fissare alcuni principi fondamentali del lavoro agile, considerato come una modalità di esecuzione del lavoro subordinato, caratterizzato dall'assenza di vincoli di orario e spaziali e svolta in alternanza in azienda o uffici - dunque non necessariamente da casa come in precedenti formulazioni del telelavoro - con l'ausilio di *device*, messi a disposizione dal datore di lavoro e la garanzia del trattamento economico e normativo pari a quello dei lavoratori che svolgono la stessa mansione in azienda. Lo strumento implica una flessibilità organizzativa e il lavoro viene valutato sul raggiungimento degli obiettivi fissati per ogni singolo lavoratore.

ridisegnato in parte la progettualità generale dei bandi che riguardano il lavoro e la formazione, declinando l'adozione di misure specifiche a vantaggio di una larga platea di lavoratori (molti di più dei cosiddetti tradizionali "telelavoristi") e ridefinendo in molti casi obiettivi strategici e operativi che erano stati pianificati. Nel complesso sono stati individuati e analizzati 12 avvisi emanati da 4 Regioni; la loro relativa esiguità, tuttavia, non tradisce la bontà innovativa dei loro contenuti, che presentano, nella maggior parte dei casi, peculiarità e originalità progettuali. Come nelle aspettative, essi si collocano quasi tutti all'interno dell'Obiettivo tematico 8 (Promuovere l'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori) e, quindi, dell'Asse 1 - Occupazione (2 soli casi in Asse 3 - Istruzione e Formazione), quasi a voler esplicitare la loro natura fondamentale "lavorativa e operativa", anche se viene spesso sottolineata l'importanza della leva formativa a preparazione dei futuri "*smart workers*".

La situazione pandemica ha indotto i decisori politici regionali a formulare avvisi che manifestassero intenzioni di aiuto e di supporto alle famiglie, soprattutto con figli piccoli, nella direzione di un welfare che, attraverso l'introduzione di un nuovo modello innovativo e organizzativo, tenda a sostenere queste ultime, nelle rispettive e distinte dimensioni di conciliazione vita-lavoro. I titoli di alcuni bandi, tra cui uno del Lazio e uno della Puglia, riflettono apertamente questo obiettivo. Interessanti risultano essere altri 2 casi, uno sempre della Regione Puglia e uno del Molise: nel primo vengono enucleati come attori del cambiamento anche gli Enti Bilaterali, i quali avevano il compito di formare, anche a distanza, i futuri lavoratori agili; nel caso dell'unico bando delle Regioni TR a riguardo di tale tematica, la Regione Molise ha voluto sottolineare, invece, l'importanza delle politiche aziendali contro le discriminazioni di genere, dedicando il suo avviso esclusivamente al lavoro femminile, un caso esemplare nel tentativo di facilitare essenzialmente le donne che, spesso, hanno un doppio ruolo come lavoratrici e come responsabili di cura di altri familiari. In questa direzione il rischio può essere, tuttavia, quello di "legittimare" una situazione di evidente squilibrio nei carichi di lavoro tra ambiente professionale e quello familiare.

Per quanto riguarda le finalità che i bandi tendono ad ottenere, la messa a punto e l'adozione di piani aziendali strutturati di *smart working* rappresentano, nella maggior parte dei casi esaminati, gli obiettivi maggiormente indicati. È per questo motivo che, ad esempio, la Lombardia e il Friuli, progettano una riqualificazione del personale, a riguardo, attraverso l'avvio e il monitoraggio di progetti sperimentali/pilota nei quali viene verificato, passo dopo passo, ogni singolo risultato delle varie fasi dei programmi ivi contenuti. Nei piani rimane fondamentale anche l'aspetto che inerisce l'acquisizione della strumentazione informatica e tecnologica; questa prospettiva è sottolineata in particolar modo negli avvisi di Lombardia, Lazio e Molise. La Puglia e il Friuli Venezia-Giulia dedicano una particolare attenzione al lavoro agile come una forma accentuata di flessibilizzazione degli orari, che non deve, comunque, andare a detrimento della efficienza produttiva e del benessere soggettivo dei lavoratori. Sempre la Puglia individua come modalità di promozione dello *smart working* una serie di strumenti ad ampio respiro di coinvolgimento delle varie tipologie di utenza: alla stampa e alla diffusione di opuscoli si accompagna l'attivazione di sportelli informativi e attività varie di animazione.

Le linee di attività si sostanziano, principalmente, in azioni finanziabili a supporto dello

smart working per alleggerire, appunto, il vincolo della localizzazione della prestazione lavorativa. In Lombardia il finanziamento si declina, ad esempio, nella erogazione di voucher che non solo coinvolgono i lavoratori delle varie fasce di reddito e di responsabilità, ma anche, unico caso individuato tra i 12 avvisi esaminati, i manager.

Il gruppo di soggetti ai quali gli avvisi si rivolgono è rappresentato, generalmente, da imprese che hanno le rispettive sedi operative nelle Regioni che emanano il bando, le cui PMI delineano una parte importante di esse, come nei 2 casi, ad esempio, del Molise e della Puglia. Nel bando del Friuli Venezia-Giulia sono coinvolti anche i lavoratori autonomi (e quelli con partita Iva), e in alcune realtà anche i consorzi e le cooperative. In Molise le lavoratrici, a cui è rivolto il bando appartengono a tutte le tipologie contrattuali: tempo indeterminato, tempo determinato, tempo pieno e tempo parziale.

6.3 Altri sostegni formativi all'innovazione

L'ossatura del sistema economico italiano, dotato nei comparti più competitivi di un'alta propensione organizzativa, imprenditoriale e auto imprenditoriale, si trova ora a doversi confrontare con le continue trasformazioni sociali ed economiche ed è chiamato anche a misurarsi con gli effetti della globalizzazione, i mutamenti culturali e ambientali, le evoluzioni tecno scientifiche e, negli ultimi tempi, le emergenze pandemiche o belliche. Tali sfide sono rese ancora più difficoltose, poiché le PMI costituiscono più del 90% del sistema produttivo italiano. Come più volte osservato, la frammentazione imprenditoriale rappresenta da una parte un punto di forza, dall'altra un limite soprattutto rispetto alle sfide della globalizzazione. Il superamento di tale ostacolo si riscontra, spesso, nella capacità dei settori di integrarsi anche attraverso il supporto di innovazioni di diverso tipo, in cui si richiedono più efficienti sinergie di sistema e una collaborazione tra gli attori sociali coinvolti: imprese, professionisti, istituti scolastici, organismi formativi, università, centri di ricerca, istituzioni, ecc.. I nuovi paradigmi tecnologici e le crisi imprevedibili del tipo "cigno nero"¹⁰⁵, tornate di attualità, rendono sempre più presente e pressante il bisogno di nuove e più efficaci strategie tra i modelli di sviluppo tradizionale e le nuove frontiere produttive richieste dal mercato globale.

L'uso sempre più massivo delle tecnologie "più intelligenti" nei luoghi di lavoro ha portato a un'inevitabile richiesta di nuove competenze digitali e non solo, a tutti i livelli di complessità, dalle competenze specialistiche finalizzate allo sviluppo di programmi, applicazioni, software e gestione delle reti, a competenze più generali legate all'utilizzo di tali tecnologie, oltre a competenze complementari come la capacità di elaborare informazioni complesse, l'autonomia, la capacità di risolvere problemi e la capacità di comunicare e di relazionarsi con modalità inclusive.

Il mutamento del paradigma industriale, in una visione in cui il lavoro è delegato sempre più alla tecnologia e all'introduzione dei processi produttivi dell'intelligenza artificiale e ai processi di *learning to learn* dei sistemi tecnologici, che interessano sia i modelli di produzione che i modelli di business, impone. Inevitabilmente, un ripensamento generale delle condizioni di lavoro, che sono soggette a destrutturazione rispetto al passato, laddove

1.1 ¹⁰⁵ N.N. Taleb, Il cigno nero. Come l'improbabile governa la nostra vita, Il Saggiatore, Milano 2007

viene meno: l'unità di luogo-lavoro (vedi lavoro agile), l'unità di tempo-lavoro e l'unità di azione-lavoro (riduzione dell'orario di lavoro, settimana corta, destrutturazione del lavoro di gruppo ed esecuzione delle azioni di lavoro frammentate in luoghi distanti ma interconnessi).

In questo contesto, le nuove capacità organizzative nella produzione di beni e servizi divengono essenziali nelle strategie di mercato, così come i set di competenze necessarie per la strutturazione di nuovi profili professionali e il *re-skilling* dei "vecchi", basati sempre più su una polivalenza conoscitiva e di competenze di tipo realizzativo, gestionale, relazionale, ecc. La formazione continua è chiamata, pertanto, a rispondere secondo direttrici dettate da programmi quali Industria 4.0. o più di recente sostenendo le esigenze di transizioni declinate in varie dimensioni e che comprendono nei loro programmi di base l'implementazione di competenze digitali via via sempre più specialistiche, anche attraverso una significativa innovazione nei metodi formativi, specie rivolti agli adulti (sempre più formazione esperienziali, anche in forma simulata e virtuale).

Il "Quadro europeo di valutazione dell'innovazione 2019" conferma che l'Italia ha un tasso d'innovazione inferiore alla media UE e, per questo, è considerata un "innovatore moderato".¹⁰⁶ Tutte le regioni italiane mostrano dei miglioramenti dal 2011 in poi, anche se con un passo disomogeneo: tra le regioni a forte innovazione troviamo il Friuli Venezia Giulia che agisce da traino tra quelle a forte sviluppo, mentre le regioni a basso sviluppo presentano esperienze innovative sparse e frammentate soprattutto in Campania, Basilicata e Puglia anche se quest'ultima sta investendo sempre più in ambito tecnologico innovativo, in particolare nel settore aerospaziale, creando iniziative che connettono istruzione, formazione, università, centri di ricerca e tessuto produttivo.

Le Regioni e le Province Autonome stanno assumendo una consapevolezza profonda di questa evoluzione, anche in virtù dello stimolo svolto dal partenariato economico-sociale che sta spingendo la programmazione verso l'integrazione tra i sistemi di istruzione e formazione secondo una visione strategica in questo ambito, assegnando, seppure lentamente, un ruolo crescente alla formazione continua. Paradigmatico in questo senso è quanto si afferma nell'avviso pubblico per progetti di formazione strategica per "*Digital job*" e "*Green job*" pubblicato dalla Regione Toscana: "Il sistema della formazione continua si pone, dunque, in quest'ottica, quale strumento di servizio trasversale, agendo da collante tra il sistema di istruzione e il sistema economico locale, a sostegno delle filiere produttive attraverso un legame virtuoso tra attività produttive e territorio, tra sistema della formazione professionale, imprese e sistema di istruzione, tramite una co-progettazione ad alto contenuto collaborativo"¹⁰⁷.

Per progetti formativi finalizzati a implementare l'innovazione si intendono, nell'ambito degli avvisi analizzati, tutte quelle iniziative che prevedano la realizzazione di uno o più

¹⁰⁶ Fonte: *Quadro europeo di valutazione dell'innovazione 2019*

https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en (rilasciato nel giugno 2019, consultato a marzo 2020); Il Rapporto sull'Italia è disponibile on line: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/35898>

¹⁰⁷ Decreto dirigenziale 3096 del 26 febbraio 2020 Regione Toscana

percorsi di formazione continua attraverso azioni integrate in termini di fasi del progetto da finanziare e che comprendano, anche secondo una logica di filiera e sequenziale, attività di informazione, orientamento, formazione, *placement*, ecc., perseguendo, dove possibile, un approccio/percorso individualizzato che tenga conto delle caratteristiche dei singoli destinatari degli interventi e dello specifico fabbisogno di sostegno in relazione alla loro posizione sul mercato del lavoro e alle potenzialità di inserimento lavorativo esistenti.

In particolare, si intende evidenziare alcune esperienze maturate in ambito FSE finalizzate a promuovere e sostenere l'innovazione e la competitività dei sistemi socioeconomici regionali attraverso la qualificazione del capitale umano. L'ambito "Innovazione" è vasto e declinabile lungo molteplici direttrici (ad es. tecnologica, culturale, sociale). Si è però deciso di non circoscriverne i confini a priori, ma di sondare i contenuti degli avvisi per verificare se, e su quali piste, nei diversi territori regionali, il FSE stia sostenendo innovazione e competitività. Dalle analisi dei provvedimenti, si mette in evidenza come parte dei 62 Avvisi che comprendono la formazione continua preveda anche la modalità di svolgimento a distanza, in 28 casi, distribuiti soprattutto nel Nord del Paese ed in particolare in Veneto (7), Emilia-Romagna (6) e Friuli Venezia-Giulia (5) (tabella 6.1). La presenza di tale modalità, al di là delle specifiche esigenze dovute alla pandemia, si coniuga spesso alla presenza di regole, servizi e infrastrutture in grado di sostenerla ed è, pertanto, un indice di maturità di innovazione dell'offerta formativa su un dato territorio: non stupisce che tale modalità sia sostanzialmente prevista quasi esclusivamente in alcune aree del Paese.

L'integrazione tra la formazione continua con la filiera di innovazione legata all'impresa 4.0, all'introduzione dell'intelligenza artificiale e tecnologica della produzione e dell'organizzazione aziendale è presente in 13 avvisi, soprattutto in Friuli Venezia-Giulia (5), e anche in questo caso sono, comunque, concentrati nelle regioni cosiddette più sviluppate con 10 provvedimenti (tabella 6.2).

Su 62 avvisi, 21 sono quelli relativi alla filiera delle competenze digitali e, quindi, all'aggiornamento rivolto alle figure professionali che necessitano di una attivazione per una maggiore competitività dell'impresa, per adeguarsi alla richiesta del mercato del lavoro e della innovazione; tali avvisi sono concentrati per i 2/3 in Veneto (6), poi in Friuli Venezia Giulia (5) e in Toscana (3) (tabella 6.3).

Tabella 6.1 - Avvisi di formazione continua che prevedono formazione a distanza

REGIONI	FORMAZIONE A DISTANZA
BASILICATA	1
BOLZANO	1
EMILA ROMAGNA	6
FRIULI VENEZIA GIULIA	5
LAZIO	1
LIGURIA	1
LOMBARDIA	3
PIEMONTE	1
TOSCANA	2

VENETO	7
Totale complessivo	28

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Tabella 6.2 - Avvisi di formazione continua in supporto dell'implementazione di Industria 4.0

REGIONI	IMPRESA 4.0
BASILICATA	1
CAMPANIA	1
EMILA ROMAGNA	1
FRIULI VENEZIA GIULIA	5
LIGURIA	1
PUGLIA	1
TOSCANA	2
VENETO	1
Totale complessivo	13

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Tabella 6.3 - Avvisi di formazione continua sulle competenze digitali

REGIONI	COMPETENZE DIGITALI
BASILICATA	1
CAMPANIA	1
EMILA ROMAGNA	2
FRIULI VENEZIA GIULIA	5
LOMBARDIA	1
PUGLIA	1
R. A. VALLE D'AOSTA	1
TOSCANA	3
VENETO	6
Totale complessivo	21

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

6.4 Approfondimento qualitativo su specifici casi

Per quanto riguarda gli approfondimenti qualitativi e descrittivi effettuati sui singoli bandi, si è scelto, come criterio basilare, di verificare l'esistenza di una filiera "composita" caratterizzata da più tematiche centrate sull'innovazione. Vengono cioè analizzate le possibili interrelazioni tra la "Formazione Continua" e le altre 3 dimensioni tematiche sopra considerate: "le Competenze Digitali", "l'Industria 4.0" e la "Formazione a Distanza" come canale per l'apprendimento di dette tematiche.

In questa direzione si ipotizza che un modello di innovazione possa essere realizzato cercando di finanziare progetti integrati anche in grado di collegare queste dimensioni (tabella 6.4).

Nello specifico, si evidenzia come su un totale di 62 avvisi relativi alla FC, 18 presentino almeno due tematiche innovative (competenze digitali associate a formazione a distanza in 14 avvisi e associate al tema "Impresa 4.0" in altri 11) mentre le tre "innovazioni" associate sono presenti in 7 avvisi.

Relativamente a questi ultimi 7, la distribuzione tra le combinazioni possibili Asse 1, Obiettivo Tematico 8 (Occupazione) e Asse 3, Obiettivo Tematico 10 (Formazione) è, sostanzialmente, quasi paritaria a dimostrazione della trasversalità del concetto di innovazione.

Le Regioni che presentano tale combinazione dei temi appartengono tutte all'area di "alto sviluppo" (MD): Veneto, Emilia-Romagna, Toscana, ognuna con 1 solo Avviso, e il Friuli Venezia-Giulia in cui la combinazione è presente in ben 4 avvisi.

Nel dettaglio, l'avviso n. 1723 del 22 Ottobre 2018 dell'Emilia-Romagna, che ha avuto una proroga nel 2020 della data di scadenza anche a seguito della pandemia, ha un titolo evocativo "Azione di supporto dei processi di innovazione e sviluppo, L.R. n. 14/2014, nel quadro della promozione degli investimenti in Emilia-Romagna in attuazione della DGR 1277/2018" e ha l'obiettivo di ricollocare i lavoratori in situazioni di crisi. Ambiziose risultano le finalità del bando che intende valorizzare gli investimenti in grado di accelerare la diffusione di attività e competenze avanzate legate a Industria 4.0, in particolare negli ambiti di Big Data, *Internet of Things*, Intelligenza Artificiale, Realtà Virtuale e Aumentata. Per questo le linee di attività si dipanano in percorsi di formazione continua e azioni formative non corsuali finalizzate alla qualificazione e al rafforzamento delle competenze delle imprese.

Un altro avviso interessante è stato emanato dal Friuli Venezia-Giulia, il n. 2549, che ha avuto il suo avvio il 24 Marzo 2020. La finalizzazione dell'Avviso riflette l'importanza della acquisizione delle conoscenze digitali all'interno dei processi produttivi per il personale già occupato nel settore manifatturiero. I soggetti beneficiari, costituiti nella maggioranza dei casi da Associazioni Temporanee di Impresa, si prevede che svolgano attività formative atte a favorire la trasmissione di attitudini positive e di conoscenze relative all'introduzione delle tecnologie digitali tra il personale operativo di fabbrica, con specifico riferimento agli ambiti di sviluppo, progettazione e processo del prodotto, insieme alla sua manutenzione e

qualità. I soggetti destinatari di tale avviso sono costituiti da figure operaie, con esperienza nei processi produttivi e nelle tecnologie tradizionali e motivati ed interessati a un cambiamento culturale e tecnologico legato all'introduzione di macchine intelligenti e connesse.

Sempre nell'ambito dell'Asse 3 e dell'Obiettivo Tematico 10, l'Avviso n. 15094 del 30 Maggio 2020 della Regione Friuli Venezia Giulia rispecchia pienamente gli elevati standard di formazione rivolta alla innovazione. L'iniziativa "*Digital Industrial Innovation Manager*" intende realizzare un percorso di alta formazione. Il pacchetto formativo si rivolge a 20 lavoratori, opportunamente selezionati, provenienti da aziende del territorio regionale. Sempre in Friuli, l'avviso emanato con Decreto Dirigenziale n. 24903 del 14/12/2020, rimodulato negli obiettivi e rifinanziato sul versante economico per sopraggiunte esigenze dovute al lungo periodo di pandemia, prevede percorsi di formazione per il rafforzamento delle competenze e la riqualificazione dei lavoratori. Lo stesso Avviso è finalizzato appunto alla realizzazione di operazioni di carattere formativo a favore di lavoratori e imprenditori, allo sviluppo della competitività d'impresa, al riallineamento delle competenze, delle conoscenze e alla valorizzazione del capitale umano, in considerazione delle profonde trasformazioni in atto nei modelli organizzativi e di business, in uno scenario profondamente mutato a seguito del periodo di emergenza da COVID 19. Particolare attenzione viene riservata allo sviluppo dei temi dell'innovazione, della digitalizzazione, dell'economia circolare e dello sviluppo sostenibile. La tecnologia e il processo digitale, che hanno avuto una accelerazione nell'attuale fase di emergenza, potrebbero far scaturire nuove opportunità di sviluppo in grado di contrastare la fase di recessione prevista, limitandone l'impatto su occupazione, produzione e consumi.

Si allarga ora l'analisi a un paio di avvisi esemplificativi nei quali sono presenti almeno 2 temi strettamente legati alla formazione per l'innovazione rispetto alle tematiche analizzate (14 avvisi sui temi Competenze digitali e Formazione a distanza e 11 avvisi sui temi Competenze digitali e Impresa 4.0).

Il primo riguarda la Toscana, Decreto Dirigenziale n. 10462 emanato il 26 giugno 2018 con scadenza prorogata al 2020; dalla lettura di tale documento si evince un'attenzione particolare nei confronti delle varie dimensioni che attengono alla realtà della Industria 4.0. L'avviso pubblico, infatti, concede finanziamenti, prendendo a riferimento una specifica Legge Regionale¹⁰⁸, per realizzare progetti formativi relativi ad azioni di riqualificazione e di *outplacement*, rivolti a lavoratori che sono collegati a piani di riconversione, ristrutturazione aziendale e reindustrializzazione. In una fase di cambiamenti tecnologici, le finalità del progetto sono, infatti, rivolte a promuovere l'innovazione, la quale può costituire l'elemento decisivo nella realizzazione di cambiamenti fondamentali nel mondo del lavoro, poiché può favorire effetti compensativi che riducano o annullino i costi occupazionali e sociali della transizione e ne massimizzino le opportunità. L'intervento contribuisce ad elevare le competenze, soprattutto degli adulti meno qualificati, per garantirne la permanenza nel mondo del lavoro e dà con ciò attuazione ai contenuti di una delle filiere del sistema regionale per l'apprendimento continuo e permanente. I destinatari degli interventi

¹⁰⁸ Concessione di finanziamenti ex art. 17, comma 1 lettera a) e comma 3 della legge regionale 32/2002

rappresentano una vasta gamma contrattuale, che copre le diverse tipologie di lavoro dipendente e quelle del lavoro autonomo, consentendo di intervenire in modo organico su tutte le figure professionali nelle imprese: contratto a tempo indeterminato; contratto a tempo determinato; contratto di apprendistato; imprenditore; socio di cooperativa; coadiuvante familiare.

Infine, l'avviso n. 432 del 7 aprile 2020 della Regione Veneto presenta un elemento peculiare all'interno del panorama delle innovazioni contenute nei bandi regionali del 2020: esso coniuga, sostanzialmente, il settore primario dell'agricoltura sostenibile (secondo i parametri della Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile) con i cambiamenti tecnologici. Nel contenuto sono ben delineate le finalità dell'avviso laddove si dice che "...l'agricoltura è un settore fondamentale per la produzione del PIL del Veneto, che con il suo indotto e le sue interazioni contribuisce in modo determinante allo sviluppo economico. Negli ultimi anni si è giunti alla consapevolezza che il settore primario fornisce servizi ecosistemici fondamentali e insostituibili, contribuendo alla tutela del territorio ed alla qualità ambientale. Si intende dare continuità agli interventi formativi sulle tematiche citate, con particolare riguardo al ruolo della innovazione delle tecnologie digitali (agricoltura 4.0) e agli obiettivi dell'Agenda 2030 sullo Sviluppo Sostenibile. In tale contesto, la Regione Veneto intende sostenere la formazione di figure professionali che già lavorano nel settore". Di conseguenza, le attività progettuali sono state rivolte a tutte le figure di lavoratori agricoli: da imprenditori a coadiuvanti, anche familiari, nonché dipendenti/lavoratori di aziende del settore, anche in questo caso, come per la Toscana, con lo scopo di favorire interventi organici e contestuali all'interno delle specifiche unità produttive agricole. Il settore agricolo viene posto al centro di un importante programma di innovazione in grado di coniugare diverse istanze riconsegnandolo a una nuova centralità all'interno del sistema economico regionale.

Tabella 6.4 - Avvisi di formazione continua che insistono sulle competenze digitali anche in combinazione con altre soluzioni tecnologiche quali la formazione a distanza e impresa 4.0 (anno riferimento 2020)

REGIONI	Competenze digitali	Competenze digitali e formazione a distanza	Competenze digitali e impresa 4.0	Competenze digitali, formazione a distanza e impresa 4.0
BASILICATA	1			
CAMPANIA	1		1	
EMILA ROMAGNA	2	2	1	1
FRIULI VENEZIA GIULIA	5	4	5	4
LOMBARDIA	1			
PUGLIA	1		1	
R. A. VALLE D'AOSTA	1			
TOSCANA	3	2	2	1
VENETO	6	6	1	1
Totale complessivo	21	14	11	7

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su Determine e Avvisi regionali

Capitolo 7. Analisi della programmazione attraverso la banca dati OpenCoesione

7.1. La formazione continua: un primo approfondimento dalla banca dati OpenCoesione

Come anticipato in premessa, il presente rapporto di monitoraggio sulle attività finanziate dal FSE apre quest'anno la sua osservazione ad una nuova fonte di analisi costituita dai dati di OpenCoesione, l'iniziativa di Open Government sulle politiche di coesione in Italia, coordinata dal Dipartimento per le politiche di Coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che raccoglie informazioni relative ai progetti in attuazione delle politiche di coesione realizzate con i fondi europei a partire dal ciclo di programmazione 2007/2013¹⁰⁹.

Con riferimento al ciclo in esame, 2014-2020, è possibile seguire gran parte del percorso attuativo dei progetti dall'inizio della programmazione al 30 giugno 2021, data dell'ultimo aggiornamento dei *data set*, con interrogazioni che consentono di esaminare molteplici aspetti della loro implementazione.

Si tratta di un primo esercizio esplorativo, sia relativamente alla individuazione di un modello di analisi delle informazioni rilevanti in materia di formazione ed in particolare di formazione continua, sia relativamente al potenziale di analisi che da tale fonte è possibile ricavare per le nostre finalità.

Con riferimento alla metodologia utilizzata, a partire dall'ampio volume di informazioni disponibili si è circoscritto il campo di osservazione selezionando le informazioni più vicine a intercettare le attività di formazione finanziate dal Fondo Sociale Europeo in Italia, compresa la formazione continua; in tale processo di selezione consiste il nostro modello di analisi, con il limite noto di essere un modello non esaustivo di tutti i progetti in attuazione del FSE in materia di formazione, ma uno strumento che consente l'individuazione di un universo prevalente di progetti rilevanti per questo specifico ambito di lavoro.

La selezione operata ha preso in conto tutti i progetti in attuazione degli obiettivi tematici più specificamente dedicati alla formazione, segnatamente OT8 e OT10 dell'Accordo di partenariato relativo al ciclo di programmazione 2014/2020, rispettivamente rivolti a "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori" (OT8) ed a "Investire nell'istruzione, nella formazione nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente" (OT10), nell'ambito dei PON e dei POR finanziati dal FSE. Tutti i progetti multi-obiettivo che includono gli obiettivi tematici considerati sono stati presi in considerazione. Inoltre, con riferimento ai PON, la selezione ha riguardato i soli Programmi che comprendono attività riferibili agli obiettivi tematici sopra richiamati e quindi, più specificatamente, il PON IOG, il PON SPAO, il PON "Scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento" e il PON "Ricerca ed Innovazione", questi

¹⁰⁹ Per una panoramica dell'iniziativa cfr. [OpenCoesione - Home](#)

ultimi due cofinanziati sia da FSE che da FESR¹¹⁰.

Relativamente a questo universo, sono stati evidenziati aspetti relativi:

- alla tipologia di obiettivo tematico;
- al livello di programmazione, nazionale e regionale (PON/POR)
- alla tipologia di progetto rispetto a una specifica declaratoria;
- ad un approfondimento specifico condotto relativamente ai progetti indicati come "corsi di formazione" fino alla selezione di un nucleo ristretto di progetti inerenti alla formazione, procedendo ad alcuni accorpamenti che ne hanno reso maggiormente "leggibili" e meno dispersive le diverse categorie;
- all'attuazione analizzata relativamente alla collocazione dei progetti rispetto alle priorità di investimento corrispondenti agli obiettivi tematici in esame, con un riferimento anche alle diverse annualità di programmazione, con elaborazione di alcune statistiche in relazione agli anni di avvio dei progetti¹¹¹.

I diversi ambiti di osservazione sono stati ogni volta indagati rispetto alla numerosità dei progetti attuati, alle risorse impegnate, distinguendo tra i due obiettivi tematici, tra i diversi livelli di programmazione nazionale o regionale (PON/POR) e, nello specifico della programmazione regionale, analizzando l'attuazione nelle diverse categorie di regioni in cui si articola la programmazione dei Fondi strutturali europei (regioni MD, TR, LD)¹¹².

Aspetti dell'attuazione dei progetti di formazione finanziati dal FSE in base alla numerosità ed alla tipologia progettuale

In base al modello di selezione precedentemente descritto, i dati di OpenCoesione individuano, dall'inizio della programmazione 2014-2020, un universo di 600.046 progetti in attuazione degli OT8 e OT10 del FSE (sono compresi i progetti multi-obiettivo), con un impegno di risorse complessivo di 12,3 mld di euro. In una visione di insieme, l'attuazione di questi progetti presenta, sia in termini di numerosità che in termini di risorse impegnate, caratteristiche non troppo dissimili tra i due livelli di attuazione, nazionale e regionale, con rispettivamente il 44,1% dei progetti ed il 45,2% delle risorse impegnate a livello di PON contro circa il 55,9% dei progetti e il 54,8% delle risorse impegnate dal complesso dei POR.

¹¹⁰ Si specifica che non tutti i progetti di formazione ricadono entro gli obiettivi tematici considerati nel nostro modello di osservazione (OT8 e OT10) laddove, ad esempio, progetti di formazione possono essere ricompresi anche nell'OT9 "Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione".

¹¹¹ Il modello di selezione dei progetti è stato messo a punto dal gruppo di lavoro incaricato presso l'Agenzia del monitoraggio delle attività di formazione finanziate dal FSE (Struttura di ricerca e consulenza tecnico-scientifica II).

¹¹² Le risorse dei Fondi strutturali intervengono sulla base di criteri che differenziano i territori, allo scopo di favorire il riequilibrio e una maggiore coesione territoriale. Nel ciclo di programmazione 2014/2020 le Regioni sono così classificate: Regioni meno sviluppate (*Less Developed Regions* - LD) corrispondenti a Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia; Regioni in Transizione (*Transition Regions* - TR) corrispondenti a: Abruzzo, Molise e Sardegna; Regioni più sviluppate (*More Developed Regions* - MD): Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto, Umbria e Province Autonome di Bolzano e di Trento. (Cfr. in proposito Regolamento (Ue) n. 1303/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 portante disposizione comuni (RDC), art 90.2 e successive decisioni).

Si tratta di progetti che si concentrano sull'OT8 (quasi l'80% del numero dei progetti considerati), ma i volumi delle risorse impegnate tendono a riequilibrare l'entità degli investimenti attuati tra i due obiettivi tematici presi in considerazione, con evidenza di un costo medio dei progetti rivolti al miglioramento dei sistemi formativi (OT10) molto più alto rispetto a quello dei progetti rivolti alla promozione di un'occupazione sostenibile e di qualità e al sostegno della mobilità dei lavoratori (OT.8)(cfr. tabella 7.1 in fondo al paragrafo).

Con riferimento alla programmazione regionale e all'attuazione territoriale dei progetti nelle diverse categorie di regione (MD, TR, LD), si osserva come la numerosità dei progetti si concentra nelle regioni MD (86,3% dei progetti), con un impegno di risorse che, in parte, tende a riequilibrare la portata dell'investimento a vantaggio delle regioni LD, dove, a fronte di una numerosità dei progetti pari al 8,7% del totale vi è un livello di risorse impegnate relativamente maggiore (29,5% del totale). Molto più contenuta, in termini relativi, l'attuazione nelle regioni in transizione nei due aspetti considerati (cfr. tabella 7.2 in fondo al paragrafo).

Per quanto riguarda l'attuazione dei progetti in base alla loro tipologia, complessivamente (PON, POR, OT8 e OT10, compresi i progetti multi-obiettivo) il maggior numero di progetti concerne i "Corsi di formazione" (50,1%), progetti genericamente riferiti alla categoria "Altro" (circa il 38% del totale), cui seguono progetti di "Acquisto di servizi reali, inclusa la formazione" e progetti attinenti gli "Incentivi al lavoro"; con numerosità decisamente più contenute sono attuati progetti relativi alle altre categorie in cui si declina la classificazione. Per quanto riguarda i PON, il più alto numero di progetti attuati si registra proprio nella categoria "Altro"; ad un approfondimento specifico, in questa categoria risulta presente un'ampia gamma di interventi di cui circa la metà sono progetti che si collocano nell'ambito del PON IOG e riguardano progetti relativi a "Tirocini, stage, mobilità internazionale", cui si aggiungono "Progetti relativi al servizio civile" e "Progetti di mobilità internazionale"¹¹³.

Sono soprattutto i POR a realizzare "corsi di formazione" (76,5% del totale); segue, anche in questo caso, un ingente numero di progetti iscritti nella categoria "Altro" e prevalente risulta essere la numerosità degli interventi relativi ad "Acquisti di servizi reali, inclusa la formazione" e ad "Incentivi al lavoro". Occorre, tuttavia, considerare in modo integrato le informazioni relative alla numerosità dei progetti con quelle relative alle risorse impegnate, laddove in corrispondenza del numero contenuto di progetti attuati ad un livello di programmazione possono corrispondere cospicui impegni di spesa e viceversa, la qual cosa descrive in modo più complessivo l'entità dell'impegno attuativo (cfr. tabelle 7.3a e 7.3b).

Relativamente al livello regionale, si riscontra come l'attuazione dei progetti sia molto più performante nell'area delle regioni più sviluppate, dove si raggiungono percentuali davvero

¹¹³ Alla voce "altro" corrispondono 139 etichette descrittive, per un totale di 221.118 progetti. Da notare che la categoria che al suo interno raccoglie il maggior numero di progetti corrisponde, come evidenziato, alla voce "Tirocini, stage, mobilità internazionale" (n. dei progetti 114.936) la quale, in base a successivi approfondimenti, si riferisce prevalentemente a progetti attuati nell'ambito del PON IOG. Una seconda categoria, corrispondente a 47.291 progetti, si riferisce alla categoria "Orientamento, consulenze, informazione". Tra le altre etichette comprese, quella relativa ad "Altre forme" raccoglie 26.501 progetti, cui seguono un'ampia gamma di ulteriori ambiti di intervento ed azione con frequenze minori, a sottolineare il carattere eterogeneo dell'insieme.

notevoli di attuazione (86,3% dei progetti attuati con il 64,8% circa delle risorse impegnate sul totale); si conferma che l'attuazione riguarda, soprattutto, i corsi di formazione che si realizzano nella stragrande maggioranza nelle regioni MD; cui seguono i progetti iscritti nella categoria "Altra tipologia non classificata" sempre in corrispondenza delle regioni MD, cui corrisponde un elevato livello di risorse impegnate (cfr. tabelle 7.3c e 7.3d).

Di seguito si propone un approfondimento relativo ai "Progetti inerenti ai corsi di formazione". Si tratta di una ulteriore selezione dei progetti condotta all'interno della tipologia "Corsi di formazione" rispetto alla quale sono state espunte tutte le iniziative non coerenti o non direttamente riconducibili alla formazione, giungendo così ad un nucleo di progetti più significativo in rapporto alla presente trattazione. Attraverso questo percorso si arriva ad un insieme di 157.438 progetti realizzati nel corso della programmazione ascrivibili in senso stretto ai "Corsi di formazione" identificati all'interno degli OT 8 e OT10 con riferimento ai PON e ai POR, considerando anche progetti multi-obiettivo¹¹⁴. Sono progetti che nel complesso si concentrano sulla filiera della "Formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo" che raccoglie circa un terzo del totale dei progetti attuati nell'insieme considerato e che assorbono più della metà delle risorse impegnate. Tale livello di impegno caratterizza tutti e due i livelli di programmazione, sia nazionale che regionale. Seguono, per numerosità, progetti relativi ad "Iniziative di mobilità stage e tirocini" e progetti nell'ambito della "lefp" (cfr. tabella 7.4).

Alcune differenziazioni si colgono distinguendo i due livelli di attuazione. Limitandoci ad alcune osservazioni essenziali, si evidenzia che:

- a livello di PON, l'impegno si concentra in corrispondenza di progetti relativi alla "Formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo", cui seguono le "Iniziative di mobilità stage e tirocini", e le "Azioni di orientamento e accompagnamento scolastico e formativo" che registrano il maggior numero dei progetti unitamente ai livelli maggiori di risorse impegnate;
- sono soprattutto i POR ad attuare i "Corsi inerenti alla formazione", anche in coerenza con le funzioni operate su queste materie dalle Regioni;
- la programmazione regionale attua in misura relativamente maggiore progetti che intervengono a supporto delle diverse filiere formative (lefp, lfts, formazione post qualifica e post diploma, formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo), interventi in materia di "Borse di studio e di lavoro", interventi rivolti alla formazione degli adulti nelle sue varie componenti, dalla "Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo", alla "Formazione per occupati o formazione continua" alla "Formazione per adulti o formazione permanente" (impegni maggiori in termini sia di numerosità dei progetti che di risorse impegnate nella loro attuazione).

Infine, sempre relativamente ai POR, l'analisi per macroregioni conferma la tendenza già

¹¹⁴ Relativamente alla selezione operata, si precisa che i progetti individuati attraverso questa selezione rappresentano poco più della metà dei progetti iscritti nella categoria più generale dei "Corsi di formazione". Gli altri progetti presenti all'interno della categoria si riferiscono sempre alla formazione ma non comportano una vera attività di erogazione della formazione.

evidenziata di una attuazione che si concentra nelle regioni MD con percentuali davvero elevate, con il 96,5% dei progetti considerati ed un volume di risorse impegnate che assorbe gran parte delle risorse utilizzate dai progetti presi in esame (88% del totale). Con riferimento alle attività prevalenti sempre in base alla distinzione dei territori, nelle regioni MD si realizza la quasi totalità dei corsi inerenti la lefp, la "Formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo", la "Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento professionale", la "Formazione per gli occupati o formazione continua", la "Formazione post-qualifica e post-diploma". Da notare che i corsi inerenti la "Formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo" impegnano la cifra di poco superiore a 1 mld di euro su un totale di 2,3 mld di euro (circa il 46,6% della cifra totale spesa nelle regioni MD), mentre ammontano a circa il 20% i corsi sulla formazione rivolta all'occupazione (inserimento e reinserimento e formazione continua).

Nelle regioni LD risulta attuata una percentuale molto modesta di corsi inerenti la formazione (3,4%) che impegnano l'11,4% delle risorse utilizzate dai POR, con progetti prevalentemente rivolti a "Formazione per adulti e formazione permanente" e a "Corsi rivolti alla formazione all'interno dell'obbligo scolastico e formativo". Relativamente a questi ultimi, è interessante notare la proporzione delle risorse impegnate tra regioni MD e regioni LD: mentre per le prime risultano risorse per oltre 1 mld di euro, per le seconde risultano appena 104 mln di euro. Questo andamento desta particolare attenzione, stante le maggiori criticità delle regioni LD relativamente alla scuola e alle problematiche di abbandono scolastico.

Molto più limitati risultano essere i numeri dell'attuazione di progetti di formazione nelle regioni TR che si concentrano su poche tipologie di investimento e maggiormente a favore della formazione collegata al lavoro (Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo e formazione per occupati continua) e a progetti di Alta formazione (Cfr. tabelle 7.5a e 7.5b).

Tabella 7.1 - Numero di progetti e impegni in euro per i soli obiettivi tematici 8 e 10* e per tipologia di PO (periodo da inizio programmazione a giugno 2021)

	Totale OT8+OT10		Totale OT8		Totale OT10	
	N. progetti	Impegni	N. progetti	Impegni	N. progetti	Impegni
PON FSE	264.417	5.591.772.472,64	215.610	3.089.215.587,35	48.816	2.516.759.406,29
POR FSE	335.629	6.766.659.824,34	259.885	3.813.366.715,24	75.744	2.953.293.109,10
Totale complessivo*	600.046	12.358.432.296,98	475.495	6.902.582.302,59	124.560	5.470.052.515,39

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

*sono stati considerati anche quei progetti cofinanziati con risorse stanziati da altri OT

** La somma dei due singoli OT sia per i progetti che per gli impegni non corrisponde al totale poiché nei due singoli OT vengono conteggiati in entrambi gli aggregati quei progetti con finanziamento pluriasse

Tabella 7.2 – Numero di progetti e loro ripartizione percentuale per macro-territori; impegni in euro e loro ripartizione percentuale per macro-territori per i soli obiettivi tematici 8 e 10*, per POR e macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	Totale OT8+OT10		Totale OT8		Totale OT10	
	N. progetti	Impegni	N. progetti	Impegni	N. progetti	Impegni
Regioni LD - POR FSE	29.183	1.998.351.612	20.490	967.369.779	8.693	1.030.981.833
Regioni TR - POR FSE	16.895	380.447.967	11.814	219.490.304	5.081	160.957.663
Regioni MD - POR FSE	289.551	4.387.860.245	227.581	2.626.506.632	61.970	1.761.353.613
Totale complessivo**	335.629	6.766.659.824,34	259.885	3.813.366.715,24	75.744	2.953.293.109,10
	% ripartizione progetti OT8+OT10	% ripartizione impegni OT8+OT10	% ripartizione progetti OT8	% ripartizione impegni OT8	% ripartizione progetti OT10	% ripartizione impegni OT10
Regioni LD - POR FSE	8,7	29,5	7,9	25,4	11,5	34,9
Regioni TR - POR FSE	5,0	5,6	4,5	5,8	6,7	5,5
Regioni MD - POR FSE	86,3	64,8	87,6	68,9	81,8	59,6
Totale complessivo**	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

*sono stati considerati anche quei progetti cofinanziati con risorse stanziare da altri OT

** La somma dei due singoli OT sia per i progetti che per gli impegni non corrisponde al totale poiché nei due singoli OT vengono conteggiati in entrambi gli aggregati quei progetti con finanziamento pluriasse

Tabella 7.3a - Numero di progetti per loro tipologia - Totale OT8+ OT10 e per tipologia di PO (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

Tipologia di progetto	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo	Incidenza sul tot
Corsi di formazione	70.846	229.778	300.624	50,1
Altro	170.170	56.948	227.118	37,9
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	12.948	27.830	40.778	6,8
Incentivi al lavoro	8	18.480	18.488	3,1
Nuova fornitura	6.128	65	6.193	1,0
Recupero	4.173		4.173	0,7
Progetti di ricerca	74	541	615	0,1
Nuova realizzazione		613	613	0,1
Consulenze	35	430	465	0,1
Assistenza	33	329	362	0,1
Sostegno al reddito con risorse FSC e/o SIE		333	333	0,1
Applicativi e piattaforme web		116	116	0,0
Ristrutturazione		94	94	0,0
Studi e progettazioni		42	42	0,0
Lavori socialmente utili		16	16	0,0
Ammodernamento tecnologico e laboratoriale		4	4	0,0
Manutenzione straordinaria		4	4	0,0
Costituzione o incremento di fondo per prestito	1	2	3	0,0
Ampliamento o potenziamento		2	2	0,0
Acquisto di immobilizzazioni (ad esempio pescherecci o aziende)		1	1	0,0
Costituzione o incremento di fondo per capitale di rischio	1		1	0,0
Costituzione o incremento di fondo per garanzia		1	1	0,0
Totale complessivo	264.417	335.629	600.046	100,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 7.3b - Risorse impegnate per tipologia di progetti - Totale OT8 + OT10 e per tipologia di PO (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

Tipologia di progetto	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo
Corsi di formazione	1.943.897.128,10	3.070.017.621,87	5.013.914.749,97
Altro	1.313.855.016,98	2.701.000.180,32	4.014.855.197,30
Incentivi al lavoro	1.378.804.896,85	213.786.512,42	1.592.591.409,27
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	308.045.081,46	473.167.025,42	781.212.106,88
Recupero	258.383.875,20		258.383.875,20
Nuova fornitura	176.602.711,57	9.232.502,52	185.835.214,09
Progetti di ricerca	61.277.811,01	73.047.451,91	134.325.262,92
Costituzione o incremento di fondo per prestito	100.000.000,00	5.700.000,00	105.700.000,00
Assistenza	37.320.850,67	47.194.486,31	84.515.336,98
Sostegno al reddito con risorse FSC e/o SIE		41.787.870,47	41.787.870,47
Consulenze	13.585.100,80	26.832.860,26	40.417.961,06
Nuova realizzazione		35.708.185,82	35.708.185,82
Ristrutturazione		31.407.294,32	31.407.294,32
Applicativi e piattaforme web		13.827.369,44	13.827.369,44
Studi e progettazioni		11.068.015,47	11.068.015,47
Ammodernamento tecnologico e laboratoriale		5.688.935,84	5.688.935,84
Manutenzione straordinaria		2.894.400,00	2.894.400,00
Costituzione o incremento di fondo per garanzia		2.500.000,00	2.500.000,00
Lavori socialmente utili		1.788.311,95	1.788.311,95
Acquisto di immobilizzazioni (ad esempio pescherecci o aziende)		10.800,00	10.800,00
Totale complessivo	5.591.772.472,64	6.766.659.824,34	12.358.432.296,98

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 7.3c - Numero di progetti per loro tipologia - Totale OT8 + OT10 e per POR Macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

Tipologia di progetto	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo	%
Corsi di formazione	3.914	1.072	224.792	229.778	68,46
Altra tipologia non classificata	6.152	8.142	42.654	56.948	16,97
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	14.891	3.340	9.599	27.830	8,29
Incentivi al lavoro	3.470	4.149	10.861	18.480	5,51
Nuova realizzazione	521	91	1	613	0,18
Progetti di ricerca	55	3	483	541	0,16
Consulenze	2	64	364	430	0,13
Sostegno al reddito con risorse FSC e/o SIE	2		331	333	0,10
Assistenza	7	28	294	329	0,10
Applicativi e piattaforme web	1	1	114	116	0,03
Ristrutturazione	93	1		94	0,03
Nuova fornitura	65			65	0,02
Studi e progettazioni	1		41	42	0,01
Lavori socialmente utili			16	16	0,00
Altra tipologia classificata	9	4	1	14	0,00
Totale complessivo	29.183	16.895	289.551	335.629	100,00

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 7.3d - Risorse impegnate per loro tipologia - Totale OT8 + OT10 e per POR Macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

Tipologia di progetto	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo	%
Corsi di formazione	425.094.459,94	28.328.988,78	2.616.594.173,15	3.070.017.621,87	45,4
Altra tipologia non classificata	1.241.076.137,98	187.914.215,12	1.272.009.827,22	2.701.000.180,32	39,9
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	153.183.961,30	103.690.841,25	216.292.222,87	473.167.025,42	7,0
Incentivi al lavoro	38.566.430,18	47.737.721,60	127.482.360,64	213.786.512,42	3,2
Progetti di ricerca	42.764.481,91	539.900,00	29.743.070,00	73.047.451,91	1,1
Assistenza	9.601.096,97	1.342.340,98	36.251.048,36	47.194.486,31	0,7
Sostegno al reddito con risorse FSC e/o SIE	5.109.967,23		36.677.903,24	41.787.870,47	0,6
Nuova realizzazione	32.877.833,64	2.809.943,00	20.409,18	35.708.185,82	0,5
Ristrutturazione	31.377.294,32	30.000,00		31.407.294,32	0,5
Consulenze	96.984,46	668.742,64	26.067.133,16	26.832.860,26	0,4
Applicativi e piattaforme web	99.268,96	2.670.873,78	11.057.226,70	13.827.369,44	0,2
Studi e progettazioni	71.456,75		10.996.558,72	11.068.015,47	0,2
Nuova fornitura	9.232.502,52			9.232.502,52	0,1
Lavori socialmente utili			1.788.311,95	1.788.311,95	0,0
Altra tipologia classificata	9.199.735,84	4.714.400,00	2.880.000,00	16.794.135,84	0,2
Totale complessivo	1.998.351.612,0	380.447.967,15	4.387.860.245,19	6.766.659.824,34	100,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 7.4 - Numerosità dei corsi di formazione attuati a livello di PON e POR e relative risorse impegnate* - Totale OT8 + OT10 e per tipologia di PO

	Numero progetti e incidenza % sul totale				Impegni in euro e incidenza % sul totale			
	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo	Incidenza % sul totale	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo	Incidenza % sul totale
Alta formazione	3	1.046	1.049	0,7	123.769,13	132.642.624,81	132.766.393,94	3,0
Formazione all'interno dell'obbligo scolastico o formativo	24.938	25.149	50.087	31,8	1.150.470.111,23	1.195.720.792,70	2.346.190.903,93	53,6
Altre prassi formative	764	106	870	0,6	36.896.445,89	5.584.076,17	42.480.522,06	1,0
Azioni di orientamento e accompagnamento scolastico, formativo e lavorativo	4.800	218	5.018	3,2	155.280.444,74	22.446.578,38	177.727.023,12	4,1
Borse di studio/borse di lavoro	26	3.680	3.706	2,4	1.254.104,00	23.896.462,30	25.150.566,30	0,6
Certificazione e valutazione degli apprendimenti	113	16	129	0,1	5.255.662,40	4.549.784,45	9.805.446,85	0,2
Formazione per docenti, formatori, tutor e ricercatori	123	40	163	0,1	5.296.714,40	3.721.491,36	9.018.205,76	0,2
Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo	2.306	14.782	17.088	10,9	36.421.354,60	361.059.878,43	397.481.233,03	9,1
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo (professionalizzante)	2	1.322	1.324	0,8	90.272,00	13.877.493,41	13.967.765,41	0,3
Formazione per adulti e formazione permanente	1.001	2.301	3.302	2,1	47.350.268,40	75.306.661,33	122.656.929,73	2,8
Sostegni per l'auto imprenditorialità e creazione d'impresa anche attraverso formazione	527	154	681	0,4	8.467.341,66	8.276.615,39	16.743.957,05	0,4
Formazione per occupati (o formazione continua)	4	7.709	7.713	4,9	583.924,00	135.677.318,23	136.261.242,23	3,1

Formazione post qualifica e post diploma	881	2.347	3.228	2,1	44.653.666,09	303.998.282,20	348.651.948,29	8,0
IFTS	1	863	864	0,5	56.777,00	91.255.130,61	91.311.907,61	2,1
Iniziative di mobilità, stage, tirocini	30.276	1.211	31.487	20,0	230.443.665,34	51.614.873,18	282.058.538,52	6,4
leFP	2	30.727	30.729	19,5	215.874,28	227.733.071,23	227.948.945,51	5,2
Totale complessivo	65.767	91.671	157.438	100	1.722.860.395,16	2.657.361.134,18	4.380.221.529,34	100,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

**Rispetto alla modalità 'corsi di formazione' nella tabella sono state espunte tutte quelle iniziative non coerenti o non direttamente riconducibili alla formazione*

Tabella 7.5a - Numero di progetti inerenti i corsi di formazione v.a. e v.% * - Totale OT8 + OT10 e per POR Macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	Regioni LD - POR	Regioni TR - POR	Regioni MD - POR	Totale	Regioni LD - POR	Regioni TR - POR	Regioni MD - POR	Totale
Alta formazione	95	31	920	1.046	3,2	13,6	1,0	1,1
Formazione all'interno dell'obbligo scolastico o formativo	759	30	24.360	25.149	25,4	13,2	27,5	27,4
Altre prassi formative	16	2	88	106	0,5	0,9	0,1	0,1
Azioni di orientamento e accompagnamento scolastico, formativo e lavorativo	37	9	172	218	1,2	3,9	0,2	0,2
Borse di studio/borse di lavoro	2		3.678	3.680	0,1	0,0	4,2	4,0
Certificazioni e valutazione degli apprendimenti	10		6	16	0,3	0,0	0,0	0,0
Formazione per docenti, formatori, tutor e ricercatori	24		16	40	0,8	0,0	0,0	0,0
Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo	198	119	14.465	14.782	6,6	52,2	16,4	16,1
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo (professionalizzante)	21		1.301	1.322	0,7	0,0	1,5	1,4
Formazione per adulti e formazione permanente	1.476		825	2.301	49,4	0,0	0,9	2,5
Sostegni per l'auto imprenditorialità e creazione d'impresa anche attraverso formazione			154	154	0,0	0,0	0,2	0,2
Formazione per occupati (o formazione continua)	11	37	7.661	7.709	0,4	16,2	8,7	8,4

Formazione post qualifica e post diploma	197		2.150	2.347	6,6	0,0	2,4	2,6
IFTS	2		861	863	0,1	0,0	1,0	0,9
Iniziative di mobilità, stage, tirocini	65		1.146	1.211	2,2	0,0	1,3	1,3
leFP	74		30.653	30.727	2,5	0,0	34,7	33,5
Totale complessivo	2.987	228	88.456	91.671	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

**Rispetto alla modalità "corsi di formazione" nella tabella sono state espunte tutte quelle iniziative non coerenti o non direttamente riconducibili alla formazione*

Tabella 7.5b - Risorse impegnate nei progetti inerenti i corsi di formazione v.a. e v.% * - Totale OT8 + OT10 e per POR Macroregioni (periodo da inizio programmazione - giugno 2021)

	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo
Alta formazione	40.346.177,24	2.601.861,34	89.694.586,23	132.642.624,81	13,3	18,6	3,8	5
Formazione all'interno dell'obbligo scolastico o formativo	104.160.279,73	2.147.934,78	1.089.412.578,19	1.195.720.792,70	34,2	15,3	46,6	45
Altre prassi formative	1.000.710,40	225.880,00	4.357.485,77	5.584.076,17	0,3	1,6	0,2	0,2
Azioni di orientamento e accompagnamento scolastico, formativo e lavorativo	8.062.894,43	2.024.251,00	12.359.432,95	22.446.578,38	2,6	14,5	0,5	0,8
Borse di studio/borse di lavoro	13.950,00		23.882.512,30	23.896.462,30	0	0	1	0,9
Certificazioni e valutazione degli apprendimenti	4.327.684,25		222.100,20	4.549.784,45	1,4	0	0	0,2
Formazione per docenti, formatori, tutor e ricercatori	2.792.978,13		928.513,23	3.721.491,36	0,9	0	0	0,1
Formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo	16.195.814,75	4.820.828,98	340.043.234,70	361.059.878,43	5,3	34,4	14,5	13,6
Formazione nell'ambito dell'apprendistato post obbligo formativo (professionalizzante)	1.846.859,41		12.030.634,00	13.877.493,41	0,6	0	0,5	0,5
Formazione per adulti e formazione permanente	46.065.392,16		29.241.269,17	75.306.661,33	15,1	0	1,3	2,8
Sostegni per l'auto imprenditorialità e creazione d'impresa anche attraverso formazione			8.276.615,39	8.276.615,39	0	0	0,4	0,3
Formazione per occupati (o formazione continua)	243.624,00	2.184.495,23	133.249.199,00	135.677.318,23	0,1	15,6	5,7	5,1
Formazione post qualifica e post diploma	33.632.014,67		270.366.267,53	303.998.282,20	11	0	11,6	11,4
IFTS	159.287,48		91.095.843,13	91.255.130,61	0,1	0	3,9	3,4
Iniziative di mobilità, stage, tirocini	26.193.669,69		25.421.203,49	51.614.873,18	8,6	0	1,1	1,9

leFP	19.330.047,59		208.403.023,64	227.733.071,23	6,4	0	8,9	8,6
Totale complessivo	304.371.383,93	14.005.251,33	2.338.984.498,92	2.657.361.134,18	100	100	100	100

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

** Rispetto alla modalità "corsi di formazione" nella tabella sono state espunte tutte quelle iniziative non coerenti o non direttamente riconducibili alla formazione*

7.2 Analisi dei progetti per priorità di investimento

Per quanto concerne la **numerosità dei progetti per tutte le tipologie in riferimento ad OT 8 e OT10 e per priorità di investimento** (tabella 7.6 in fondo al paragrafo), come già evidenziato in precedenza, su un totale di 600.046 progetti, 264.417 sono riferiti ai PON e 335.629 ai POR. Nella tabella sono indicati, tra gli altri, 186 progetti, tutti riferiti ai POR, con doppia priorità di investimento, trattandosi di progetti multi-obiettivo.

Notevole è la presenza di interventi all'interno dei PON nella priorità 8ii. "L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare per i NEET", si riscontrano oltre 60.000 progetti per i POR e oltre 215.000 per il PON IOG.

Per la priorità 8.i "Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e la mobilità professionale" sono presenti 177.280 progetti POR a fronte di 71 progetti PON.

Altro interessante dato è quello relativo alla priorità 10.i "Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale, informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione" con un totale di 88.277 progetti di cui 38.386 PON e 49.891 POR.

Con riferimento alla priorità 8.v "Adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento" emerge una cospicua presenza di progetti nei POR, ben 17.775, a fronte di un solo intervento nei PON, seppur di un importo significativo, come indicato nella successiva tabella relativa alle risorse (tabella 2.16b in fondo al paragrafo).

Nella priorità 10.a "Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente, sviluppando l'infrastruttura scolastica e formativa" risultano 6.625 progetti riferiti ai PON rispetto ai 663 progetti riferiti ai POR.

Per la priorità 10iii "Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite" i progetti complessivi sono appena 5.440 di cui 738 riferiti ai PON e 4.702 riferiti ai POR.

Per quanto concerne, invece, le risorse impegnate per tutte le tipologie in riferimento ad OT8 e OT10 dei PO e per priorità di investimento (tabella 7.7 in fondo al paragrafo), coerentemente con il volume dei progetti di cui sopra, risultano ingenti le risorse destinate alla priorità 8.ii "L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE) e (IOG), in particolare per i NEET" rispettivamente per un importo complessivo pari a circa 1,37 mld di euro, principalmente riferiti ai POR, e 1,6 mld, relativi al solo PON IOG.

Altro dato di rilievo è quello relativo alla priorità 10.i "Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e

secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale, informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione” con risorse per oltre 2,9 mld di euro.

Segue per entità di risorse la priorità 10.ii “Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa, al fine di aumentare la partecipazione e i tassi di riuscita specie per i gruppi svantaggiati” con 1,12 mld di euro di cui 817 mln per i POR e 309 mln per i PON.

Per la priorità 10.iv “Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare e i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e di apprendistato” sono indicate risorse per circa 858 mln di euro di cui 703 mln POR e 155 mln PON.

Per la priorità 10.iii “Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite” le risorse ammontano a poco più di 169 mln di euro di cui 58,6 mln per i PON e 110,6 mln per i POR.

Corsi di formazione e priorità di investimento

Per quanto riguarda più da vicino i **“corsi di formazione”, il numero di progetti riferiti ad OT8 e OT10 - nei PO e per priorità di investimento**, come già indicato in precedenza, è pari a 300.624 (tabella 7.8 in fondo al paragrafo).

Le priorità di investimento con più progetti risultano essere:

- la 8.i “Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale” con 151.372 progetti (oltre il 50% del totale), tutti riferiti ai POR;
- la 10.i “Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità, inclusi i percorsi di istruzione (formale, non formale e informale) che consentano di riprendere l'istruzione e la formazione” con 80.287 progetti (il 26,7% del totale) di cui 45.617 POR e 34.670 PON;
- la 8.ii. “L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani in particolare per i NEET” con 9.861 progetti per i POR e con 33.268 progetti per la quota PON IOG;
- la 10.iv “Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro, e rafforzare e i sistemi di istruzione e formazione professionale e migliorandone la loro qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle competenze, l'adeguamento dei curricula e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di

apprendimento duale e di apprendistato” con 11.608 progetti di cui 9.422 POR e 2.186 PON;

- la 8.v “L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento” con 9.762 progetti tutti riferiti ai POR e con un'incidenza sul totale del 3,2%.

Le restanti priorità hanno numeri molto più modesti. Tra questi si segnala la 10.iii “Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite” con 3.526 progetti di cui 722 riferiti ai PON e 2.804 riferiti ai POR e con un'incidenza sul totale dell'1,2%.

Per quanto riguarda la ripartizione tra macroregioni, si riscontra che per tutte le priorità d'investimento la stragrande maggioranza dei progetti è concentrata nelle Regioni MD.

Per quanto concerne, invece, le Risorse impegnate inerenti “i corsi di formazione” riferite ad OT8 e OT10 - nei PO e per priorità di investimento, si rileva che esse ammontano a circa 5 mld di euro (tabella 7.9).

Prevale la priorità 10.i con 2,48 mld di euro (il 49,5% del totale complessivo); segue la 8.ii con 730 mln per i POR e 304 mln per il PON IOG, poi la 8.i con 624 mln, la 10.iv con 471 mln, la 10.ii con 116 mln.

Tutte le restanti priorità hanno risorse inferiori ai 100 mln di euro.

I dati riferiti alla ripartizione tra macroregioni sono molto interessanti, tra i principali si evidenzia che:

- per la priorità 8.i “Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, nonché attraverso le iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale” le maggiori risorse pari a 543 mln (circa l'87%) sono a favore delle regioni MD, seguono le 3 regioni in transizione con 3,1 mln ed infine le regioni LD con appena 77.627 euro;
- per la priorità 8.ii “L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani, in particolare per i NEET” le maggiori risorse sono quelle delle regioni in transizione con 846 mln, seguono le regioni MD con 673 mln, mentre quelle LD hanno appena 56 mln;
- per la priorità 8.iv “Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro” risultano 30,6 mln di euro solo per le regioni MD;
- per la priorità 8.v “L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento” le principali risorse sono a favore delle regioni MD con 167 mln, seguite dalle Regioni in transizione con 2,6 mln, mentre non risultano risorse per le regioni LD;

- per la priorità 8.vi "Invecchiamento attivo e in buona salute" le risorse sono solo quelle delle regioni MD con 8,6 mln;
- le risorse riferite alla priorità 8.vii "Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi per l'impiego pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati", pari a 1,35 mln di euro, sono tutte concentrate nelle regioni meno sviluppate;
- per la priorità 10.iii "Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili..." si registrano 40,8 mln per le regioni MD e 1,3 mln per le regioni LD, mentre non vi sono risorse per le regioni TR.

È di tutta evidenza come per molte priorità siano le Regioni MD ad impegnare maggiori risorse, pur essendo le Regioni a beneficiare meno dei Fondi strutturali comunitari¹¹⁵ avendo un contesto socioeconomico più dinamico.

Se esaminiamo le risorse impegnate per i soli OT8 e OT10 per le sole categorie formative e per la priorità di investimento 8.v nel periodo 2017-2020 e il confronto con il totale della programmazione, si evince che:

- le maggiori risorse sono state impegnate negli anni 2017 e 2019, rispettivamente con 39 e 33 mln di euro, mentre il 2020 è l'anno con minori risorse impegnate, appena 18 mln;
- la formazione per occupati è la voce con maggiori risorse, presenti in ogni annualità per un importo complessivo di 148 mln di euro;
- segue la formazione finalizzata all'inserimento/reinserimento lavorativo, anche in questo caso presente per ogni annualità, per un importo complessivo di 22,6 mln di euro;
- in terza posizione troviamo le azioni di orientamento e accompagnamento scolastico, formativo e lavorativo con complessivi 3,2 mln di euro;
- seguono le risorse per i sostegni per l'auto imprenditorialità e la creazione d'impresa anche attraverso formazione con poco più di 1 mln di euro.

Le restanti voci hanno risorse inferiori al milione di euro, in particolare si riscontra che:

- solo nel 2017 risultano risorse impegnate a favore della formazione post qualifica e post diploma (appena 165.000 euro), nonché a favore di servizi di supporto all'avvio di attività d'impresa e all'imprenditorialità;
- solo nel 2020 risultano risorse a favore di servizi di supporto all'impresa sociale,

¹¹⁵ L'Accordo di partenariato 2014-2020 dell'Italia, nella sua ultima versione del 2020, indica risorse complessive di FSE pari a 11,1 mld di euro così ripartiti: 6,28 mld alle Regioni LD (57%), 0,58 mld alle Regioni TR (5%), 4,2 mld alle Regioni MD (38%).

nonché a favore di altre prassi formative (appena 33.000 euro);

- nel 2017 e nel 2020 risultano risorse a favore di servizi per l'incubazione di impresa e l'innovazione, nonché a favore della formazione per adulti e formazione permanente (modeste, poco meno di 150.000 euro).

Se consideriamo le risorse impegnate per i soli OT8 e OT10 per tipologie di intervento e per priorità di investimento 8.v avviati nel periodo 2017-2020 e il totale dell'intera programmazione, tra le voci presenti emerge che:

- la voce principale è quella "altro" con risorse pari a 744 mln di euro, di cui 731 impegnate nel 2020;
- le risorse a favore dei corsi di formazione sono in seconda posizione ed ammontano a 170 mln di euro;
- seguono le risorse per "acquisti servizi reali (inclusa la formazione)" con 73,6 mln di euro;
- quelle a favore degli incentivi al lavoro sono pari a circa 43 mln di euro, di cui ben 34 mln impegnati nel 2020;
- quelle per sostegno al reddito (FSE o SIE) sono pari a circa 39 mln di euro, tutte impegnate nel 2020.

È evidente l'effetto "pandemia" nel 2020, che ha determinato, in quell'anno, una riprogrammazione e concentrazione delle risorse e nuove priorità di investimento (si veda par. 1.4) con particolare attenzione a interventi di contrasto alla crisi economica.

Esaminando le **risorse impegnate per i soli OT 8 e OT 10 per categorie di intervento legate alla FC e formazione per adulti e per priorità di investimento 8.v nel periodo 2017-2020** e confrontandole con il totale della programmazione (cfr. tabella 7.11), si evince che:

- la voce con maggiori risorse impegnate è quella dei corsi di formazione con oltre 111 mln di euro e con il maggior impegno nell'annualità 2019 pari ad oltre 31 mln di euro;
- seguono l'acquisto di servizi reali (inclusa la formazione) con oltre 57 mln ed altro (connesso alla formazione) con oltre 3 mln di euro.

Per quanto concerne gli interventi riferiti alle priorità di investimento, che più da vicino sono connesse alla formazione continua, in particolare le priorità 8.v e 10.iii, dai dati (da maggio 2015, inizio programmazione, a giugno 2021) risulta che essi sono 23.216 e rappresentano il 3,8% del totale dei progetti beneficiando di risorse finanziarie pari a circa 1 mld di euro, l'8,2% del totale impegnato, con una media annua pari a circa 166 mln di euro.

Il dato è ancor più significativo se si scorporano gli importi relativi alle iniziative collegate alla FC che precedono o seguono l'attività formativa in senso stretto, come ad esempio l'orientamento e l'*assessment* o la certificazione delle competenze acquisite: in tal modo, infatti, si passa da 1 mld di euro ad appena 243 mln, circa il 2% del totale impegnato, con una media annua pari a circa 40,5 mln di euro.

Tabella 7.6 - Numero progetti per priorità di investimento (da inizio programmazione a giugno 2021)

Priorità di investimento	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo
8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone ai margini del mdl	71	177.280	177.351
8.ii. L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (IOG), in particolare per i NEET	215.293		215.293
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET	172	60.179	60.351
8.iii L'attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese, comprese le micro, piccole e medie imprese innovative		27	27
8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori	4	3.572	3.576
8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento	1	17.775	17.776
8.vi Invecchiamento attivo e in buona salute		70	70
8.vii Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi per l'impiego pubblici e privati di promozione dell'occupazione	69	903	972
10a -Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	6.625	663	7.288
10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria	38.386	49.891	88.277
10.ii Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa,	857	7.068	7.925
10.iii - Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali	738	4.702	5.440
10.iv Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mdl	2.201	13.312	15.513
3b. Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione; 8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento		1	1
9.i L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità; 8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone ai margini del mdl		28	28
9.iv - Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale; 8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori		47	47
9.iv - Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale; 8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento		1	1
9.vi Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo; 8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET		2	2
9.vi Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo; 10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria		108	108
Totale complessivo	264.417	335.629	600.046

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 7.7 - Risorse impegnate per priorità di investimento (da inizio programmazione a giugno 2021)

Priorità di investimento	PON FSE	POR FSE	Totale complessivo
8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone ai margini del mdl	1.047.481.783,37	1.389.202.911,25	2.436.684.694,62
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET	106.352.911,11	1.266.544.199,70	1.372.897.110,81
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (IOG), in particolare per i NEET	1.604.766.805,08		1.604.766.805,08
8.iii L'attività autonoma, lo spirito imprenditoriale e la creazione di imprese, comprese le micro, piccole e medie imprese innovative		5.286.540,16	5.286.540,16
8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori	5.350.519,10	99.047.548,02	104.398.067,12
8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento	230.000.000,00	615.048.730,28	845.048.730,28
8.vi Invecchiamento attivo e in buona salute		8.709.124,12	8.709.124,12
8.vii Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi per l'impiego pubblici e privati di promozione dell'occupazione	95.263.568,69	189.110.738,15	284.374.306,84
10a -Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente	309.054.292,15	66.426.729,32	375.481.021,47
10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria	1.671.156.997,83	1.249.725.159,52	2.920.882.157,35
10.ii Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa	308.881.935,69	816.551.622,60	1.125.433.558,29
10.iii - Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali	58.681.127,46	110.608.741,44	169.289.868,90
10. iv Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mdl	154.782.532,16	703.165.842,52	857.948.374,68
3b. Sviluppare e realizzare nuovi modelli di attività per le PMI, in particolare per l'internazionalizzazione; 8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento		62.037.999,91	62.037.999,91
9.i L'inclusione attiva, anche per promuovere le pari opportunità e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità; 8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mdl		1.460.706,72	1.460.706,72
9.iv - Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità, compresi servizi sociali e cure sanitarie d'interesse generale; 8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori		8.362.216,93	8.362.216,93
9.iv - Il miglioramento dell'accesso a servizi accessibili, sostenibili e di qualità; 8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento		168.500.000,00	168.500.000,00
9.vi Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo; 8ii. L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET		56.000,00	56.000,00
9.vi Le strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo; 10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria		6.815.013,70	6.815.013,70
Totale complessivo	5.591.772.472,64	6.766.659.824,34	12.358.432.296,98

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione (estrazione del 07.02.2022)

Tabella n. 7.8 Numero di progetti inerenti i 'corsi di formazione' - Totale OT8 + OT10 - nei PO e per priorità di investimento (da inizio programmazione a giugno 2021)

Priorità di investimento	Valori assoluti					Ripartizione %				
	PON FSE	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo	Incidenza sul totale	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo FSE
8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro		1.392	9	149.971	151.372	50,35	35,56	0,84	66,72	65,88
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET		309	181	9.371	9.861	3	8	17	4	4
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (IOG), in particolare per i NEET	33.268				33.268	11,07				
8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata				262	262	0,09	0,00	0,00	0,12	0,11
8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento			53	9.709	9.762	3	0	5	4	4
8.vi Invecchiamento attivo e in buona salute				69	69	0,02	0,00	0,00	0,03	0,03
8.vii Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi per l'impiego pubblici e privati di promozione dell'occupazione		1			1	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00
10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità	34.670	1.696	384	43.537	80.287	26,71	43,33	35,82	19,37	19,85
10.ii Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa		106		502	608	0,20	2,71	0,00	0,22	0,26
10.iii Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali	722	13		2.791	3.526	1,17	0,33	0,00	1,24	1,22

10.iv Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro	2.186	397	445	8.580	11.608	3,86	10,14	41,51	3,82	4,10
Totale complessivo	70.846	3.914	1.072	224.792	300.624	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione (estrazione del 07.02.2022)

Tabella n. 7.9 - Risorse impegnate inerenti 'i corsi di formazione' - Totale OT8 + OT10 nei PO e per priorità di investimento (da inizio programmazione a giugno 2021)

Priorità di investimento	Valori assoluti					Ripartizione %				
	PON FSE	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo	Incidenza sul totale	Regioni LD - POR FSE	Regioni TR - POR FSE	Regioni MD - POR FSE	Totale complessivo FSE
8.i Accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro		77.627.313,56	3.129.271,00	543.069.560,36	623.826.144,92	12,44	18,26	11,05	20,75	20,32
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare per i NEET		56.291.953,53	846.250,00	673.231.214,56	730.369.418,09	14,57	13,24	2,99	25,73	23,79
8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (IOG), in particolare per i NEET	303.839.717,60				303.839.717,60	6,06				
8.iv Uguaglianza tra uomini e donne in tutti settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione tra vita professionale e vita privata				30.623.338,40	30.623.338,40	0,61	0,00	0,00	1,17	1,00
8.v L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento			2.680.660,14	167.383.376,51	170.064.036,65	3,39	0,00	9,46	6,40	5,54
8.vi Invecchiamento attivo e in buona salute				8.666.866,12	8.666.866,12	0,17	0,00	0,00	0,33	0,28
8.vii Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi per l'impiego pubblici e privati di promozione dell'occupazione		1.350.000,00			1.350.000,00	0,03	0,32	0,00	0,00	0,04
10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce e promuovere la parità di accesso all'istruzione prescolare, primaria e secondaria di elevata qualità	1.471.829.985,30	217.302.515,35	8.949.490,00	786.493.176,57	2.484.575.167,22	49,55	51,12	31,59	30,06	32,99
10.ii Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione superiore e di livello equivalente e l'accesso alla stessa		44.501.508,88		72.133.040,23	116.634.549,11	2,33	10,47	0,00	2,76	3,80
10.iii Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento	30.652.112,00	1.343.624,00		40.829.646,43	72.825.382,43	1,45	0,32	0,00	1,56	1,37

permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali										
10.iv Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro	137.575.313,20	26.677.544,62	12.723.317,64	294.163.953,97	471.140.129,43	9,40	6,28	44,91	11,24	10,87
Totale complessivo	1.943.897.128,10	425.094.459,94	28.328.988,78	2.616.594.173,15	5.013.914.749,97	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione (estrazione del 07.02.2022)

Tab. 7.10 Risorse impegnate per i soli O.T.8 e O.T.10*, per le sole categorie formative e per priorità di investimento 8.v negli anni 2017-2020 e Totale programmazione

Categorie formative	anni precedenti al 2017	2017	2018	2019	2020	Tot. PON FSE e POR FSE (intera programmazione)
Altre prassi formative	0,00				33.151,78	33.151,78
Azioni di orientamento e accompagnamento scolastico, formativo e lavorativo	3.081.967,29			183.020,30	142,00	3.265.129,59
Formazione finalizzata al l'inserimento/reinserimento lavorativo	4.485.781,85	15.289.986,42	504.536,74	2.083.655,20	265.684,00	22.629.644,21
Formazione per adulti e formazione permanente	50.636,27				98.598,70	149.234,97
Sostegni per l'auto imprenditorialità e creazione d'impresa anche attraverso formazione	0,00	14.880,00	943.581,08	86.800,00		1.045.261,08
Formazione per occupati (o formazione continua)	56.355.580,96	23.959.540,02	19.823.285,42	30.638.357,60	17.147.178,28	147.923.942,28
Formazione post qualifica e post diploma	164.852,15					164.852,15
Servizi di supporto ad avvio attività d'impresa e imprenditorialità	456.914,15					456.914,15
Servizi di supporto all'impresa sociale	0,00				94.838,50	94.838,50
Servizi per l'incubazione d'impresa e l'innovazione	35.050,23				377.496,92	412.547,15
Totale complessivo	64.630.782,90	39.264.406,44	21.271.403,24	32.991.833,10	18.017.090,18	176.175.515,86

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 7.11 - Risorse impegnate per i soli O.T.8 e O.T.10* per categorie di intervento legate alla FC e formazione per adulti e per priorità di investimento 8.v negli anni 2017-2020 e totale programmazione

Categorie di intervento	Totale complessivo	Periodo 204-2016	2017	2018	2019	2020
Acquisto servizi reali (inclusa formazione)	57.492.038,08	12.531.012,16	21.163.553,85	11.412.613,31	1.617.042,88	3.358.556,80
Altro (connesso alla formazione)	3.195.917,32	118.201,65		853.609,60		2.224.106,07

Consulenze	14.880,00		14.880,00			
Corsi di formazione	111.243.251,07	39.182.004,66	18.085.972,59	9.005.180,33	31.191.769,92	11.961.949,89
Totale complessivo	171.946.086,47	51.831.218,47	39.264.406,44	21.271.403,24	32.808.812,80	17.544.612,76

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione (estrazione del 07.02.2022)

7.3 - approfondimento su active aging

Di seguito si propone un approfondimento tematico dell'attività di monitoraggio del FSE con il duplice scopo di proporre all'attenzione un ambito di analisi di particolare interesse nella strategia di intervento del FSE e di sperimentarne la lettura sulla base dei dati di OpenCoesione. Anche in questo caso, si sottolinea il carattere *in progress* del lavoro che ha lo scopo di offrire, nel tempo, modelli di analisi e approfondimenti ricorrenti e specifici su temi che si vogliono evidenziare.

Perché questo tema

Il cambiamento demografico è considerato tra i principali cambiamenti in atto a livello mondiale, al pari del cambiamento tecnologico o di quello legato alla globalizzazione, con importanti implicazioni per quanto riguarda la forza lavoro. Sul cambiamento demografico si innestano le transizioni in atto relative al *green* ed al digitale che devono confrontarsi con i diversi effetti legati al progressivo invecchiamento della popolazione attiva, con complesse dinamiche intergenerazionali di grande importanza per gli aspetti legati alla disponibilità di capacità e competenze adeguate ai fabbisogni del mercato del lavoro e di valorizzazione del capitale umano.

La scelta di questo tema si colloca anche in riferimento alla attualità della recente Conferenza UNECE¹¹⁶, svoltasi a Roma il 16 e il 17 giugno del 2022, che ha rilanciato l'attenzione e l'impegno dei diversi governi afferenti all'area geografica UNECE sulla strategia Onu in materia di invecchiamento della popolazione definita dal Piano d'azione internazionale di Madrid sull'invecchiamento (MIPAA) e della sua Strategia di attuazione regionale (RIS), entrambe adottate nel 2002.

L'ANPAL, inoltre, aderisce al "Progetto di coordinamento nazionale partecipato multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo" promosso dal Dipartimento Politiche della famiglia che supporta ai diversi livelli azioni coordinate in questo settore; la partecipazione dell'Agenzia prevede, tra altre attività, la messa a disposizione di dati ed analisi in chiave di *age analysis* per favorire una maggiore conoscenza delle politiche attive del lavoro con riferimento a questo ambito di azione¹¹⁷.

Box 7.1 - La Conferenza Ministeriale UNECE sull'Invecchiamento, Roma 2022

Conferenza Ministeriale UNECE sull'Invecchiamento

¹¹⁶ *United Nations Economic Commission for Europe* - UNECE. Istituita nel 1947, la Commissione Economica per l'Europa delle Nazioni Unite è una delle cinque commissioni regionali delle Nazioni Unite. Dell'area geografica che essa rappresenta fanno parte 56 paesi in Europa, Nord America e Asia. Tra i temi su cui essa interviene vi è anche quello relativo alla popolazione, con specifico riferimento all'invecchiamento della popolazione.

¹¹⁷ Il progetto si basa su due accordi triennali (2019-2021 attualmente rinnovato per il periodo 2022-2024), tra la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche della famiglia e l'IRCCS INRCA di Ancona, con la partecipazione di INAPP. Il Progetto ha l'obiettivo di creare, avviare e consolidare un coordinamento nazionale partecipato multilivello delle politiche a favore dell'invecchiamento attivo. Il progetto coinvolge un'ampia rete di stakeholder istituzionali, accademici e rappresentanti della società civile. Anpal partecipa al progetto dal 2021. Per approfondimenti, si veda: <http://famiglia.governo.it/it/politiche-e-attivita/invecchiamento-attivo/progetto-dicoordinamento-nazionale>; relativamente alla partecipazione ANPAL cfr. anche [anpal-rapporto-finale-t3.pdf](#) (governo.it)

Il 16 e 17 giugno 2022 si è svolta a Roma la 5° Conferenza Ministeriale UNECE sull'invecchiamento, organizzata da UNECE in collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia dal titolo "MIPAA+20 - A Sustainable World for All Ages: Joining forces for solidarity and equal opportunities throughout life". La Conferenza si colloca nell'ambito della Strategia di Implementazione Regionale del Piano Internazionale di Madrid sull'Invecchiamento (2002) che rappresenta la strategia sviluppata dalle Nazioni Unite in materia di invecchiamento attivo. Tale strategia individua 10 impegni (commitments) molti dei quali intersecano ambiti di azione del FSE tra i quali sono compresi il commitment n. 5 "Preparare il mercato del lavoro" e il Commitment n.6 "Apprendimento lungo l'arco della vita". La Conferenza Ministeriale si è conclusa con la Dichiarazione di Roma che riorienta le priorità di azione in vista del quinquennio futuro su tre ambiti di lavoro principali: 1) Promuovere un invecchiamento attivo e in salute per tutto il corso della vita, 2) Garantire l'accesso all'assistenza a lungo termine e il sostegno a chi si occupa di cura e alle famiglie, 3) Integrare l'invecchiamento per promuovere una società adatta a tutte le età. Numerose le indicazioni intorno ai progressi ancora da raggiungere e delle sfide che riguardano, tra altre, la promozione del dialogo intergenerazionale, la partecipazione al mercato del lavoro, la partecipazione all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita per favorire lo sviluppo di una società per tutte le età.

Il FSE sostiene attraverso un ampio spettro di attività l'obiettivo di un invecchiamento attivo della popolazione, principalmente operando a favore dell'occupazione, dell'inclusione e della lotta alla povertà ed investendo nella istruzione, formazione e apprendimento permanente delle persone.

Con riferimento alla programmazione FSE 2014/2020, il Regolamento 1304/2013, relativo al FSE, inserisce in modo esplicito il tema del sostegno all'"Invecchiamento attivo e in buona salute" tra le priorità di investimento in relazione all'obiettivo tematico "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori". Tale priorità è recepita nel contesto italiano dall'Accordo di Partenariato 2014-2020 nell'ambito dell'OT 8, con previsione della priorità di azione specifica 8vi relativa a "Invecchiamento attivo e in buona salute"¹¹⁸.

L'approfondimento propone un'analisi di tutti i progetti FSE, in attuazione di questa specifica priorità di azione, individuati all'interno del *data base* di OpenCoesione, operando la seguente selezione:

- OT8- Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori,
- Priorità di azione 8-VI Invecchiamento attivo della e in buona salute,
- Selezione dei progetti inerenti ai "Corsi di formazione".

Occorre precisare che la selezione qui operata non è ovviamente esaustiva in quanto non tiene conto di tutte le possibili attività condotte dal FSE a favore di un invecchiamento

¹¹⁸Cfr. https://opencoesione.gov.it/media/uploads/documenti/adp/accordo_di_partenariato_all_iv_raccordo__prioritx_investim ento_risultati_attesi.pdf

attivo della popolazione che possono essere rintracciate, in senso più ampio, almeno nell'ambito degli OT8, OT9, OT10, ma la sola selezione dei progetti di formazione in attuazione di una priorità specificamente rivolta a questo obiettivo.

I risultati della selezione dei progetti FSE a sostegno dell'invecchiamento attivo.

La selezione operata e precedentemente descritta individua nel periodo 2014/2020 (estrazione al 30 giugno 2020) 70 progetti di formazione in attuazione della Priorità di investimento 8vi relativa a "Invecchiamento attivo ed in buona salute" nell'ambito dell'OT "Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori".

In base ai dati disponibili in OpenCoesione si ricavano le seguenti informazioni:

- i progetti attuati sono tutti realizzati nei territori del Trentino-Alto Adige e del Veneto con rispettivamente 18 progetti realizzati nelle Province autonome di Trento e Bolzano (1 progetto nella provincia di Trento e 17 in quella di Bolzano) ed i restanti 52 progetti realizzati nella regione Veneto. Non si riscontrano progetti che realizzano tale priorità di azione relativamente al resto del territorio nazionale.

Considerando la categoria di intervento, le modalità di azione mostrano un andamento differente tra le due regioni, dove i progetti realizzati nelle province autonome si iscrivono nella categoria degli interventi di "Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo" mentre nella regione Veneto i progetti operano, tranne che per una esperienza progettuale, con strumenti più ampi e differenziati, iscritti nella categoria degli "Altri sostegni per il mercato del lavoro" (Cfr. tabella 7.12 in fondo al paragrafo).

Complessivamente, le risorse impegnate per sostenere questa specifica priorità di azione ammontano a 8,7 mln di euro, con volumi che rispecchiano i diversi livelli di impegno dei territori e più precisamente 6,7 mln di euro impegnati nella regione Veneto, 1,9 mln nella provincia di Bolzano e 0,13 mln con cui la provincia di Trento sostiene un unico progetto realizzato su questa specifica priorità di azione.

Si tratta di risorse impegnate che provengono per circa la metà dalle risorse dai Fondi europei di coesione, mentre per la restante quota provengono dal cofinanziamento nazionale (circa il 34,7% - Fondo di rotazione) e da risorse regionali (15% circa) (cfr. tabella 7.13).

Molto modesto l'apporto del finanziamento privato che si riscontra solo nel territorio Veneto, dove, se si considera che gli interventi progettuali sono tutti a sostegno del passaggio generazionale di impresa, scarsa sembra essere l'attenzione verso il mondo imprenditoriale, cui sono prevalentemente rivolte le iniziative.

Sulla base delle schede progettuali disponibili dal portale OpenCoesione e utilizzando le informazioni qualitative a disposizione riepilogate nello schema che riportiamo 7.1 riportato a conclusione del capitolo, è in corso di realizzazione una analisi, che mostra la capacità, da parte dei progetti in esame, di raggiungere una pluralità di destinatari favorendo aspetti di partecipazione intergenerazionale con ampio coinvolgimento di target fragili.

Tabella 7.12 Numero dei progetti e importo impegnato per Regioni e PP AA e per categoria di intervento

Numero dei progetti				Importo finanziario in euro		
	Altri sostegni per il mercato del lavoro	Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	Totale	Altri sostegni per il mercato del lavoro	Formazione finalizzata al reinserimento lavorativo	Totale
VENETO	51	1	52	6.586.263,00	119.488,00	6.705.751,00
BOLZANO		17	17		1.873.327,00	1.873.327,00
TRENTO		1	1		130.047,00	130.047,00
Totale	51	19	70	6.586.263,00	2.122.861,00	8.709.124,00

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

Tabella 7.13 Importi finanziati nei progetti per tipologia di fonti finanziarie e Regioni e PPAA (v.a. in euro e partizione %)

	Finanziamento UE	Finanziamento di Stato - fondo di rotazione	Finanziamento Regioni e PPAA	Finanziamento privato	Totale
VENETO	3.355.922,00	2.349.145,00	1.006.776,00	156.628,00	6.781.571,00
BOLZANO	979.664,00	685.765,00	293.899,00		1.959.328,00
TRENTO	65.023,00	45.516,00	19.507,00		130.047,00
Totale	4.400.609	3.080.426	1.320.183	156.628	8.870.946*
<i>Partizione %</i>					
VENETO	49,5	34,6	14,8	2,3	100,0
BOLZANO	50,0	35,0	15,0	0,0	100,0
TRENTO	50,0	35,0	15,0	0,0	100,0
Totale	49,6	34,7	14,9	1,8	100,0

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL su dati OpenCoesione, programmazione 2014-2020 (estrazione del 07.02.2022)

*Dal confronto tra il totale della tabella 7.12 (importi impegnati) e 7.13 (importi finanziati) si evidenzia uno scarto a favore di quest'ultima di circa 160 mila euro.

7.4 Conclusioni

A conclusione di questo primo esercizio di analisi, possiamo avanzare alcune osservazioni in materia di attuazione della programmazione del FSE relativamente alla formazione e all'esercizio di applicazione del modello utilizzato per navigare nei dati di OpenCoesione.

Osservazioni relative al modello di analisi

La numerosità dei progetti attuati è un primo livello di informazione. L'attuazione di un maggior numero di progetti rispetto ad un livello di programmazione o ad un territorio non è di per sé un fattore pienamente esplicativo e va integrato con altre informazioni. Tuttavia, un maggior numero di progetti può corrispondere ad un maggior numero di soggetti implicati nella programmazione e realizzazione di un progetto ed essere in qualche modo espressione di un modello più partecipato dell'attuazione dei programmi. In proposito, nell'interpretazione di questo fattore è utile considerare come la promozione di attività di formazione ed apprendimento sia in grado di sviluppare processi trasformativi non solo relativamente ai formati cui è destinata la formazione, ma anche relativamente ai progettisti, ai formatori, alle imprese, ai vari soggetti che intervengono nella costruzione di percorsi destinati alla formazione integrandone conoscenze, competenze e cultura, anche a vantaggio delle comunità in cui si interviene. Esempio in questo senso è la costruzione di interventi di alta formazione, alternanza, istruzione tecnica superiore che hanno proprio lo scopo di stimolare un maggiore avvicinamento e la collaborazione tra i diversi soggetti ed ambiti di lavoro favorendo per questa via una migliore rispondenza della formazione ai contesti locali e, più in generale, ai processi di innovazione.

Considerando il risultato dell'analisi dei dati rispetto a questo primo parametro della numerosità dei progetti, il complesso dei programmi regionali registra livelli molto elevati di numerosità dei progetti nelle regioni MD rispetto alle regioni TR e LD. Questo andamento mostrerebbe un FSE molto più "attivo" nelle regioni più sviluppate, certamente caratterizzate da maggiore occupazione, da un tessuto produttivo più organizzato, da servizi del lavoro più evoluti dove dunque il FSE opera giustamente a difesa dell'occupazione e dell'inserimento lavorativo. Tale andamento potrebbe, tuttavia, descrivere anche una modalità di intervento del FSE non sufficientemente a contrasto del ritardo di sviluppo, un segnale di attenzione per una politica di coesione su cui ulteriormente indagare.

Il volume delle risorse impegnate rappresenta una ulteriore informazione, complementare al criterio della numerosità, in grado di descrivere meglio il peso dell'investimento formativo e la portata di una linea di azione. Dalla lettura dei dati si evince, infatti, come a un grande numero di progetti può corrispondere un basso volume di risorse impegnato o come, in particolare con riferimento ai PON a pochi progetti, di carattere nazionale, possano corrispondere risorse cospicue di attuazione. L'informazione sulle risorse impegnate assume importanza anche relativamente ad una analisi più puntuale dell'andamento delle risorse impegnate in corrispondenza delle diverse priorità di azione della programmazione, fornendo una visione di insieme utile ad individuare possibili aree che necessitano di maggiore attenzione da parte delle Autorità di gestione.

Focus finale su formazione continua

Per quanto riguarda l'attuazione di progetti del FSE che operano a favore della formazione continua, alcune utili indicazioni provengono dalle due priorità di investimento riconducibili al tema che confermano il maggior dinamismo delle regioni MD con risultati ancor più evidenti rispetto ad altre priorità di intervento. Infatti, al netto delle altre iniziative che, come è stato già evidenziato nelle parti precedenti, sono annoverate nell'ambito della FC e che precedono o seguono l'azione formativa in senso stretto, è emerso che:

per la priorità 8.v "L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento" le risorse destinate ai corsi di formazione che ammontano ad appena 170 mln di euro, sono per il 98,4% a favore delle regioni MD e per l'1,6% a favore delle regioni TR, mentre non risultano risorse per le regioni LD; non risultano risorse dedicate nei PON;

per la priorità 10.iii "Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente per tutte le fasce di età nei contesti formali, non formali e informali, aggiornando le conoscenze, le abilità e le competenze della manodopera e promuovendo percorsi di istruzione flessibili" le risorse disponibili per i corsi di formazione sono appena 42,1 mln di euro di cui il 97% a favore delle regioni MD e il 3% a favore delle regioni LD, mentre non risultano risorse per le regioni TR; alle risorse destinate dai POR si aggiungono quelle dei PON per ulteriori 31 mln di euro.

Complessivamente, le risorse FSE destinate alla FC in senso stretto, per il periodo che va da inizio programmazione a fine 2020, ammontano a 243 mln di euro, pari a circa il 2% del totale impegnato. Si tratta di risorse ancora troppo esigue che coprono solo parte del territorio nazionale.

Pertanto, è evidente che il peso relativo di tali tipologie di interventi è ancora troppo limitato in ambito FSE. È pur vero che la formazione continua nel nostro Paese è sostenuta principalmente dai Fondi Paritetici Interprofessionali che, come indicato nel capitolo dedicato alla stima delle risorse pubbliche annuali per la formazione diretta ai lavoratori e alle imprese¹¹⁹, destinano ad essa mediamente ogni anno 578 mln di euro. Resta il fatto che in Italia occorre prestare molta attenzione alla formazione continua e al rafforzamento delle competenze ed investire maggiori risorse per poter recuperare il ritardo accumulato nei confronti degli altri Paesi europei.

Le possibili interpretazioni

Se consideriamo i diversi contesti che caratterizzano le 3 macroregioni e la permanenza del gap tra Nord e Sud del Paese che non trova ancora soluzione o almeno una sensibile riduzione, nonostante le ingenti risorse assegnate a tal fine, questa situazione appare ancor più evidente e preoccupante.

Le motivazioni alla base delle differenti performance potrebbero essere diverse:

- scelte politiche in fase di programmazione e, quindi, l'attribuzione di una diversa priorità ai temi della formazione e dell'occupazione;
- una maggiore attenzione alla formazione per le regioni LD nei PON;

¹¹⁹ Cfr. Parte seconda - par. 1.3 del presente Rapporto

- un ritardo da parte delle Regioni LD nell'impegnare le risorse, il conseguente disimpegno di una parte di esse e una loro diversa ricollocazione su Assi più performanti;
- un ritardo da parte delle Regioni LD nell'attuazione degli interventi a cui può seguire una riprogrammazione ed il trasferimento di risorse dedicate (quota nazionale) nella programmazione nazionale (POC e Piani e Programmi del Fondo Sviluppo e Coesione);
- una diversa capacità amministrativa e/o capacità di assorbimento delle risorse da parte dei territori;
- un ritardo da parte delle regioni LD nel popolamento della banca dati BDU che alimenta OpenCoesione e che non è sottoposta ad una rigida tempistica.

Pertanto, sarebbe auspicabile un ulteriore approfondimento che consenta di indagare meglio i percorsi delle risorse FSE a favore della formazione, in particolare quella continua, sui diversi territori e le loro ricadute, a partire dalle regioni LD.

La navigazione in OpenCoesione

Questo primo esercizio di navigazione tra i dati di OpenCoesione, nonché di analisi di alcune peculiarità apparse più evidenti, si è rivelato sicuramente molto utile. Esso, infatti, ha consentito di comprendere meglio l'universo dei dati raccolti e custoditi nel portale, apprezzarne le qualità e le potenzialità ancora inesprese, ma anche di sottolinearne limiti o incongruenze. Primo fra tutti l'eccessivo ricorso in fase di catalogazione degli interventi alla voce "altro" che, anziché avere carattere residuale, diventa la categoria principale che raccoglie al suo interno tante altre categorie, anche quelle relative alla formazione. Occorre, certamente, interrogarsi sul perché di questo strano caso. Si tratta, forse, di una difficoltà oggettiva nel catalogare determinate tipologie di intervento, ad esempio nel caso di progetti pluri-obiettivo, oppure della mancanza di strumenti di riferimento precisi per l'operatore, o di altro motivo ancora? Occorre, probabilmente, sensibilizzare/informare gli operatori sull'importanza di un inserimento dei dati il più possibile "corretto" e "coerente" rispetto alla tipologia di intervento che di volta in volta si presenta, facendo anche comprendere le ricadute positive di una informazione completa e coerente ai fini della conoscenza, più in generale, e di un'attività di analisi e valutazione, più in particolare.

Le osservazioni scaturite da questo primo esercizio e gli ulteriori approfondimenti che ne potrebbero derivare, potranno, certamente, contribuire a migliorare in termini qualitativi la banca dati di OpenCoesione. L'auspicio è quello di poter adeguare al più presto il sistema informativo per l'avvio dei nuovi programmi 2021-2027.

Allegato metodologico

Allegato al paragrafo 2.2

Nel paragrafo sono riportati dati di attuazione della programmazione che descrivono alcune caratteristiche delle persone coinvolte nelle iniziative finanziate dal FSE (avanzamento fisico della programmazione). Tali dati sono forniti dalle singole Autorità di gestione (da ora AdG) alla Commissione Europea. Il documento formale in cui vengono riportati tali avanzamenti è, come noto, la Relazione annuale di attuazione (da ora RAA), redatta da ciascuna AdG, normalmente entro la primavera dell'anno successivo a quello di riferimento dei dati. Le RAA, oltre a contenere i dati fisici di attuazione, sono generalmente introdotte da un breve resoconto sulle linee di attività programmate e realizzate, con una particolare attenzione alla descrizione delle iniziative più significative dal punto di vista dell'impegno finanziario relativa all'anno di analisi della RAA.

L'esposizione dei dati fisici avviene secondo criteri standard stabiliti e approvati dalla Commissione Europea e condivisi dagli Stati Membri, ossia attraverso l'utilizzo di indicatori. Il processo di creazione, aggregazione e calcolo di questi avviene secondo le metodologie esposte nel *Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy-ESF Guidance Document Annex D_-Practical guidance on data collection and validation*, un documento che viene rilasciato a inizio programmazione, ma che vede diverse revisioni in relazione a problematiche ed esigenze che possono via via rilevarsi. La ratio del processo conduce sia alla possibilità di monitorare costantemente la programmazione, sia di valutarne alcuni effetti.

Nell'attuale programmazione gli indicatori sono organizzati in modo tale da poterli riaggregare nei valori per priorità, cluster degli interventi, obiettivi comuni e specifici e risultati attesi per gruppi di progetti (avviati e conclusi), collegando le diverse tipologie di destinatari e tra questi alcuni target deboli¹²⁰. Il sistema degli indicatori determina i risultati attesi principali, in quanto intendono rilevare l'aumento dell'occupabilità delle persone coinvolte e altri aspetti che segnano le strategie di intervento dei Programmi legati, in particolare, all'inclusione sociale, alla riduzione delle differenze di genere, al contrasto della dispersione scolastica, al rafforzamento del sistema di istruzione professionale regionale, al rafforzamento delle istituzioni per citarne alcuni. Negli ultimi anni, anche mediante analisi dedicate economiche ed econometriche, si sono avviati focus specifici specie sulle variazioni dei livelli occupazionali dei territori in relazione agli interventi realizzati, rafforzando di fatto il sistema degli indicatori e in generale i processi di monitoraggio e valutazione.

Per quanto riguarda la natura e le caratteristiche degli indicatori questi possono essere di 2 tipi (Output e di Risultato), a loro volta distinguibili in altre 2 modalità (Comuni e Specifici):

¹²⁰ Negli ultimi anni è stato implementato un sistema informativo nazionale (<https://OpenCoesione.gov.it/it/>) ed europeo (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>) che consente di verificare lo stato di avanzamento delle politiche di coesione UE degli ultimi cicli di programmazione anche per singolo fondo strutturale. In questo report verranno riportati alcuni dati estrapolati dalla banca dati OpenCoesione.

indicatori Comuni di output (CO) - mirano a monitorare i processi avviati, ossia a considerare le caratteristiche anagrafiche e socioeconomiche delle persone coinvolte nelle iniziative finanziate, indipendentemente dall'esito delle stesse e dal loro completamento. Essi si considerano comuni, poiché sono trasversalmente utilizzati nei diversi progetti gestiti dalle varie AdG e per tali caratteristiche sono, pertanto, confrontabili e cumulabili restituendo uno spaccato complessivo della programmazione in atto, anche in funzione comparativa. Ogni progetto finanziato deve avere obbligatoriamente assegnati indicatori che ne monitorizzano l'andamento e ne misurano gli effetti;

indicatori Specifici di output (SO) - hanno la stessa finalità dei CO, ma vengono configurati ad hoc in relazione ad alcune caratteristiche dei progetti non misurabili attraverso gli indicatori Comuni, per tali caratteristiche sono difficilmente confrontabili tra i diversi Programmi Operativi, poiché peculiari rispetto agli interventi;

indicatori Comuni di risultato (CR) - vengono misurati sia nel corso dell'attuazione del programma che al termine e sono finalizzati a valutare (in termini concreti) l'efficacia del programma attraverso i singoli progetti finanziati. Tali indicatori si basano essenzialmente su tassi (espressi in percentuale), la cui base di calcolo (denominatore) è necessariamente connessa agli specifici indicatori comuni, ossia ciascun indicatore di risultato fa riferimento a uno specifico indicatore di output. Ad esempio, un indicatore che misura quanti disoccupati, a distanza di 6 mesi dalla fine di una specifica iniziativa, trovano lavoro (indicatore CR04), è legato al numero di disoccupati coinvolti nella specifica iniziativa (indicatore CO01);

indicatori Specifici di risultato (SR) - analogamente agli SO, sono configurati ad hoc in relazione ad alcune caratteristiche peculiari di specifici progetti e, pertanto, non sono trasversalmente confrontabili tra i vari Programmi Operativi.

A partire dal 2020 occorre considerare una ulteriore tipologia di indicatori legati a iniziative prese in contrasto con l'emergenza sanitaria del COVID 2019. In particolare, la Commissione europea ha individuato un elenco di indicatori da utilizzare in tutti i progetti finanziati al fine del contrasto alla pandemia e su cui sono state stanziati ulteriori risorse comunitarie (come nel caso dei fondi REACT-EU): tali indicatori sono di Output (tipologia CV e indicatori di risultati (CVR)¹²¹. La filosofia di approccio e utilizzo di questa categoria di indicatori sia nella tipologia, sia per i criteri di scelta è ispirata a una semplificazione maggiore rispetto agli altri indicatori ordinariamente utilizzati. In particolare, si tratta di un elenco ridotto e con una applicabilità immediata rispetto a 3 unità di osservazione: le risorse finanziarie, i partecipanti intesi come persone o come enti (questi ultimi che siano imprese o istituzioni o altri organismi beneficiari diretti delle attività programmate). Tali indicatori, contabilizzati a partire dalle RAA del 2021, vanno considerati in affiancamento a quelli già utilizzati e non sempre sono sommabili agli altri: essi fanno in gran parte riferimento a nuovi assi inseriti nelle riprogrammazioni a valere sulle specifiche risorse a contrasto della crisi (Risorse REACT-EU).

¹²¹ L'elenco completo degli indicatori utilizzabili è disponibile su: COVID19 / CRII - COVID specific monitoring indicators (list + metadata) | Data | European Structural and Investment Funds (europa.eu).

In generale, la nomenclatura degli indicatori, tuttavia, non sempre è coerente con la classificazione sopra esposta: alcune AdG utilizzano codici differenti (numerici e alfanumerici diversi da SO o da SR) ma, in ogni caso, si tratta di indicatori specifici riconducibili a output aggiunti rispetto ai CO o ai CR.

L'assegnazione di specifici indicatori sia di output che di risultato ai singoli progetti finanziati avviene secondo criteri di rintracciabilità, trasparenza e riconducibilità univoca tra iniziativa e specifica alimentazione degli indicatori. Gli indicatori comuni di output e di risultato, partendo dall'unità di base di rilevazione, ossia il singolo progetto finanziato, come già accennato, possono essere aggregati a livelli di maggiore sintesi; non a caso nelle RAA sono presenti le diverse aggregazioni e i dati vengono presentati in modo specifico per il singolo anno e cumulati dall'inizio della programmazione.

Il sistema degli indicatori, come già accennato, dovrebbe consentire di monitorare costantemente l'andamento della programmazione e, allo stesso tempo, cogliere alcuni primi risultati in termini di macro-impatto delle iniziative. Per tale motivo sono stati fissati alcuni tempi specifici (t) entro cui viene verificata l'attuazione del programma attraverso alcuni indicatori comuni e di risultato per i quali viene misurato:

- un valore base, ossia di partenza solitamente calcolato in relazione a valori statistici o di esperienza basati su progetti analoghi, ossia finanziati generalmente nella programmazione precedente;
- un valore atteso finale (da raggiungere entro il 2023), calcolato sulla base di ipotesi di impatti che i progetti possono avere su determinati segmenti o target della popolazione coinvolta nelle iniziative.

A tal proposito nel report presente si fa riferimento principalmente all'analisi di quegli indicatori con un valore obiettivo al 2023 e, come si vedrà più avanti, solo per un tipo di aggregazione, quella che mette insieme tutti i valori CO al 31.12.2020 (PON + POR), si procede con un'analisi comparata tra la valorizzazione con i soli indicatori che prevedono un valore target al 2023 e il totale, comprendente anche la valorizzazione degli stessi indicatori in cui non è previsto un valore target al 2023, in quanto non alimentano target considerati prioritari all'interno di uno specifico Asse.

Sono, inoltre, previsti valori intermedi (raggiunti al 2018), che rappresentano riferimenti per la definizione del Performance Framework (da ora PF). Il PF è un meccanismo di incentivi e disincentivi appositamente creato per la Programmazione 2014-2020 e definito all'interno del Regolamento Europeo 1303/2013 (art. 20, 21 e 22). Nello specifico, tale meccanismo è finalizzato a rafforzare il legame tra gli obiettivi fissati attraverso i Programmi Operativi e i risultati effettivamente stabiliti dagli stessi così da migliorarne l'efficacia¹²²; si tratta di un insieme di indicatori fisici e finanziari, fissati per il 2018, che danno accesso a un plafond, pari al 6% del budget del programma, definito riserva di efficacia di attuazione del programma. Solo alcuni indicatori fisici, considerati rilevanti per l'Asse, partecipano alla definizione del PF e questi vengono selezionati per i singoli Programmi operativi fin

¹²² Tratto da 'Performance Framework' a cura del Formez, aprile 2017.

dall'Accordo di partenariato.

Pertanto, il raggiungimento dei valori attesi (finanziari e fisici) è di fondamentale importanza, in quanto contribuisce a far scattare l'eventuale rifinanziamento delle iniziative stesse e impatta sulla stessa riprogrammazione dei Programmi operativi (PO). In relazione a ciò, è evidente che i valori relativi ad alcuni indicatori, contenuti nelle RAA per il 2018, sono funzionali al PF.

Come regola generale il sistema degli indicatori è definito in modo tale che una persona all'interno di un singolo progetto (iniziativa) sia contata una sola volta, ma alcune sue caratteristiche vengono riportate in più indicatori. Ad esempio, qualora un progetto abbia come target disoccupati, la persona viene considerata all'interno dell'indicatore di output sul numero di disoccupati coinvolti, ma se il suo status di disoccupato supera un certo lasso di tempo, definito dalla normativa vigente, può essere collocato anche all'interno dell'indicatore che misura i 'disoccupati di lungo periodo' coinvolti. Ciascun indicatore, inoltre, viene misurato secondo 2 variabili trasversali, ossia l'appartenenza a una delle 3 aree territoriali in cui è suddiviso il programma (regioni More Development – regioni MD; Regioni Less Development – regioni LD; Regioni in transizione – regioni TR) e il genere, sicché il valore generato per ciascun indicatore può essere splittato in un massimo di 6 valori. Ciò vale, ovviamente, solo per i quei PO che hanno valenza nazionale.

Al di là degli aspetti tecnici, occorre riflettere sul sistema generale degli indicatori e sulla effettiva capacità di monitorare e valutare i programmi a cui si riferiscono. Naturalmente, si tratta di un terreno di analisi estremamente delicato oggetto di numerosi dibattiti a vari livelli e che non può vedere un'unica risposta. Gli indicatori, soprattutto quelli di output, possono restituire, in parte, il quadro d'insieme sull'andamento (monitoraggio) della Programmazione, potendo essere clusterizzati rispetto a diverse dimensioni, partendo proprio dagli Assi, dagli Obiettivi tematici (OT), dalle Priorità di Investimento (PI) e dalle partizioni territoriali, ciò sia a livello di singolo Programma operativo che nell'insieme di tutta la programmazione. Le maggiori criticità si legano essenzialmente a due aspetti, il primo dei quali pone l'accento proprio sulla tipologia del quadro d'insieme che viene restituito attraverso il sistema degli indicatori:

- in che termini tale quadro d'insieme ha la capacità di fotografare effettivamente il senso delle iniziative che vengono programmate? Il dato complessivo, infatti, è una sintesi che mette insieme iniziative di natura molto diversa, alcune rivolte a target estesi, altre molto limitate, trattandosi di sperimentazioni o interventi su segmenti molto piccoli di popolazione, ma dal valore qualitativamente elevato e che possono avere un impatto potenzialmente considerevole, poiché si concentrano su una popolazione limitata. Pertanto, la restituzione delle informazioni per indicatori a livello di OT, ad esempio, può essere considerata una restituzione poco focalizzata dell'articolazione e delle caratteristiche degli interventi, seppure possa fornire alcuni spunti;
- i criteri utilizzati per individuare i valori obiettivo (soprattutto quelli relativi al 2023), partono da un'ipotesi di continuità con la precedente programmazione; spesso, in realtà, vi è una forte discontinuità e, pertanto, alcuni obiettivi perdono via via di

significato, imponendo continue revisioni ai documenti di programmazione e a quelli tecnico-metodologici.

Sicuramente, soprattutto per quanto riguarda la valutazione, un ruolo rilevante è necessariamente riconosciuto alle indagini ad hoc di profondità, in grado di isolare i fattori collegati agli impatti delle singole iniziative e su cui è possibile effettuare anche analisi controfattuali, seppure limitate a specifici progetti di cui si hanno dati robusti dal punto di vista amministrativo e statistico.

Allegato al paragrafo 3.1

Schema 3.1 - Variabili di classificazione degli avvisi

Variabili di classificazione degli avvisi	Descrizione delle variabili
N_ID_AVVISO	Numero progressivo dell'avviso che identifica a) l'AdG e b) il numero dell'avviso
Identificativo AVVISO (numero atto determina o dgr n./anno)	Atto amministrativo dell'AdG di adozione dell'avviso
Autorità regionale di riferimento	Regione e provincia autonoma di riferimento
Data di emanazione (giornomeseanno)	La pubblicazione dell'atto solitamente non coincide con la data di approvazione.
Data di scadenza	Data di scadenza dell'avviso, finestre temporali di apertura dell'avviso, modalità di presentazione a sportello.
Proroga (Sì; NO)	Spesso le AdG prorogano la scadenza
Rimodulazione Covid (1)	Avvisi dedicati per rispondere all'emergenza sanitaria oppure avvisi in essere modificati a seguito della crisi sanitaria, inserendo in sintesi la natura delle modifiche (ad esempio proroga per covid, modifica stanziamenti, modifica formativa ed altro).
Titolo del Bando	Inserimento della titolazione integrale dell'avviso
Programma operativo (CCI)	Codice assegnato dalla Commissione UE ad approvazione del documento programmatico FSE 2014-2020. Tale codice viene riportato su tutti i documenti ufficiali ad esso collegati e richiama la programmazione finanziaria senza che vi siano sovrapposizioni con altri documenti programmatici.
Risorse finanziarie	Inserimento delle risorse finanziarie complessive del FSE impegnate con l'avviso. In questo caso si intende comprensivo del cofinanziamento nazionale e regionale.
Note su risorse finanziarie	Dettaglio delle risorse finanziarie e indicazione dell'ammontare ripartito per asse, obiettivo tematico e priorità di investimento. Inoltre, si segnalano eventuali altre risorse finanziarie inserite nell'avviso ma che fanno riferimento a norme nazionali o regionali e talvolta espressamente private.
Asse FSE	Asse di riferimento della programmazione FSE prettamente regionale così come riportato nei rispettivi documenti programmatici e nell'avviso stesso. Vi possono essere avvisi pluriassi.
Ob. Tematico	Si indica OT8 o OT10 e si segnala se l'avviso coinvolge risorse FSE su altri Obiettivi Tematici come può essere il caso dell'OT9
Priorità di investimento	Priorità di Investimento specificata dell'avviso e se non segnalato si lascia il campo vuoto.
Ob. Specifico	Obiettivo Specifico o gli Obiettivi Specifici indicato/i nell'avviso e se non segnalato si lascia il campo vuoto
Fonte	Si inserisce per esteso la pagina web ufficiale dell'AdG dove sono state reperite le informazioni sull'avviso e la pagina web dell'avviso pubblicato.
Note	Informazioni diverse rispetto ai campi della classificazione, ma che si ritengono importanti ai fini della rilevazione perché specificano fonti, risorse finanziarie, eventuali atti amministrativi o norme di riferimento.
N_TIPOLOGIA_REGIONE_FONDIS IE	Si tratta della distinzione tra Regioni meno sviluppate (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. LD), in transizione (Abruzzo, Molise e Sardegna - TR) e quelle più sviluppate (restanti regioni del Centro Nord - MD).

(continua)	
Variabili di classificazione degli avvisi	Descrizione delle variabili
Finalità del bando	Oltre alle finalità generali del bando (quali per esempio l'inserimento o reinserimento, l'occupabilità o la qualificazione dell'education) si riportano le informazioni di dettaglio che qualificano il bando in termini di obiettivi perseguiti rispetto alla eventuale natura territoriale degli interventi (es. aree di crisi o distretti industriali; strategia nazionale aree interne; collegamento con agenda digitale per le aree bianche); in relazione a target specifici critici da coinvolgere (perceptor di ammortizzatori sociali, giovani disoccupati, over 45, donne, NEET, tipologia di imprese, etc.) e rispetto alla strategia territoriale complessiva adottata dall'avviso che giustifica le azioni messe in campo.
Classificazione delle finalità (1)	<p>Il contenuto della variabile precedente "<i>Finalità del bando</i>" è codificato in una serie di item per limitare la discrezionalità descrittiva e individuare inequivocabilmente e quantitativamente se l'avviso è rivolto ad una o più finalità (codificate). Si riportano alcuni item di codifica:</p> <p>(1) Aggiornamento delle competenze dei lavoratori anche attraverso piani presentati dalle imprese</p> <p>(2) Aggiornamento delle competenze delle persone (lavoratori e non) attraverso corsi di formazione a catalogo</p> <p>(3) Azioni rivolte a imprese, lavoratori e disoccupati in contesti di crisi</p> <p>(4) Canale terziario non universitario, potenziamento competenze di innovazione, territorio, filiere e altro (ad esempio ITS, IFTS)</p> <p>(5) Finanziamento assegni di ricerca nell'ambito del potenziamento competenze di innovazione, territorio, filiere e altro</p> <p>(6) Finanziamento di apprendistato di varia tipologia</p> <p>(7) Finanziamento di formazione esperienziale</p> <p>.....</p> <p>(22) Rafforzamento dei servizi territoriali per le politiche attive destinate a diversi target</p> <p>(23) Selezione enti accreditati per la formazione e altre iniziative nell'ambito delle politiche attive</p> <p>(24) Servizi e/o incentivi per la creazione di nuova impresa o attività di lavoro autonomo e altri item</p>
Soggetti beneficiari/gestori	Le diverse tipologie di beneficiari/enti ammissibili a presentare le operazioni e a partecipare, indicando la/le voce/i specifica/he del sistema di accreditamento.
Linee di attività/Tipologia di intervento	Lista delle tipologie di intervento ammissibili nelle operazioni da presentare con la descrizione per ciascuna di esse dei livelli massimi e minimi di ore di intervento, n. destinatari ammessi, specificando se interventi individuali, quantificando l'eventuale gruppo o aula, indicando se previsto l'intreccio tra misure attive e con le passive, etc.
Tipologia interventi SIU (1)	<p>La variabile precedente "Linee di attività/Tipologia di intervento" anch'essa codificata in una nuova variabile per limitare la discrezionalità descrittiva e individuare inequivocabilmente e quantitativamente se l'avviso prevede una o più tipologie di azione adattando la codifica per il Sistema Informativo Unitario (SIU). Riporta il tipo di intervento/servizio che viene finanziato, oltre ai filoni formativi e di istruzione anche altri servizi di seguito alcuni item:</p> <p>(1) Accoglienza presa in carico orientamento; (2) Accompagnamento all'avvio di impresa/autoimpiego; (3) Accompagnamento all'inserimento/reinserimento in percorso di istruzione o formazione; (4) Accompagnamento all'inserimento/reinserimento lavorativo; (5) Altra formazione competenze di base e trasversali (extra qualifica regionale); etc..... (27) Supporto per l'accesso al credito agevolato; (28) Tirocinio curriculare; (29) Tirocinio estivo; (30) Tirocinio extracurriculare; (31) Tutoraggio attività formativa; (32) Formazione continua; (33) Percorso Ifts; e altri</p>

(continua)	
Variabili di classificazione degli avvisi	Descrizione delle variabili
Importo min-max in € per singola azione finanziabile	Si specificano gli importi minimi e massimi delle singole tipologie di azione ammissibili, indicando inoltre le modalità di rendicontazione finanziaria a processo, a risultato, a costi reali o con costi standard (UCS).
Caratteristiche dei destinatari	Le diverse tipologie di destinatari ammissibili per le singole operazioni o per ciascuna delle azioni ammissibili.
Tipologia destinatari SIU e FSE (1)	<p>La variabile precedente "caratteristiche dei destinatari" viene codificata in questa nuova variabile attraverso la codifica del Sistema Informativo Unitario integrato con il FSE. Di seguito si propongono alcuni degli item:</p> <p><i>Condizione occupazionale</i></p> <p>(1) Disoccupato, in cerca di prima occupazione; (2) Disoccupato, in cerca di nuova occupazione; (3) Occupato; (4) Studente; (5) Inattivo (diverso da studente).</p> <p><i>Condizione occupazionale critica</i></p> <p>(6) Cassa integrazione guadagni ordinaria; (7) Cassa integrazione guadagni straordinaria; (8) Cassa integrazione guadagni in deroga; (9) NASpl o simili.</p> <p><i>Target FSE</i></p> <p>(10) Donne; (11) Giovani da 25/29/35 anni in giù; (12) Persone da 55 anni in su; (13) Immigrati, comunità svantaggiate come Rom, Sinti e altre; (14) Altre persone svantaggiate (ad esempio, senza titolo di studio); (15) Disoccupati di lungo periodo; (16) Giovani NEET; (18) Caregiver (conciliazione tempi vita e lavoro); (19) Lavoratori autonomi, imprenditori.</p>
Filiere (formazione post obbligo; formazione post diploma; formazione post-laurea; etc.)	Questa variabile fa riferimento alle eventuali attività formative previste nel singolo avviso: la singola filiera o più filiere di riferimento richieste dall'avviso. L'identificazione della filiera dipende dalla categoria specifica segnalata nel bando, dalla tipologia di enti ammessi in base al sistema di accreditamento e dalle caratteristiche dei destinatari per tipologia di azione (lavoratori, disoccupati e inoccupati; conseguimento obbligo istruzione/formativo; qualifica, diploma, laurea)
Bando integrato con altri programmi europei	Alcuni avvisi possono essere l'esito di disposizioni nazionali ed europee per l'integrazione tra più canali finanziari europei, nazionali e regionali come, per esempio, per la Strategia Aree Interne. Altri avvisi sono espressamente integrati con altri fondi SIE e tra essi il più frequente è, per esempio, il FESR per affiancare anche interventi strutturali (es. riqualificazione tecnologica o a fini turistici; partecipazione all'acquisto di terreni/immobili; riconversione strutture a fini culturali; etc.) o per la partecipazione all'acquisto di nuovi macchinari o per l'adeguamento tecnologico delle imprese. Oppure con il programma Garanzia giovani dedicato ai NEET o con linee di finanziamento quali Erasmus plus per potenziare alcune linee di intervento per es. la mobilità all'estero. Si intende rilevare con quali canali finanziari vi è l'integrazione e su quali azioni sono ammissibili tali integrazioni.
Eventuali Programmi europei integrati con FSE	In alcuni avvisi vi può essere l'ammissibilità ad integrare risorse con altri canali finanziari UE anche a discrezione del beneficiario/gestore. Anche in questo caso l'obiettivo è di rilevare i possibili canali finanziari e le azioni ammissibili.
Competenze digitali	Si rileva se tra gli ambiti di intervento dell'avviso è prevista in maniera anche non esclusiva l'innalzamento delle competenze digitali delle persone e/o delle imprese e/o dei territori.
Impresa 4.0	Si rileva se tra gli ambiti di intervento dell'avviso è prevista in maniera anche non esclusiva Impresa 4.0.
Integrazione con Fondi Paritetici Interprofessionali	Si rileva se nell'avviso viene espressa l'integrazione necessaria o discrezionale e come avviene tale integrazione con le azioni promosse dai Fondi Paritetici Interprofessionali.
Formazione individuale finanziata con voucher	Si rileva se vi sono misure a favore di scelte individuali dei destinatari in questo caso mediante bonus o voucher formativi

(continua)	
Variabili di classificazione degli avvisi	Descrizione delle variabili
Percorsi individualizzati mix integrato politiche attive	Si rileva se vi sono misure a favore dell'individualizzazione attraverso la costruzione di un mix modulabile di misure di politica attiva costruite sul fabbisogno del singolo destinatario. Un esempio emblematico è mediante il modello della dote quale bonus finanziario assegnato al singolo che consente di acquisire le diverse misure da un partenariato di Enti accreditati sui servizi per il lavoro e/o per la formazione.
Analisi dei fabbisogni	Talvolta dagli avvisi viene auspicata o richiesta un'analisi dei fabbisogni del singolo, dell'impresa, di gruppi di imprese oppure di territori.
Work based learning	Ammissibilità di misure formative e di apprendimento sul lavoro.
Procedure amministrative semplificate	Presenza o assenza di procedure amministrative semplificate quali per esempio Unità di Costo Standard (UCS).
Afferente all'ambito sociale/socio-sanitario	Si rileva se tra gli ambiti di intervento dell'avviso è previsto in maniera anche non esclusiva quello sul settore socio-sanitario.
Blue Economy	Si rileva se tra gli ambiti di intervento dell'avviso è previsto in maniera anche non esclusiva quello sul settore della blue economy.
Certificazione delle competenze	Si rileva se le misure formative prevedono espressamente la certificazione delle competenze e/o il raggiungimento della qualifica.
Formazione a distanza	Si rileva se tra gli interventi formativi sono espressamente previste modalità di formazione a distanza anche miste.
Invecchiamento attivo (Active ageing) (1)	Si rileva se tra gli ambiti di intervento dell'avviso è previsto in maniera anche non esclusiva quello dell'invecchiamento attivo e della qualità della vita nel passaggio al periodo della pensione.
Altro (specificare)	Si inseriscono quelle informazioni ritenute rilevanti in materia di ambiti di intervento non classificabili con le attuali variabili.
Tip_int (EUROSTAT_Ocse) 1 (servizi lav), 2 (form), 4 (incentivi assun), 5 (dis e svantaggio), 6 (creazione lav), 7 (autoimpiego e start up), 8 (ammortizzatori sociali), 9 (prepensionamenti) 10 (sostegno reddito servizi)	Questa variabile trasforma le informazioni contenute nelle finalità e nelle tipologie di azione nella classificazione internazionale EUROSTAT delle politiche del lavoro: 1.SERVIZI PER L'IMPIEGO, ORIENTAMENTO, consulenza orientativa, informazione orientativa, incrocio domanda e offerta di lavoro; 2.FORMAZIONE (tutte le attività di formazione e i contratti a causa mista, etc.) 4.INCENTIVI PER L'ASSUNZIONE, per la stabilizzazione dei contratti, incentivi per mantenimento occupazione, sgravi fiscali, etc. 5.INTERVENTI PER LA DISABILITÀ e per le categorie svantaggiate 6.CREAZIONE DIRETTA DI POSTI DI LAVORO (Lavori Socialmente Utili LSU; lavori di pubblica utilità, etc.) 7.INCENTIVI ALL'AUTOIMPIEGO (creazione di lavoro autonomo, creazione di impresa, start up, etc.) 8.AMMORTIZZATORI SOCIALI (trattamenti disoccupazione, CIG, CIGD, CIGS, etc.) 9.PENSIONAMENTI ANTICIPATI per: crisi occupazionale, motivi di salute, etc. 10. SOSTEGNO REDDITO PER SERVIZI come voucher di conciliazione, buoni per l'alloggio etc.

Fonte: elaborazione Struttura II ANPAL

(1) Si tratta delle nuove variabili inserite per la rilevazione 2020 e applicate anche sugli avvisi già classificati per gli anni precedenti è vigenti per il 2020.

COLLANA
BIBLIOTECA
ANPAL