



31 Dicembre 2021

**Servizi di valutazione Indipendente nell'ambito delle attività del programma operativo nazionale «Sistemi di politiche attive per l'occupazione» FSE 2014–2020 a titolarità dell'ANPAL**

**Tenuta della strategia rispetto ai mutamenti intervenuti a livello istituzionale, con uno sguardo al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027**

## INDICE

|   |            |
|---|------------|
| <b>Executive summary</b>  | <b>3</b>   |
| <b>1 Approccio metodologico</b>   | <b>11</b>  |
| 1.1 Premessa  | 11         |
| 1.2 Metodi e tecniche utilizzate  | 11         |
| <b>2 Analisi del contesto socioeconomico</b>  | <b>13</b>  |
| 2.1 Il quadro strutturale   | 13         |
| 2.2 Occupazione e mercato del lavoro  | 16         |
| 2.2.1 <i>Le dinamiche generali del mercato del lavoro</i>   | 16         |
| 2.2.2 <i>L'analisi per gruppo target: disoccupati, giovani, donne, immigrati</i>                    | 22         |
| 2.2.3 <i>I servizi per l'impiego</i>  | 42         |
| 2.3 Istruzione e formazione   | 46         |
| 2.3.1 <i>I livelli di istruzione e la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente</i>  | 46         |
| 2.3.2 <i>L'abbandono scolastico e i livelli di apprendimento</i>                                    | 52         |
| <b>3 Analisi del contesto strategico e istituzionale</b>  | <b>61</b>  |
| 3.1 Il quadro strategico europeo  | 61         |
| 3.1.1 <i>Il coordinamento delle politiche economiche, sociali e del lavoro: il semestre europeo</i> | 61         |
| 3.1.2 <i>Documenti di indirizzo strategico</i>  | 63         |
| 3.1.3 <i>Politiche europee di contrasto agli effetti della pandemia</i>                             | 68         |
| 3.2 Il quadro strategico nazionale  | 70         |
| <b>4 La strategia del PON SPAO 2014-2020</b>  | <b>74</b>  |
| 4.1 La logica di intervento: obiettivi e azioni   | 74         |
| 4.2 La tenuta della strategia rispetto ai cambiamenti del contesto socioeconomico                   | 90         |
| 4.3 L'allineamento strategico del Programma rispetto al quadro strategico sovraordinato             | 94         |
| <b>5 Uno sguardo alla programmazione 2021-2027</b>  | <b>99</b>  |
| 5.1 L'Accordo di Partenariato e le previsioni per il PON Giovani, Donne e Lavoro                    | 101        |
| <b>6 Conclusioni e raccomandazioni</b>  | <b>107</b> |
| <b>BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA</b>  | <b>110</b> |

## Executive summary

---

In Italia, la programmazione FSE 2014/20 è stata impostata perseguendo l'obiettivo di far fronte agli effetti occupazionali della fase recessiva iniziata nel 2008 e sostenere il percorso di ripresa agendo per il superamento delle criticità dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, attraverso una strategia integrata e unitaria, fondata sul coinvolgimento sia del livello centrale che di quello regionale.

Le direttrici di intervento sono state individuate considerando, in primo luogo, le difficoltà esistenti sul fronte dell'accesso al mercato del lavoro (in particolare dei giovani, donne, disoccupati di lunga durata) ancor più accentuate dai divari esistenti tra regioni più sviluppate, in transizione e meno sviluppate.

Il ruolo assegnato al PON SPAO si caratterizza per una forte dimensione di sistema, focalizzando l'intervento sui nodi strutturali delle politiche nazionali per il lavoro, la formazione e l'istruzione, nonché per la logica di accompagnamento e di complementarietà rispetto agli interventi attuati dai Programmi operativi regionali e dagli altri PON FSE.

Dal momento dell'avvio, il Programma è stato interessato da sei revisioni, l'ultima delle quali, approvata con decisione C(2020)9323 del 15 Dicembre 2020, è connessa alla necessità di far fronte agli effetti determinati dalla pandemia da COVID-19, evento che ha provocato profondi cambiamenti tanto nel contesto socioeconomico - aggravando un quadro che già prima della crisi presentava significative criticità - quanto sul piano degli indirizzi strategici e degli strumenti di intervento attivati al livello europeo e nazionale per contrastare l'impatto della pandemia e sostenere la resilienza, la convergenza e la crescita a lungo termine delle economie dell'UE.

Nell'attuale fase di contrasto alla crisi occupazionale determinata dalla pandemia e alla luce delle riforme e delle misure previste dal PNRR in materia di politiche per il lavoro e per l'apprendimento permanente (tra tutte: l'adozione del Programma GOL e del Piano Nazionale Nuove Competenze), la funzione di supporto ai sistemi assolta dal PON assume ancor più rilievo, imponendo un'accelerazione agli interventi rivolti allo sviluppo dei servizi per il lavoro, e al sostegno all'operatività delle reti territoriali dei servizi per l'apprendimento permanente, che svolgono un ruolo fondamentale garantire ad ogni cittadino servizi per l'orientamento, la presa in carico e la profilazione, un'offerta formativa e di lavoro, la certificazione e la validazione delle competenze, a partire dalle diverse priorità territoriali connesse ai piani di sviluppo locale e alla promozione della partecipazione dei soggetti più deboli.

L'analisi del contesto socioeconomico, descritta nel primo capitolo, ha evidenziato che nel 2019 la caduta dei livelli occupazionali verificatasi dopo il 2008 era stata riassorbita, anche se non in modo uniforme, visto che nelle regioni del Mezzogiorno non si era ancora tornati ai livelli occupazionali pre-crisi. La pandemia ha nuovamente sconvolto il quadro. Tra febbraio e giugno 2020 si sono persi circa 542.000 occupati, in gran parte persone che lavoravano con contratti a termine. Nell'intero 2020 la contrazione delle forze di lavoro è stata di oltre 700.000 unità, per effetto di un ampliamento significativo dell'area dell'inattività. Lo *shock* è stato asimmetrico, perché ha colpito maggiormente i giovani, le donne, i settori caratterizzati da maggiore prossimità fisica e le persone dalla condizione socio-economica più modesta. Gli effetti sul lavoro dipendente sono stati mitigati dal combinato disposto del blocco dei licenziamenti e dall'estensione della copertura della Cassa Integrazione Guadagni: le ore lavorate sono diminuite molto di più delle posizioni lavorative.

Il tasso di occupazione della popolazione in età compresa tra i 20 e i 64 anni non si è mai avvicinato, tra il 2014 e il 2020, al valore target che era stato individuato per l'Italia (67-69%) da Europa 2020.

Nello stesso periodo il numero di persone in cerca di occupazione è diminuito di circa un milione (era raddoppiato tra il 2008 e il 2014). Il tasso di disoccupazione è diminuito anche nell'anno della pandemia, ma per effetto del passaggio all'inattività. Restano significativi divari territoriali, che sono rimasti praticamente inalterati nel periodo 2014-2020. Anche il tasso di disoccupazione di lunga durata è diminuito, ma il dato italiano rimane il secondo più elevato dell'UE dopo quello della Grecia.

La flessione degli occupati più giovani è stata ingente, essendo questa componente sovra-rappresentata nelle tipologie contrattuali a termine. Il tasso di giovani NEET tra il 2014 e il 2019 si è ridotto, senza però riportare l'indicatore ai livelli del periodo precedente la recessione del 2008; il Covid ha poi determinato un nuovo rialzo. Nel corso del 2020 il numero di giovani NEET è aumentato di quasi 100.000 unità. Permangono forti divari territoriali, a svantaggio delle regioni meridionali.

Anche le donne sono state colpite in misura maggiore dagli effetti della pandemia. I tassi di variazione annui delle occupate denotano una maggiore sensibilità rispetto al ciclo economico (e quindi una maggiore vulnerabilità strutturale). Le differenze di genere nei tassi di attività e di occupazione sono rimaste elevate, così come invariati sono i divari territoriali. Anche il tasso di disoccupazione femminile rimane più elevato di quello maschile: nel 2020 nelle regioni meridionali ha toccato il 18,3%. Il tasso di occupazione della popolazione straniera non è tornato ai livelli degli anni precedenti il 2008, ma ha mostrato un'ulteriore amplificazione del differenziale di genere.

Rispetto all'evoluzione degli indicatori sul mercato del lavoro riguardanti i Paesi dell'UE la posizione italiana è peggiorata o è rimasta la stessa del 2014. Per i principali tassi (occupazione, disoccupazione, disoccupazione di lunga durata, occupazione e disoccupazione giovanile, giovani NEET) l'Italia si colloca agli ultimi posti (o ai primi, nel caso dei tassi di disoccupazione) tra i Paesi membri. In alcuni di questi casi tra il 2014 e il 2020 i divari dalla media dell'Unione Europea si sono ampliati.

Nel biennio 2019-2020 i Centri per l'impiego hanno preso in carico oltre 2,9 milioni di persone (1,9 milioni nel solo 2019, a causa del dimezzamento delle prese in carico verificatosi nell'anno della pandemia). L'attivazione dei servizi previsti dai livelli essenziali delle prestazioni è uniforme per quanto riguarda l'area dei servizi amministrativi e quella delle procedure. Sono attivati con minore frequenza o – in caso di attivazione – presentano criticità legate alle competenze del personale i servizi che dovrebbero qualificare e ridefinire la sfera d'azione dei servizi per l'impiego. Nel 2020 la quota di chi si è rivolto ai Cpi per la ricerca del lavoro è soltanto del 16,2%. Appena l'1,4% di coloro che hanno trovato lavoro ha affermato che il Cpi è stato il canale più utile per conseguire l'obiettivo.

L'Italia è il quarto Paese in Europa per percentuale di persone in possesso al più della licenza media inferiore. L'Italia presenta anche una delle percentuali più basse in Europa di persone in età compresa tra 25 e 64 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria (nel 2020 precede soltanto la Romania).

Se si considera la popolazione in età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria, tra il 2014 e il 2020 si è verificata una crescita di quasi quattro punti percentuali, ma nel 2020 l'Italia rimane al penultimo posto della graduatoria 2020 dei Paesi UE. Il target nazionale del 26% è stato superato, ma dal 2018 il valore di questo indicatore non cresce più, rimanendo fermo al di sotto del 28%; nel periodo 2014-2020 si è inoltre ampliato il divario tra le regioni settentrionali e quelle meridionali.

Nello stesso periodo il differenziale di genere nell'istruzione a vantaggio delle donne si è consolidato. Nel 2020, nella classe d'età 30-34 anni una donna su tre è laureata (34,3%), mentre soltanto poco più

di un uomo su cinque lo è (21,3%). Se si considera soltanto la componente maschile l'Italia nel 2020 ha la percentuale di 30-34enni maschi con titolo di istruzione terziaria più bassa dell'UE.

La percentuale di persone in età compresa tra 25 e 64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale si è attestata nel 2020 al 7,2%. La partecipazione degli adulti alla formazione continua è più ridotta nelle regioni meridionali; le donne hanno fatto registrare percentuali di partecipazione costantemente superiori rispetto a quelle degli uomini.

Dopo aver raggiunto nel 2014 il target nazionale del 15-16% fissato da Europa 2020 per l'abbandono scolastico l'Italia ha visto scendere ancora i valori di questo indicatore, anche se a ritmo lento e con differenze territoriali significative. Il dato più preoccupante resta quello delle regioni meridionali, nelle quali nel 2020 il fenomeno riguarda circa uno studente su sei (16,3%). Permane per tutto il periodo il differenziale negativo a svantaggio dei maschi. Nel 2020 la percentuale italiana di abbandoni resta la terza più alta a livello UE, dopo quelle della Spagna e della Romania.

Nelle prove INVALSI 2021 di italiano e di matematica si registra una forte divaricazione dei risultati per area geografica: a partire da esiti abbastanza simili nelle scuole primarie, nella secondaria di II grado i punteggi medi degli studenti delle scuole meridionali sono molto più bassi di quelli degli studenti settentrionali. Nelle scuole secondarie, inoltre, i risultati del 2021 sono peggiori rispetto a quelli del 2019. Nelle prove di italiano per la quinta classe della scuola secondaria superiore il 43,9% degli studenti si colloca al di sotto della soglia minima; nelle prove di matematica la percentuale è ancora più elevata, toccando l'83,8% negli istituti professionali.

Tra il 2015 e il 2019 la percentuale di giovani e adulti con competenze digitali almeno di base in Italia è diminuita di circa due punti, mentre è aumentata in misura simile la percentuale di persone con competenze digitali elevate. Entrambi gli indicatori mostrano valori significativamente più contenuti nelle regioni meridionali rispetto a quelli delle altre regioni; le percentuali nazionali sono molto distanti dai valori medi dell'Unione Europea. L'Italia è ampiamente al di sotto della media europea anche per quanto riguarda l'incidenza di specialisti ICT sul totale degli occupati e la percentuale di imprese che forniscono formazione su questi temi ai loro addetti.

L'analisi del contesto istituzionale e normativo e delle sue linee evolutive più recenti registrate a livello europeo e nazionale ha considerato in particolare le raccomandazioni del Consiglio europeo all'Italia per gli anni 2019 e 2020; oltre a questi sono stati esaminati i principali documenti (comunicazioni, dichiarazioni e raccomandazioni) che riguardano l'istruzione e la formazione professionale, le politiche attive del lavoro e l'inclusione sociale e che proseguono lungo linee di riforma già avviate oppure focalizzano l'attenzione su temi rilevanti che sono emersi con maggiore urgenza nel corso della pandemia, come, la raccomandazione sulla IFP (Novembre 2020), la dichiarazione di Osnabrück (Settembre 2020), la raccomandazione relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) del Marzo di quest'anno, le comunicazioni "Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza" e "Sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione" (Luglio 2020). Sul piano nazionale il documento di maggiore rilievo è il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che, in particolare con il programma Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL) e il Piano Nazionale Nuove Competenze, interviene negli ambiti di maggiore rilevanza del PON.

L'analisi di contesto ha confermato la sostanziale validità delle scelte operate dal programma in termini di sfide e fabbisogni di sviluppo prioritari, evidenziando semmai un'acutizzazione dei divari e delle criticità iniziali, sia sotto il profilo territoriale che in relazione a specifiche fasce di popolazione.

Come abbiamo già avuto modo di rilevare, lo shock determinato dalla pandemia è stato, infatti, asimmetrico in termini generazionali, sociali, settoriali e di genere: sono stati più colpiti i giovani, le donne, i settori caratterizzati da maggiore prossimità fisica (commercio, ristorazione, turismo) e le persone dalla condizione socio-economica più modesta.

Abbiamo inoltre osservato come, rispetto alla media UE, la posizione italiana sia rimasta invariata o addirittura peggiorata in molti degli indicatori che riguardano il mercato del lavoro (tassi di occupazione, disoccupazione, disoccupazione di lunga durata, disoccupazione giovanile, NEET) e l'istruzione (popolazione con al più la licenza inferiore, popolazione di 25-64 anni con titolo di istruzione terziaria).

La condizione giovanile, unitamente a quella femminile restano critiche, anche in ragione del fatto che la ripresa in corso sembra caratterizzarsi per un'ulteriore accentuazione dell'incidenza dei contratti a termine, tipologia nella quale i giovani e le donne sono sovra rappresentati.

La condizione femminile si caratterizza inoltre anche per il forte disallineamento tra livelli di istruzione e performance occupazionali: mentre si consolida il vantaggio sulla componente maschile in termini di titoli di istruzione superiore, gli indicatori del mercato del lavoro e l'impatto della pandemia mostrano che i differenziali di genere a svantaggio delle donne sono ancora amplissimi.

L'analisi dell'allineamento del PON con il quadro strategico sovraordinato (raccomandazioni del Consiglio europeo all'Italia per gli anni 2019 e 2020; i più rilevanti documenti di indirizzo strategico promossi nello stesso periodo dalle istituzioni europee) evidenzia una buona capacità complessiva del PON di mantenere il focus della strategia su obiettivi che continuano ad essere centrali nel dibattito politico comunitario e che mostrano un generale allineamento con gli strumenti di policy che emergono dal contesto europeo. Tuttavia, dal momento che parte di questi documenti sono orientati alla prossima programmazione - oltre ad essere fortemente connessi alle strategie definite nei piani nazionali di ripresa e resilienza -, non tutte le dimensioni che vi sono evidenziate fanno emergere significative relazioni con una programmazione, quella del PON SPAO, che si trova ormai nella sua fase conclusiva.

-----  
In Italy, the ESF funded 2014-2020 program has been structured with the objective of coping with the recession effects that took effect since 2008, and to sustain the recovery course by acting towards the overcoming of the critical issues developed by educational systems, formation and jobs, through an integrated and cohesive strategy, based on the contribution of both central and regional level authorities.

The directions of the intervention had been found taking into consideration, at first, the impending difficulties related to job market access (particularly for young, women and long-term unoccupied people) that is much accentuated by the regional disparities between the most developed, transitioning and lesser developed ones.

The role assigned to the PON SPAO is characterized by a strong system approach, focalizing the interventions on structural nodes of national policies towards occupation, education and instruction, as well as following a cohesive and complementary logic in relation to operations brought to action by regional operative programs and other ESF PON.

Since kick-off, the Program has been revised six times, the last of which, approved by Decision C(2020)9323 – 15 December 2020, is connected to the necessity of coping with the pandemic effects of the COVID-19, event which led to drastic changes regarding the socio-economic context, worsening a situation already in decline before the pandemic-led crisis, as well as the strategic policies and intervention tools activated by the government at national and European level to fight the pandemic impact and sustain resilience, convergence and long-lasting growth of EU economies.

In the current phase of contrast to the occupational crisis determined by the pandemic outburst and in the light of the reforms and regulations defined by the PNRR regarding job and permanent education policies (mostly by the adoption of the GOL Program and the National Plan for New Skills), the support provided by the PON program is greatly augmented, which leads to an acceleration to interventions related to the development of job-related services, and sustain towards the operativity of territorial services networks for permanent education policies, which define a fundamental role in guaranteeing services for all citizens towards orientation, taking charge and profiling, training offers and jobs, certification and validation of competencies, starting from different location-based priorities connected to local development plans and promotion of most vulnerable individuals participation.

The analysis of the socioeconomic context, described in the first chapter, underlined that in 2019 the fall of occupational levels registered after 2008 had been absorbed back, although not uniformly considering that regions related to the southern part of Italy hadn't reached the occupational levels of the pre-crisis period. The pandemic had yet again disrupted the situation. Between February and June 2020, 542.000 jobs have been lost and mostly regarding people whose contracts were short-term. The whole 2020 year saw a reduction in work forces by over 700.000 units, under the effect of a significant widening of inactivity. It was an asymmetric shock, mostly because it targeted the youths, women and sectors characterized by higher physical proximity, notwithstanding people whose economic situation was much humbler. The effects on employment had been mitigated by the combined effort of dismissal ban and the extension of the layoff coverage: this caused the working hours to be lower than the jobs.

The employment rate of the population between 20 and 64 years old never reached the goal of the target value defined for Italy between 2014 and 2020 (67-69%) by the Europe 2020 program. In the meantime, the people looking for a job rate lowered by one million during the pandemic period (it doubled between 2008 and 2014). The unemployment rate, however, lowered as well during the pandemic year but for effects related to the rising inactivity rate. Still there are territorial disparities, which had been almost unaltered during the 2014-2020 period. The long-term unemployment rate has lowered, but the Italian data are still the second higher in the EU framework after the Greek one.

The decline related to younger employees' jobs has been massive, based on the relevance of this component overrepresentation in the short-term contracts. The young NEET rate between 2014 and 2019 has reduced, but without reporting the indicator to pre-2008 levels, which was before the recession; the COVID-19 has furthermore contributed to a new all-time high. During 2020 the numbers in the young NEET section has risen by almost 100.000 units. Strong territorial disparities still are in place, causing disadvantages towards southernmost regions.

Women also had been stricken by the pandemic effects, even more widely. The annual variation rates of employed women are considered as more sensible in regards to the economic cycle (and by so, a higher structural vulnerability). Gender differences in activity and employment rates keeps high, as well as territorial disparities. Unemployment for women is higher than for men: in 2020 in southern regions the

rate reached 18,3%. The employment rate about foreigners hasn't returned to pre-2008 levels, and even demonstrated the existence of an additional gender gap.

Regarding the evolution of the market indicators related to EU countries, the Italian positioning has worsened or remained stable since 2014. For the main rates (employment, unemployment, long-term unemployment, youth employment and unemployment, NEET rates), Italy is located last in the ranking (first only regarding the unemployment rates) between the EU members. In some cases, between 2014 and 2020 the discrepancies from the average rate in the EU have risen significantly.

In two-years period the employment centers took charge for over 2.9 million people (in 2019 were 1.9 million, caused by the halving of care-taking during the pandemic year). The enabling of services planned by essential levels of provisions is even when taking into consideration the administrative services and procedural area. The services that should qualify and redefine the scope of the employment services are activated with less frequency or - in case of activation - with criticality related to the skills of the staff. In 2020 the quotas related to whom looked for unemployment centers has been scarce, 16,2%. Around 1,4% of those who found a job said that the unemployment centers are the channels by which is easier to reach the goal of finding a job.

Italy is the fourth country in Europe by percentage which register most people that have at most the middle school certificate. It's also the country which registers the lowest percentages in Europe of people between 24 and 64 years old that hold a college degree certification (in 2020 Italy precedes only Romania).

If we take into consideration the population between 30 and 34 years old with a middle school degree, between 2014 and 2020 there had been an increase by 4 points in percentage, but in 2020 Italy remains semi-last in the ranking for EU members. The national target, set at 26%, has been surpassed but since 2018 the value of the indicator hasn't risen, keeping the value stable under 28%; in the period between 2014 and 2020 the gap between the northernmost regions and the southernmost ones has grown wider.

In the same period the gender gap in education for the benefit of women has been consolidated. In 2020, regarding the age group between 30-34 years, one in three women has graduated (34.3%), while just over one in five men graduated (21.3%). If we consider only the male component, Italy in 2020 has the percentage of 30-34-year-old boys with the lowest college education in the EU.

The percentage of people aged 25-64 who attend a course of study or vocational training was 7.2% in 2020. The participation of adults in continuing training is lower in the southern regions; women have consistently higher participation rates than men.

After reaching the national target in 2014 of 15-16% defined by Europe 2020 about school dismissal, Italy saw a decrease in the values linked to this indicator, although slowly and with significant territorial gaps. The most alerting data remains the one related to southern regions, where since 2020 the phenomenon regards one student on six (16,3%). All the period shows the permanence of a negative differential for the disadvantage of boys. In 2020 the Italian percentage of dismissals remains the third higher in the EU, after Spain and Romania.

In the 2021 INVALSI tests about Italian language and Math it has been registered a wide difference of results based on the geographical location: starting from mostly similar results in primary schools, in upper secondary schools the average results of southern schools are way lower than the ones produced by the northern ones. As well, the results in 2021 are worse than the 2019 ones. In the Italian language tests for the fifth graders in secondary school, 43,9% of the students are below the minimal threshold; in Math the percentages are much higher, reaching 83,8% in professional institutes.

Between 2015 and 2019 the percentage of youths and adults with digital skills based in Italy has decreased by almost 2 points, while the percentage of high digital skills people has risen by the same amount. Both indicators demonstrate values that are significantly much smaller in southern regions in comparison with other regions; the national percentages are very far from the average values of the EU. Italy is greatly under the European average score as regards the incidence of ICT specialists on the total number of employees and the percentage of enterprises providing training on these issues to their employees.

The analysis of the institutional and regulatory context and its most recent developments at European and national level, has taken into account in particular the recommendations of the European Council towards Italy for the years 2019 and 2020; in addition, the main documents (communications, declarations and recommendations) concerning vocational education and training were examined, active labor and social inclusion policies and which of either to continue along the lines of reform already under way, or focus its attention on relevant issues that have emerged most urgently during the pandemic, such as the VET Recommendation (November 2020), the Osnabrück Declaration (September 2020), the March Recommendation on Active and Effective Support for Employment (EASE) of 2021, the Communications "A Skills Agenda for Europe for Sustainable Competitiveness, Social Equity and Resilience" and "Support for youth employment: a bridge to work for the next generation" (July 2020). At the national level, the most important document is the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), which, specifically together with the Guarantee Employability of Workers (GOL) program and the National Plan for New Skills, intervenes in the most important areas of the PON.

The context analysis confirmed the substantial validity of the choices made by the program in terms of priority development challenges and needs, highlighting, if anything, a sharpening of the initial gaps and critical issues, both from a territorial point of view and in relation to specific population groups.

As we noted previously, the shock caused by the pandemic was, in fact, asymmetrical in generational, social, sectoral and gender terms: youths, women, sectors with greater physical proximity were most affected (commerce, catering, tourism) and people with humble socio-economic status.

We also noted that, compared to the EU average, the Italian position has remained unchanged or even worsened in many of the indicators affecting the labor market (employment rates, unemployment, long-term unemployment, youth unemployment, NEET) and education (population with at most middle school degree, population aged 25-64 with tertiary education).

The condition of youths, together with that of women, remains critical, partly because the current recovery seems to be characterized by a further accentuation of the incidence of short-term contracts, sector in which young people and women are over-represented.

The status of women is also characterized by a strong misalignment between levels of education and employment performance: while the advantage over the male component is consolidated in terms of higher education qualifications, labor market indicators and the impact of the pandemic show that gender differentials at the expense of women are still very wide.

The analysis of the alignment between the PON with the strategic framework above-ordered (recommendations of the European Council to Italy for the years 2019 and 2020; the most important strategic guidance documents promoted in the same period by the European institutions), highlights a good overall capacity of the PON to maintain the strategy's focus on objectives that remain central to the Community's political debate and that show a general alignment with policy instruments emerging from the European context. However, as some of these documents are oriented towards the next programming

phase, as well as being strongly linked to the strategies defined in the National Recovery and Resilience Plans, not all the dimensions highlighted in the report reveal significant connections with a program, that of the PON SPAO, which is now in its final phase.

## 1 Approccio metodologico

---

### 1.1 Premessa

---

L'obiettivo principale del rapporto di valutazione strategica è quello di analizzare, in questa fase conclusiva del ciclo di programmazione 2014-2020, la tenuta della logica del Programma, alla luce dei rilevanti cambiamenti intervenuti a seguito della crisi pandemica, nel contesto socioeconomico e istituzionale di riferimento, al fine di fornire indicazioni utili a orientare il processo decisionale, nella prospettiva sia di medio termine che della programmazione 2021-2027, riservando particolare attenzione alle sfide prioritarie connesse all'Obiettivo strategico 4 - *Un'Europa più sociale*.

Le analisi di condotte nel presente rapporto prendono a riferimento l'architettura del Programma risultante dalle modifiche approvate dalla Commissione, con decisione C(2020)9323 del 15.12.2020.

La struttura adottata per illustrare i risultati delle attività valutative è la seguente:

Il **primo capitolo** illustra l'approccio metodologico utilizzato, definendo i criteri alla base dell'attività valutativa, i metodi e le tecniche utilizzate.

Nel **secondo capitolo** si fornisce una analisi dell'evoluzione del contesto socioeconomico.

Nel **terzo capitolo** vengono sinteticamente presentate le principali novità che hanno interessato il quadro di riferimento strategico e istituzionale di riferimento del Programma

Il **quarto capitolo** si focalizza sull'analisi della logica del Programma, nel cui ambito sono stati approfonditi gli elementi salienti della strategia di ciascun asse (Priorità di Investimento, Obiettivi specifici e azioni) e le relazioni che queste stesse componenti evidenziano rispetto al contesto di riferimento.

Il **quinto capitolo** si focalizza sulle priorità della politica di coesione per il periodo 2021-2027 e sullo stato di avanzamento del processo di elaborazione dei nuovi programmi, con un focus sulle prospettive di sviluppo che interessano le linee di intervento di specifica rilevanza per il PON SPAO.

Infine, nel **sesto capitolo** si sintetizzano le conclusioni emerse dalle analisi svolte nei capitoli precedenti ed alcune raccomandazioni con particolare attenzione agli elementi utili in ottica di programmazione 2021-2027.

### 1.2 Metodi e tecniche utilizzate

---

Per soddisfare i fabbisogni informativi e le specifiche esigenze conoscitive verso le quali la Valutazione strategica è indirizzata, le attività di valutazione si sono focalizzate sulle seguenti dimensioni:

- *Pertinenza*: tesa ad analizzare la strategia del PON in termini di attualità degli obiettivi rispetto all'evoluzione del contesto socioeconomico di riferimento e di capacità di concentrazione sulle istanze più importanti;
- *Coerenza*: volta ad accertare il grado di allineamento della strategia del PON rispetto all'evoluzione delle priorità e dei quadri di intervento sovraordinato (riforme strutturali introdotte a livello nazionale in tema di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano, produttività, Strategia Europa 2020, e in prospettiva, rispetto agli Obiettivi della politica di coesione 2021-2027).

Il percorso valutativo ha previsto il ricorso ad una pluralità di tecniche e strumenti di analisi nel quadro di un approccio metodologico di natura preminentemente qualitativa, di tipo partecipativo ed orientato alla teoria.

Sotto il profilo delle tecniche adottate, il processo è stato sostenuto attraverso la realizzazione delle seguenti attività:

- **analisi desk**, nel cui ambito sono state presi in esame:

- i) dati provenienti da fonti secondarie pubbliche (es. ISTAT, Banca d'Italia, ecc.), al fine di realizzare le analisi di contesto;
  - ii) dati di monitoraggio, atti di programmazione attuativa; studi, indagini e valutazioni disponibili, al fine di analizzare le scelte di policy sostenute dal Programma ed esplicitarne la logica di intervento;
  - iii) normativa e input strategici di livello nazionale ed europeo per analizzare la congruenza del Programma rispetto all'evoluzione del contesto di riferimento;
- **interviste a testimoni privilegiati**, cui è stato fatto ricorso in particolare per la fase di attività dedicata alla ricostruzione della logica di intervento del PON SPAO.

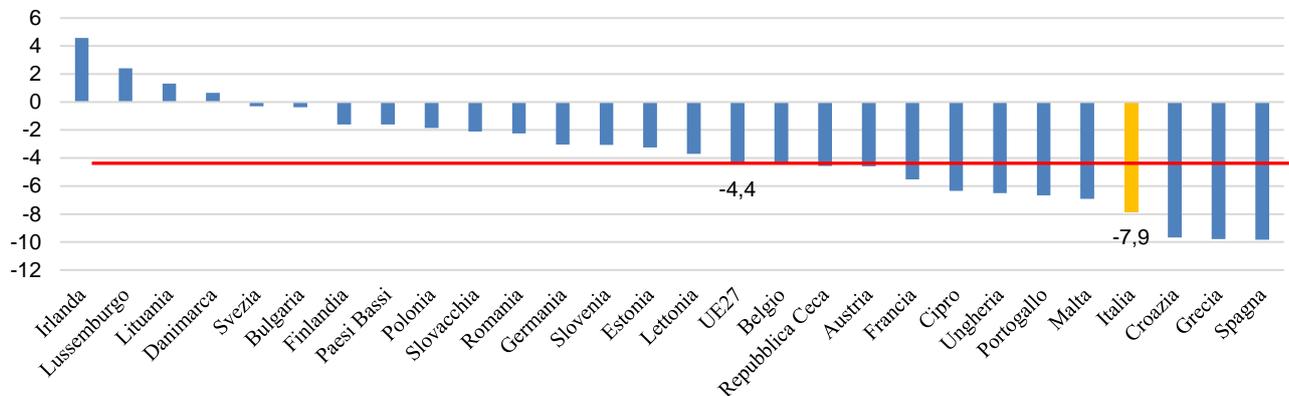
Il percorso valutativo è stato inoltre sostenuto da un confronto costante con l'AdG e la struttura di supporto; tale attività è stata di fondamentale importanza per assicurare l'allineamento delle attività e dei prodotti della valutazione alle esigenze conoscitive dei referenti della programmazione.

## 2 Analisi del contesto socioeconomico

### 2.1 Il quadro strutturale

Dopo un quinquennio di crescita moderata, nell'anno della diffusione della pandemia il Prodotto interno lordo italiano è crollato in volume di quasi 9 punti percentuali (-8,9%). Nel mondo e negli Stati Uniti il calo è stato inferiore (-3,4%); anche nell'area euro il decremento, pur consistente (-6,4%), è stato meno marcato, mentre la Cina è stata l'unico Paese a far registrare una variazione positiva (+2,3%)<sup>1</sup>. Se si considera il volume del PIL a prezzi correnti<sup>2</sup> (grafico 1), tra i Paesi dell'Unione Europea l'arretramento del Prodotto interno lordo italiano è stato inferiore soltanto rispetto a quello della Croazia (-9,7%), della Spagna (-9,8%) e della Grecia (-9,8%).

**Grafico 1. PIL a prezzi correnti nei Paesi dell'UE, variazione annuale 2020 su 2019 (valori percentuali)**



Fonte: nostra elaborazione su dati Eurostat

Lo *shock* dovuto al sopraggiungere del Covid-19 ha colpito l'Italia in una fase di transizione, caratterizzata dal permanere di criticità sistemiche di diversa natura (economiche, produttive, territoriali, demografiche). Tra queste, va considerata innanzitutto la bassa produttività del lavoro, indicata nell'analisi di contesto del PON SPAO come la prima causa degli squilibri economici che nel tempo hanno condotto alla progressiva perdita di competitività del Paese<sup>3</sup>. Se si considera il periodo 1995-2020 risulta confermato il divario di produttività tra l'Italia e l'Europa: la crescita media annua della produttività del lavoro in Italia è stata modesta (+0,4%), oltre un punto al di sotto della crescita rilevata nell'Unione Europea a 27 (+1,5%). Nello stesso periodo la Francia e Germania hanno fatto registrare tassi di incremento più vicini alla media UE, e soltanto la Spagna si è attestata su un livello analogo a quello dell'Italia (+0,4%). Il divario è ancora più ampio se si considera, nello stesso periodo, la dinamica del valore aggiunto: a fronte di una crescita annua assai contenuta per l'Italia (+0,2%), la media dell'Unione Europea è stata del +1,5%<sup>4</sup>. Nel corso

<sup>1</sup> Istat, *Le prospettive per l'economia italiana nel 2021-2022*, 3 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264303>.

<sup>2</sup> La differenza tra il valore citato, -8,9%, e quello rilevato da Eurostat, risiede nel fatto che il primo registra la variazione del PIL in volume, il secondo la variazione del PIL a prezzi di mercato. Si veda Istat, *Conti economici nazionali. Anni 2018-2020*, 22 settembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/261362>.

<sup>3</sup> “La produttività del lavoro registra in Italia una crescita nulla a partire dal 2000, a fronte di dinamiche positive dei principali competitors comunitari. L'analisi evidenzia un peso elevato delle imprese di ridotta dimensione nel determinare i bassi livelli di produttività [...]. Lo scarso ricorso all'innovazione da parte del sistema produttivo è associato ad un basso rendimento degli investimenti in capitale umano, sia per le imprese che per l'offerta di lavoro”. PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione, 2014IT05SFOP002, Versione 5.1, p. 12.

<sup>4</sup> Istat, *Misure di produttività. Anni 1995-2020*, Statistiche Report, 13 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264622>.

del 2020, in particolare, si è registrata una forte variazione negativa del valore aggiunto dei settori produttori di beni e servizi di mercato; la produttività del lavoro (valore aggiunto per ora lavorata) è aumentata dell'1,3% in un solo anno, ma solo per effetto di un calo delle ore lavorate maggiore rispetto al calo del valore aggiunto. Considerato che tra il 2014 e il 2020 il calo medio della produttività del capitale è stato dell'1,1%, il calo della produttività totale dei fattori (-2,7% nel 2020) ha invertito la tendenza al recupero (lento, peraltro) che era stata registrata negli anni precedenti<sup>5</sup>.

Al di là delle numerose cause che concorrono a determinare la dinamica storicamente stagnante della produttività (tra queste vanno ricordate le caratteristiche peculiari del modello produttivo italiano, ancora fortemente centrato sulle piccole e medie imprese operanti in settori a bassa intensità tecnologica), occorre evidenziare che tale dinamica, pur se contenuta, appare comunque disallineata rispetto alle dinamiche salariali. L'Italia è infatti l'unico Paese OCSE ad avere registrato tra il 1990 ed il 2020 un arretramento delle retribuzioni lorde medie a parità di potere d'acquisto (-2,9%)<sup>6</sup>. Ciò significa che rispetto al fenomeno globale della riduzione del *wage share*, la quota di PIL destinata ai salari (a causa dei processi di globalizzazione, del cambiamento tecnologico, della finanziarizzazione, della perdita di potere contrattuale da parte dei sindacati), nel caso italiano sono presenti specificità endogene che hanno compresso in misura ancora più cospicua la dinamica delle retribuzioni. In particolare, la pronunciata tendenza a cercare di mantenere il sistema competitivo attraverso i bassi salari sembra delineare una sorta di 'spirale' nella quale lo schiacciamento del salario o l'allungamento dell'orario di lavoro si configurano come strategie di corto respiro: tali strategie, infatti, possono contenere o limitare nell'immediato la perdita di capacità competitiva, ma finendo per sacrificare scelte più lungimiranti e orientate verso il lungo periodo come la crescita dei livelli di qualificazione degli addetti e l'incentivazione della propensione all'innovazione da parte delle imprese<sup>7</sup>.

Sul piano strutturale occorre sottolineare che negli anni più recenti si è verificato un calo dell'economia non osservata<sup>8</sup> (le stime Istat in questo caso si fermano al 2019, e quindi non consentono di osservare gli effetti del Covid-19 sull'economia illegale e sul sommerso). Per Istat nel 2019 l'incidenza dell'economia non osservata sul PIL si attestava all'11,3% (per un volume complessivo pari a 203 miliardi, -2,6% rispetto al 2018), confermando una tendenza al decremento in atto dal 2014 (-4,3%, circa 9,2 miliardi in meno). Anche le unità di lavoro irregolari erano stimate in calo (3,586 milioni nel 2019, meno 57mila

---

<sup>5</sup> "La produttività del lavoro è data dal rapporto tra valore aggiunto e ore lavorate; la produttività del capitale è misurata dal rapporto tra valore aggiunto e input di capitale, calcolato come flusso di servizi produttivi forniti dallo *stock* esistente per le diverse tipologie di capitale. La produttività totale dei fattori è calcolata come rapporto tra l'indice di volume del valore aggiunto e l'indice di volume dei fattori primari: misura gli effetti del progresso tecnico e di altri fattori propulsivi della crescita, tra cui le innovazioni nei processi produttivi, i miglioramenti nell'organizzazione del lavoro e delle tecniche manageriali, i miglioramenti nell'esperienza e nel livello di istruzione della forza lavoro". Si veda Istat, *Misure di produttività. Anni 1995-2020*, cit., p. 10.

<sup>6</sup> La retribuzione media lorda in Italia è passata da 38.893 dollari (1990) a 37.769 (2020). Nello stesso periodo le retribuzioni sono cresciute del 33,7% in Germania e del 31,1% in Francia. OECD, *Average wages in US dollars, 1990-2020*, <https://data.oecd.org/chart/6zhz>.

<sup>7</sup> "Le fluttuazioni che hanno caratterizzato i rapporti di lavoro nel 2020 si sono inserite in un panorama ben più ampio, in cui sia la produttività del lavoro che i salari hanno subito un forte rallentamento. Questa evidenza sembra essere il frutto di un ricorso persistente a strategie basate unicamente sulla riduzione dei costi del lavoro non accompagnate da politiche tese a migliorare gli investimenti e quindi la produzione". Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, <https://inapp.org/it/rapporto2021/volumepdf>, pp. 54-55. Lo stesso Rapporto INAPP, [riconducendo la questione salariale alle caratteristiche dell'assetto produttivo italiano, ricorda che](https://inapp.org/it/rapporto2021/volumepdf) "se in media un dipendente occupato in un'impresa di piccole dimensioni percepisce una retribuzione oraria lorda di 10 euro, un occupato in un'impresa medio grande (a parità di ore lavorate) ne guadagna circa il 30% in più". *Ivi*, p. 32.

<sup>8</sup> Per Istat l'economia non osservata è costituita dalle attività produttive di mercato che, per motivi diversi, sfuggono all'osservazione diretta. Essa comprende l'economia sommersa e quella illegale. Si veda Istat, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2016-2019*, Statistiche Report, 18 ottobre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/262584>.

unità rispetto al 2018), anche se con dinamiche differenti tra lavoro non regolare dipendente (-2,4%) e lavoro non regolare indipendente (+0,7%)<sup>9</sup>.

Le previsioni di crescita per il biennio in corso indicano che in Italia il PIL dovrebbe aumentare del 6,3% nel 2021 e del 4,7% nel 2022. In termini di occupazione la ripresa in corso dovrebbe portare ad un aumento degli occupati – misurato in termini di ULA e quindi in termini di volume di lavoro –, del 6,1% nel 2021 e del 4,1% nel 2022, mentre il tasso di disoccupazione dovrebbe attestarsi al 9,6% nel 2021 ed al 9,3% nel 2023<sup>10</sup>. Il divario rispetto al periodo pre-crisi non è stato ancora colmato, considerato che nel secondo trimestre 2021 la variazione resta negativa per circa 17 miliardi (-3,9%) rispetto al quarto trimestre del 2019<sup>11</sup>. Nella prospettiva del rilancio dell'economia mondiale<sup>12</sup> e nazionale l'andamento della pandemia non è l'unico fattore d'incertezza: alcune criticità – dipendenti in modo e misura diversa dagli effetti della pandemia (il rallentamento o il blocco della catene di fornitura, l'incremento dei costi dei noli per il traffico marittimo, la crescita dei prezzi delle materie prime) – stanno generando significativi aumenti dei prezzi e problemi rilevanti nell'approvvigionamento dei beni (si pensi alla crisi dell'*automotive* dovuta alle difficoltà di fornitura dei microchip)<sup>13</sup>. A novembre 2021 l'indice nazionale dei prezzi al consumo è cresciuto in Italia del 3,7% su base annua, a fronte del +3% registrato nel mese di ottobre<sup>14</sup>. La tenuta del quadro segnato dalla ripresa non è dunque garantita.

La dinamica demografica connota in misura rilevante l'evoluzione del quadro strutturale. Tra la fine del 2019 e la fine del 2020 la popolazione residente in Italia è diminuita di 405.275 unità (-0,7%): il calo è stato generalizzato, ma più consistente nel Nord-Ovest, al Sud e nelle Isole (tabella 1). Come ha osservato Istat, “la pandemia Covid-19 ha accentuato la tendenza alla recessione demografica già in atto”<sup>15</sup>. Per effetto del decremento molto elevato delle nascite<sup>16</sup> (404.892 nel 2020, circa 15.000 in meno rispetto al 2019) e del notevole incremento della mortalità (nel 2020 i decessi sono stati circa 740.000, con un incremento del 16% rispetto al 2019), il saldo naturale ha toccato le 335.000 unità, un valore che a partire dall'Unità d'Italia è risultato più alto soltanto nel 1918 (-648.000 unità) quando si cumularono gli effetti della guerra e quelli dell'epidemia di ‘spagnola’. La crescita della mortalità è stata addirittura del 30,2% nel Nord-Ovest e del 35,6% in Lombardia.

<sup>9</sup> *Ivi*.

<sup>10</sup> Istat, *Le prospettive per l'economia italiana nel 2021-2022*, 3 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264303>.

<sup>11</sup> Blangiardo G., *Attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021. Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica*, Commissioni congiunte V “Bilancio, tesoro e programmazione” della Camera dei Deputati e 5a “Bilancio” del Senato della Repubblica, 5 ottobre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/262025>, p. 7.

<sup>12</sup> Secondo le stime dell'Ocse, il Pil mondiale aumenterà del 5,6% nel 2021 e del 4,5% nel 2022. Si veda OECD, *OECD Economic Outlook sees recovery continuing but warns of growing imbalances and risks*, <https://www.oecd.org/newsroom/oecd-economic-outlook-sees-recovery-continuing-but-warns-of-growing-imbalances-and-risks.htm>, 1° dicembre 2021.

<sup>13</sup> *The Wall Street Journal*, *Global Supply-Chain Problems Escalate, Threatening Economic Recovery*, <https://www.wsj.com/articles/supply-chain-issues-car-chip-shortage-covid-manufacturing-global-economy-11633713877>, 8 ottobre 2021.

<sup>14</sup> Istat, *Prezzi al consumo. Novembre 2021*, <https://www.istat.it/it/archivio/264689>, 15 dicembre 2021. Nell'Unione Europea nel mese di novembre 2021 l'inflazione ha raggiunto il 4,9%, si veda Eurostat, *Inflation in the Euro area*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation\\_in\\_the\\_euro\\_area](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inflation_in_the_euro_area), 17 dicembre 2021.

<sup>15</sup> Istat, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2020*, 9 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264511>, p. 4. Ove non diversamente indicato le cifre citate nel capoverso sono tratte dalla stessa fonte.

<sup>16</sup> Il dato 2020 segna un nuovo minimo storico, anche se è dal 1975 che in Italia i tassi di fecondità non raggiungono il tasso di sostituzione, e dal 1984 che non si supera la soglia di 1,5 figli per donna. Dal 2008 le nascite sono diminuite di 171.767 unità (-29,8%), un calo quasi interamente attribuibile alle nascite da coppie di genitori italiani. Negli ultimi anni si è comunque ridotto anche l'apporto delle coppie straniere (per questo aspetto si rinvia al paragrafo 1.2.4). Istat, *Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2020*, Statistiche Report, 14 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264643>.

**Tabella 1. Popolazione residente al 31.12.2019, al 31.12.2020 e variazione (valori assoluti), cfr. Italia e ripartizioni**

| Territorio | Popolazione censita al 31.12.2019 | Popolazione censita al 31.12.2020 | Variazione 2020-2019 |
|------------|-----------------------------------|-----------------------------------|----------------------|
| Italia     | 59.641.488                        | 59.236.213                        | -405.275             |
| Nord-Ovest | 15.988.679                        | 15.899.083                        | -89.596              |
| Nord-Est   | 11.627.537                        | 11.587.355                        | -40.182              |
| Centro     | 11.831.092                        | 11.786.952                        | -44.140              |
| Sud        | 13.707.269                        | 13.539.074                        | -168.195             |
| Isole      | 6.486.911                         | 6.423.749                         | -63.162              |

Fonte: Istat

Ne consegue un ulteriore invecchiamento della popolazione residente (l'età media ha raggiunto i 45,4 anni): l'indice di vecchiaia (il rapporto tra la popolazione di 65 anni e più e quella con meno di 15 anni) è passato da 148,7 nel 2011 a 182,6 nel 2020 (era 179,3 nel 2019). In questo quadro il processo di invecchiamento della forza lavoro è stato persino più rapido di quello della popolazione in generale, “in quanto su di esso hanno influito anche fattori intrinseci del mercato del lavoro, quali la crescente partecipazione femminile nelle età adulte, l'aumento degli anni di formazione dei giovani e le riforme pensionistiche”<sup>17</sup>. Come ha rilevato INAPP, l'indice di dipendenza strutturale – che misura il peso della popolazione in età non attiva su quella attiva – è cresciuto in 15 anni del 6% (dal 50,7% al 56,7%), registrando il processo di costante diminuzione della percentuale di popolazione in età lavorativa (15-64 anni), passata dal 66,4% del 2005 al 63,8% del 2020)<sup>18</sup>.

## 2.2 Occupazione e mercato del lavoro

### 2.2.1 Le dinamiche generali del mercato del lavoro

Prima del 2020 il mercato del lavoro italiano appariva in ripresa. Tra il 2014 e il 2019 la caduta dei livelli occupazionali verificatasi a seguito della doppia recessione (quella del 2008/2009 e quella del 2012) era stato progressivamente riassorbita, anche se ciò non era avvenuto in modo uniforme. Non tutti i territori avevano infatti recuperato la contrazione post-2008: mentre nelle regioni settentrionali nel 2019 si registrava una crescita di occupati del 3,3% rispetto al 2008, nelle regioni del Mezzogiorno non si era ancora tornati ai livelli occupazionali pre-crisi. Nel periodo pre-Covid erano inoltre diminuite le ore lavorate e cresciuti gli occupati a tempo parziale, e tra questi ultimi era sensibilmente cresciuto il part-time per ragioni involontarie (fenomeno riguardante in gran parte le donne).

Ciò detto, tra il 2014 e il 2019 si era comunque verificato un incremento non irrilevante del numero di occupati, sulla cui natura è utile soffermarsi. Ci si interroga infatti sull'effettivo impatto degli incentivi alle assunzioni introdotti per favorire la ripresa occupazionale, incentivi che – si ricorderà – riguardavano sia le nuove assunzioni che le conversioni di contratti da tempo determinato a tempo indeterminato. Gli studi realizzati propendono per una valutazione complessivamente positiva di tali misure, evidenziando “un aumento degli avviamenti a tempo indeterminato tra gli *eleggibili* (beneficiari degli incentivi alle assunzioni) rispetto agli individui *non eleggibili*”. Tali effetti sono stati più rilevanti per le giovani generazioni (+12% di assunzioni con contratto a tempo determinato di persone di età compresa tra 15 e

<sup>17</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., pag. 45.

<sup>18</sup> Ivi, p. 46.

34 anni rispetto al +9,9% per le persone di età compresa tra 15 e 64 anni) e per gli uomini (+14,5%, mentre tra le donne l'incremento è stato del 7,6%)<sup>19</sup>. La conclusione dell'INAPP è che la politica ha prodotto gli effetti desiderati, ma senza incidere sulle cause strutturali che rendono alcune categorie ed alcuni territori più vulnerabili nel mercato del lavoro italiano. Data la natura intrinsecamente pro-ciclica di questo tipo d'interventi, la loro spinta sembra inoltre essersi esaurita nel tempo. Entrambi gli aspetti – la natura non duratura e la distribuzione non uniforme degli effetti – dovrebbero indurre a privilegiare in futuro intervento che andrebbero concepiti allo stesso tempo come più sistemici e più mirati (come si è cercato di fare con gli incentivi alle assunzioni di giovani e donne introdotti nel 2021)<sup>20</sup>.

La pandemia ha sconvolto il quadro precedente. Tra febbraio e giugno 2020 si sono persi circa 542.000 occupati, in gran parte persone che lavoravano con contratti a termine; nonostante il recupero verificatosi nei mesi delle riaperture, a fine novembre il saldo rispetto al 2019 era ancora negativo per circa 300.000 unità<sup>21</sup>. La drastica contrazione degli scambi, dei consumi e degli investimenti non poteva non avere riflessi di enorme portata sul piano occupazionale; e tuttavia emerge sempre più chiaramente, man mano che si acquisiscono i dati per cogliere le dinamiche innescate dalla pandemia, che tali riflessi non sono stati uniformi. Lo *shock* prodotto sul mercato del lavoro è stato asimmetrico, accelerando alcuni processi già in atto ed arrestandone altri; soprattutto, ha avuto “un impatto fortemente diseguale sugli individui, le classi sociali e i settori economici a seconda delle condizioni eterogenee di partenza. In particolare, tale asimmetria risulta legata in modo cruciale alle disuguaglianze socio-economiche pregresse relative a diverse dimensioni e caratteristiche individuali quali, ad esempio, le condizioni lavorative, reddituali e contrattuali, le disparità di genere, o le condizioni abitative e di accesso a servizi fondamentali (quali la sanità o l'istruzione)”<sup>22</sup>.

L'impatto è stato selettivo su più piani, che peraltro s'intersecano tra loro. I settori più colpiti sono stati quelli caratterizzati da lavori che richiedono una maggiore prossimità fisica – commercio, alberghi, ristorazione, intrattenimento: tutti settori nei quali la prestazione lavorativa è difficilmente sostituibile con il lavoro a distanza e caratterizzati da un'elevata frequenza di contratti non standard e di occupati con titoli di istruzione di livello medio o basso. La settorialità presenta evidenti implicazioni sia a livello territoriale (dovute alle specializzazioni produttive locali) sia in termini di filiera (si pensi all'impatto sull'agricoltura, che pur non essendo un settore sottoposto a restrizioni ha pagato la chiusura del canale di fornitura con la ristorazione). L'impatto della pandemia è stato selettivo anche a livello sociale e generazionale, accentuando le disuguaglianze sociali e riducendo i salari in misura superiore alla media tra i lavoratori a basso reddito. Nei suoi periodici rapporti di monitoraggio riguardanti gli effetti del Covid sul mondo del lavoro l'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha evidenziato che le categorie più a rischio sono i giovani, le donne, i lavoratori precari e i lavoratori migranti, in quanto categorie sovrarappresentate nei settori a rischio e nelle posizioni contrattualmente meno protette<sup>23</sup>. Dal punto di vista generazionale i giovani sono certamente la componente più colpita, com'era già avvenuto nel 2008 quando la crisi aveva incrementato il numero dei NEET e accresciuto i tassi di disoccupazione giovanile. Agli effetti più diretti

<sup>19</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 144-145.

<sup>20</sup> “Il fatto che gli incentivi abbiano prodotto una quota di posti di lavoro stabile sul totale delle nuove assunzioni con lavoro dipendente, maggiore cioè di quella che si sarebbe avuta in assenza degli incentivi stessi [...] non consente di affermare né che tale risultato si verificherebbe se analoghi incentivi venissero introdotti nuovamente (replicabilità), né che tali effetti siano duraturi (sostenibilità)”. Ivi, p. 159.

<sup>21</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, <https://www.istat.it/it/archivio/253812>, p. 9.

<sup>22</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 90.

<sup>23</sup> ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*, [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS\\_824092/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_824092/lang--en/index.htm), varie edizioni (1-8), 2020.

sul piano occupazionale vanno in questo caso sommati quelli psicologici, ancora non del tutto stimabili sebbene chiaramente percepibili, dovuti alla sospensione o all'andamento discontinuo delle attività scolastiche e formative.

Per mitigare gli effetti della pandemia è stato disposto il blocco dei licenziamenti (approvato con un decreto legge del marzo 2020 e reiterato successivamente con diversi provvedimenti nel corso del 2021, ma con ambiti di applicazione via via più articolati) e si è significativamente ampliata la platea di potenziali beneficiari delle misure della Cassa integrazione. Tra le tre tipologie d'intervento enucleate da uno studio sui provvedimenti di emergenza (*Job retention schemes*) adottati nei Paesi dell'Unione Europea l'Italia ha optato per misure dirette a supportare le imprese al fine di consentire loro di mantenere i livelli occupazionali. Questa tipologia di misure differisce sia dagli schemi basati sui congedi temporanei pagati al lavoratore come forme di disoccupazione temporanea, sia dai sussidi erogati alle imprese in base al numero di lavoratori occupati indipendentemente dal fatto che l'orario di lavoro dei lavoratori sia ridotto o meno<sup>24</sup>.

In generale, al di là delle differenze nel disegno, nel finanziamento e nelle condizioni di applicazione, queste misure emergenziali hanno fornito "un'ancora di salvezza" ai lavoratori, alle imprese e all'economia<sup>25</sup>. Nel caso italiano tra marzo e ottobre 2020 sono stati spesi circa 26 miliardi di euro, corrispondenti a circa l'1,5% del PIL, per finanziare le diverse tipologie di Cassa integrazione (ordinaria, straordinaria, in deroga)<sup>26</sup>. Nel solo mese di aprile 2020 sono state autorizzate 770 milioni di ore di Cassa integrazione, a fronte dei soli 7 milioni di ore autorizzate nello stesso mese del 2019; da notare che su 47 milioni di ore di Cassa in deroga ben 44 hanno riguardato il settore del commercio<sup>27</sup>. L'enorme impiego di risorse volte a sostenere i lavoratori e le imprese – così come il nesso tra Cassa integrazione e da una parte e blocco dei licenziamenti dall'altra – spiega perché l'impatto della pandemia sia stato drammatico per i lavoratori a termine e relativamente più contenuto per i lavoratori a tempo indeterminato.

Vediamo più nel dettaglio i dati. Uno studio INAPP sul Sistema informativo statistico delle comunicazioni obbligatorie (SISCO)<sup>28</sup> ha mostrato che nel secondo trimestre 2020 le attivazioni sono diminuite del 44% rispetto al secondo trimestre del 2019 (-41% per gli uomini e -48% per le donne), con una perdita tra i due periodi di circa un milione e mezzo di rapporti a tempo determinato (su circa 8 milioni di comunicazioni annuali) e con valori particolarmente negativi per le persone con meno di 45 anni<sup>29</sup>. Nello stesso periodo i contratti di somministrazione si sono contratti del 54,1%, con effetti ancora più negativi sulla componente giovanile e su quella femminile<sup>30</sup>.

L'entità della crisi appare ancora più evidente se si esamina la caduta delle ore lavorate, che nel 2020 si sono ridotte del 10,3% rispetto al 2019, svolgendo – come ha affermato l'Istat – "un ruolo di 'spugna' sui

<sup>24</sup> Drahokoupil J., Müller T., *Job retention schemes in Europe A lifeline during the Covid-19 pandemic*, ETUI, Working paper, n. 7, 2021, <https://etui.org/publications/job-retention-schemes-europe>.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 55.

<sup>26</sup> Faioli M., Bologna S., *Job retention schemes in Europe. Italy*, ETUI, Working Paper n. 7, 2021, <https://etui.org/sites/default/files/2021-09/Job%20retention%20schemes%20in%20Europe%20-%20Italy%202021.pdf>, p. 3.

<sup>27</sup> ANPAL Servizi, *Piano industriale ANPAL Servizi S.p.a. 2020-2022*, <https://www.anpalservizi.it/documenti-di-programmazione-strategico-gestionale>, 14 luglio 2020, p. 20.

<sup>28</sup> I dati si riferiscono a tutti i contratti di lavoro dipendente e parasubordinato di tutti i settori economici, compresa la Pubblica amministrazione, e coinvolgono anche lavoratori stranieri presenti, seppure solo temporaneamente, in Italia. Sono invece esclusi i lavoratori autonomi che non rientrano – con l'eccezione di quelli del settore dello spettacolo – negli obblighi di comunicazione.

<sup>29</sup> *Ivi*, pp. 19-23.

<sup>30</sup> PON SPAO, *Approfondimenti Covid-19. Evidenze degli effetti della crisi sanitaria sulla dinamica dei rapporti di lavoro in somministrazione*, Nota periodica n. 7/2021, <http://www.bollettinoadapt.it/approfondimenti-covid-19-evidenze-degli-effetti-della-crisi-sanitaria-sulla-dinamica-dei-rapporti-di-lavoro-in-somministrazione/>, p. 5.

livelli di occupazione”<sup>31</sup>. La “funzione osmotica delle ore lavorate” è resa evidente dal fatto che l’impatto delle variazioni delle ore di lavoro pro capite è stato molto superiore a quello dovuto alle variazioni negative delle rispettive posizioni lavorative: nei primi due trimestri gran parte delle ore di lavoro perse è attribuibile alla riduzione dell’orario pro capite, e solo in minima parte alla riduzione dello stock delle posizioni lavorative. Nel complesso nei primi undici mesi del 2020 si è registrata una riduzione tendenziale delle ore lavorate “pari a circa 2,5 volte quella avutasi nel 2009 e superiore a 3 volte con riferimento agli indipendenti”<sup>32</sup>.

La crisi pandemica ha portato ad una contrazione delle forze di lavoro di oltre 700.000 unità su base annua a livello nazionale (il calo è stato di quasi 0,3 milioni nelle sole regioni settentrionali; tabella 3). Se si considera il lungo periodo intercorso tra l’inizio della recessione post-2008 e la diffusione della pandemia, nel 2020 la componente maschile delle forze di lavoro è scesa al di sotto dei livelli del 2008 (mentre la componente femminile è ancora al di sopra di circa 0,6 milioni di unità).

**Tabella 2. Forze di lavoro di 15 anni e oltre (migliaia), cfr. Italia e ripartizioni. 2008, 2019 e 2020**

| Territorio         | 2008   | 2019   | 2020   |
|--------------------|--------|--------|--------|
| <b>Italia</b>      | 24.755 | 25.941 | 25.214 |
| <b>Nord</b>        | 12.374 | 12.980 | 12.687 |
| <b>Centro</b>      | 5.072  | 5.460  | 5.327  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 7.309  | 7.501  | 7.201  |

Fonte: Istat

Anche il tasso di attività si è contratto in misura significativa (tabella 3), dopo aver fatto registrare un lento ma costante aumento tra il 2014 e il 2019. Va detto che la contrazione era già iniziata nel 2019 sia per le regioni del Centro che per quelle meridionali, nelle quali il tasso di attività 2020 è risultato pari al 52,9% (quasi 18 punti al di sotto del tasso delle regioni settentrionali). Anche la crescita degli inattivi nel 2020 ha invertito una tendenza caratterizzata tra il 2014 e il 2019 da tassi di crescita annui negativi in tutte le ripartizioni (con l’eccezione del Centro nel 2019) e a livello nazionale (tabella 4; grafico 2).

**Tabella 3. Tasso di attività: forze di lavoro in età 15-64 anni sul totale della popolazione in età 15-64 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio          | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>       | 63,9 | 64,0 | 64,9 | 65,4 | 65,6 | 65,7 | 64,1 |
| <b>Nord</b>         | 70,5 | 70,6 | 71,4 | 71,8 | 72,2 | 72,4 | 70,8 |
| - di cui Nord-ovest | 70,5 | 70,7 | 71,3 | 71,7 | 71,9 | 72,1 | 70,2 |
| - di cui Nord-est   | 70,6 | 70,5 | 71,5 | 72,0 | 72,6 | 73,0 | 71,6 |
| <b>Centro</b>       | 68,9 | 68,9 | 69,4 | 69,9 | 70,0 | 69,8 | 68,3 |
| <b>Mezzogiorno</b>  | 52,8 | 52,9 | 54,2 | 54,8 | 54,7 | 54,6 | 52,9 |
| - di cui Sud        | 52,8 | 52,6 | 54,3 | 55,0 | 54,8 | 54,7 | 53,0 |
| - di cui Isole      | 52,6 | 53,5 | 54,0 | 54,2 | 54,6 | 54,5 | 52,6 |

Fonte: Istat

<sup>31</sup> Istat, *Le prospettive per l’economia italiana nel 2021-2022*, 3 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264303>, p. 9.

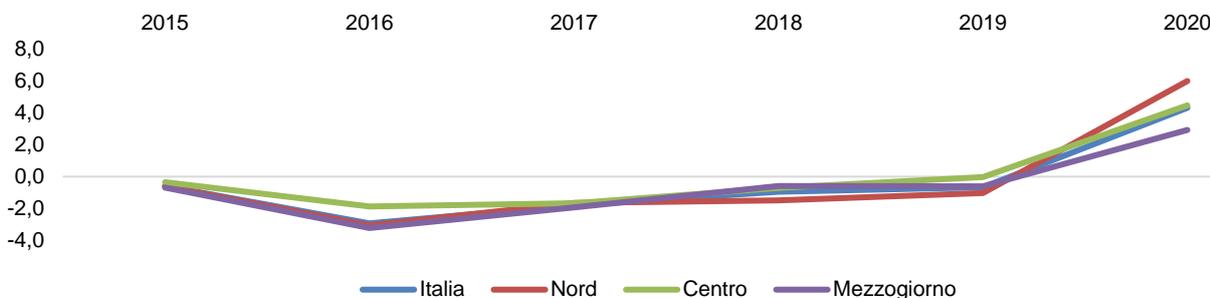
<sup>32</sup> Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, cit., pp. 21-22.

**Tabella 4. Inattivi di 15-64 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Italia</b>      | 14.122 | 14.038 | 13.628 | 13.386 | 13.261 | 13.174 | 13.741 |
| <b>Nord</b>        | 5.201  | 5.169  | 5.012  | 4.929  | 4.856  | 4.806  | 5.094  |
| <b>Centro</b>      | 2.399  | 2.390  | 2.346  | 2.307  | 2.291  | 2.290  | 2.392  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 6.523  | 6.478  | 6.270  | 6.150  | 6.114  | 6.077  | 6.255  |

Fonte: Istat

**Grafico 2. Inattivi di 15-64 anni, variazioni annuali 2015-2020, cfr. Italia e ripartizioni**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

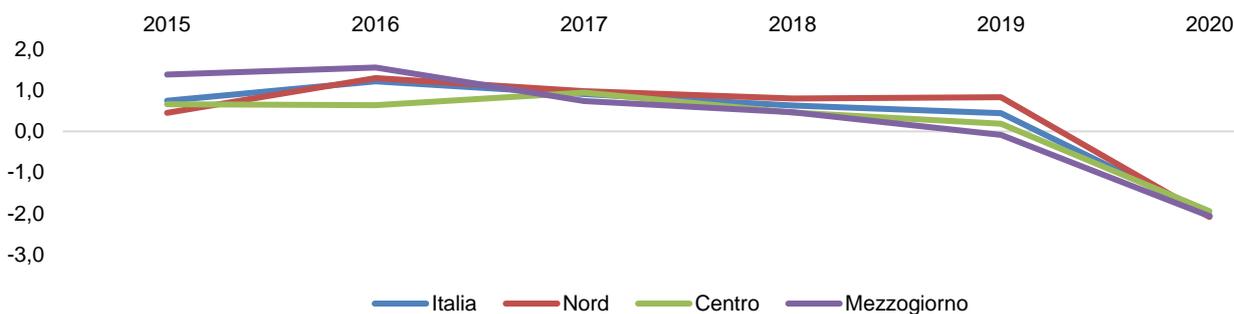
Anche gli occupati in età 15-64 anni sono aumentati tra 2014 e 2019 per poi flettere nel 2020 (tabella 5). I tassi di crescita annui mostrano valori positivi fino al 2019 (con l'eccezione della lieve contrazione delle regioni del Mezzogiorno nello stesso 2019) ed una contrazione significativa nel 2020 (grafico 3).

**Tabella 5. Occupati 15-64 anni (migliaia), cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Italia</b>      | 21.810 | 21.973 | 22.241 | 22.444 | 22.586 | 22.687 | 22.223 |
| <b>Nord</b>        | 11.345 | 11.396 | 11.544 | 11.657 | 11.750 | 11.848 | 11.601 |
| <b>Centro</b>      | 4.697  | 4.728  | 4.758  | 4.803  | 4.825  | 4.834  | 4.740  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 5.768  | 5.848  | 5.939  | 5.983  | 6.011  | 6.006  | 5.882  |

Fonte: Istat

**Grafico 3. Occupati 15-64 anni, tassi di crescita annuali 2015-2020, cfr. Italia e ripartizioni**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Il tasso di occupazione della popolazione in età compresa tra i 20 e i 64 anni non si è mai avvicinato, tra il 2014 e il 2020, al valore target che era stato individuato per l'Italia (tra il 67% e il 69%) nel quadro degli indicatori di Europa 2020. Anche senza considerare la caduta di quasi un punto registrata nel 2020, il livello raggiunto nel 2019 si collocava almeno 3,5 punti percentuali L di sotto dell'obiettivo minimo (tabella 6). Nella graduatoria 2020 dei Paesi UE riguardante questo indicatore l'Italia è al penultimo posto, con un tasso che presenta un differenziale negativo di oltre 18 punti rispetto a quello svedese, di oltre 17

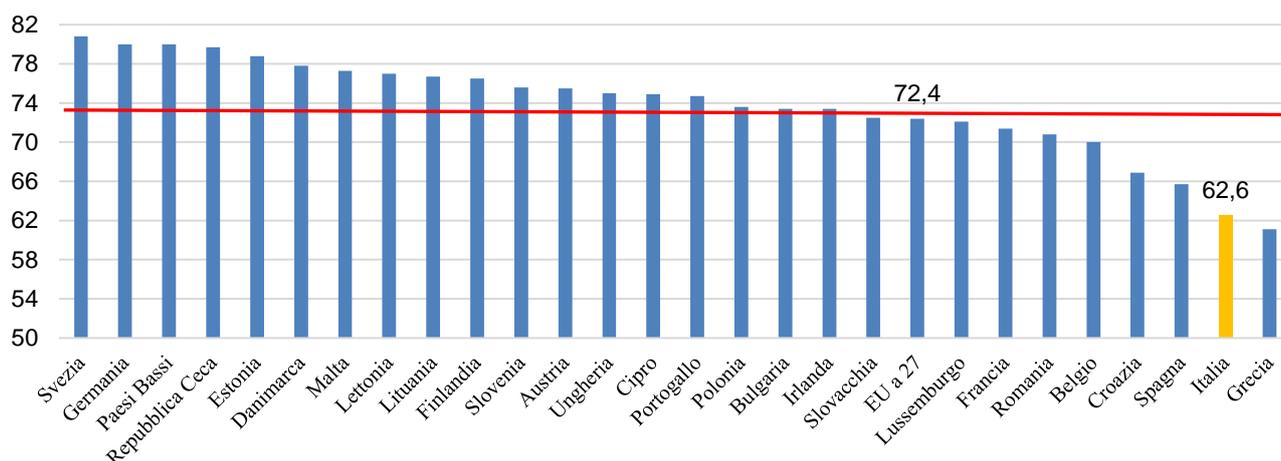
rispetto a quello della Germania e di quasi 9 punti rispetto a quello della Francia (grafico 4). Tra il 2014 e il 2020 la distanza dal valore medio dell'Unione Europea è aumentata di 1,5 punti: erano 8,3 punti percentuali nel 2014, sono diventati 9,8 nel 2020. È significativo che la Spagna, che nel 2014 si trovava allo stesso livello dell'Italia (59,9%), nel 2020 ha un tasso di occupazione pari al 65,7% (oltre 3 punti più elevato di quello italiano).

**Tabella 6. Tasso di occupazione 20-64 anni: persone occupate in età 20-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età**

| Territorio          | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>       | 59,9 | 60,5 | 61,6 | 62,3 | 63,0 | 63,5 | 62,6 |
| <b>Nord</b>         | 68,9 | 69,4 | 70,6 | 71,5 | 72,2 | 72,9 | 71,5 |
| - di cui Nord-ovest | 68,3 | 69,1 | 70,1 | 71,1 | 71,6 | 72,2 | 70,8 |
| - di cui Nord-est   | 69,6 | 69,9 | 71,3 | 72,1 | 73,0 | 73,9 | 72,5 |
| <b>Centro</b>       | 65,2 | 65,8 | 66,5 | 67,2 | 67,8 | 68,3 | 67,4 |
| <b>Mezzogiorno</b>  | 45,3 | 46,1 | 47,0 | 47,7 | 48,2 | 48,5 | 48,0 |
| - di cui Sud        | 45,5 | 46,1 | 47,5 | 48,2 | 48,7 | 48,9 | 48,3 |
| - di cui Isole      | 44,7 | 45,9 | 46,0 | 46,5 | 47,1 | 47,7 | 47,3 |

Fonte: Istat

**Grafico 4. Tasso di occupazione 20-64 anni nei Paesi UE. 2020**



Fonte: Eurostat

La pandemia ha ulteriormente accelerato l'incremento dei contratti non standard, un fenomeno in atto già da tempo. Oltre l'84% dei rapporti di lavoro avviati nel 2019 per lavoro dipendente, parasubordinato o in somministrazione era riconducibile al lavoro temporaneo: nel 28% dei casi la durata dei contratti non era superiore ai 10 giorni, e per un altro 29% aveva una durata prevista compresa tra gli 11 e i 90 giorni. I contratti a tempo determinato sono aumentati di oltre 800.000 unità tra il 2008 e il 2019 (+36,3%), a fronte di una variazione dell'occupazione complessiva pari all'1,4% (l'incidenza del lavoro a termine sull'occupazione dipendente è passata dal 13,2% del 2008 al 16,9% del 2019). Poiché l'incremento delle posizioni non standard si è registrato pressoché interamente nelle fasi di ripresa della crescita, dal 2014 al 2018 (+31,6%), l'INAPP ne conclude che "l'utilizzo dei rapporti di lavoro a tempo determinato accompagna in modo ormai strutturale i meccanismi di aggiustamento dell'input di lavoro alla variazione del prodotto"<sup>33</sup>. La fragilizzazione di alcune categorie costituisce dunque un fattore non contingente del funzionamento del mercato del lavoro, producendo effetti negativi circolari, come si osservava nel primo

<sup>33</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 28.

paragrafo, sulla produttività del lavoro. Anche il miglioramento del quadro occupazionale osservato nel 2021 pare confermare le stesse tendenze: l'aumento dell'occupazione rilevato nel secondo trimestre 2021 riguarda esclusivamente il lavoro dipendente a tempo determinato, cresciuto dell'8,3% rispetto al primo trimestre (a fronte, nello stesso periodo, di una crescita degli occupati dell'1,4%)<sup>34</sup>.

## 2.2.2 L'analisi per gruppo target: disoccupati, giovani, donne, immigrati

### I disoccupati

Il numero di persone in cerca di occupazione era aumentato in misura considerevole tra il 2008 e il 2014: i disoccupati erano sostanzialmente raddoppiati, passando da circa 1.664.000 unità nel 2008 a circa 3.236.000 nel 2014 (con un aumento di circa 1.572.000 unità, corrispondenti ad una crescita del 94,5%). Tra il 2014 e il 2020 il numero dei disoccupati è diminuito di circa 1 milione, ma per effetto di dinamiche territoriali non uniformi (tabella 7). Nel 2020 il numero di disoccupati è ancora superiore rispetto al livello del 2008, nonostante nell'anno della pandemia si sia registrata una riduzione del loro numero per effetto del passaggio di una parte consistente di essi all'area dell'inattività. Nelle regioni settentrionali, dove le persone in cerca di occupazione erano più che raddoppiate tra 2008 e 2014 (passando da circa 478.000 a oltre 1.094.000), la tendenza costante alla decrescita rilevata tra 2014 e 2020 si è fermata nell'ultimo anno a circa 740.000 unità (circa 260.000 disoccupati in più rispetto al livello del 2008). Nel Mezzogiorno la discesa del numero di disoccupati è stata molto più blanda fino al 2019, per poi accelerare nel 2020 (ma per effetto del fenomeno del passaggio all'inattività appena ricordato). Osservando i tassi di crescita annui (grafico 5) si può notare l'andamento divergente del Mezzogiorno rispetto al dato nazionale: sia nel 2016 che nel 2020 nelle regioni meridionali si nota l'accentuazione di un andamento ciclico nel passaggio tra inattività e disoccupazione (in positivo nel 2016 e in negativo nel 2020). La dinamica dei disoccupati per genere (tabella 8) mostra che l'andamento divergente tra le regioni meridionali e la dinamica nazionale è più marcato per quanto riguarda la componente femminile, aspetto indicativo della maggiore sensibilità di questa componente del mercato del lavoro rispetto all'andamento del ciclo grafici 6 e 7).

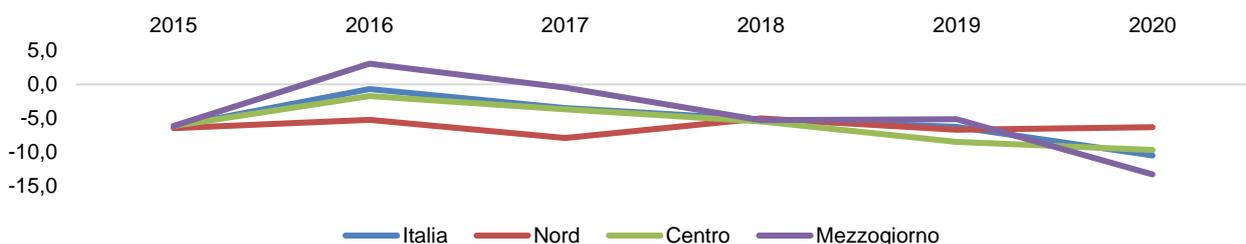
**Tabella 7. Persone in cerca di occupazione di 15 anni e più, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020 (.000)**

| Territorio         | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>Italia</b>      | 3.236 | 3.033 | 3.012 | 2.907 | 2.755 | 2.582 | 2.310 |
| <b>Nord</b>        | 1.094 | 1.023 | 969   | 892   | 847   | 790   | 740   |
| <b>Centro</b>      | 616   | 578   | 568   | 547   | 517   | 473   | 427   |
| <b>Mezzogiorno</b> | 1.526 | 1.432 | 1.476 | 1.469 | 1.391 | 1.319 | 1.143 |

Fonte: Istat

<sup>34</sup> Istat, Statistiche Flash, *Il mercato del lavoro. Il trimestre 2021*, 13 settembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/261049>.

**Grafico 5. Persone in cerca di occupazione di 15 anni e più del grafico, tassi di crescita annui 2014-2020. Cfr. Italia e ripartizioni**



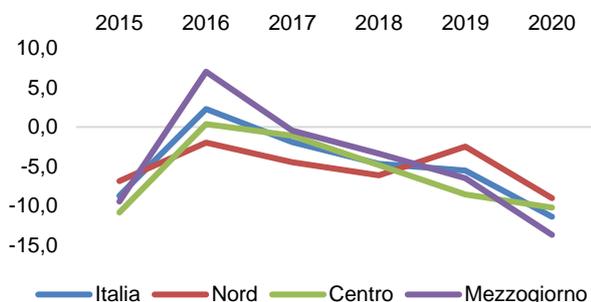
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

**Tabella 8. Persone in cerca di occupazione di 15 anni e più per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020 (migliaia)**

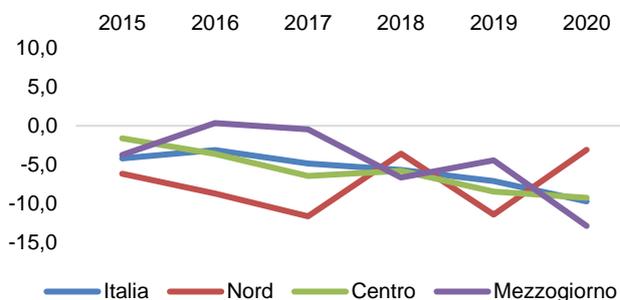
| Femmine     |       |       |       |       |       |       |       |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Territorio  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
| Italia      | 1.494 | 1.364 | 1.395 | 1.368 | 1.304 | 1.232 | 1.092 |
| Nord        | 542   | 505   | 495   | 473   | 444   | 433   | 394   |
| Centro      | 305   | 272   | 273   | 270   | 257   | 235   | 211   |
| Mezzogiorno | 647   | 586   | 627   | 624   | 603   | 564   | 487   |
| Maschi      |       |       |       |       |       |       |       |
| Territorio  | 2014  | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
| Italia      | 1.742 | 1.669 | 1.617 | 1.539 | 1.452 | 1.349 | 1.218 |
| Nord        | 552   | 518   | 473   | 418   | 403   | 357   | 346   |
| Centro      | 311   | 306   | 295   | 276   | 260   | 238   | 216   |
| Mezzogiorno | 879   | 846   | 849   | 845   | 789   | 754   | 657   |

Fonte: Istat

**Grafico 6. Femmine**



**Grafico 7. Maschi**



Fonte: nostre elaborazioni su Istat

Anche il tasso di disoccupazione (percentuale di persone in cerca di occupazione di 15 anni e oltre sul totale delle forze di lavoro nella corrispondente classe di età) è aumentato fino al 2014 (raggiungendo in quell'anno a livello nazionale il 12,7%), per poi calare fino al 2019 e proseguire la diminuzione anche nell'anno della pandemia (tabella 9). In particolare, nel corso del 2020 il tasso è sceso sensibilmente nel secondo trimestre (attestandosi al 7,7%) per poi risalire nel terzo e nel quarto trimestre 2020 (rispettivamente al 10,0% ed al 9,5%).

Restano, come evidenzia il grafico 8, significativi divari territoriali, che sono rimasti sostanzialmente inalterati nel periodo 2014-2020: le dinamiche del tasso di disoccupazione sono simili in tutte le ripartizioni, se si esclude la maggiore caduta nel Mezzogiorno nel 2020, che però non è dovuta all'uscita dalla disoccupazione verso il lavoro ma nella direzione dell'inattività, come più volte richiamato. In sostanza, pur nel quadro di un andamento tendenziale caratterizzato dalla riduzione dei

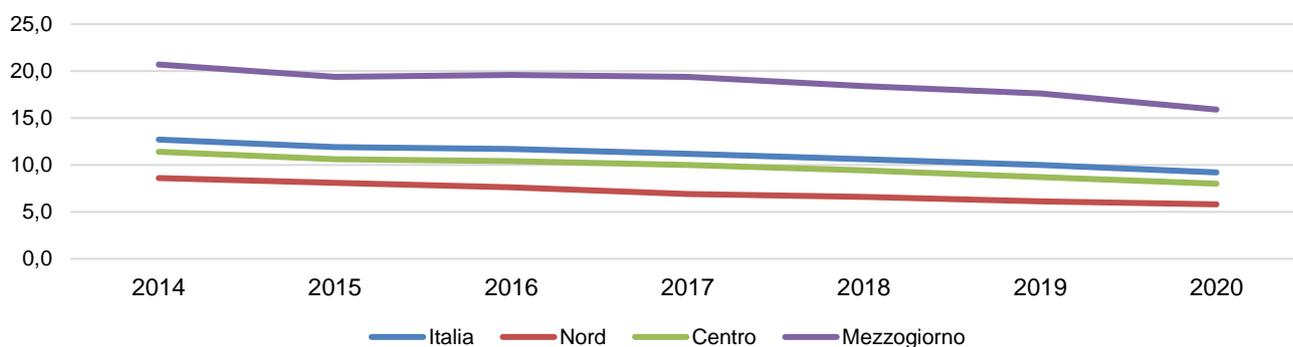
tassi, le distanze relative sono rimaste invariate: tra le regioni settentrionali e quelle meridionali il differenziale era di 12,1 punti percentuali nel 2014 ed è rimasto di 10,1 punti percentuali nel 2020.

**Tabella 9. Tasso di disoccupazione della popolazione di 15 anni e più, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>      | 12,7 | 11,9 | 11,7 | 11,2 | 10,6 | 10,0 | 9,2  |
| <b>Nord</b>        | 8,6  | 8,1  | 7,6  | 6,9  | 6,6  | 6,1  | 5,8  |
| <b>Centro</b>      | 11,4 | 10,6 | 10,4 | 10,0 | 9,4  | 8,7  | 8,0  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 20,7 | 19,4 | 19,6 | 19,4 | 18,4 | 17,6 | 15,9 |

Fonte: Istat

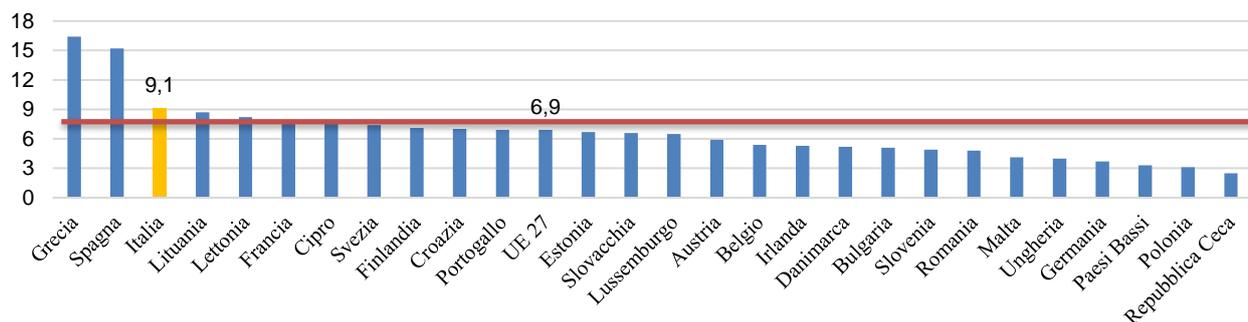
**Grafico 8. Tasso di disoccupazione della popolazione di 15 anni e più, Italia e ripartizioni. 2014-2020**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Nel contesto europeo, nel 2020, il tasso di disoccupazione italiano è il terzo più alto, dopo quelli di Grecia e Spagna (la comparazione resa possibile da Eurostat riguarda la classe d'età 20-64 anni; grafico 9). Tra il 2014 e il 2020 il differenziale rispetto alla media UE a 27 è rimasto quasi invariato, passando da 1,8 punti (nel 2014 il tasso di disoccupazione era al 12,5% per l'Italia contro il 10,7% per la media UE) a 2,2 punti nel 2020 (9,1 contro 6,9). La posizione relativa dell'Italia è comunque peggiorata: se nel 2014 erano sei i Paesi dell'UE con un tasso di disoccupazione più alto (Grecia, Spagna, Croazia, Cipro, Portogallo e Slovacchia), nel 2020 quattro di essi hanno un tasso di disoccupazione più basso di quello italiano, mentre i due che lo hanno ancora superiore (Grecia e Spagna) hanno conseguito una riduzione dei rispettivi tassi assai più consistente di quella registrata in Italia nello stesso periodo (10 punti percentuali in meno per la Grecia, 8,9 punti percentuali in meno per la Spagna).

**Grafico 9. Tasso di disoccupazione della popolazione in età compresa tra 20 e 64 anni nei Paesi dell'UE. 2020**



Fonte: Eurostat

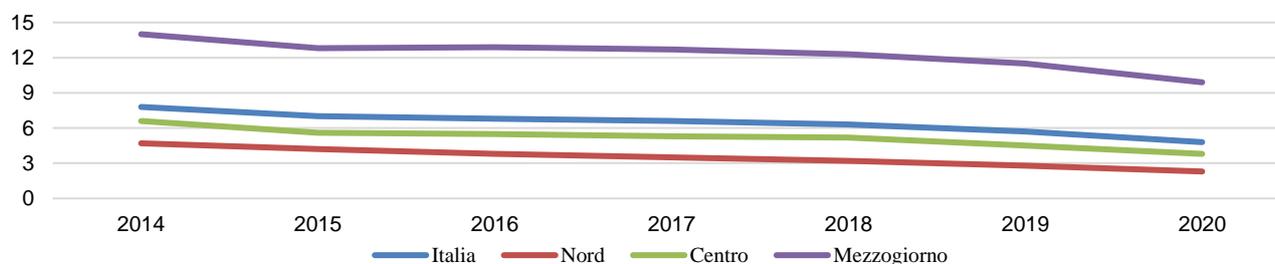
Uno degli obiettivi dichiarati del PON SPAO è quello di diminuire il numero di disoccupati di lunga durata. Il tasso di disoccupazione di lunga durata era infatti passato dal 3,0% del 2008 al 7,8% del 2014, in ragione della consistente crescita dell'incidenza dei disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati verificatasi a seguito della crisi post-2008. La tabella 10 mostra che l'obiettivo è in via di parziale conseguimento: tra il 2014 e il 2020 sia a livello nazionale che a livello ripartizionale il tasso di disoccupazione di lunga durata è diminuito, seguendo una traiettoria abbastanza uniforme dal punto di vista territoriale (anche in questo caso si nota la flessione più marcata nel 2020 per le regioni meridionali; si veda il grafico 9). Nello stesso periodo appare abbastanza uniforme anche l'andamento per genere: il differenziale tra il tasso di disoccupazione di lunga durata maschile e quello femminile rimane tra il 2014 e il 2020 pressoché costante, oscillando tra 1,5 e 0,9 punti percentuali – sempre a svantaggio delle donne (nel 2020 il tasso si attesta al 5,3% per la componente femminile ed al 4,4% per quella maschile).

**Tabella 10. Tasso di disoccupazione di lunga durata: persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sulle forze di lavoro. 2014-2020, cfr. Italia e ripartizioni**

| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>      | 7,8  | 7,0  | 6,8  | 6,6  | 6,3  | 5,7  | 4,8  |
| <b>Nord</b>        | 4,7  | 4,2  | 3,8  | 3,5  | 3,2  | 2,8  | 2,3  |
| <b>Centro</b>      | 6,6  | 5,6  | 5,5  | 5,3  | 5,2  | 4,5  | 3,8  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 14,0 | 12,8 | 12,9 | 12,7 | 12,3 | 11,5 | 9,9  |

Fonte: Istat

**Grafico 10. Tasso di disoccupazione di lunga durata, 2014-2020, cfr. Italia e ripartizioni**



Fonte: Istat

In termini di incidenza dei disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati si osserva nel periodo 2014-2020 una tendenza alla diminuzione non uniforme (tabella 11, grafico 10). Tale tendenza si è

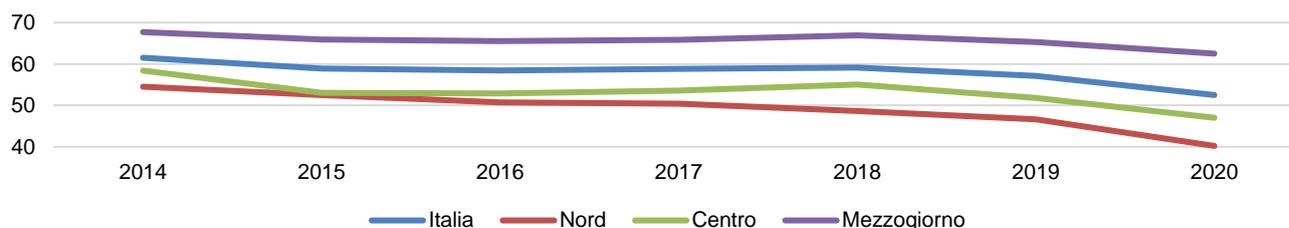
interrotta in alcune ripartizioni nel 2018 per poi accentuarsi in tutti i territori nel 2020 per effetto della pandemia. Appare evidente l'andamento territorialmente differenziato: mentre nelle regioni settentrionali la riduzione tra il 2014 e il 2020 è stata di oltre 14 punti, in quelle meridionali la contrazione è stata assai meno marcata (5,2 punti, ed essenzialmente per effetto del Covid: nel 2019 l'incidenza era ancora del 65,3%). Nello stesso periodo la componente femminile ha ridotto il differenziale rispetto a quello maschile fino ad annullarlo: nel 2020 tra le donne il tasso di disoccupazione di lunga durata si attesta al 52,3%, mentre tra gli uomini è pari al 52,4%.

**Tabella 11. Incidenza della disoccupazione di lunga durata: quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione (percentuale). 2014-2020, cfr. Italia e ripartizioni**

| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>      | 61,5 | 58,9 | 58,4 | 58,8 | 59,1 | 57,1 | 52,5 |
| <b>Nord</b>        | 54,5 | 52,5 | 50,7 | 50,4 | 48,6 | 46,6 | 40,2 |
| <b>Centro</b>      | 58,4 | 53,0 | 52,9 | 53,6 | 55,0 | 51,8 | 47,0 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 67,7 | 65,9 | 65,5 | 65,8 | 66,9 | 65,3 | 62,5 |

Fonte: Istat

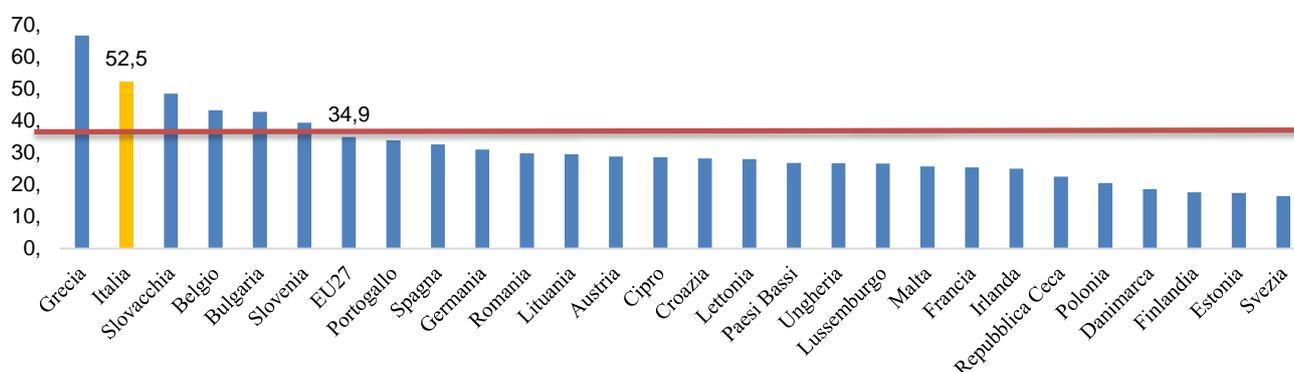
**Grafico 11. Incidenza della disoccupazione di lunga durata: quota di persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sul totale delle persone in cerca di occupazione. 2014-2020, cfr. Italia e ripartizioni**



Fonte: Istat

Nel contesto europeo il dato nazionale resta comunque abbastanza critico. Nel 2020 l'Italia rimane il secondo Paese dell'Unione Europea per percentuale di disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati dopo la Grecia (grafico 12). Il decremento verificatosi in Italia tra il 2014 e il 2020 è stato meno significativo di quello rilevato nella media dei Paesi UE, tanto che il divario tra l'Italia e la media europea è passato da 11,4 punti percentuali nel 2014 a oltre 17 nel 2020.

**Grafico 12. Incidenza della disoccupazione di lunga durata nei Paesi UE, 2020 (percentuale di disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati)**



Fonte: Eurostat

A causa del progressivo invecchiamento della popolazione e delle riforme pensionistiche è significativamente cresciuta negli ultimi due decenni l'incidenza delle classi di popolazione più anziane sul totale dei disoccupati. Il tasso di disoccupazione dei lavoratori maturi si mantiene nel 2020 ancora a livelli contenuti (5,4%), anche in ragione del fatto che questa componente è stata l'unica classe d'età a far registrare nel 2020 un lieve incremento del tasso di occupazione (nel lungo periodo l'incremento è stato di 20 punti percentuali, dal 34,2% del 2008 al 54,2% del 2020); tuttavia la dinamica demografica naturale ha portato ad accrescere il peso della componente più matura sul totale dei disoccupati<sup>35</sup>. Si tratta di un fatto assai rilevante, che pone notevoli problemi rispetto ai possibili percorsi di reinserimento delle persone in cerca di occupazione, anche alla luce del fatto che secondo i dati INPS aggiornati al 31 marzo 2021 le persone con oltre 50 anni hanno rappresentato il 41,7% dei lavoratori danneggiati dal Covid-19 cui è stata pagata l'indennità *'una tantum'* prevista dal decreto Cura Italia (circa un milione e 760mila beneficiari, un terzo dei quali donne)<sup>36</sup>.

Non è infine ancora possibile disporre di indicazioni precise, dal punto di vista statistico, che permettano di stimare o di valutare la portata degli effetti della pandemia sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità (ex legge n. 68 del 1999, la norma che disciplina il collocamento mirato). Considerato che i dati attualmente disponibili sugli andamenti del mercato del lavoro delle persone con disabilità si fermano al 2018, si può comunque immaginare che si sia interrotta la tendenza positiva che era in atto dal 2014. Nella fase più critica della pandemia è stata disposta la temporanea sospensione degli adempimenti agli obblighi di assunzione dettati dalla legge n. 68/99<sup>37</sup>, criticità che si somma alla vulnerabilità intrinseca delle posizioni contrattuali a tempo determinato, tipologia assai frequente tra quelle adottate per l'inserimento lavorativo dei disabili.

### ***I giovani***

Come si è già accennato in precedenza, la doppia recessione aveva prodotto effetti regressivi notevoli sull'occupazione giovanile. Nel 2014 sia i tassi di disoccupazione e occupazione, sia il tasso della popolazione NEET (i giovani non occupata né impegnati in attività formative) avevano raggiunto livelli preoccupanti, tanto che l'aumento dell'occupazione giovanile e la riduzione dell'area dei NEET sono divenuti obiettivi prioritari anche del PON SPAO.

Su questo quadro critico la pandemia ha avuto un impatto significativo, riducendo il lieve miglioramento degli indicatori sull'occupazione giovanile registrati negli anni tra il 2014 e il 2019. Per effetto del Covid-19 la flessione degli occupati più giovani è stata ingente, essendo questa componente sovra-rappresentata nelle tipologie contrattuali a termine. Si è già osservato che la contrazione dell'occupazione rilevata nel periodo di maggiore chiusura (marzo-aprile) è stata determinata essenzialmente dalla perdita di posti di lavoro a termine, vale a dire da quell'insieme di tipologie contrattuali nelle quali l'incidenza della popolazione di età compresa tra 15 e 34 anni è passata dal 19% del 2004 al 36,8% del 2019. Rispetto ad

---

<sup>35</sup> “Sembrirebbe che anche i disoccupati, in analogia con la popolazione in generale, abbiano subito un processo di invecchiamento, facendo nascere nuovi problemi e difficoltà”. Si veda Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 50.

<sup>36</sup> *Ivi*, p. 78.

<sup>37</sup> Art. 40 del decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020, Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, e successivi decreti legge. Per una disamina delle implicazioni della pandemia sull'inserimento lavorativo dei disabili si veda Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., pp. 81-84.

altre classi di età, la componente più giovane ha inoltre fatto registrare un recupero meno rapido nel secondo semestre dell'anno, quando le misure restrittive si sono allentate<sup>38</sup>. L'effetto composizione legato alla proliferazione dei contratti non standard tra i giovani ha dunque reso gli effetti della pandemia particolarmente negativi per la popolazione giovanile.

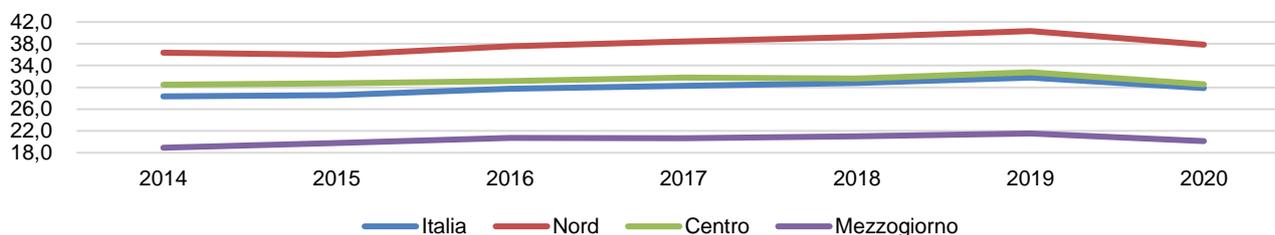
Il riepilogo delle dinamiche osservabili nel periodo 2014-2020 fornisce il dettaglio puntuale delle considerazioni appena esposte. Dopo essere sceso di oltre 10 punti percentuali tra il 2008 e il 2014 (dal 39,1% al 28,3%), il tasso di occupazione in età 15-29 anni (la percentuale di persone occupate in quella classe d'età sul totale della popolazione nella stessa classe di età) è risalito lentamente fino al 31,8% del 2019, per poi cadere di 2 punti percentuali nel 2020 (tabella 12). Nel secondo trimestre del 2020 il tasso di occupazione è sceso di quasi tre punti percentuali (28,9%), per poi risalire nei due trimestri successivi, ma senza riuscire a recuperare il livello dell'anno precedente. Il grafico 13 mostra inoltre che nel periodo considerato il divario territoriale è rimasto invariato: se nel 2014 tra le regioni settentrionali e quelle meridionali il differenziale era di 17,5 punti percentuali, nel 2020 esso è pari a 17,7. Il modesto recupero verificatosi in entrambe le ripartizioni ha lasciato immutate le distanze relative.

**Tabella 12. Tasso di occupazione della popolazione in età tra 15 e 29 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>      | 28,3 | 28,6 | 29,7 | 30,3 | 30,8 | 31,8 | 29,8 |
| <b>Nord</b>        | 36,4 | 36,0 | 37,6 | 38,4 | 39,2 | 40,3 | 37,8 |
| <b>Centro</b>      | 30,5 | 30,8 | 31,1 | 31,8 | 31,6 | 32,8 | 30,6 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 18,9 | 19,8 | 20,7 | 20,7 | 21,0 | 21,5 | 20,1 |

Fonte: Istat

**Grafico 13. Tasso di occupazione della popolazione in età compresa tra 15 e 29 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**



Fonte: Istat

Il tasso di occupazione diminuisce ancora se si considera la popolazione in età compresa tra 18 e 24 anni. Sceso dal 24,2% del 2008 al 15,6% del 2014, questo indicatore è risalito fino al 18,5% del 2019 per poi ridiscendere di 1,7 punti percentuali nel 2020 (tabella 13). Si noti che nel Mezzogiorno il livello già molto contenuto di questo indicatore nel 2008 (16,9%) è calato fino al 10,6% nel 2014; la lieve risalita fino al 2019 (12,3%) si è interrotta nell'anno della pandemia (11,3%). Va sottolineato anche che nel periodo esaminato per questa fascia di età si è ampliato il differenziale tra il tasso di occupazione maschile e quello femminile: era di 5,4 punti percentuali nel 2014 (18,2% per i maschi, 12,8% per le femmine), è salito a 7,7 punti nel 2020 (20,5% contro 12,8%).

<sup>38</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., pp. 65-66.

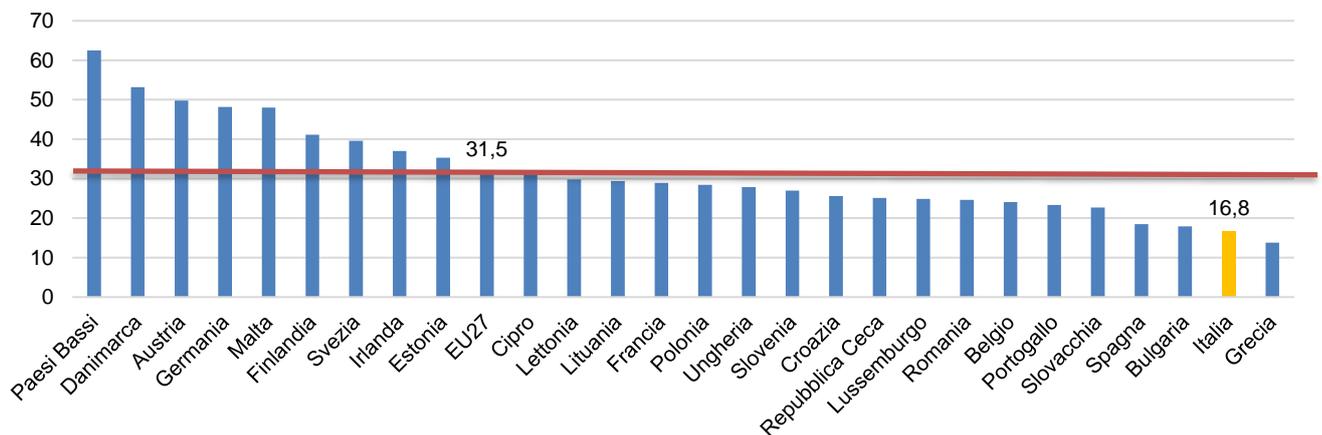
**Tabella 13. Tasso di occupazione della popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>      | 15,6 | 15,6 | 16,6 | 17,1 | 17,7 | 18,5 | 16,8 |
| <b>Nord</b>        | 20,3 | 19,8 | 21,0 | 22,0 | 22,7 | 24,0 | 21,7 |
| <b>Centro</b>      | 15,5 | 16,3 | 16,5 | 17,7 | 17,9 | 17,9 | 16,1 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 10,6 | 10,9 | 11,8 | 11,4 | 11,8 | 12,3 | 11,3 |

Fonte: Istat

Il tasso di occupazione per la popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni colloca l'Italia al penultimo posto dei Paesi dell'Unione Europea nel 2020 (grafico 14), confermando la posizione ricoperta dal 2014 (in tutto il periodo l'Italia è rimasta al di sopra soltanto della Grecia). A parte la distanza notevole che separa l'Italia dai Paesi Bassi (62,5%), occorre evidenziare la notevole distanza che si rileva rispetto alla media UE a 27: nel 2020 si tratta di quasi 15 punti percentuali, con un differenziale leggermente aumentato rispetto al 2014, quando la distanza era di poco sopra i 14 punti (l'Italia era al 15,6% contro il 29,9% dell'UE a 27).

**Grafico 14. Tasso di occupazione della popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni nei Paesi dell'UE. 2020**



Fonte: Eurostat

Anche il tasso di disoccupazione giovanile in età 15-24 anni (la percentuale di persone in cerca di occupazione in quella classe d'età sul totale delle forze di lavoro della stessa classe di età; tabella 14) è aumentato in misura rilevante tra il 2008 e il 2014, raddoppiando a livello nazionale (dal 21,2% del 2008 al 42,7% del 2014) e raggiungendo il 55,9% nelle regioni del Mezzogiorno. Il decremento successivo non ha consentito di tornare ai livelli del 2008, mantenendosi tra quell'anno e il 2020 un differenziale che nei diversi contesti territoriali oscilla tra gli 8 e i 10 punti percentuali. Nel corso del 2020 il tasso di disoccupazione giovanile è sceso drasticamente nel secondo trimestre (24,7% a livello nazionale) per tornare a fine anno su livelli superiori rispetto a quelli del quarto trimestre 2019. L'unica nota positiva si rileva nella riduzione del differenziale negativo tra il tasso di disoccupazione giovanile femminile e quello maschile verificatosi tra il 2008 e il 2020 (da 5,9 punti percentuali nel 2008 a 3,9 nel 2020; era di 3,4 punti nel 2019).

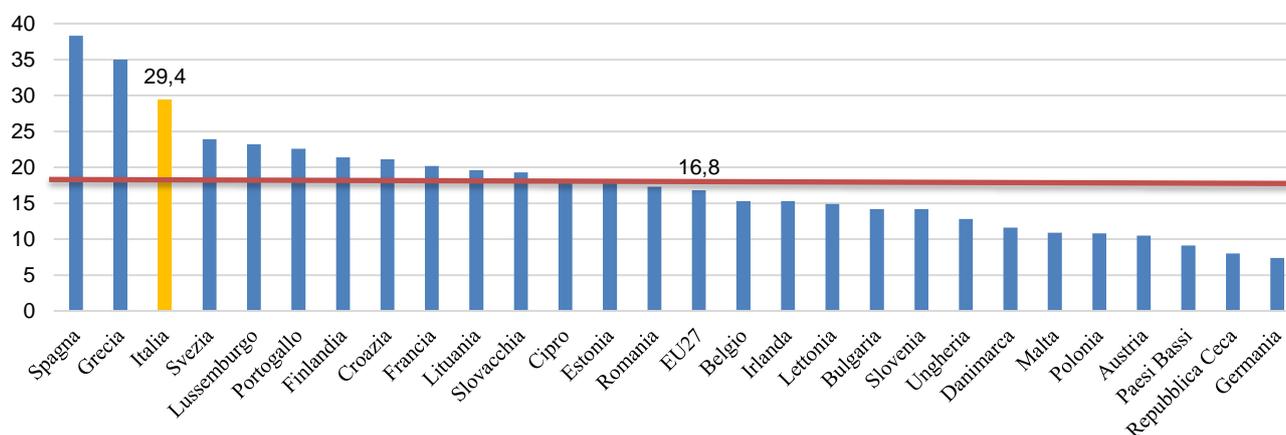
**Tabella 14. Tasso di disoccupazione della popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>      | 42,7 | 40,3 | 37,8 | 34,7 | 32,2 | 29,2 | 29,4 |
| <b>Nord</b>        | 32,7 | 30,6 | 27,1 | 24,0 | 22,1 | 19,4 | 20,8 |
| <b>Centro</b>      | 42,4 | 37,7 | 37,1 | 31,0 | 29,1 | 26,6 | 29,5 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 55,9 | 54,1 | 51,7 | 51,4 | 48,4 | 45,5 | 43,3 |

Fonte: Istat

Nonostante la riduzione verificatasi tra il 2014 e il 2019, nel 2020 l'Italia resta il terzo Paese UE per livello del tasso di disoccupazione giovanile (è preceduta soltanto da Spagna e Grecia). Tra il 2014 e il 2020 si è comunque ridotto il differenziale rispetto alla media dell'UE a 27, passando da 18,5 punti percentuali nel 2014 a 12,6 punti percentuali nel 2020. Nello stesso periodo la Germania ha mantenuto un livello costantemente molto basso del tasso di disoccupazione giovanile, passato dal 7,7% del 2014 al 7,4% del 2020.

**Grafico 15. Tasso di disoccupazione della popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni nei Paesi dell'UE. 2020**



Fonte: Eurostat

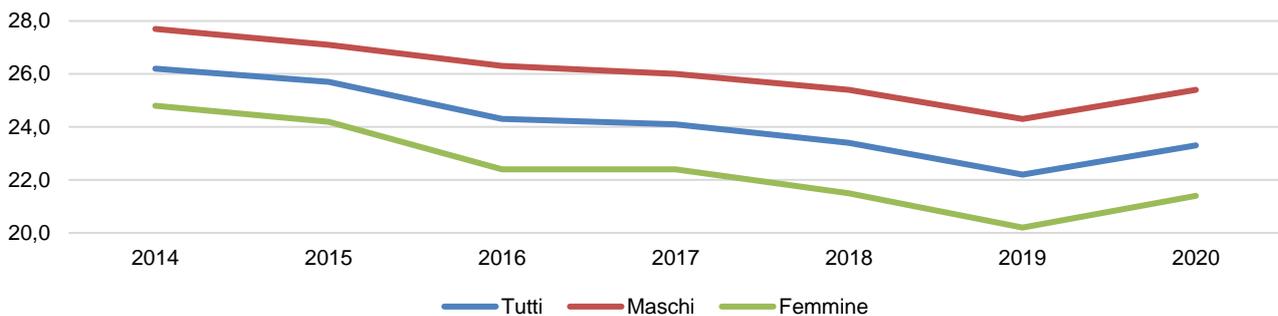
Anche il tasso di giovani NEET tra i 15 e i 29 anni (la percentuale di persone tra i 15 e i 29 anni non occupati né inseriti in un percorso di istruzione/formazione sul totale della popolazione nella stessa classe di età) è sensibilmente peggiorato tra il 2008 e il 2014, passando dal 19,3% al 26,2% (l'aumento è stato molto significativo in particolare nelle regioni della ripartizione Centro, dove si è passati dal 13,9% del 2008 al 22,5% del 2014). Tra il 2014 e il 2019 il tasso NEET si è ridotto, senza però riportare l'indicatore ai livelli del periodo precedente la Grande Recessione; il Covid ha poi determinato un nuovo rialzo (e quindi un nuovo peggioramento; tabella 15). Nel corso del 2020 il numero di giovani NEET è aumentato in Italia di quasi 100.000 unità, e tale incremento è interamente concentrato nelle regioni più sviluppate: all'aumento di 127.000 unità registrato in queste regioni hanno concorso il Nord-ovest con 66.000 unità (passando dai 351.000 NEET del 2019 ai 417.000 del 2020), il Nord-est con circa 32.000 (da 217.000 a 249.000) e il Centro con circa 30.000 (da 306.000 a 336.000). Il grafico 16 evidenzia il permanere di un notevole divario territoriale tra le regioni settentrionali e quelle meridionali: nel 2020 il differenziale è pari a 14,7 punti percentuali (era di 15,5 punti percentuali nel 2014).

**Tabella 15. Tasso NEET in età compresa tra 15 e 29 anni per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Totale             |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 26,2 | 25,7 | 24,3 | 24,1 | 23,4 | 22,2 | 23,3 |
| <b>Nord</b>        | 18,8 | 18,4 | 16,9 | 16,7 | 15,6 | 14,5 | 16,8 |
| <b>Centro</b>      | 22,5 | 21,5 | 20,4 | 19,7 | 19,6 | 18,1 | 19,9 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 34,3 | 34,2 | 33,2 | 33,7 | 32,6 | 31,7 | 31,5 |
| Femmine            |      |      |      |      |      |      |      |
| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 27,7 | 27,1 | 26,3 | 26,0 | 25,4 | 24,3 | 25,4 |
| <b>Nord</b>        | 21,3 | 21,0 | 20,3 | 19,5 | 18,5 | 17,5 | 19,7 |
| <b>Centro</b>      | 24,2 | 22,9 | 21,6 | 20,7 | 20,8 | 19,7 | 21,1 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 35,0 | 34,9 | 34,1 | 35,1 | 34,5 | 32,7 | 33,1 |
| Maschi             |      |      |      |      |      |      |      |
| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 24,8 | 24,2 | 22,4 | 22,4 | 21,5 | 20,2 | 21,4 |
| <b>Nord</b>        | 16,4 | 16,0 | 13,5 | 13,9 | 13,0 | 11,7 | 14,2 |
| <b>Centro</b>      | 20,9 | 20,2 | 19,2 | 18,7 | 18,4 | 16,6 | 18,9 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 33,7 | 33,5 | 32,3 | 32,4 | 30,9 | 30,7 | 30,1 |

Fonte: Istat

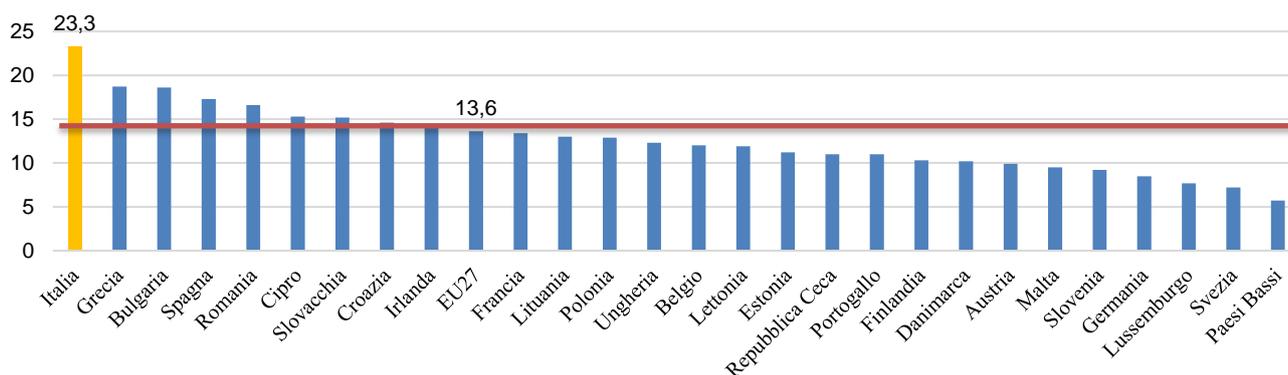
**Grafico 16. Tasso NEET in età compresa tra 15 e 29 anni per genere in Italia. 2014-2020**



Fonte: Istat

Tra i Paesi dell'Unione Europea l'Italia nel 2020 ha il tasso NEET più elevato (grafico 17). Anche in questo caso la lieve riduzione verificatasi tra il 2014 e il 2020 (poco meno di tre punti percentuali) non ha permesso di lasciare l'ultima posizione della graduatoria UE, una posizione che l'Italia occupa indipendentemente dal genere (nel 2020 tra i maschi il tasso è al 21,3%, tra le femmine al 25,4%). Tra il 2014 e il 2020 la distanza dalla media UE a 27 è rimasta sostanzialmente la stessa, oscillando costantemente – nel corso di questo periodo – tra i 9 e i 10 punti percentuali.

Grafico 17. Tasso di giovani NEET 15-29 nei Paesi dell'UE. 2020



Fonte: Eurostat

Uniformemente negativo, senza differenze di rilievo tra le ripartizioni, è invece l'andamento dell'indicatore riguardante l'imprenditorialità giovanile (titolari di imprese individuali con meno di trent'anni in percentuale sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane). In tutti i territori si registra infatti una tendenza alla riduzione dei valori di questo indicatore tra il 2014 e il 2020 (tabella 16).

Tabella 16. Imprenditorialità giovanile, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020 (valori percentuali)

| Territorio  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Italia      | 6,6  | 6,4  | 6,3  | 6,1  | 5,9  | 5,8  | 5,6  |
| Nord        | 5,9  | 5,8  | 5,7  | 5,5  | 5,4  | 5,4  | 5,3  |
| Centro      | 6,2  | 6,1  | 5,9  | 5,6  | 5,4  | 5,2  | 5,0  |
| Mezzogiorno | 7,6  | 7,3  | 7,2  | 7,0  | 6,8  | 6,6  | 6,3  |

Fonte: Istat

Oltre che per i motivi che si è cercato di dettagliare con il supporto dei dati appena esposti, il target 'giovani' resta critico per la presenza di un aspetto problematico che sembra rimanere costante nel tempo – almeno per quanto riguarda gli ultimi tre decenni: il ridotto rendimento dell'investimento in capitale umano. Il livello medio di istruzione della popolazione italiana resta basso (si veda più avanti, il paragrafo 2.1); resta in ogni caso vero – come si legge nell'analisi di contesto del PON – che “il conseguimento di un titolo di studio elevato non produce, in termini retributivi, il medesimo rendimento registrato in altri Paesi”<sup>39</sup>, e ciò sia per effetto delle caratteristiche della dinamica salariale contenuta, sia per la domanda di qualificazioni non elevate prevalente nel tessuto produttivo. È vero che nel 2020, nella popolazione di età compresa tra 25 e 34 anni, il tasso di occupazione dei laureati risulta superiore di quasi 6 punti percentuali rispetto al tasso di occupazione medio per la stessa fascia di età (66,6% contro 60,7%; i valori dei laureati residenti nelle regioni del Mezzogiorno sono comunque assai inferiori, attestandosi nel 2020 al 48,1%). Tuttavia il livello più elevato del tasso di occupazione dei laureati si accompagna a differenziali retributivi rispetto alle persone con titoli di studio inferiori che nel corso degli ultimi anni sono andati riducendosi: il rapporto tra la retribuzione lorda oraria per ora retribuita delle posizioni lavorative dei dipendenti laureati e la retribuzione lorda oraria dei dipendenti con titolo di studio pari o inferiore a quello di licenza media (in euro) è passato a 1,250 nel 2014 a 1,238 nel 2020 (nostra elaborazione su dati Istat).

<sup>39</sup> PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione, 2014IT05SFOP002, Versione 5.1, pp. 12-13.

## *Le donne*

La doppia recessione del 2008 e del 2012/2013 aveva colpito più intensamente l'occupazione maschile di quella femminile. Il forte impatto della crisi sul settore manifatturiero, caratterizzato dalla prevalenza degli occupati maschi, e la presenza di una consistente porzione di occupate con contratti a part-time o flessibili, più adattabili alle variazioni della domanda, avevano determinato una significativa differenza di genere nella risposta al peggioramento del quadro economico e occupazionale.

La pandemia, al contrario, ha avuto un impatto più forte sulla componente femminile, aggravando i differenziali di genere che già caratterizzavano in modo strutturale il periodo pre-Covid. Si è già osservato che il lockdown ha determinato una flessione di circa 450.000 occupati nel 2020 rispetto all'anno precedente, e che tale flessione è stata determinata soprattutto dal mancato rinnovo dei contratti a termine, tipologia contrattuale nella quale sono maggiormente presenti le giovani donne: quanto detto sui giovani, a proposito dell'effetto composizione, vale infatti anche per le donne.

INAPP ha analizzato l'andamento delle attivazioni con contratti in somministrazione nel 2020: rispetto al 2019 il calo è stato 28,2% per le donne, a fronte del -23,9% rilevato per gli uomini. Il calo più forte delle attivazioni femminili si è registrato nei mesi nei quali sono state imposte le maggiori restrizioni (marzo-aprile e dicembre 2020); in tutti i periodi dell'anno la componente più danneggiata – quella che presenta la variazione tendenziale più ampia – è rappresentata dalle donne con meno di 29 anni. In questo gruppo si ha la maggiore incidenza di contratti di somministrazione di breve durata (meno di 90 giorni), la tipologia che nella variazione tendenziale ha fatto registrare il calo maggiore. Se a questo aggiungiamo che il settore più colpito è stato quello del commercio, nel quale l'occupazione femminile a termine è largamente prevalente, si ottiene un primo, immediato, riscontro dell'impatto differenziato che la pandemia ha avuto anche in termini di genere<sup>40</sup>.

Osserviamo l'andamento dei principali indicatori occupazionali nel periodo 2014-2020 in una prospettiva di genere. Le donne occupate sono cresciute di circa 440.000 unità tra il 2014 e il 2019 (tabella 17), con variazioni annue positive non elevate ma costanti (grafico 18). Il calo del 2020 (-260.000 unità) ha ridotto il saldo positivo rispetto al 2014 a circa 178.000 unità. I tassi di variazione annui della componente femminile sono stati più elevati di quella maschile sia nelle fasi positive (2014-2019) che in quella negativa (il 2020): nell'anno della pandemia il calo delle occupate è stato di oltre un punto percentuale superiore rispetto a quello maschile (-2,7% contro -1,6%). La maggiore sensibilità al ciclo economico delle occupate rispetto alla componente maschile è una conferma della maggiore vulnerabilità strutturale della loro posizione sul mercato del lavoro.

---

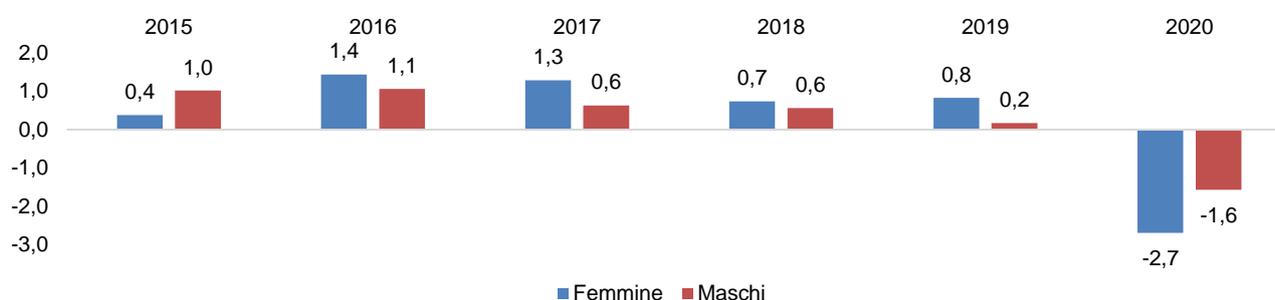
<sup>40</sup> Per una disamina dell'andamento dei contratti di somministrazione nell'anno della pandemia si veda PON SPAO, *Approfondimenti Covid-19. Evidenze degli effetti della crisi sanitaria sulla dinamica dei rapporti di lavoro in somministrazione*, Nota periodica n. 7/2021, <http://www.bollettinoadapt.it/approfondimenti-covid-19-evidenze-degli-effetti-della-crisi-sanitaria-sulla-dinamica-dei-rapporti-di-lavoro-in-somministrazione/>.

**Tabella 17. Occupati di 15-64 anni per genere (migliaia), cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

|                    |        | Femmine |        |        |        |        |        |  |
|--------------------|--------|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--|
| Territorio         | 2014   | 2015    | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |  |
| <b>Italia</b>      | 9.220  | 9.255   | 9.388  | 9.509  | 9.579  | 9.658  | 9.398  |  |
| <b>Nord</b>        | 5.009  | 5.008   | 5.090  | 5.159  | 5.196  | 5.252  | 5.121  |  |
| <b>Centro</b>      | 2.094  | 2.104   | 2.112  | 2.142  | 2.155  | 2.169  | 2.107  |  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 2.117  | 2.143   | 2.186  | 2.209  | 2.228  | 2.237  | 2.170  |  |
|                    |        | Maschi  |        |        |        |        |        |  |
| Territorio         | 2014   | 2015    | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |  |
| <b>Italia</b>      | 12.590 | 12.718  | 12.853 | 12.934 | 13.007 | 13.029 | 12.825 |  |
| <b>Nord</b>        | 6.336  | 6.389   | 6.454  | 6.498  | 6.554  | 6.596  | 6.480  |  |
| <b>Centro</b>      | 2.603  | 2.624   | 2.646  | 2.661  | 2.670  | 2.665  | 2.633  |  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 3.651  | 3.705   | 3.753  | 3.775  | 3.783  | 3.768  | 3.711  |  |

Fonte: Istat

**Grafico 18. Tassi di crescita annui degli occupati per genere. Italia, 2014-2020**



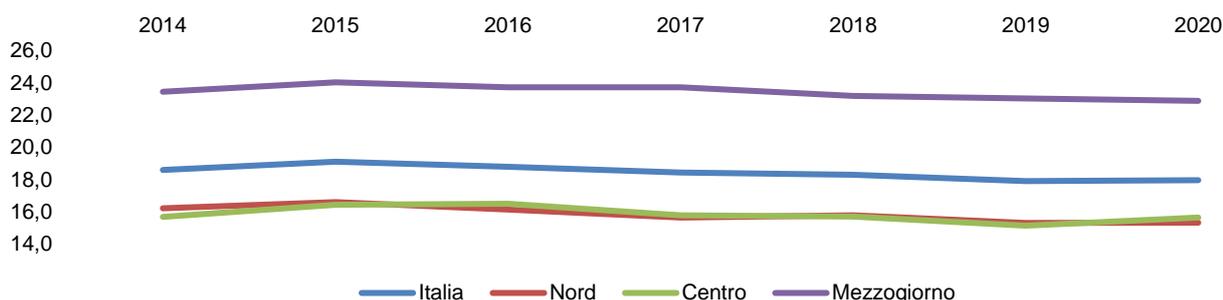
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

La differenza tra tasso di attività maschile e femminile è rimasta elevata per tutto il periodo 2014-2020 (tabella 18, grafico 19), passando da 18,6 punti percentuali nel 2014 a 18 punti nel 2020. Nel 2020 il tasso di attività femminile rimane ad un livello estremamente basso (39,8%), praticamente invariato rispetto al livello del 2014. I lievi miglioramenti registrati negli anni tra il 2014 e il 2019 sono stati annullati nell'anno della pandemia. Nel Mezzogiorno il tasso di attività femminile si attesta nel 2020 al di sotto del 30%, con un differenziale di quasi 23 punti rispetto al tasso di attività maschile.

**Tabella 18. Tasso di attività maschile e tasso di attività femminile della popolazione di 15 anni e più, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

|                    |      | Femmine |      |      |      |      |      |  |
|--------------------|------|---------|------|------|------|------|------|--|
| Territorio         | 2014 | 2015    | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |  |
| <b>Italia</b>      | 40,1 | 39,8    | 40,5 | 40,9 | 41,1 | 41,3 | 39,8 |  |
| <b>Nord</b>        | 45,6 | 45,3    | 46,0 | 46,5 | 46,6 | 47,0 | 45,6 |  |
| <b>Centro</b>      | 44,8 | 44,4    | 44,5 | 45,1 | 45,3 | 45,3 | 43,9 |  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 30,0 | 29,7    | 30,7 | 31,1 | 31,3 | 31,2 | 29,7 |  |
|                    |      | Maschi  |      |      |      |      |      |  |
| Territorio         | 2014 | 2015    | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |  |
| <b>Italia</b>      | 58,7 | 58,9    | 59,3 | 59,4 | 59,4 | 59,2 | 57,8 |  |
| <b>Nord</b>        | 61,8 | 61,9    | 62,1 | 62,1 | 62,4 | 62,3 | 60,9 |  |
| <b>Centro</b>      | 60,5 | 60,8    | 61,0 | 60,9 | 60,9 | 60,5 | 59,5 |  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 53,5 | 53,8    | 54,4 | 54,9 | 54,5 | 54,2 | 52,6 |  |

**Grafico 19. Differenza tra tasso di attività maschile e tasso di attività femminile della popolazione di 15 anni e più, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**



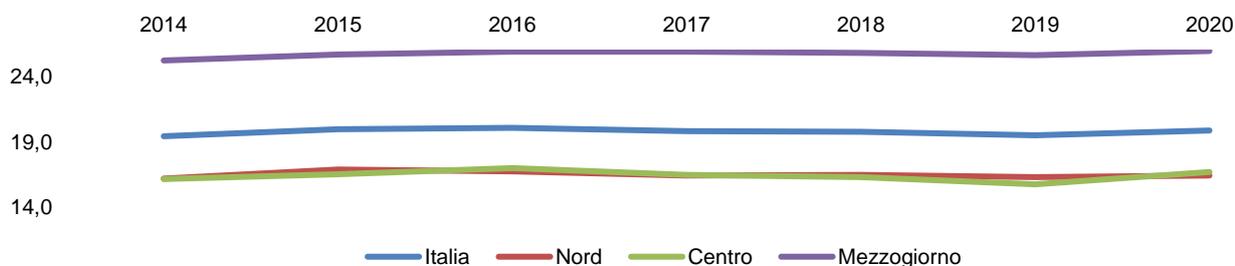
Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Anche la differenza tra tasso di occupazione maschile e femminile è rimasta praticamente inalterata (tabella 19, il dato si riferisce alla popolazione in età compresa tra 20 e 64 anni), passando da 19,4 punti percentuali nel 2014 a 19,9 nel 2020 (nel periodo considerato la differenza non è mai scesa al di sotto dei 19 punti percentuali). Inalterato rimane anche il divario territoriale (grafico 20): nelle regioni settentrionali il differenziale 2020 è di 16,4 punti percentuali, mentre in quelle meridionali è di 26 punti percentuali. Da notare che il tasso di occupazione femminile delle regioni del Nord è 28,2 punti percentuali più elevato dell'analogo dato relativo alle regioni del Mezzogiorno.

**Tabella 19. Tasso di occupazione maschile e tasso di occupazione femminile in età 20-64 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | Femmine |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|---------|------|------|------|------|------|------|
|                    | 2014    | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 50,3    | 50,6 | 51,6 | 52,5 | 53,1 | 53,8 | 52,7 |
| <b>Nord</b>        | 60,8    | 61,0 | 62,3 | 63,3 | 64,0 | 64,7 | 63,3 |
| <b>Centro</b>      | 57,3    | 57,6 | 58,1 | 59,1 | 59,8 | 60,5 | 59,2 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 32,8    | 33,4 | 34,2 | 34,8 | 35,4 | 35,8 | 35,1 |
| Territorio         | Maschi  |      |      |      |      |      |      |
|                    | 2014    | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 69,7    | 70,6 | 71,7 | 72,3 | 72,9 | 73,4 | 72,6 |
| <b>Nord</b>        | 77,0    | 77,9 | 79,0 | 79,8 | 80,5 | 81,1 | 79,7 |
| <b>Centro</b>      | 73,5    | 74,2 | 75,1 | 75,6 | 76,1 | 76,3 | 75,9 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 58,1    | 59,1 | 60,1 | 60,7 | 61,2 | 61,5 | 61,1 |

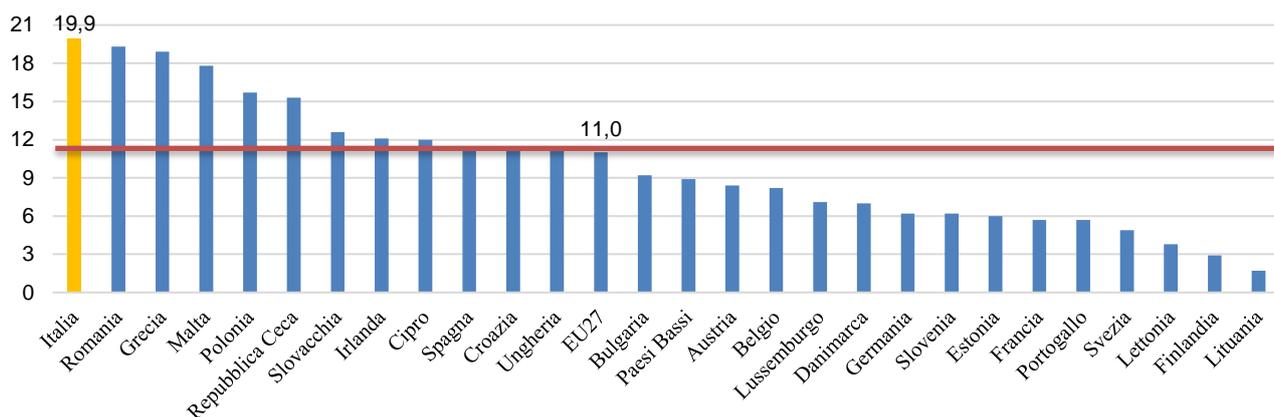
**Grafico 20. Differenza tra tasso di occupazione maschile e tasso di occupazione femminile in età 20-64 anni. Italia, 2014-2020 (punti percentuali)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Il differenziale di genere nei tassi di occupazione dell'Italia è il dato più alto tra i Paesi membri dell'Unione Europea (grafico 21). La distanza è ampia non soltanto dai Paesi del Nord Europa, che guidano la graduatoria (nel 2020 Lituania ha un differenziale di appena 1,7 punti percentuali), ma anche dalla media dell'UE a 27: tra il 2014 e il 2020, periodo nel quale il dato italiano è sempre rimasto il più alto dell'Unione, il differenziale dalla media UE è aumentato da 8 punti percentuali nel 2014 (quando l'Italia era al 19,4% e l'UE a 27 all'11,4%) a 8,9 punti percentuali nel 2020 (19,9% contro 11,0%).

**Grafico 21. Differenza tra tasso di occupazione maschile e femminile 20-64 anni nei Paesi dell'UE. 2020 (punti percentuali)**



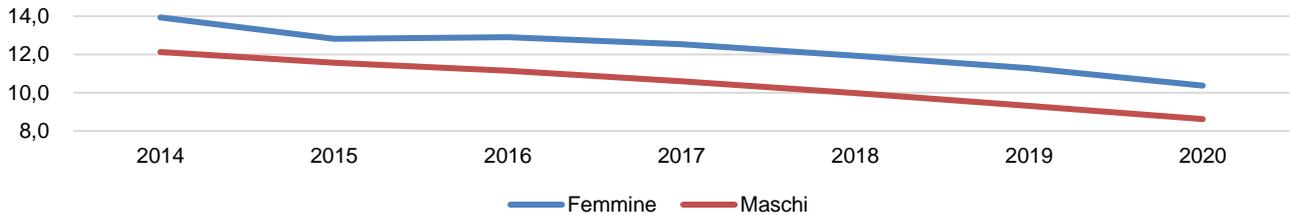
Fonte: Eurostat

Nel periodo considerato il tasso di disoccupazione femminile in età 15-64 anni è rimasto costantemente a livelli più elevati di quello maschile (tabella 20, grafico 22). Il differenziale si era ridotto a 1,2 punti percentuali nel 2015, ma si è di nuovo ampliato negli anni successivi (2 punti percentuali nel 2019, 1,8 nel 2020). Nelle regioni del Mezzogiorno il tasso di disoccupazione femminile resta, nel 2020, al 18,3%: la discesa di quasi 2 punti rispetto all'anno precedente è dovuta essenzialmente al già ricordato passaggio all'inattività di un numero rilevante di donne che in precedenza cercavano lavoro.

**Tabella 20. Tasso di disoccupazione maschile e tasso di occupazione femminile in età 15-64 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | Femmine |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|---------|------|------|------|------|------|------|
|                    | 2014    | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 13,9    | 12,8 | 12,9 | 12,5 | 11,9 | 11,3 | 10,4 |
| <b>Nord</b>        | 9,8     | 9,1  | 8,8  | 8,4  | 7,8  | 7,6  | 7,1  |
| <b>Centro</b>      | 12,7    | 11,4 | 11,4 | 11,2 | 10,6 | 9,8  | 9,0  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 23,4    | 21,5 | 22,2 | 22,0 | 21,2 | 20,1 | 18,3 |
| Territorio         | Maschi  |      |      |      |      |      |      |
|                    | 2014    | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 12,1    | 11,6 | 11,1 | 10,6 | 10,0 | 9,3  | 8,6  |
| <b>Nord</b>        | 8,0     | 7,5  | 6,8  | 6,0  | 5,8  | 5,1  | 5,0  |
| <b>Centro</b>      | 10,6    | 10,4 | 10,0 | 9,4  | 8,8  | 8,1  | 7,6  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 19,4    | 18,5 | 18,4 | 18,2 | 17,2 | 16,6 | 15,0 |

**Grafico 22. Tasso di disoccupazione maschile e tasso di occupazione femminile in età 15-64 anni. Italia, 2014-2020**



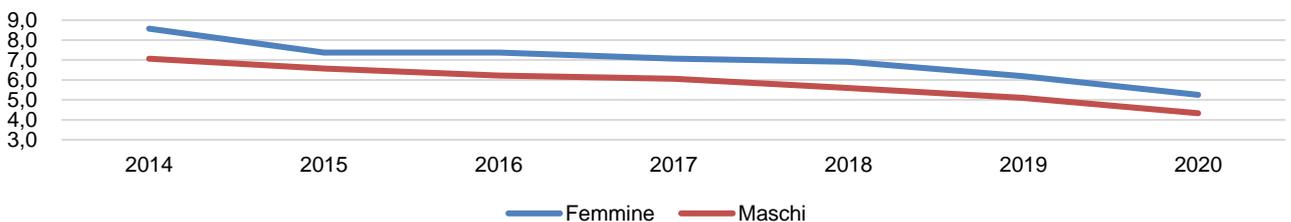
Fonte: Istat

Anche il tasso di disoccupazione di lunga durata (il tasso di persone in cerca di occupazione da 12 mesi) è rimasto a livelli più elevati tra le donne rispetto all'analogo tasso maschile (tabella 21, grafico 23). Nel periodo 2014-2020 si è infatti verificata una diminuzione dei tassi abbastanza simile tra i generi (3,3 punti percentuali tra le femmine e 2,8 punti percentuali tra i maschi), una dinamica tale da non consentire di colmare il differenziale esistente tra donne e uomini all'inizio del periodo esaminato.

**Tabella 21. Tasso di disoccupazione di lunga durata (12 mesi e più) per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | Femmine |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|---------|------|------|------|------|------|------|
|                    | 2014    | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 8,6     | 7,4  | 7,4  | 7,1  | 6,9  | 6,2  | 5,3  |
| <b>Nord</b>        | 5,4     | 4,7  | 4,4  | 4,2  | 3,9  | 3,6  | 2,9  |
| <b>Centro</b>      | 7,5     | 6,1  | 5,8  | 5,8  | 5,8  | 4,8  | 4,0  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 15,9    | 14,0 | 14,5 | 13,9 | 13,9 | 12,7 | 11,2 |
| Territorio         | Maschi  |      |      |      |      |      |      |
|                    | 2014    | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 7,1     | 6,6  | 6,2  | 6,1  | 5,6  | 5,1  | 4,3  |
| <b>Nord</b>        | 4,1     | 3,9  | 3,3  | 2,9  | 2,6  | 2,2  | 1,9  |
| <b>Centro</b>      | 5,9     | 5,2  | 5,2  | 4,9  | 4,6  | 4,2  | 3,5  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 12,4    | 11,6 | 11,2 | 11,5 | 10,8 | 10,1 | 8,7  |

**Grafico 23. Tasso di disoccupazione di lunga durata (12 mesi e più) per genere in Italia. 2014-2020**



Fonte: Istat

Nel periodo 2014-2020 non si è verificato nemmeno l'auspicato incremento dell'autoimpiego e dell'imprenditorialità femminile (tra i risultati attesi del PON). È rimasta infatti sostanzialmente invariata la percentuale di donne titolari di imprese individuali sul totale dei titolari di imprese individuali iscritti nei registri delle Camere di Commercio italiane: il tasso di imprenditorialità femminile è cresciuto di appena 0,5 punti percentuali, con un picco di 0,9 punti nelle regioni settentrionali (tabella 22).

**Tabella 22. Imprenditorialità femminile, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020 (valori percentuali)**

| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>      | 26,0 | 26,1 | 26,2 | 26,3 | 26,4 | 26,5 | 26,5 |
| <b>Nord</b>        | 24,1 | 24,2 | 24,4 | 24,6 | 24,8 | 25,0 | 25,0 |
| <b>Centro</b>      | 27,4 | 27,5 | 27,6 | 27,6 | 27,7 | 27,7 | 27,6 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 27,5 | 27,5 | 27,6 | 27,7 | 27,7 | 27,7 | 27,6 |

Fonte: Istat

Un'altra caratteristica strutturale del mercato del lavoro italiano è la enorme estensione dell'area del part-time tra le donne. La tabella 23 mostra che nel periodo 2014-2020 i contratti a tempo parziale sono stati tre volte più diffusi nella componente femminile rispetto a quella maschile. Nell'anno della pandemia, a conferma di quanto osservato sopra, la contrazione degli occupati part-time è stata maggiore per le donne (-5%) rispetto a quella registrata tra gli uomini (-3,7%). I primi dati relativi al 2021 mostrano che la tendenza alla flessibilizzazione degli inserimenti lavorativi femminili si sta accentuando: tra gli oltre 3,3 milioni di contratti attivati tra gennaio e giugno 2021, più di un terzo (il 35,7%) sono a part-time; quasi la metà delle nuove assunzioni di donne è a tempo parziale (il 49,6%, contro il 26,6% degli uomini); "il 42% dei nuovi contratti di donne associa al regime orario a tempo parziale anche una forma contrattuale a termine o discontinua – debolezza che riguarda solo il 22% della nuova occupazione maschile"<sup>41</sup>. Il numero di attivazioni di donne resta dunque largamente inferiore rispetto alle attivazioni di maschi, ma nella componente femminile l'incidenza dei contratti part-time continua ad essere assai più marcata. Inoltre, "part time e precarietà non sono ridotte dalla presenza di un incentivo alle assunzioni": tra le quasi 300.000 assunzioni agevolate di donne, quasi il 60% sono state a part-time (sulle quasi 490.000 assunzioni di uomini il part-time incide invece per il 24,3%)<sup>42</sup>.

**Tabella 23. Occupati di 15 anni e più a tempo parziale per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020 (migliaia)**

| Territorio         | Femmine |       |       |       |       |       |       |
|--------------------|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                    | 2014    | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
| <b>Italia</b>      | 3.008   | 3.049 | 3.122 | 3.147 | 3.164 | 3.249 | 3.088 |
| <b>Nord</b>        | 1.670   | 1.671 | 1.721 | 1.747 | 1.751 | 1.799 | 1.712 |
| <b>Centro</b>      | 681     | 711   | 708   | 704   | 703   | 722   | 683   |
| <b>Mezzogiorno</b> | 657     | 667   | 693   | 696   | 710   | 728   | 693   |
| Territorio         | Maschi  |       |       |       |       |       |       |
|                    | 2014    | 2015  | 2016  | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  |
| <b>Italia</b>      | 1.083   | 1.118 | 1.154 | 1.164 | 1.143 | 1.188 | 1.144 |
| <b>Nord</b>        | 480     | 474   | 484   | 508   | 492   | 516   | 478   |
| <b>Centro</b>      | 241     | 262   | 263   | 254   | 250   | 258   | 256   |
| <b>Mezzogiorno</b> | 362     | 382   | 408   | 402   | 401   | 415   | 410   |

Fonte: Istat

Secondo uno studio condotto da INAPP, nella fase di transizione verso il dopo-lockdown<sup>43</sup> le donne

<sup>41</sup> Inapp, *Lavoro: "boom del part time oltre 35% nel primo semestre, rischio di una ripresa non strutturale"*, Comunicato stampa, 17 novembre 2021, <https://www.inapp.org/it/inapp-comunica/sala-stampa/comunicati-stampa/17112021-lavoro-inapp-boom-part-time-rischio-ripresa-non-strutturale%E2%80%9D>.

<sup>42</sup> *Ivi*.

<sup>43</sup> INAPP, *Il post lockdown: i rischi della transizione in chiave di genere*, INAPP Policy Brief, n. 21 – novembre 2020, INAPP Policy Brief, <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/788>. Il paper riporta i dati una survey realizzata nel periodo di avvio della cosiddetta Fase 2, tra giugno e luglio 2020 sono state effettuate 689 interviste a persone occupate con almeno 18

corrono due rischi. In primo luogo molte di esse rientrare più lentamente al lavoro, visto che la fase di ritorno al lavoro fuori da casa è stata molto più rapida per gli uomini<sup>44</sup>. Nei casi nei quali “l’ordine di rientro al lavoro è stato il risultato di un accordo col partner”, le donne con carichi familiari hanno rimandato il rientro per ragioni organizzative (“il mio orario di lavoro mi consente maggiore flessibilità del partner”), economiche (“il mio stipendio è più basso di quello del partner, se resto io a casa, la perdita economica è minore”) e culturali (“per la mia capacità/ruolo di gestione e cura familiare”). Il quadro descritto rimanda evidentemente al tema della “diseguale ripartizione tra uomini e donne dei carichi di cura familiare, che assegnano alla donna, anche se occupata, il principale ruolo di *care giver* familiare”<sup>45</sup>, e proprio l’aggravarsi dei carichi familiari è il secondo rischio evidenziato dallo studio INAPP, che mostra come la pandemia abbia accentuato “lo squilibrio di genere nei ruoli di cura, così come la distanza tra lavoro retribuito e non retribuito”<sup>46</sup>.

Nonostante il recente report dello European Institute for Gender Equality certifichi un miglioramento negli ultimi anni della posizione italiana nel *Gender Equality Index* dell’Unione Europea (l’Italia è al 14° posto, 4,4 punti al di sotto della media UE, ma con un miglioramento di 10 punti dal 2010), l’EIGE conferma che rimangono vaste zone d’ombra in ambito lavorativo: “persistono le disuguaglianze di genere nella retribuzione”; “la retribuzione media mensile delle donne è di quasi un quinto inferiore rispetto a quella degli uomini”; “le donne dedicano più tempo ai lavori domestici rispetto agli uomini”; “persiste il divario di genere nell’occupazione, soprattutto per alcune categorie”<sup>47</sup>. Se si considera che nel 2020 in tutti i Paesi OCSE (con l’eccezione del Lussemburgo) i tassi di occupazione femminili si sono contratti di più di quelli maschili, e che l’impatto salariale e in termini di riduzione delle ore lavorate è stato più pesante per le donne, si comprende la ragione per cui l’impatto di genere della pandemia è stato definito come una *shecession* o una *womencession*, espressioni che intendono richiamare per opposizione la definizione di *hecession* o *mancecession* impiegata per connotare la crisi del 2008-2009<sup>48</sup>.

### ***Gli immigrati***

Anche per la componente immigrata gli scenari occupazionali sono significativamente cambiati dopo il 2008. Il tasso di occupazione della popolazione straniera residente in età compresa tra 15 e 64 anni

---

anni; il questionario focalizzava l’attenzione sulle caratteristiche della transizione dal periodo di lockdown alla Fase 2 (dal 4 maggio 2020 in poi) in termini di organizzazione del lavoro, organizzazione familiare, presenza dei ‘carichi familiari’.

<sup>44</sup> Anche uno studio del Ministero del Lavoro ha analizzato i flussi informativi delle Comunicazioni obbligatorie per osservare come l’emergenza epidemiologica abbia influito sulla tenuta e sulla continuità lavorativa degli individui occupati nel settore privato. Nel periodo del post-*lockdown*, a partire dal 4 maggio, “poco meno della metà (il 48%) dei 972mila non occupati è rientrato almeno una volta nell’occupazione dipendente, un valore leggermente più elevato rispetto agli anni precedenti e corrispondente a quasi 467mila individui. [...] la maggiore probabilità di reimpiego ha interessato, *ad esclusione delle donne*, tutte le componenti dell’offerta di lavoro” (corsivo nostro). Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, <https://www.istat.it/it/archivio/2538122>, p. 89.

<sup>45</sup> INAPP, *Il post lockdown: i rischi della transizione in chiave di genere*, cit., pp. 3-4.

<sup>46</sup> “Con il passaggio dalla Fase 1 alla Fase 2 e, quindi, con l’aumento del lavoro fuori casa, per le donne rispondenti si contrae la disponibilità personale alla gestione dei figli, ma aumenta il ricorso *non al proprio partner*, quanto piuttosto ad aiuti esterni alla famiglia (nonni, in primis, che tornano disponibili dopo l’isolamento cautelativo). Per gli uomini, invece, col rientro al lavoro fuori casa si contrae, fino quasi a scomparire, la propria disponibilità ad un’alternanza nella gestione e aumenta, invece, la disponibilità della partner e di aiuti esterni alla famiglia. Questa presa in carico unilaterale nella fase di transizione è dimostrata anche dal fatto che il ricorso al congedo straordinario Covid-19, giustificativo dell’assenza dal lavoro per cura familiare in presenza di figli under 12 (retribuito al 50% della retribuzione media giornaliera), è prettamente femminile”. Ivi, p. 6.

<sup>47</sup> European Institute for Gender Equality, *Indice sull’uguaglianza di genere nel 2020 in Italia*, [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mhag20018ita\\_002.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mhag20018ita_002.pdf).

<sup>48</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all’era post Covid-19*, cit., p. 69.

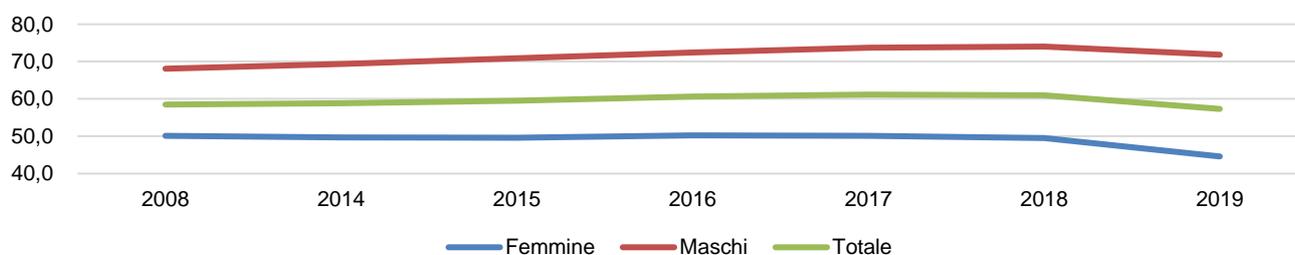
è sceso di 9 punti percentuali (dal 67,1% al 58,1%) tra il 2008 e il 2013; si è poi mantenuto tra il 58% e il 61% nel periodo 2014-2019 ed è infine ridisceso al 57,3% nell'anno della pandemia (tabella 24). Il dato che balza evidente è l'ampliamento del differenziale di genere (grafico 24): nel periodo 2014-2020 tra i maschi stranieri il tasso di occupazione è aumentato di 3,7 punti percentuali (ma nel 2020 è ancora oltre 10 punti al di sotto del valore del 2008), mentre il tasso di occupazione femminile è diminuito di 5,6 punti percentuali. Il differenziale di genere è passato pertanto da 17,9 a 27,2 punti percentuali.

**Tabella 24. Tasso di occupazione della popolazione straniera residente in età 15-64 anni per genere in Italia. 2014-2020**

| Genere         | 2008 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Femmine</b> | 53,1 | 50,2 | 49,7 | 49,6 | 50,2 | 50,2 | 49,5 | 44,6 |
| <b>Maschi</b>  | 82,0 | 68,1 | 69,4 | 70,9 | 72,4 | 73,8 | 74,0 | 71,8 |
| <b>Totale</b>  | 67,0 | 58,5 | 58,9 | 59,5 | 60,6 | 61,2 | 61,0 | 57,3 |

Fonte: Istat

**Grafico 24. Tasso di occupazione della popolazione straniera residente in età 15-64 anni per genere in Italia. 2014-2020**



Fonte: Istat

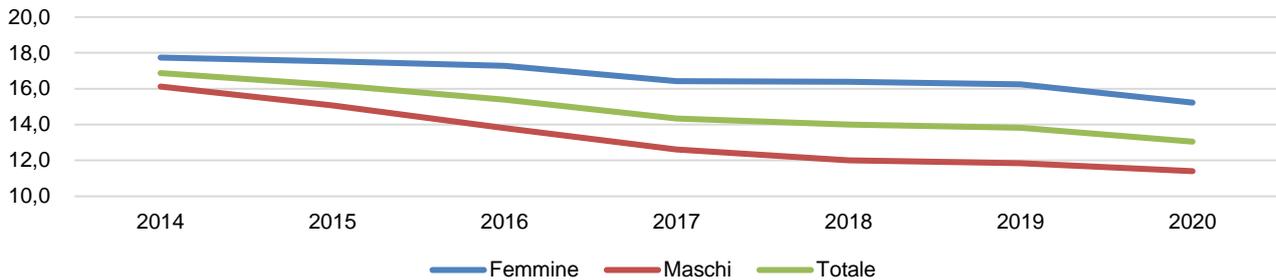
Anche il tasso di disoccupazione della popolazione straniera, fortemente cresciuto dopo il 2008 (il valore era più che raddoppiato, passando dall'8,3% del 2008 al 16,9% del 2014), ha fatto registrare nel periodo 2014-2020 un andamento differenziato in base al genere (tabella 25, grafico 25). Mentre tra i maschi il tasso di disoccupazione si è ridotto di quasi 5 punti percentuali, tra le femmine la riduzione è stata meno ampia (2,5 punti percentuali). Per effetto di questa dinamica il differenziale di genere è passato da 1,6 punti percentuali nel 2014 a 3,8 punti percentuali nel 2020.

**Tabella 25. Tasso di disoccupazione della popolazione straniera di 15 anni e più per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Genere         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Femmine</b> | 17,7 | 17,5 | 17,3 | 16,4 | 16,4 | 16,3 | 15,2 |
| <b>Maschi</b>  | 16,1 | 15,1 | 13,8 | 12,6 | 12,0 | 11,8 | 11,4 |
| <b>Totale</b>  | 16,9 | 16,2 | 15,4 | 14,3 | 14,0 | 13,8 | 13,1 |

Fonte: Istat

**Grafico 25. Tasso di disoccupazione della popolazione straniera di 15 anni e più per genere in Italia. 2014-2020**



Fonte: Istat

Alla fine del 2020 gli stranieri censiti sono stati 5.171.894 (1'8,7% della popolazione italiana), per un'età media di 34,8 anni (i minori sono il 20,3% della popolazione straniera censita)<sup>49</sup>. Gli indicatori demografici mostrano notevoli differenze rispetto alla popolazione italiana, e tuttavia si può notare nella tabella 26 che nel corso del tempo anche la popolazione straniera sta invecchiando.

**Tabella 26. Indicatori demografici della popolazione straniera e italiana. Anni 2001, 2011, 2020**

| Indicatori demografici | 2001      |          | 2011      |          | 2020      |          |
|------------------------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
|                        | Stranieri | Italiani | Stranieri | Italiani | Stranieri | Italiani |
| Età media              | 30,9      | 41,6     | 31,1      | 44,2     | 34,8      | 46,5     |
| Indice di dipendenza   | 28,4      | 45,3     | 32,2      | 51,1     | 28,9      | 60,7     |
| Indice di ricambio     | 36,8      | 118,7    | 35,5      | 137,9    | 92,8      | 138,1    |
| Indice di vecchiaia    | 18,9      | 134,9    | 11,6      | 163,6    | 27,7      | 203,5    |

Fonte: Istat, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2020*, cit. p. 10

Negli ultimi due decenni l'ormai consolidato saldo naturale annuo negativo tra gli italiani è stato accompagnato da saldi naturali annui costantemente positivi tra gli stranieri, ed è stato così anche nel 2020 (il saldo tra nascite e morti è stato di -386.000 tra gli italiani e di +50.584 tra gli stranieri)<sup>50</sup>. Tuttavia dal 2012 al 2020 sono diminuiti anche i nati con almeno un genitore straniero (quasi 19 mila in meno), e nel solo 2020 la riduzione è stata di circa 4.000 unità<sup>51</sup>. Al fenomeno della contrazione tendenziale delle nascite da genitori stranieri si associa la contrazione dei saldi migratori: se nel periodo 2015-2019 le migrazioni verso l'Italia avevano mostrato segni di rallentamento, nell'anno della pandemia il tasso migratorio estero, seppure mantenendosi positivo, si è ridotto in modo consistente rispetto al 2019 (1,5 per mille a livello nazionale nel 2020 rispetto al 2,6 per mille del 2019)<sup>52</sup>.

Altri due aspetti meritano di essere ricordati in questa sede. Il primo riguarda la condizione di povertà di molti stranieri presenti in Italia. Nel 2020 gli stranieri in condizioni di povertà assoluta sono stati stimati in 1,5 milioni, corrispondenti al 29,3% degli stranieri censiti: ciò significa che in Italia uno

<sup>49</sup> Istat, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2020*, 9 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264511>, pp. 1-2.

<sup>50</sup> *Ivi*, p. 4.

<sup>51</sup> Istat, *Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2020*, Statistiche Report, 14 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264643>, p. 4.

<sup>52</sup> Istat, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2020*, cit., p. 6.

straniero su tre è povero in senso assoluto (tra gli italiani la stima è del 7,5%)<sup>53</sup>. Anche in termini di povertà relativa gli stranieri presenti in Italia presentano percentuali più elevate (37% per gli immigrati provenienti dalla UE e 44% per quelli extra UE) di quelle osservate negli altri Paesi OCSE (nei quali vive in povertà relativa circa il 30% degli immigrati rispetto al 20% dei nativi). Come ricorda il Rapporto INAPP, questa condizione di maggiore vulnerabilità “espone la popolazione immigrata a un rischio maggiore di trasmissione del Covid-19”<sup>54</sup>.

Il secondo aspetto concerne il calo del livello di istruzione degli stranieri (dei dati sul livello di istruzione della popolazione generale si parlerà in dettaglio nel paragrafo 2.1). Nel 2008 la quota di popolazione con almeno un titolo secondario superiore era identica per italiani e stranieri (di poco superiore al 53%); nel 2020 questo valore è di 18 punti più elevato tra gli italiani (64,8%) rispetto agli stranieri (46,7%). Tra i laureati il differenziale è diventato di quasi 10 punti percentuali (21,2% contro 11,5%; era di 2 punti nel 2008). Nel 2020 quasi 9 stranieri su 100 sono analfabeti o, pur sapendo leggere e scrivere, sono privi di un titolo di studio<sup>55</sup>. Considerato che anche il dato sulla dispersione scolastica mostra valori molto più alti per la popolazione straniera (se ne parlerà nel paragrafo 2.2), si delinea il quadro di una presenza straniera con bassi livelli di qualificazione, che riflettono in gran parte le caratteristiche della domanda di manodopera espressa dal modello produttivo nazionale.

### 2.2.3 I servizi per l'impiego

---

Negli ultimi anni i servizi per l'impiego sono stati oggetto di un intervento di riforma molto profondo. Il modello delineato dal decreto legislativo 150/2015 è stato completato con l'emanazione del decreto ministeriale (D.M. 4/2018) che ha definito le linee di indirizzo triennali delle azioni di politiche attive, gli obiettivi annuali ed i relativi criteri di verifica, nonché i livelli essenziali delle prestazioni (LEP). L'impianto così delineato – soprattutto alla luce della definizione dei LEP – si configura come uno “strumento di convergenza del sistema nazionale dei servizi pubblici per l'impiego, storicamente caratterizzato da consolidati profili di eterogeneità e dislivelli organizzativi e operativi”<sup>56</sup>. L'approvazione delle norme sul Reddito di Cittadinanza ha ulteriormente ampliato l'ambito d'intervento di questi servizi, rendendo ancora più evidente la necessità di accompagnare il processo di cambiamento con un piano straordinario di potenziamento, la cui realizzazione – in particolare per quanto riguarda l'incremento del personale – è ancora in corso.

---

<sup>53</sup> Gnan E., *L'impatto della pandemia sugli stranieri*, due anni dopo, 25 Novembre 2021, <https://welforum.it/limpatto-della-pandemia-sugli-stranieri-due-anni-dopo/>.

<sup>54</sup> “Coloro che si trovano in una situazione irregolare, ad esempio, possono essere meno propensi ad andare a fare un test o a recarsi in ospedale; chi è temporaneamente presente spesso ha una copertura meno ampia da parte dei sistemi di sicurezza sociale, compresa la sanità. Inoltre, la mancanza di conoscenza della lingua del paese ospitante per alcuni immigrati può ostacolare l'accesso alle informazioni sul Covid-19”. I dati mostrano un maggiore rischio di ospedalizzazione tra gli stranieri (e quindi di livello di gravità clinica) rispetto agli italiani, probabilmente per i ritardi di diagnosi dovuti a un ricorso posticipato ai servizi sanitari. Altri studi non hanno rilevato differenze significative tra popolazione italiana e popolazione straniera nei tassi di mortalità. Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, <https://inapp.org/it/rapporto2021/volumepdf>, pp. 85-86.

<sup>55</sup> Istat, *Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione. Anno 2020*, Statistiche Report, 8 ottobre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/262190>, p. 18.

<sup>56</sup> ANPAL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*, <https://www.anpal.gov.it/-/servizi-per-l-impiego-in-italia-pubblicato-il-rapporto-anpal-di-monitoraggio-2020>, p. 5.

Per fare il punto sullo stato dei servizi per l'impiego si fa qui riferimento al Rapporto di Monitoraggio 2020 pubblicato da ANPAL alla fine del mese di luglio 2021<sup>57</sup>. Tra le molte informazioni e considerazioni che esso propone si è scelto di porre l'attenzione su tre dimensioni, che rappresentano le aree di criticità sulle quali appare prioritario concentrare l'attenzione nel periodo di programmazione 2021-2027. Occorre peraltro premettere che stiamo parlando di un insieme di servizi che nel biennio 2019-2020 ha preso in carico oltre 2,9 milioni di persone (1,9 milioni nel solo 2019, a causa del dimezzamento delle prese in carico verificatosi nell'anno della pandemia); il Rapporto ricorda inoltre che 6 utenti su 10 sono giovani o giovani adulti, e che il 15,5% dell'utenza è costituito da persone straniere (sovrarappresentate, quindi, nell'utenza dei Centri per l'impiego, rispetto all'incidenza della popolazione straniera sul totale della popolazione, che è dell'8,7%, come si è ricordato nel paragrafo 1.2.4).

La prima area critica riguarda la tipologia e la copertura dei servizi erogati. L'indagine nazionale ha inteso verificare l'offerta di servizi effettivamente fruibile nei Centri a partire dalla declinazione in undici aree funzionali codificata dalla normativa nazionale (ciascuna area funzionale è ulteriormente suddivisa in specifiche azioni di servizio, per un totale di 87 azioni): per ciascuna azione è stato chiesto ai Cpi di specificare se l'azione è stata attivata e se – nel caso di effettiva attivazione – sussistano “criticità di competenze del personale”. Il dato saliente è che le prime dieci azioni per incidenza dell'attivazione con criticità afferiscono a cinque aree funzionali (creazione d'impresa, orientamento specialistico, accompagnamento al lavoro, rinvio alla formazione e servizi alle imprese) “ad elevato contenuto di attività specialistiche, ovvero relative ad attività che presuppongono un certo grado di organizzazione, di segmentazione dei ruoli, di specifici tempi di lavoro e di personale dedicato”. Questo dato mostra che le difficoltà sono avvertite più fortemente proprio rispetto all'erogazione dei servizi che dovrebbero qualificare e ridefinire la sfera d'azione dei servizi per l'impiego, mentre minori criticità emergono con riferimento all'area dei servizi amministrativi e delle procedure (il Rapporto considera quest'ultimo dato comunque “non trascurabile”, in quanto indicativo di una messa a regime, “piena e piuttosto omogenea sul territorio nazionale, delle funzioni di base a carattere informativo, adempimentale e di prima accoglienza”). Per alcune tipologie di servizi sono emersi forti divari territoriali, con percentuali di attivazione inferiori di oltre 20 punti rispetto a quelle rilevate in altre aree funzionali: man mano che cresce la complessità dei servizi erogati – il Rapporto cita in questo caso l'incontro domanda offerta, l'orientamento specialistico, l'accompagnamento al lavoro o l'assistenza alla creazione di impresa – diminuiscono i tassi medi di attivazione e aumenta la variabilità territoriale, con il Mezzogiorno che rappresenta l'area geografica più spesso in ritardo (cosa che si verifica nel 48,3% dei casi, vale a dire per 42 azioni di servizio su 87).

Il secondo aspetto critico riguarda la numerosità e le competenze degli operatori dei Centri. Al 31 dicembre 2019 lavoravano nei Cpi italiani 7.772 unità di personale (162 in meno rispetto a tre anni prima), con un'età media molto alta (54,7 anni). Funzionalmente, l'84% degli operatori risultava attivo, totalmente o parzialmente, nelle attività di front-office, una percentuale talmente elevata da apparire poco compatibile con la possibilità di sviluppare nuove aree di competenze. Il sottodimensionamento

---

<sup>57</sup> ANPAL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*, cit. Ove non diversamente indicato la fonte dei dati presentati in questo paragrafo è il Rapporto di monitoraggio 2020. Il Rapporto contiene dati amministrativi sulle attività dei centri per l'impiego aggiornati a maggio 2021, mentre i dati delle indagini sono riferiti al 31 dicembre 2019, salvo diversa indicazione. L'indagine nazionale condotta da ANPAL nel 2020 ha mirato a raccogliere informazioni in tema di organizzazione ed erogazione dei servizi da parte dei Centri per l'impiego, a partire dall'implementazione dei LEP. I Centri che hanno compilato e finalizzato il questionario sono stati 469 (l'85,1% del totale).

organizzativo e funzionale dei Centri emerge in particolare nelle funzioni strategiche, come l'orientamento di I livello, l'orientamento specialistico, l'accompagnamento al lavoro ed il supporto all'autoimpiego. Sono proprio le carenze di personale – secondo il Rapporto di monitoraggio – a mettere in evidenza la prevalenza di “un profilo operativo prevalentemente attestato sull'erogazione di funzioni basilari”, a danno delle aree funzionali concepite sulla carta come “essenziali a determinare il ruolo dei Cpi a supporto dei dispositivi nazionali [...] e ad orientarne l'attività in direzione dell'integrazione attiva dei cittadini in cerca di lavoro, oltretutto delle aziende” (orientamento, incontro domanda-offerta, servizi alle imprese). Non sorprende quindi che solo il 13,5% dei Centri intervistati abbia ritenuto numericamente adeguato il personale disponibile, e che solo le aree delle procedure amministrative e quella dei tirocini siano considerate coperte da un numero sufficiente di operatori.

Il terzo aspetto critico riguarda il grado di soddisfazione degli utenti dei Cpi, anche alla luce del fatto che l'aumento della qualità dei servizi ricevuti dagli utenti in termini di *customer satisfaction* è uno dei risultati attesi del PON. Per quanto riguarda le persone<sup>58</sup> la percentuale di utenti con patto di servizio che si dichiarano soddisfatti per i servizi ricevuti è definita “moderata” (si tratta del 46,7% degli intervistati; solo il 12,2% si dichiara molto soddisfatto). I giudizi sono mediamente più positivi tra gli utenti che sono stati indirizzati verso un percorso personalizzato o un'iniziativa di politica attiva, mentre sono più frequentemente critici nel gruppo di rispondenti che non stati coinvolti in iniziative specifiche (specie quando l'utente “pur essendosi rivolto ad un Cpi si ritrova in una situazione di ‘standby’, in attesa di essere contattato o attivato dalla struttura stessa”); desta ancora più preoccupazione il fatto che si sia dichiarato poco soddisfatto quasi il 41% degli utenti che hanno ricevuto servizi legati all'area dell'orientamento (colloqui individuali o di gruppo). Per quanto riguarda le imprese<sup>59</sup>, le aree funzionali più utilizzate sono quella degli adempimenti amministrativi (42,6%) e quella della ricerca e selezione del personale (45,6%), mentre la quota di servizi afferenti all'area informativo-consulenziale supera di poco il 21%; il 37,4% delle imprese che si sono rivolte ai servizi di ricerca e selezione del personale ha poi assunto il personale inviato dalle strutture per l'impiego. Più della metà delle imprese intervistate si è dichiarata soddisfatta dei servizi ricevuti, ma la percentuale scende sotto il 50% per quanto riguarda i candidati forniti dai Centri rispetto al profilo richiesto dalle imprese. In particolare, anche tra le imprese che hanno effettivamente assunto il candidato inviato dai Centri, meno della metà (il 47,4%) di quelle con oltre 50 dipendenti si sono dichiarate soddisfatte. Tra le imprese che non hanno assunto i candidati inviati dai Centri la percentuale di quelle soddisfatte del servizio ricevuto è di poco superiore al 39%.

Il dato più critico sul funzionamento attuale dei Centri non proviene comunque dal Rapporto di monitoraggio, ma dai dati della Rilevazione sulle forze di lavoro riguardanti il ruolo svolto dai servizi pubblici per l'impiego rispetto alle ricerche di lavoro. Le informazioni presentate nel corso di un'audizione svoltasi nel mese di novembre 2021 presso la Commissione Lavoro della Camera dei

---

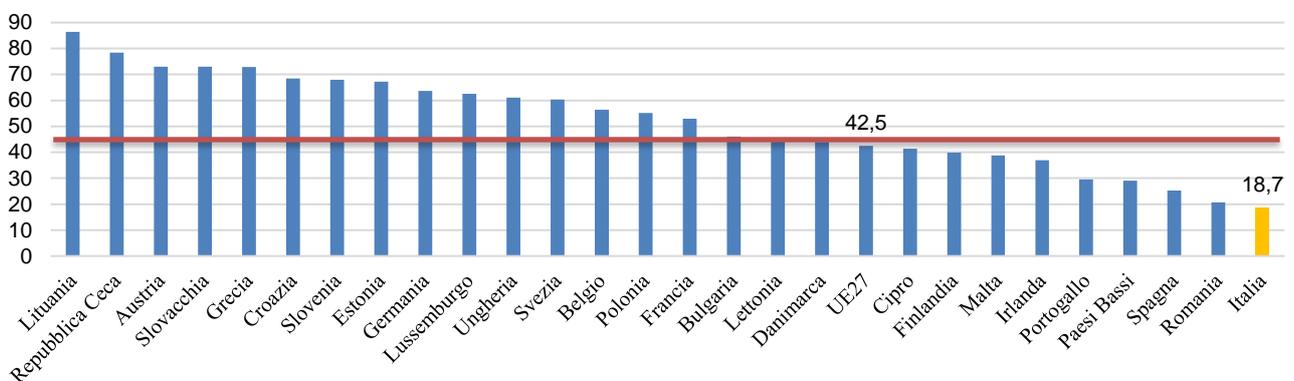
<sup>58</sup> L'indagine è stata realizzata da Anpal mediante la somministrazione di questionari CAWI ad un campione di utenti di età compresa tra i 18 e i 65 anni che, nel periodo tra il settembre 2017 e il dicembre 2018, hanno sottoscritto o rinnovato la *Dichiarazione di immediata disponibilità*, ovvero risultavano coinvolte in dispositivi di politica attiva.

<sup>59</sup> Il grado di soddisfazione delle imprese utenti si basa sui dati dell'indagine continua sulle imprese realizzata da Unioncamere e da Anpal nell'ambito del sistema informativo Excelsior. Si tratta di una indagine campionaria realizzata con metodologia CAWI: all'interno del questionario di rilevazione utilizzato da Unioncamere è stata prevista, su richiesta di Anpal, una sezione dedicata esclusivamente all'utilizzo dei Cpi da parte delle imprese, con riferimento agli ultimi 12 mesi precedenti la rilevazione. La rilevazione è stata effettuata tra settembre e dicembre 2019. Ha dichiarato di aver utilizzato i servizi dei Cpi il 7% delle imprese intervistate (corrispondenti a circa 301.000 unità su un totale di oltre 4,3 milioni).

Deputati<sup>60</sup> mostrano che uno dei risultati attesi dal PON – l’innalzamento del ricorso ai servizi pubblici per l’impiego in fase di ricerca di lavoro su tutto il territorio nazionale – non si è verificato. Nel corso dell’audizione è stato ricordato come nell’anno della pandemia, nonostante i cambiamenti radicali verificatisi nel mercato del lavoro, non siano cambiate in misura significativa le modalità di ricerca del lavoro, che restano affidate in prevalenza a canali di natura informale (nel 2020 il 77,5% delle persone in cerca di lavoro si è rivolto a parenti, amici e conoscenti). Si è rivolto ai Cpi soltanto il 16,2% degli intervistati, incidenza che sale tra gli ex-occupati (18,6%) e gli inattivi con esperienza lavorativa (14,8%), mentre risulta inferiore alla media (13,1%) tra le persone alla ricerca del primo lavoro. Più della metà delle persone che si sono rivolte ai Cpi nel 2020 (il 50,5%) ha dichiarato di averlo fatto per “rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro o confermare lo stato di disoccupazione”. Infine, soltanto l’1,4% degli intervistati che hanno trovato lavoro ha affermato che il Cpi è stato il canale più utile per conseguire l’obiettivo<sup>61</sup>.

Nell’Unione Europea l’Italia è il Paese membro che nel 2020 ha la percentuale più bassa di persone che hanno dichiarato di avere contattato un servizio pubblico per l’impiego per trovare lavoro (grafico 26). Dal 2019 la percentuale italiana è inferiore anche rispetto a quella della Spagna, che negli anni precedenti si collocava all’ultimo posto. Tra il 2014 e il 2020 è aumentata anche la distanza tra il dato italiano e il valore medio della UE a 27: era di 20,5 punti percentuali nel 2014 (con l’Italia al 28,6% e l’UE a 27 al 49,1%) è diventata di 23,8 punti percentuali nel 2020 (18,7% contro 42,5%).

**Grafico 26. Percentuale di disoccupati che hanno dichiarato di avere contattato un servizio pubblico per l’impiego per la ricerca del lavoro nei Paesi UE. 2020**



Fonte: Eurostat

<sup>60</sup> XI Commissione Lavoro pubblico e privato - Camera dei deputati, *Audizione dell’Istituto Nazionale di Statistica, Dott.ssa Cristina Freguja (Direttore della Direzione centrale per le statistiche sociali e il welfare)*, 17 novembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/263501>.

<sup>61</sup> Rispetto a questi dati, relativi al 2020, la situazione non sembra essere cambiata in modo sostanziale nel 2021: in base alle informazioni più recenti, riguardanti il secondo trimestre 2021, nella ricerca di lavoro continua a prevalere l’uso del canale informale (nel periodo citato vi ha fatto ricorso il 75,2% degli intervistati), mentre la percentuale di disoccupati che hanno dichiarato di essersi rivolti al Centro pubblico per l’impiego si attesta poco oltre il 18%. Istat, *Statistiche Flash, Il mercato del lavoro. II trimestre 2021*, 13 settembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/261049>, p. 6.

## 2.3 Istruzione e formazione

### 2.3.1 I livelli di istruzione e la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente

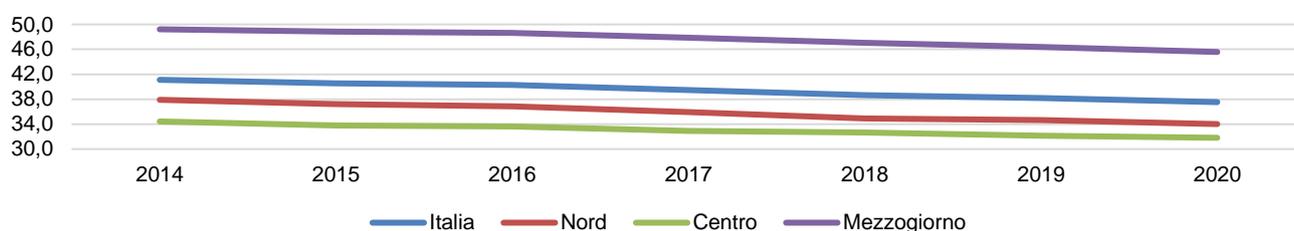
Nonostante negli ultimi anni il livello di istruzione della popolazione sia cresciuto, l'Italia resta un Paese che in questo ambito presenta ancora una distanza rilevante rispetto alla media dell'Unione Europea. Nella popolazione in età 25-64 anni la percentuale di persone che ha conseguito al più un livello di istruzione corrispondente alla scuola media inferiore è pari, nel 2020, al 37,5% (tabella 27). La percentuale è calata di 3,6 punti percentuali tra il 2014 e il 2020, ma sono rimasti inalterati i divari territoriali (grafico 27): nel Mezzogiorno l'incidenza delle persone in possesso di un titolo di studio non superiore a quello di licenza media inferiore è nel 2020 11,6 punti percentuali più elevata di quella registrata nelle regioni settentrionali (il differenziale era di 14,1 punti percentuali nel 2014).

**Tabella 27. Popolazione in età 25-64 anni che ha conseguito al più un livello di istruzione secondario inferiore, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Italia</b>      | 41,1 | 40,5 | 40,3 | 39,5 | 38,6 | 38,2 | 37,5 |
| <b>Nord</b>        | 37,9 | 37,2 | 36,9 | 35,9 | 34,9 | 34,7 | 34,0 |
| <b>Centro</b>      | 34,4 | 33,8 | 33,6 | 32,9 | 32,6 | 32,1 | 31,8 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 52,0 | 50,9 | 50,9 | 50,5 | 49,1 | 48,1 | 45,6 |

Fonte: Istat

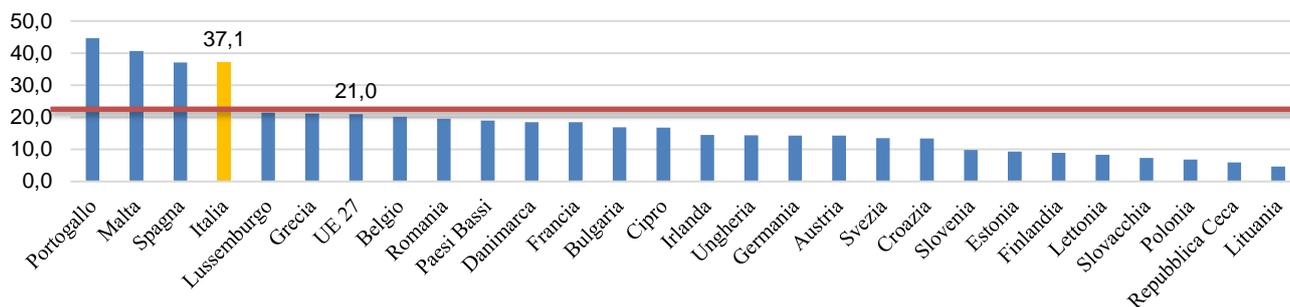
**Grafico 27. Popolazione in età 25-64 anni che ha conseguito al più un livello di istruzione secondario inferiore, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**



Fonte: Istat

A riprova del fatto che il miglioramento rilevato negli ultimi anni resta contenuto, il grafico 28 mostra che nel 2020 a livello UE l'Italia rimane il quarto Paese per percentuale di persone in possesso al più della licenza media inferiore. Il dato italiano è di 16,1 punti percentuali più elevato della media UE, con un differenziale invariato rispetto a quello rilevato nel 2014 (quando la distanza era di 16,2 punti, 27,7% per l'Italia contro 16,9% per l'UE).

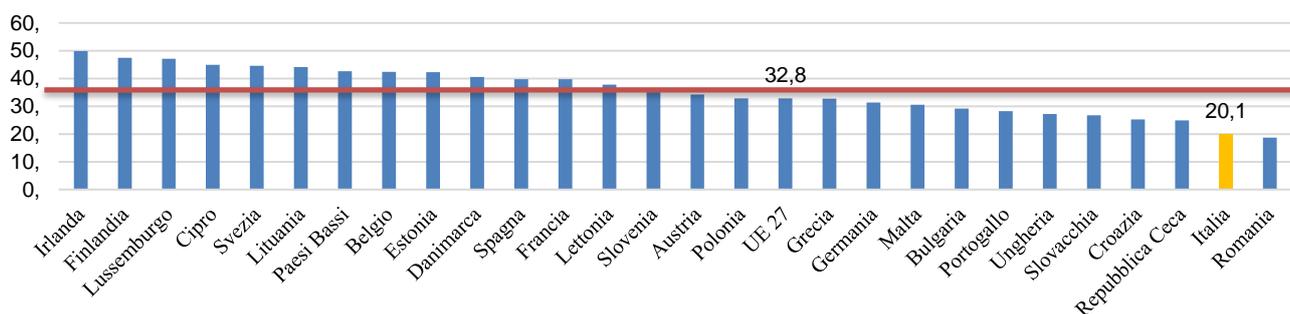
**Grafico 28. Popolazione in età 25-64 anni che ha conseguito al più un livello di istruzione secondario inferiore nei Paesi UE. 2020**



Fonte: Eurostat

Simmetricamente, l'Italia presenta una delle percentuali più basse in Europa di persone in età compresa tra 25 e 64 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria (nel 2020 precede soltanto la Romania; grafico 29). Anche per questo indicatore, nonostante la crescita verificatasi negli ultimi anni (nel 2014 la percentuale italiana era del 16,9%), la distanza dalla media UE si è allargata: era di 10,8 punti percentuali nel 2014, è di 12,7 punti percentuali nel 2020.

**Grafico 29. Popolazione in età 25-64 anni con un titolo di istruzione terziaria nei Paesi UE. 2020**



Fonte: Eurostat

Se si considera la popolazione in età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria – l'obiettivo n. 4 del set di indicatori di Europa 2020 – tra il 2014 e il 2020 a livello nazionale si è verificata una crescita di quasi 4 punti percentuali. Il target nazionale del 26% è stato superato, ma dal 2018 il valore di questo indicatore non cresce più, rimanendo fermo al di sotto del 28%. Nel periodo 2014-2020 si è inoltre ampliato il divario tra le regioni settentrionali e quelle meridionali (grafico 30), con le prime che presentano nel 2020 una percentuale più elevata di 10 punti rispetto alle seconde (il differenziale era di 5,6 punti nel 2014).

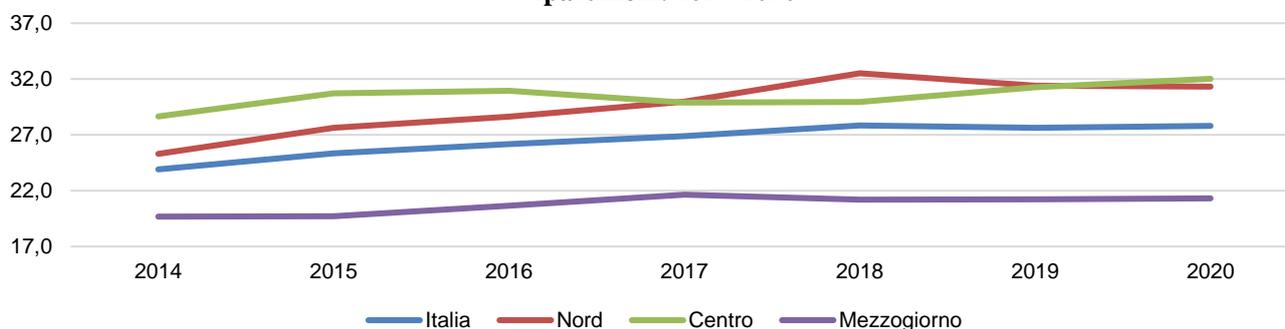
**Tabella 28. Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Territorio    | Totale |      |      |      |      |      |      |
|---------------|--------|------|------|------|------|------|------|
|               | 2014   | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b> | 23,9   | 25,3 | 26,2 | 26,9 | 27,8 | 27,6 | 27,8 |
| <b>Nord</b>   | 25,3   | 27,6 | 28,6 | 30,0 | 32,5 | 31,4 | 31,3 |
| <b>Centro</b> | 28,7   | 30,7 | 31,0 | 29,9 | 29,9 | 31,3 | 32,0 |

| Mezzogiorno | 19,7 | 19,7 | 20,7 | 21,6 | 21,2 | 21,2 | 21,3 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Femmine     |      |      |      |      |      |      |      |
| Territorio  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Italia      | 29,1 | 30,8 | 32,5 | 34,1 | 34,0 | 33,8 | 34,3 |
| Nord        | 30,7 | 33,1 | 34,9 | 37,4 | 39,0 | 37,3 | 37,1 |
| Centro      | 35,8 | 37,8 | 39,0 | 39,0 | 36,3 | 39,0 | 41,8 |
| Mezzogiorno | 23,4 | 24,2 | 25,9 | 27,4 | 26,8 | 26,7 | 27,0 |
| Maschi      |      |      |      |      |      |      |      |
| Territorio  | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| Italia      | 18,8 | 20,0 | 19,9 | 19,8 | 21,7 | 21,6 | 21,4 |
| Nord        | 19,9 | 22,2 | 22,4 | 22,6 | 26,1 | 25,6 | 25,6 |
| Centro      | 21,5 | 23,7 | 22,9 | 20,7 | 23,6 | 23,5 | 22,3 |
| Mezzogiorno | 15,9 | 15,3 | 15,5 | 16,0 | 15,7 | 15,9 | 15,8 |

Fonte: Istat

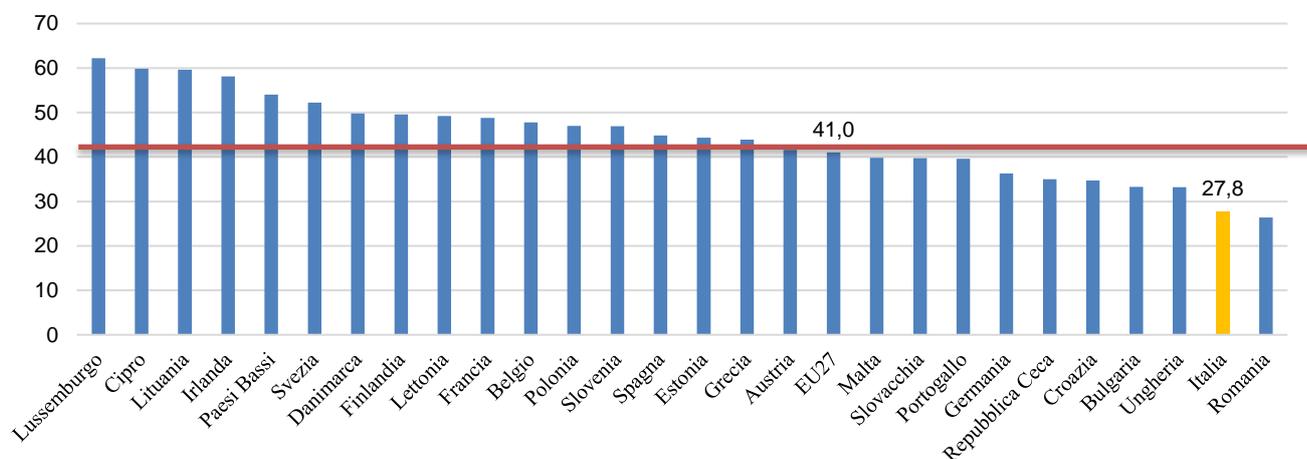
**Grafico 30. Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**



Fonte: Istat

La percentuale di persone in età compresa tra 30 e 34 anni con titolo di istruzione terziaria colloca l'Italia al penultimo posto della graduatoria 2020 dei Paesi UE, seguita soltanto dalla Romania (grafico 31). Se si considera soltanto la componente maschile l'Italia nel 2020 è ultima (il differenziale rispetto alla media UE è di 14,6 punti percentuali tra i maschi e di 11,8 punti percentuali tra le femmine).

**Grafico 31. Percentuale di persone di 30-34 anni con un titolo di istruzione terziaria nei Paesi UE. 2020**

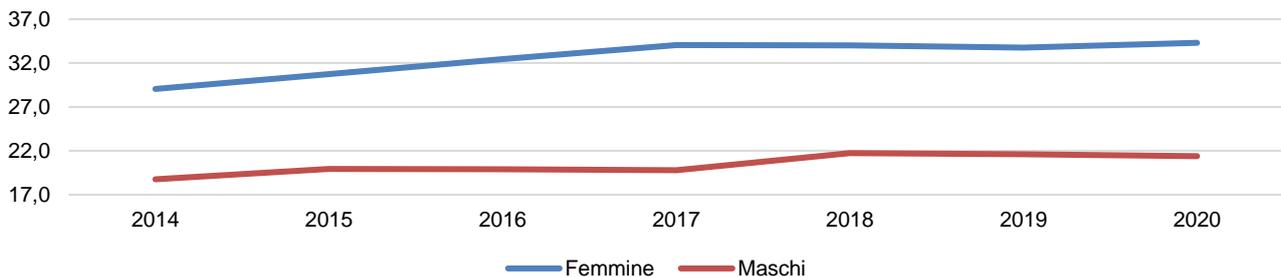


Fonte: Eurostat

Nel periodo 2014-2020 si è consolidato anche il differenziale di genere, che vede le donne conseguire con maggiore frequenza rispetto agli uomini titoli di studio più elevati. Nel 2020, nella popolazione in età compresa tra 25 e 64 anni, le donne con almeno il diploma sono il 65,1%, contro il 60% degli uomini, con un differenziale di genere di oltre 5 punti, ben maggiore di quello rilevato a livello UE (pari a circa 1 punto percentuale). Anche le donne straniere hanno mediamente un livello di istruzione più elevato della componente maschile: se si comparano queste evidenze con l'enorme divario esistente tra i tassi di occupazione maschili e femminili (sia tra gli italiani che tra gli stranieri) appare evidente la contraddizione strutturale tra il differenziale di genere nell'ambito dell'istruzione (a vantaggio delle donne) e il differenziale di genere sul mercato del lavoro (a vantaggio, molto netto, degli uomini, come si è visto in particolare nel sottoparagrafo 1.2.3).

Nel 2020, nella classe d'età 30-34 anni una donna su tre è laureata (34,3%), mentre soltanto poco più di un uomo su cinque lo è (21,3%)<sup>62</sup>. Il grafico 31 mostra l'ampliamento del differenziale di genere tra il 2014 (quando era di 10,3 punti percentuali) e il 2020 (quando è divenuto pari a 13 punti). La prevalenza femminile si ribalta se si considerano le lauree STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*): nella classe d'età 25-34 anni i laureati sono il 24,9%, ma nelle discipline scientifiche e tecnologiche i laureati maschi di quella classe d'età sono il 36,8%, mentre le femmine soltanto il 17%<sup>63</sup>.

**Grafico 32. Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni per genere in Italia. 2014-2020**



Fonte: Istat

Il livello di istruzione piuttosto basso della popolazione italiana va messo in relazione con il basso livello della domanda di competenze espressa dalle imprese. INAPP ha evidenziato nel Rapporto 2021 che il dibattito in corso sull'impiego delle risorse del PNRR troppo spesso "assume implicitamente" il tessuto produttivo e imprenditoriale italiano come "un dato esogeno nel disegno e nell'implementazione delle politiche pubbliche"<sup>64</sup>. Secondo i dati della V Rilevazione su Imprese e Lavoro (RIL) risalenti al 2018, circa il 23,7% delle imprese italiane operanti nel settore privato extra-agricolo era gestito da un imprenditore laureato, il 53,8% di esse aveva a capo un datore con un diploma di scuola media superiore mentre il 22,4% aveva una persona con un titolo di studio di scuola media inferiore o elementare. Considerata l'età media elevata (54 anni), e la prevalenza delle piccole e medie imprese nel tessuto produttivo, il Rapporto sottolinea che "il capitale umano degli imprenditori/manager, la loro dimensione

<sup>62</sup> Le donne conseguono con maggiore frequenza degli uomini anche il dottorato di ricerca. Vedi Istat, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2020*, 9 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264511>, p. 17.

<sup>63</sup> Istat, *Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione. Anno 2020*, Statistiche Report, 8 ottobre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/262190>, p. 5.

<sup>64</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 41.

di genere e la diffusione del cambiamento tecnologico e innovativo riflettono la sostanziale eterogeneità dell'economia privata italiana»<sup>65</sup>.

Occorre infine ricordare che prima della pandemia si è osservato un sensibile flusso di emigrazione di cittadini italiani verso l'estero, in particolare verso altri Paesi membri dell'UE<sup>66</sup>. Tra il 2010 e il 2019 gli espatri sono stati poco meno di 900.000, mentre i rimpatri sono stati circa 372.000, producendo nel periodo saldi migratori annui negativi per circa 69.000 unità<sup>67</sup>. Al momento della partenza, nel 2019 circa un emigrato italiano su quattro era in possesso della laurea, e rispetto a cinque anni prima gli emigrati con almeno la laurea erano cresciuti del 23%; le donne italiane emigrate, pur se meno numerose degli uomini, possedevano con grande frequenza titoli di istruzione terziaria (il 43% delle donne di 25 anni e più che emigrano possiede la laurea)<sup>68</sup>. Anche se nel 2020 la pandemia ha bloccato o rallentato la mobilità, resta forte il rischio che i giovani laureati, già di per sé meno numerosi che in altri Paesi europei, lascino l'Italia per ricercare gratificazioni economiche e percorsi di carriera più favorevoli all'estero.

Per quanto riguarda la partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente, la percentuale di persone in età compresa tra 25 e 64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale rispetto alla popolazione della stessa classe di età si è attestata nel 2020 al 7,2% (tabella 29). Il dato ha oscillato intorno al 7/8% tra il 2014 e il 2019, per poi scendere di circa un punto nell'ultimo anno a causa della pandemia. Il grafico 33 mostra che la partecipazione degli adulti alla formazione continua è più frequente nelle ripartizioni del Nord e nel Centro e più ridotta nelle regioni meridionali; il grafico 34 evidenzia invece che nel periodo esaminato le donne hanno fatto registrare percentuali di partecipazione costantemente superiori rispetto a quelle degli uomini (nel 2020 la differenza è di 0,4 punti percentuali), anche se nell'anno della pandemia – a conferma di quanto si è detto nel paragrafo 1.2.3 – la contrazione è stata più forte proprio tra le donne (-1,2 punti contro -0,7 punti)<sup>69</sup>.

**Tabella 29. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020 (valori percentuali)**

| Totale             |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 8,1  | 7,3  | 8,3  | 7,9  | 8,1  | 8,1  | 7,2  |
| <b>Nord</b>        | 8,9  | 8,1  | 9,3  | 9,0  | 9,5  | 9,6  | 8,0  |
| <b>Centro</b>      | 9,0  | 8,4  | 9,4  | 8,8  | 8,7  | 8,8  | 7,8  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 6,4  | 5,7  | 6,2  | 6,0  | 5,9  | 5,8  | 5,7  |
| Femmine            |      |      |      |      |      |      |      |
| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 8,3  | 7,7  | 8,7  | 8,4  | 8,6  | 8,6  | 7,4  |
| <b>Nord</b>        | 9,3  | 8,7  | 9,9  | 9,7  | 10,2 | 10,2 | 8,3  |
| <b>Centro</b>      | 9,5  | 8,7  | 9,7  | 9,2  | 9,1  | 9,2  | 7,9  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 6,4  | 5,9  | 6,6  | 6,2  | 6,2  | 6,0  | 5,8  |
| Maschi             |      |      |      |      |      |      |      |
| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |

<sup>65</sup> *Ivi*, p. 40.

<sup>66</sup> La crescita di questi flussi è stata particolarmente elevata nel Regno Unito. Nel periodo di transizione pre-Brexit, che si è chiuso il 31 gennaio 2020, si è inoltre intensificato il processo di registrazione anagrafica dei cittadini italiani già presenti nel Regno Unito che hanno deciso di ufficializzare la loro residenza all'estero.

<sup>67</sup> Istat, *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente. Anno 2019*, <https://www.istat.it/it/archivio/252732>, 20 gennaio 2021, p. 2.

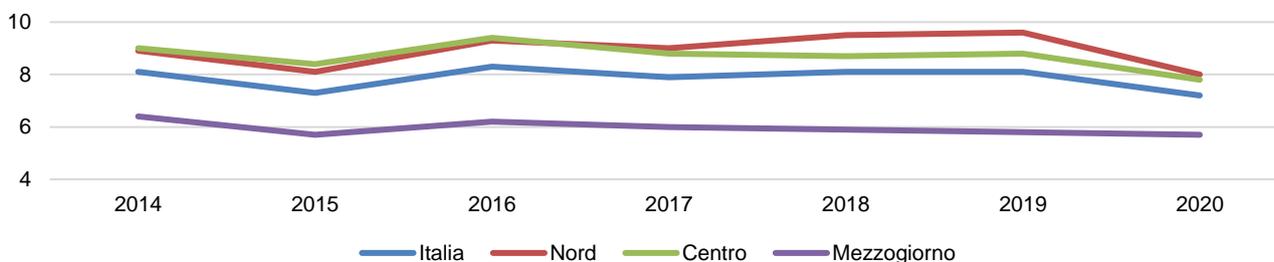
<sup>68</sup> *Ivi*, p. 3.

<sup>69</sup> Istat, *Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione. Anno 2020*, cit., p. 9.

|                    |     |     |     |     |     |     |     |
|--------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| <b>Italia</b>      | 7,8 | 6,9 | 7,8 | 7,5 | 7,6 | 7,7 | 7,0 |
| <b>Nord</b>        | 8,5 | 7,5 | 8,8 | 8,3 | 8,9 | 8,9 | 7,8 |
| <b>Centro</b>      | 8,4 | 8,2 | 9,0 | 8,4 | 8,4 | 8,4 | 7,6 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 6,3 | 5,4 | 5,8 | 5,8 | 5,5 | 5,6 | 5,5 |

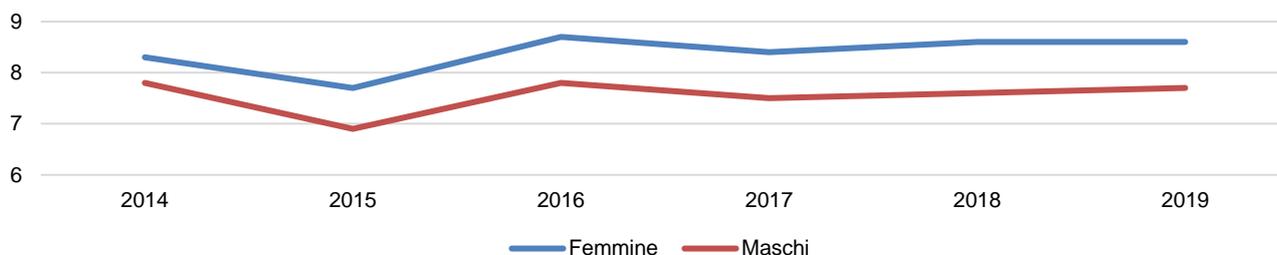
Fonte: Istat

**Grafico 33. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020 (valori percentuali)**



Fonte: Istat

**Grafico 34. Adulti che partecipano all'apprendimento permanente per genere in Italia. 2014-2020 (valori percentuali)**

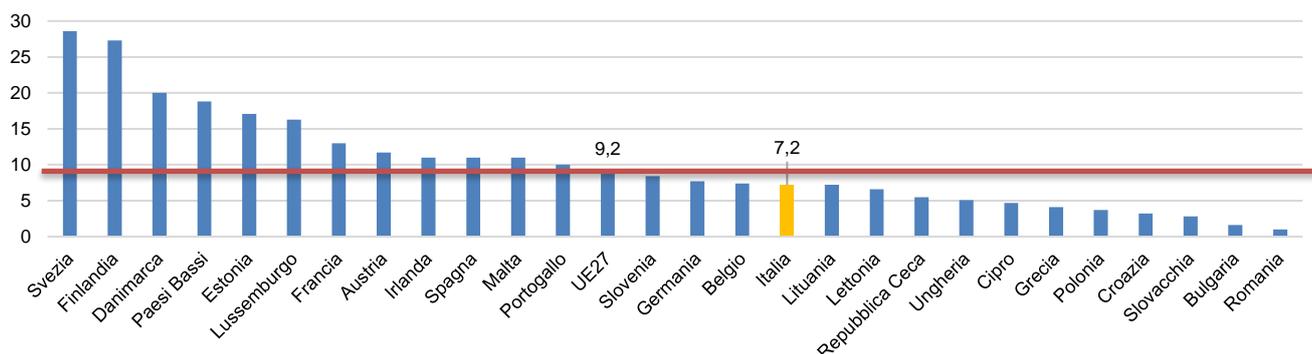


Fonte: Istat

Il valore italiano del 2020 non è distante dalla media dell'UE (è inferiore di 2 punti percentuali; grafico 35), anche se va detto che a causa della pandemia quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea hanno visto decrescere la percentuale di partecipanti alla formazione continua rispetto al 2019. Da notare che il miglioramento delle competenze della popolazione rappresenta una delle priorità dell'Unione Europea, che ha dato seguito all'Agenda per le competenze 2016 con la nuova strategia per le competenze approvata nel luglio 2020<sup>70</sup>.

<sup>70</sup> “La strategia ha fissato i seguenti obiettivi da raggiungere nell'UE entro il 2025: 120 milioni di adulti dovrebbero partecipare ogni anno all'apprendimento, pari al 50% della popolazione adulta; 14 milioni di adulti scarsamente qualificati dovrebbero partecipare ogni anno all'apprendimento, pari al 30% del totale della categoria; 2 milioni di persone in cerca di lavoro, o una su cinque, dovrebbero avere un'esperienza di apprendimento recente, pari a circa 40 milioni di attività di apprendimento per questo gruppo; 230 milioni di adulti, pari al 70% della popolazione adulta dell'UE, dovrebbero avere almeno le competenze digitali di base. Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza*, COM (2020) 274 final, Bruxelles, 1.7.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0274&from=EN>, p. 4.

**Grafico 35. Persone 25-64enni che hanno avuto un'esperienza di apprendimento recente. Paesi UE, 2020 (valori percentuali)**



Fonte: Eurostat

La tabella 30 mostra che la partecipazione all'apprendimento permanente è maggiore tra i disoccupati (7,6%) rispetto a quella rilevata tra i disoccupati (4,4% e gli inattivi (6,6%): si tratta di un dato differente rispetto a quello che caratterizza il resto d'Europa, dove la partecipazione è più frequente tra i disoccupati (10,5%) che tra gli occupati (9,5%). Gli inattivi sono il solo gruppo nel quale in Italia i tassi di partecipazione alla formazione continua della componente maschile sono superiori rispetto a quelli della componente femminile (9,3% contro 5,7%).

**Tabella 30. Occupati, disoccupati e inattivi di età compresa tra 25 e 64 anni che hanno avuto un'esperienza di apprendimento recente in Italia. Anni 2008, 2014, 2018, 2019 e 2020 (valori percentuali)**

| Tipologia di partecipanti | 2008 | 2014 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---------------------------|------|------|------|------|------|
| Occupati                  | 6,5  | 8,8  | 8,7  | 8,7  | 7,6  |
| Disoccupati               | 6,3  | 5,4  | 5,0  | 5,0  | 4,4  |
| Inattivi                  | 5,8  | 7,3  | 7,5  | 7,6  | 6,8  |

Fonte: Istat

### 2.3.2 L'abbandono scolastico e i livelli di apprendimento

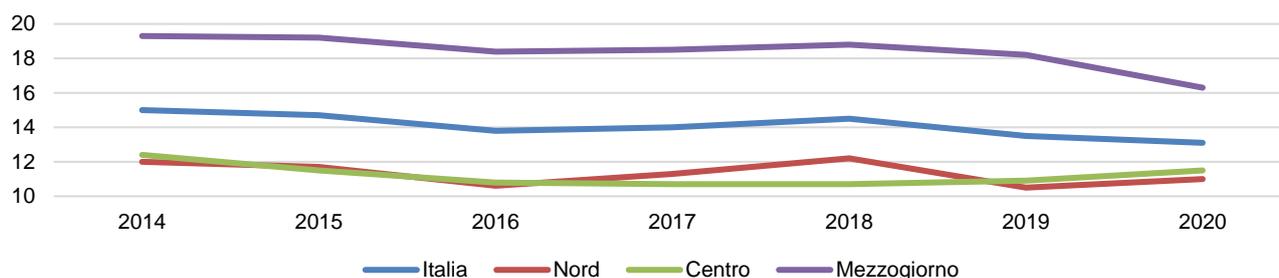
Il fenomeno dell'abbandono scolastico è misurato dalla percentuale della popolazione di 18-24 anni con al più la licenza media che non ha concluso un corso di formazione professionale riconosciuto e che non frequenta corsi scolastici o svolge attività formative. Si tratta di un indicatore compreso nel set di indicatori di Europa 2020 (rappresenta l'obiettivo n. 3), che per l'Italia fissava un target nazionale del 15-16%. La tabella 31 mostra che l'Italia aveva già raggiunto il target nel 2014, e che da allora la discesa è proseguita (il 13,1% a livello nazionale rilevato nel 2020 corrisponde a circa 543.000 giovani), anche se a ritmo lento e con differenze territoriali significative: nelle regioni settentrionali la percentuale di abbandoni è risalita nel 2018 e nel 2020, mentre in quelle centrali è cresciuta di poco meno di un punto nell'ultimo biennio (grafico 36). Il dato più preoccupante resta quello delle regioni meridionali, nelle quali nel 2020 il fenomeno riguarda circa uno studente su sei (16,3%). Il grafico 37 mostra il permanere per tutto il periodo del differenziale negativo a svantaggio dei maschi, che era sceso nel 2018 e nel 2019 intorno a 4 punti percentuali per poi risalire a 5,2 nel 2020 (10,4% tra le femmine, 15,6% tra i maschi).

**Tabella 31. Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale per genere e totale, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

| Totale             |      |      |      |      |      |      |      |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 15,0 | 14,7 | 13,8 | 14,0 | 14,5 | 13,5 | 13,1 |
| <b>Nord</b>        | 12,0 | 11,7 | 10,6 | 11,3 | 12,2 | 10,5 | 11,0 |
| <b>Centro</b>      | 12,4 | 11,5 | 10,8 | 10,7 | 10,7 | 10,9 | 11,5 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 19,3 | 19,2 | 18,4 | 18,5 | 18,8 | 18,2 | 16,3 |
| Femmine            |      |      |      |      |      |      |      |
| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 12,2 | 11,8 | 11,3 | 11,2 | 12,3 | 11,5 | 10,4 |
| <b>Nord</b>        | 9,5  | 9,0  | 9,0  | 8,9  | 10,1 | 9,0  | 8,8  |
| <b>Centro</b>      | 10,7 | 9,1  | 8,3  | 8,0  | 8,6  | 8,9  | 8,4  |
| <b>Mezzogiorno</b> | 15,7 | 15,8 | 15,2 | 15,2 | 16,5 | 15,5 | 13,2 |
| Maschi             |      |      |      |      |      |      |      |
| Territorio         | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
| <b>Italia</b>      | 17,7 | 17,5 | 16,1 | 16,6 | 16,5 | 15,4 | 15,6 |
| <b>Nord</b>        | 14,3 | 14,3 | 12,2 | 13,4 | 14,1 | 11,9 | 13,1 |
| <b>Centro</b>      | 14,1 | 13,8 | 13,2 | 13,3 | 12,7 | 12,7 | 14,4 |
| <b>Mezzogiorno</b> | 22,8 | 22,5 | 21,5 | 21,5 | 21,0 | 20,7 | 19,1 |

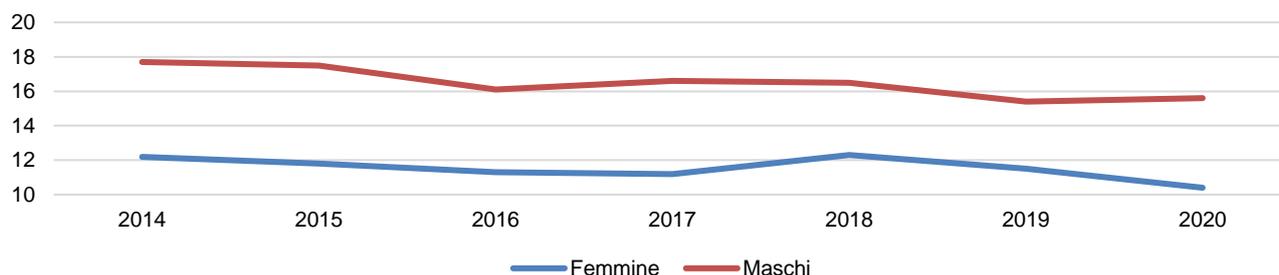
Fonte: Istat

**Grafico 36. Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**



Fonte: Istat

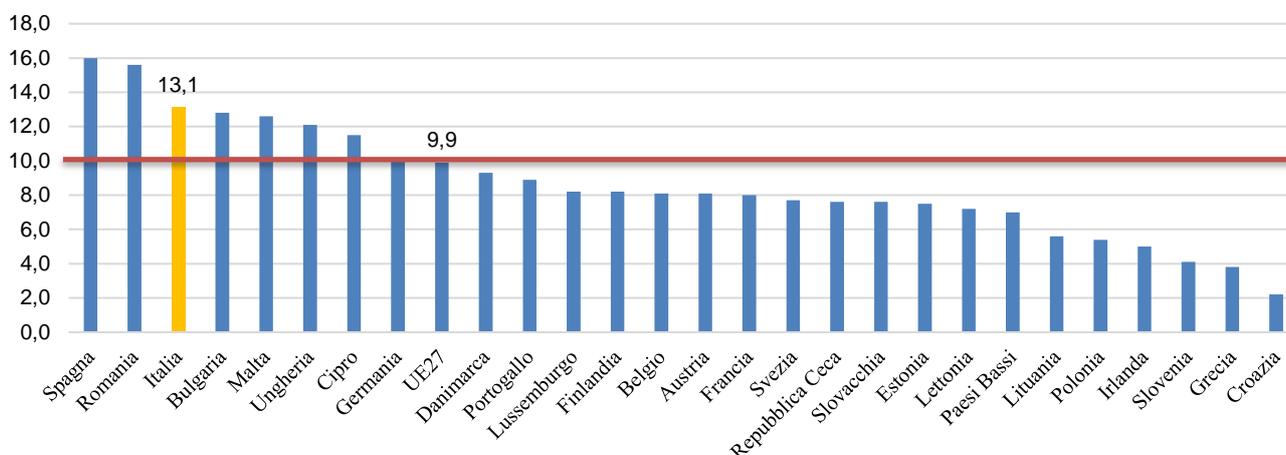
**Grafico 37. Giovani che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale per genere in Italia. 2014-2020**



Fonte: Istat

Nel 2020 la percentuale italiana di abbandoni resta la terza più alta a livello UE, dopo quelle della Spagna e della Romania (grafico 38). Il differenziale rispetto alla media UE (3,2 punti percentuali), è lievemente inferiore rispetto a quello rilevato nel 2014 (quando era di 3,9 punti: nel 2014 i valori erano del 15% per l'Italia e dell'11,1% per l'UE). Resta significativa la distanza da Paesi confinanti come la Francia e l'Austria, che da diversi anni si muovono intorno a valori tra il 7% e il 9%.

**Grafico 38. Giovani di 18-24 anni che abbandonano prematuramente i percorsi di istruzione e formazione professionale nei Paesi UE. 2020**



Fonte: Eurostat

È opportuno ricordare che il fenomeno dell'abbandono scolastico è fortemente condizionato dalle caratteristiche socio-economiche della famiglia di origine. L'incidenza dell'abbandono è infatti più elevata tra le famiglie nelle quali il livello di istruzione e/o professionale dei genitori è basso: tra i giovani con genitori laureati interessa soltanto il 5,9% dei giovani, mentre tra quelli con genitori che possiedono al massimo la licenza media tocca quasi il 23%; analogamente, la percentuale di abbandoni riguarda il 22% dei giovani con genitori che esercitano una professione non qualificata o che non lavorano, e soltanto il 3% di quelli il cui padre svolge una professione altamente qualificata o impiegatizia. Nelle regioni meridionali l'incidenza delle condizioni socio-economiche della famiglia di origine risulta ancora più accentuata<sup>71</sup>.

Il tasso di abbandono è particolarmente alto tra i giovani con cittadinanza non italiana, toccando il 35,4% (tra i giovani italiani il valore è dell'11%). Il dato varia a seconda dell'età di arrivo in Italia: l'abbandono riguarda il 19,7% di coloro che sono arrivati entro i 9 anni di età, il 33,4% di coloro che sono arrivati quando avevano tra 10 e 15 anni e il 57,3% di coloro che sono giunti tra i 16 e i 24 anni. Due aspetti rendono la dinamica di questo fenomeno particolarmente critica: da un lato, dopo la riduzione verificatasi tra il 2008 e il 2014, la percentuale di abbandoni scolastici dei giovani stranieri negli anni tra il 2015 e il 2020 ha smesso di scendere, al contrario di quanto si è verificato nello stesso periodo tra i giovani italiani; dall'altro, tra gli stranieri la condizione di origine della famiglia sembra proteggere di meno dal rischio di abbandono. "Nelle famiglie italiane con elevato livello di istruzione – ricorda l'Istat – l'incidenza di giovani che hanno abbandonato gli studi precocemente è dieci volte inferiore rispetto a quella registrata nelle famiglie italiane con bassi livelli di istruzione, nelle famiglie straniere questa distanza è di appena tre volte"<sup>72</sup>.

<sup>71</sup> Istat, *Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione. Anno 2020*, cit., p. 7.

<sup>72</sup> *Ivi*, p. 7.

Per quanto riguarda i livelli di apprendimento di alunni e studenti, si presenta di seguito un quadro generale dei risultati delle prove INVALSI 2021<sup>73</sup>.

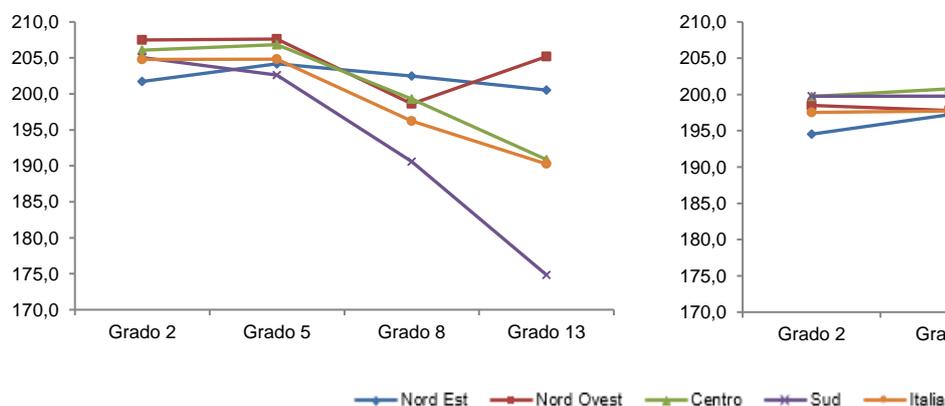
Nei rendimenti medi nelle prove d'italiano evidenziati dalla tabella 32 e dal grafico 39 si può notare la forte divaricazione dei risultati per area geografica: a partire da esiti abbastanza simili al grado 2, al grado 13 i punteggi medi degli studenti delle scuole meridionali sono molto più bassi di quelli degli studenti settentrionali. Lo stesso si verifica per quanto concerne gli esiti delle prove di matematica (tabella 30 e grafico 40): anche in questo caso man mano che crescono ordine e grado scolastico le regioni del Nord fanno registrare risultati significativamente migliori rispetto a quelle del Sud. Nelle prove di matematica la distanza nei rendimenti medi tra le due aree è di quasi 26 punti.

**Tabella 32. Rendimenti medi delle prove INVALSI 2021 di italiano e matematica. Cfr. Italia e ripartizioni**

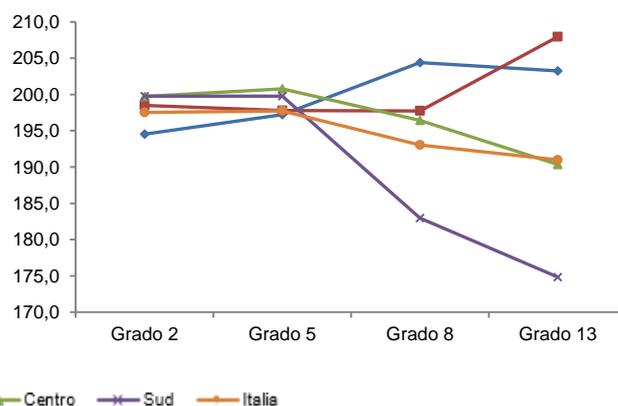
| Italiano   |         |         |         |          |                                    |             |                  |                        |
|------------|---------|---------|---------|----------|------------------------------------|-------------|------------------|------------------------|
| Territori  | Grado 2 | Grado 5 | Grado 8 | Grado 13 | Licei scient. class. e linguistici | Altri licei | Istituti tecnici | Istituti professionali |
| Nord Est   | 201,7   | 204,2   | 202,5   | 200,5    | 223,1                              | 206,9       | 192,3            | 169,7                  |
| Nord Ovest | 207,5   | 207,6   | 198,6   | 205,2    | 226,3                              | 205,7       | 198,4            | 170,4                  |
| Centro     | 206,1   | 206,8   | 199,3   | 190,9    | 210,9                              | 189,5       | 178,9            | 155,8                  |
| Sud        | 205,1   | 202,6   | 190,6   | 174,8    | 197,4                              | 173,7       | 161,9            | 147,0                  |
| Italia     | 204,8   | 204,8   | 196,2   | 190,3    | 211,3                              | 191,2       | 180,8            | 158,5                  |
| Matematica |         |         |         |          |                                    |             |                  |                        |
| Territori  | Grado 2 | Grado 5 | Grado 8 | Grado 13 | Licei scientifici                  | Altri licei | Istituti tecnici | Istituti professionali |
| Nord Est   | 194,5   | 197,2   | 204,4   | 203,3    | 240,1                              | 197,5       | 200,3            | 175,1                  |
| Nord Ovest | 198,5   | 197,8   | 197,7   | 208,0    | 239,7                              | 199,7       | 211,6            | 171,7                  |
| Centro     | 199,7   | 200,8   | 196,4   | 190,3    | 220,8                              | 182,2       | 188,4            | 160,2                  |
| Sud        | 199,8   | 199,8   | 182,9   | 174,8    | 203,0                              | 170,9       | 169,0            | 150,9                  |
| Italia     | 197,5   | 197,7   | 193,1   | 191,0    | 221,0                              | 184,9       | 189,6            | 162,1                  |

Fonte: INVALSI

**Grafico 39. Rendimenti medi delle prove INVALSI 2021 di italiano. Cfr. Italia e ripartizioni**



**Grafico 40. Rendimenti medi delle prove INVALSI 2021 di matematica. Cfr. Italia e ripartizioni**



<sup>73</sup> Si veda <https://invalsi-serviziostatistico.cineca.it/>. Nelle tabelle la voce *Grado 2* corrisponde alla seconda classe della primaria, *Grado 5* corrisponde alla quinta classe della primaria, *Grado 8* alla terza classe della secondaria di primo grado e *Grado 13* alla quinta classe della secondaria di secondo grado. Le prove di inglese-listening e di inglese-reading sono state svolte a partire dal *Grado 5*.

Fonte: INVALSI

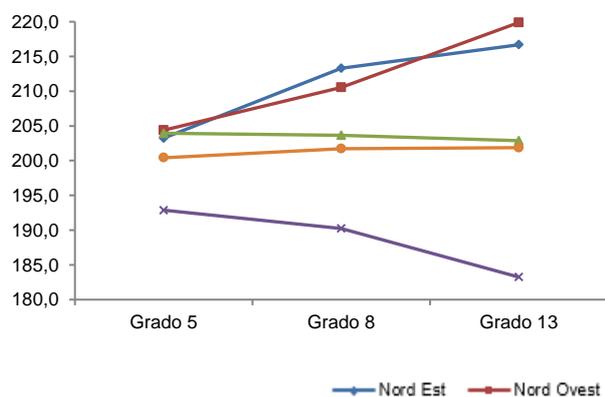
Anche per le prove di inglese-listening (tabella 33, grafico 41) e di inglese-reading (tabella 32, grafico 42) le differenze geografiche nei risultati medi appaiono più evidenti con il crescere del livello scolastico. Analogamente a quanto osservato per le prove di italiano e matematica, inoltre, anche nelle prove d'inglese i risultati mediamente migliori sono osservabili tra gli studenti settentrionali, mentre quelli peggiori sono riconducibili agli studenti meridionali (nel grado 13 il differenziale tra le due aree è di oltre 33 punti per l'inglese-reading e di oltre 38 per l'inglese-listening).

**Tabella 33. Rendimenti medi delle prove INVALSI 2021 di inglese-listening e inglese-reading. Cfr. Italia e ripartizioni**

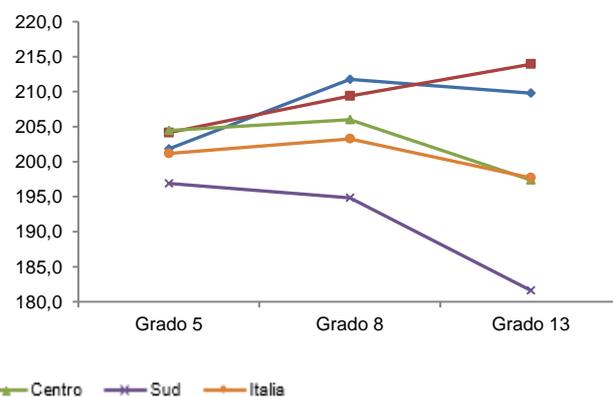
| Inglese-listening |         |         |          |                                    |             |                  |                        |
|-------------------|---------|---------|----------|------------------------------------|-------------|------------------|------------------------|
| Territori         | Grado 5 | Grado 8 | Grado 13 | Licei scient. class. e linguistici | Altri licei | Istituti tecnici | Istituti professionali |
| Nord Est          | 201,8   | 211,8   | 209,8    | 233,3                              | 208,1       | 205,0            | 176,8                  |
| Nord Ovest        | 204,2   | 209,4   | 213,9    | 236,0                              | 208,1       | 209,5            | 177,9                  |
| Centro            | 204,4   | 206,0   | 197,4    | 218,9                              | 188,1       | 187,9            | 161,4                  |
| Sud               | 196,9   | 194,8   | 181,6    | 206,1                              | 174,7       | 168,7            | 153,3                  |
| Italia            | 201,2   | 203,3   | 197,7    | 219,9                              | 191,9       | 190,3            | 165,0                  |
| Inglese-reading   |         |         |          |                                    |             |                  |                        |
| Territori         | Grado 5 | Grado 8 | Grado 13 | Licei scient. class. e linguistici | Altri licei | Istituti tecnici | Istituti professionali |
| Nord Est          | 203,2   | 213,3   | 216,7    | 241,0                              | 215,7       | 209,3            | 186,5                  |
| Nord Ovest        | 204,4   | 210,5   | 219,9    | 242,3                              | 213,5       | 214,6            | 185,4                  |
| Centro            | 203,9   | 203,6   | 202,9    | 223,8                              | 196,3       | 191,7            | 168,9                  |
| Sud               | 192,9   | 190,2   | 183,2    | 206,4                              | 178,0       | 170,4            | 156,6                  |
| Italia            | 200,4   | 201,7   | 201,9    | 223,8                              | 196,6       | 193,4            | 171,1                  |

Fonte: INVALSI

**Grafico 41. Rendimenti medi delle prove INVALSI 2021 di inglese-listening. Cfr. Italia e ripartizioni**



**Grafico 42. Rendimenti medi delle prove INVALSI 2021 di inglese-reading. Cfr. Italia e ripartizioni**



Fonte: INVALSI

L'aspetto più critico delle prove INVALSI 2021 è rappresentato dal peggioramento degli esiti nella scuola secondaria – sia inferiore che superiore – rispetto alle prove svolte nel 2019<sup>74</sup>. La tabella 34 mostra la percentuale di alunni e studenti che nei due anni non hanno raggiunto i traguardi, vale a dire la percentuale di alunni e studenti che non hanno raggiunto i livelli minimi di competenza richiesti dalle prove. Nelle prove di italiano tale percentuale è diminuita nella scuola primaria (indice di un miglioramento complessivo degli esiti), ma è aumentata significativamente nella secondaria di I e II grado (si noti l'andamento uniforme per area geografica; grafico 43). A livello nazionale nelle classi quinte della secondaria di secondo grado risultati già di per sé preoccupanti (con il 43,9% degli studenti al di sotto della soglia minima) sono la media derivante da differenze tra tipologie di istituti che non si possono non definire esorbitanti: se infatti nei licei la percentuale di studenti che non raggiungono i traguardi è del 26,5%, nei professionali l'incidenza è addirittura dell'80% (con una crescita di quasi 12 punti rispetto al dato del 2019). Nelle prove di matematica (tabella 34, grafico 44) il peggioramento in alcune ripartizioni si è verificato già nella scuola primaria, per poi manifestarsi chiaramente al grado 8 ed al grado 13 in tutti i territori (a livello nazionale nel 2021 la percentuale di studenti degli istituti professionali che non raggiungono le competenze minime in matematica è pari all'83,8%). L'aumento della percentuale di studenti che non raggiungono i traguardi è comunque più intenso nelle regioni meridionali (+13,5 punti percentuali).

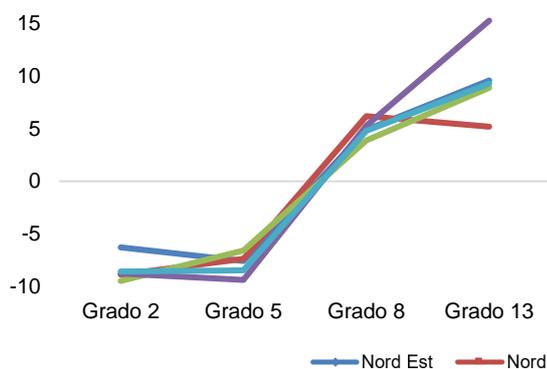
**Tabella 34. Percentuale di studenti che non raggiungono il livello minimo di competenze in italiano e in matematica. Cfr. 2019-2021, Italia e ripartizioni**

| Italiano   |         |      |         |      |         |      |          |      |
|------------|---------|------|---------|------|---------|------|----------|------|
| Territorio | Grado 2 |      | Grado 5 |      | Grado 8 |      | Grado 13 |      |
|            | 2019    | 2021 | 2019    | 2021 | 2019    | 2021 | 2019     | 2021 |
| Nord Est   | 26,9    | 20,6 | 25,0    | 17,4 | 27,6    | 32,5 | 23,3     | 32,9 |
| Nord Ovest | 27,0    | 18,1 | 21,5    | 14,1 | 29,7    | 35,9 | 22,2     | 27,4 |
| Centro     | 26,2    | 16,7 | 22,4    | 15,8 | 32,0    | 35,9 | 34,0     | 42,9 |
| Sud        | 28,0    | 19,2 | 27,7    | 18,3 | 40,1    | 45,4 | 45,5     | 60,8 |
| Italia     | 27,4    | 18,8 | 25,2    | 16,7 | 34,4    | 39,2 | 34,6     | 43,9 |
| Matematica |         |      |         |      |         |      |          |      |
| Territorio | Grado 2 |      | Grado 5 |      | Grado 8 |      | Grado 13 |      |
|            | 2019    | 2021 | 2019    | 2021 | 2019    | 2021 | 2019     | 2021 |
| Nord Est   | 26,9    | 27,2 | 26,4    | 26,5 | 27,7    | 34,9 | 25,8     | 37,2 |
| Nord Ovest | 25,9    | 23,7 | 24,0    | 27,5 | 31,9    | 40,8 | 27,1     | 30,8 |
| Centro     | 24,7    | 23,8 | 24,1    | 24,7 | 35,1    | 40,2 | 43,3     | 51,7 |
| Sud        | 30,2    | 26,1 | 30,3    | 30,5 | 47,7    | 55,0 | 54,5     | 70,1 |
| Italia     | 27,4    | 25,7 | 27,7    | 28,3 | 38,7    | 45,2 | 41,8     | 51,0 |

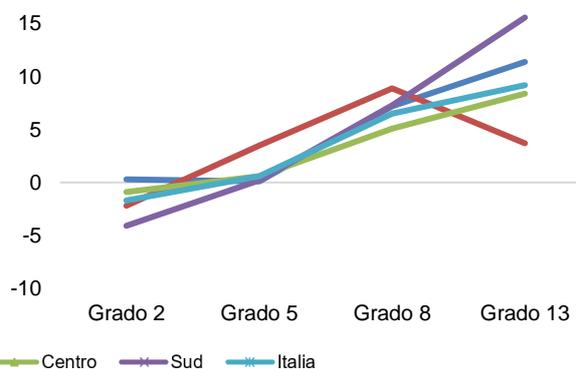
Fonte: INVALSI

<sup>74</sup> Dato che a causa della pandemia le prove 2020 si sono svolte in un numero ridotto di scuole secondarie, INVALSI ha comparato i risultati del 2021 con quelli del 2019.

**Grafico 43. Variazione nella percentuale di studenti che non raggiungono il livello minimo di competenze in italiano tra 2020/21 e 2018/19. Cfr. Italia e ripartizioni (punti percentuali)**



**Grafico 44. Variazione nella percentuale di studenti che non raggiungono il livello minimo di competenze in matematica tra 2020/21 e 2018/19. Cfr. Italia e ripartizioni (punti percentuali)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati INVALSI

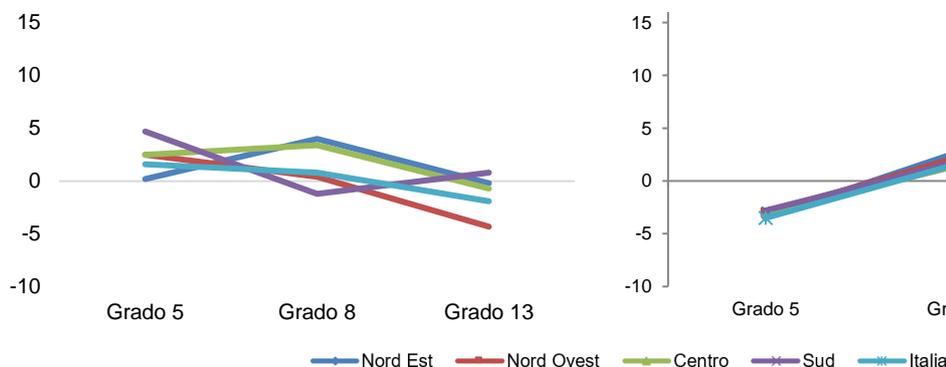
Le variazioni sono di minore entità nelle prove d'inglese (tabella 35, grafici 45 e 46), anche se si nota al grado 13 un incremento nella percentuale di studenti meridionali che non raggiungono le competenze minime in inglese-reading pari a 7,3 punti percentuali.

**Tabella 35. Percentuale di studenti che non raggiungono il livello minimo di competenze inglese-listening e in inglese-reading. Cfr. 2018/19-2020/21, Italia e ripartizioni**

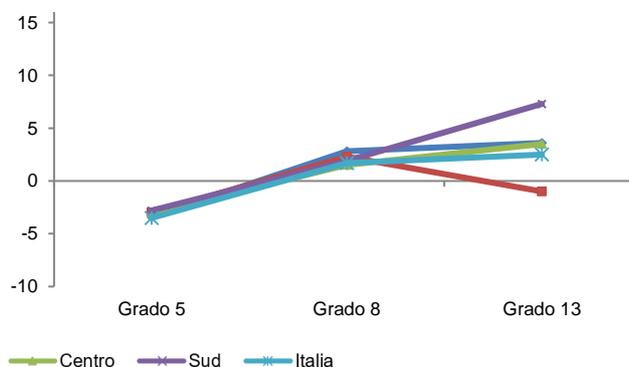
| Territorio | Inglese-listening |      |         |      |          |      |
|------------|-------------------|------|---------|------|----------|------|
|            | Grado 5           |      | Grado 8 |      | Grado 13 |      |
|            | 2019              | 2021 | 2019    | 2021 | 2019     | 2021 |
| Nord Est   | 13,3              | 13,5 | 25,2    | 29,2 | 50,3     | 50,1 |
| Nord Ovest | 12,5              | 15,0 | 30,3    | 30,7 | 50,6     | 46,3 |
| Centro     | 12,4              | 14,9 | 35,2    | 38,6 | 63,6     | 62,9 |
| Sud        | 19,7              | 24,4 | 54,4    | 53,2 | 78,6     | 79,4 |
| Italia     | 16,0              | 17,6 | 40,1    | 40,9 | 65,0     | 63,1 |
| Territorio | Inglese-reading   |      |         |      |          |      |
|            | Grado 2           |      | Grado 5 |      | Grado 8  |      |
|            | 2019              | 2021 | 2019    | 2021 | 2019     | 2021 |
| Nord Est   | 10,7              | 7,3  | 13,4    | 16,2 | 35,4     | 39,0 |
| Nord Ovest | 9,2               | 6,2  | 15,8    | 18,1 | 34,8     | 33,8 |
| Centro     | 10,1              | 7,1  | 19,1    | 20,6 | 48,2     | 51,7 |
| Sud        | 13,6              | 10,8 | 29,9    | 31,8 | 59,1     | 66,4 |
| Italia     | 11,7              | 8,2  | 22,4    | 24,1 | 48,2     | 50,7 |

Fonte: INVALSI

**Grafico 45. Variazione nella percentuale di studenti che non raggiungono il livello minimo di competenze in inglese-listening tra 2020/21 e 2018/19. Cfr. Italia e ripartizioni (punti percentuali)**



**Grafico 46. Variazione nella percentuale di studenti che non raggiungono il livello minimo di competenze in inglese-listening tra 2020/21 e 2018/19. Cfr. Italia e ripartizioni (punti percentuali)**



Fonte: nostre elaborazioni su dati INVALSI

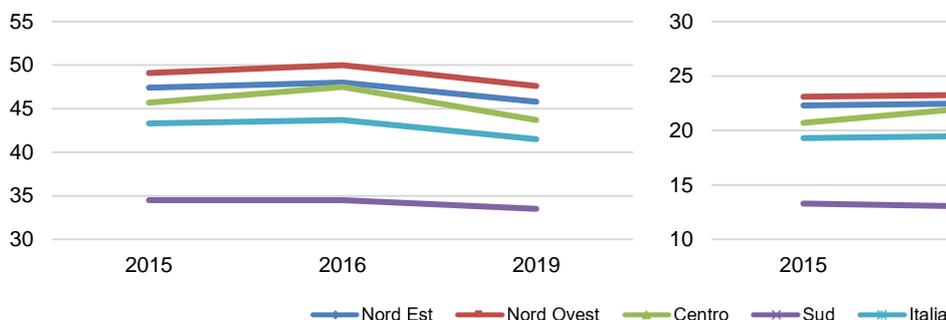
Per quanto riguarda le competenze digitali (la fonte è l'indagine Istat *Aspetti della vita quotidiana*; il dato più recente si ferma al 2019, si vedano la tabella 36 e i grafici 47 e 48), nelle ultime tre rilevazioni effettuate la percentuale di giovani e adulti con competenze digitali almeno di base in Italia è diminuita di circa due punti, mentre è aumentata in misura simile la percentuale di persone con competenze digitali elevate. Entrambi gli indicatori mostrano valori significativamente più contenuti nelle regioni meridionali rispetto a quelli delle altre ripartizioni.

**Tabella 36. Percentuale di giovani e adulti con competenze digitali almeno di base e con competenze elevate. Anni 2015, 2016 e 2019, cfr. Italia e ripartizioni**

| Territorio | Competenze digitali almeno di base |      |      | Competenze elevate |      |      |
|------------|------------------------------------|------|------|--------------------|------|------|
|            | 2015                               | 2016 | 2019 | 2015               | 2016 | 2019 |
| Nord-est   | 47,4                               | 48,0 | 45,8 | 22,3               | 22,5 | 24,6 |
| Nord-ovest | 49,1                               | 50,0 | 47,6 | 23,1               | 23,3 | 25,3 |
| Centro     | 45,7                               | 47,5 | 43,7 | 20,7               | 22,2 | 23,5 |
| Sud        | 34,5                               | 34,5 | 33,5 | 13,3               | 13,0 | 17,6 |
| Italia     | 43,3                               | 43,7 | 41,5 | 19,3               | 19,5 | 22,0 |

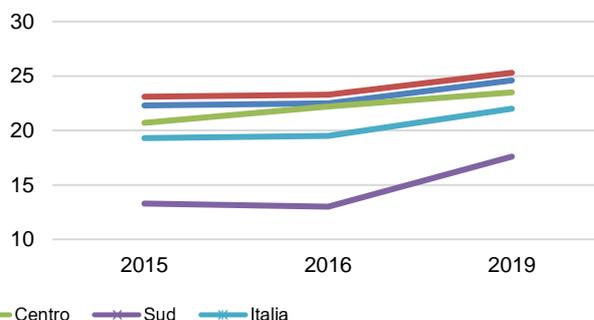
Fonte: Istat

**Grafico 47. Percentuale di giovani e adulti con competenze digitali almeno di base. 2015, 2016 e 2019, cfr. Italia e ripartizioni**



Fonte: Istat

**Grafico 48. Percentuale di giovani e adulti con competenze digitali elevate. 2015, 2016 e 2019, cfr. Italia e ripartizioni**



L'edizione 2021 del rapporto DESI (*Digital Economy and Society Index*), l'indagine attraverso la quale

la Commissione Europea aggiorna annualmente lo stato dei processi di digitalizzazione nei Paesi dell'Unione, colloca l'Italia al 20° posto sui 27 Stati membri dell'UE, con un *ranking* negativo in particolare per quanto riguarda la voce *Capitale Umano* (25° posto su 27): le percentuali italiane di persone che possiedono competenze digitali almeno di base o competenze digitali elevate sono molto distanti dai valori medi dell'Unione Europea. L'Italia è inoltre ampiamente al di sotto della media europea per quanto riguarda l'incidenza di specialisti ICT sul totale degli occupati e la percentuale di imprese che forniscono formazione su questi temi ai loro addetti<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> European Commission, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2021. Italy*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>.

### 3 Analisi del contesto strategico e istituzionale

---

Questo capitolo procede all'analisi del contesto istituzionale e normativo e delle sue linee evolutive più recenti registrate a livello europeo e nazionale. La finalità principale di questa attività è quella di ricostruire un quadro conoscitivo per ambiti tematici di più stretta pertinenza, rispetto a cui si valuteranno i profili di allineamento o disallineamento strategico del PON.

#### 3.1 Il quadro strategico europeo

---

##### 3.1.1 Il coordinamento delle politiche economiche, sociali e del lavoro: il semestre europeo

---

Il primo riferimento per il coordinamento e l'analisi dell'attuazione delle politiche europee in campo economico, sociale e del lavoro nei singoli paesi dell'Unione è costituito dalle riunioni semestrali della Commissione Europea (CE). Le attività connesse al semestre europeo sono state progressivamente ampliate dalla CE. A partire da una analisi centrata sulla situazione economica dei singoli paesi, le attività preparatorie hanno allargato lo sguardo anche al tema del lavoro e dei diritti sociali. Più di recente l'attuazione dei piani di ripresa e di resilienza da parte degli Stati membri ha introdotto un ulteriore ambito di analisi per le attività preparatorie dei semestri europei. Il PNRR, infatti, guiderà l'agenda delle riforme e degli investimenti dei prossimi anni.

Nell'ambito dell'attività di coordinamento delle politiche europee che viene svolta in occasione del semestre europeo assumono particolare rilevanza le raccomandazioni specifiche che il Consiglio Europeo indirizza a ciascuno dei paesi membri ed in particolare, per quanto ci riguarda, quelle che ricadono nell'ambito del lavoro e della formazione. Se analizziamo le principali raccomandazioni che sono state indirizzate dal Consiglio Europeo all'Italia nel corso delle più recenti annualità emergono una serie di temi ricorrenti, oltre ad alcune misure straordinarie intraprese a seguito dell'emergenza sanitaria, che insieme concorrono ad una accelerazione dei processi di riforma delle politiche attive del lavoro e alla loro progressiva integrazione con altri domini delle politiche pubbliche, in primo luogo quelle politiche sociali.

- Raccomandazione del Consiglio del 9 Luglio 2019 sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia (2019/C 301/12). Con riferimento alle direttrici di intervento del PON risultano di specifica rilevanza la CSR n. 2, che sottolinea la necessità di:
  - ✓ *intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso* (“Secondo le stime dell'Istituto nazionale di statistica, l'economia non osservata rappresentava circa 210 miliardi di EUR - 12,4 % del PIL - nel 2016. Di questi, circa il 37,2 % è imputabile al lavoro sommerso. Il fenomeno riguarda in particolare i gruppi più vulnerabili come i migranti, le donne e i minori. Il nuovo Ispettorato nazionale del lavoro, operativo dal 2017, si è concentrato in particolare sul fenomeno del caporalato nel settore dell'agricoltura, caratterizzato da un elevato tasso di irregolarità e dal rischio di sfruttamento lavorativo, in particolare dei migranti irregolari.”);
  - ✓ *garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili* (“Migliorare i servizi pubblici per l'impiego, fornendo maggiori risorse e servizi di migliore qualità, è fondamentale per attuare la riforma del nuovo reddito di cittadinanza [...] A tale riguardo è fondamentale che i servizi per l'impiego siano dotati di personale qualificato e in

numero sufficiente. Servizi efficaci di assistenza nella ricerca di un posto di lavoro volti a migliorare la formazione e il miglioramento delle competenze sono fondamentali al fine di migliorare la mobilità dei lavoratori [...].”);

- ✓ *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* (“Il divario di genere nei livelli di occupazione in Italia rimane uno dei più elevati dell’Unione e il tasso di occupazione delle donne, sebbene in lieve aumento, è di gran lunga inferiore alla media dell’Unione [...] Sebbene il congedo di paternità obbligatorio sia stato marginalmente allungato, passando da quattro a cinque giorni, il sistema dei congedi parentali rimane inadeguato e, unitamente a servizi di assistenza per l’infanzia e a lungo termine poco sviluppati, tende a ostacolare l’occupazione delle donne con figli o con familiari che necessitano di assistenza [...].”);
- ✓ *migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali* (“Gli investimenti nell’istruzione e nelle competenze sono fondamentali per promuovere una crescita intelligente, inclusiva e sostenibile. La produttività tendenzialmente stagnante dell’Italia è dovuta alle debolezze del sistema di istruzione e formazione e alla scarsità della domanda di competenze elevate [...].”);

La CSR n. 3, è invece indirizzata all’efficienza della pubblica amministrazione:

- ✓ *migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali* (“L’inadeguatezza delle competenze nel settore pubblico limita la capacità di valutare, selezionare e gestire i progetti di investimento. Ciò incide negativamente anche sull’utilizzo dei fondi dell’Unione, ambito in cui l’Italia è indietro rispetto alla media dell’Unione [...] Accrescere l’efficienza della pubblica amministrazione italiana e la sua capacità di rispondere alle esigenze delle imprese avrebbe un impatto positivo sul contesto imprenditoriale e sugli investimenti, così come sulla capacità delle imprese di sfruttare le opportunità di innovazione.”);
- Raccomandazione del Consiglio del 20 Luglio 2020 sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia (2020/C 282/12). In particolare nella CRS n. 2 si sottolinea la necessità di adottare provvedimenti al fine di:
    - ✓ *fornire redditi sostitutivi e un accesso al sistema di protezione sociale adeguati, in particolare per i lavoratori atipici* (“Tenuto conto dell’impatto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze, gli ammortizzatori sociali dovrebbero essere rafforzati per garantire redditi sostitutivi adeguati, indipendentemente dallo status occupazionale, in particolare per coloro che si trovano di fronte a carenze nell’accesso alla protezione sociale.”);
    - ✓ *attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione* (“I regimi di riduzione dell’orario di lavoro - cassa integrazione - hanno svolto e sono destinati a svolgere in futuro un ruolo di primo piano [...] Con la progressiva revoca delle misure di contenimento, modalità di lavoro flessibili e telelavoro possono sostenere imprese e lavoratori. [...] il governo ha adottato misure temporanee volte a conciliare vita privata e vita professionale, quali la promozione del lavoro agile, congedi straordinari e l’offerta di buoni per i servizi di baby-sitting.”);
    - ✓ *rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali* (“L’emergenza attuale mostra la necessità di migliorare l’apprendimento e le competenze digitali, in particolare per quanto riguarda gli adulti in età lavorativa e l’apprendimento a distanza. Investire nell’istruzione e nelle competenze è fondamentale per

promuovere una ripresa intelligente e inclusiva e per mantenere la rotta verso la transizione verde e digitale [...] Il miglioramento del livello delle competenze e la riqualificazione professionale continuano a essere più che mai cruciali per consentire ai lavoratori di acquisire competenze rilevanti per il mercato del lavoro e per promuovere una transizione equa verso un'economia più digitale e sostenibile.”);

- ✓ *migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione* (“Un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione [...] Tra le carenze figurano la lunghezza delle procedure, tra cui quelle della giustizia civile, il basso livello di digitalizzazione e la scarsa capacità amministrativa. Le procedure e i controlli devono essere attuati rapidamente, in un contesto in cui vengono significativamente incrementate le risorse pubbliche a sostegno dell'attività economica.”).

### 3.1.2 Documenti di indirizzo strategico

---

Tra il 2020 e il 2021 le istituzioni europee hanno pubblicato numerosi documenti di indirizzo riguardanti la IFP, le politiche attive del lavoro e l'inclusione sociale, tra cui si richiamano in particolare:

- Raccomandazione del Consiglio agli Stati membri del 24 Novembre 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza (2020/C 417/01). Con questo documento si raccomanda agli Stati membri di (a) adoperarsi per attuare una politica in materia di istruzione e formazione professionale che:
  - ✓ fornisca a giovani e adulti le conoscenze, le abilità e le competenze necessarie per prosperare in un mercato del lavoro e una società in evoluzione e per gestire la ripresa e transizioni giuste a un'economia verde e digitale in tempi di cambiamento demografico e attraverso tutti i cicli economici;
  - ✓ favorisca l'inclusività e le pari opportunità e contribuisca a conseguire la resilienza, l'equità sociale e la prosperità per tutti;
  - ✓ promuova i sistemi europei di istruzione e formazione professionale in un contesto internazionale, affinché siano riconosciuti come riferimento a livello mondiale per i discenti della formazione professionale;
- (b) di effettuare interventi e investimenti per attuare tale politica, allo scopo di garantire una IFP capace di adattarsi ai cambiamenti del mercato del lavoro; che sia in grado di promuovere la progressione nei percorsi professionali individuali anche attraverso il riconoscimento dei risultati dell'apprendimento non formale; che promuova le innovazioni connesse alle transizioni digitali e verdi accompagnando le imprese nei percorsi di upgrade tecnologico; che incrementi la qualità della formazione sia sul fronte delle dotazioni e la diversità degli ambienti dove si realizzano i percorsi di apprendimento, sia sull'aggiornamento delle capacità e competenze dei formatori; che sviluppi una dimensione internazionale nei percorsi formativi favorendo la mobilità degli allievi e dei formatori; che promuova le pari opportunità attraverso una ampia accessibilità per tutti i gruppi sociali e i territori, promuovendo piattaforme digitali di apprendimento e rimuovendo le barriere e ambiti di segregazione anche connessi agli stereotipi di genere che riguardano alcuni contesti professionali; che promuova iniziative concrete per attuare e sviluppare il quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità (EQAVET);
- (c) di adoperarsi per conseguire entro il 2025 i seguenti obiettivi a livello di UE (si tratta di valori medi UE da raggiungere collettivamente dagli Stati membri) che fanno parte dei pertinenti quadri

europei di monitoraggio, anche nel settore delle politiche sociali, occupazionali e dell'istruzione e della formazione:

- ✓ la percentuale di diplomati dell'IFP occupati dovrebbe essere almeno dell'82%<sup>76</sup>;
- ✓ il 60% dei neodiplomati dell'IFP beneficia dell'apprendimento basato sul lavoro durante l'istruzione e formazione professionale<sup>77</sup>. Questo obiettivo si riferisce a tutte le forme di apprendimento basato sul lavoro che avvengono sul luogo di lavoro e in tal modo contribuirà anche all'aumento delle opportunità di apprendistato che possono ricevere il sostegno della garanzia per i giovani;
- ✓ l'8% dei discenti dell'IFP beneficia della mobilità per l'apprendimento all'estero<sup>78</sup>.

Un autorevole sostegno al rafforzamento degli impegni assunti nell'ambito del processo di Copenaghen in materia di IFP, avviato nel 2002, è venuto ad esito della riunione informale dei Ministri dell'Istruzione che si è tenuta a Osnabrück, il 16 e 17 settembre 2020, nell'ambito della Presidenza tedesca dell'UE. Il documento che costituisce il risultato dell'incontro - la “**dichiarazione di Osnabrück** sull'istruzione e la formazione professionale come fattore abilitante di ripresa e di transizione giusta verso economie digitali e verdi” si propone di raggiungere gli obiettivi strategici della Raccomandazione del Consiglio del 24 Novembre 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP) attraverso una serie di azioni a livello nazionale ed europeo. I focus principali per il periodo 2021-2025 riguarderanno:

- ✓ Resilienza e flessibilità dei sistemi IFP rispetto all'innovazione;
- ✓ Sviluppo di una cultura dell'apprendimento permanente e sviluppo della sua rilevanza rispetto a digitalizzazione e automazione;
- ✓ Sostenibilità, garantita da una offerta formativa attenta alle questioni della transizione verde;
- ✓ Sviluppo della dimensione internazionale nell'Area europea dell'istruzione e della formazione

Nel Marzo 2021 la Commissione ha presentato una raccomandazione sul sostegno attivo ed efficace all'occupazione (*Effective Active Support to Employment*) dopo la crisi del COVID-19 (EASE). In questa Comunicazione si delinea un approccio strategico per passare gradualmente dalle misure di emergenza adottate per preservare i posti di lavoro durante la pandemia alle nuove misure necessarie per una ripresa che abbia un impatto sull'occupazione ed in particolare promuova il lavoro negli ambiti “Digital and Green”. Le misure delineate per il sostegno della creazione di posti di lavoro e dell'occupazione, mirano ad affrontare le sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese, e possono pertanto trovare attuazione all'interno del PNRR.

- Raccomandazione (UE) 2021/402 della Commissione del 4 Marzo 2021 relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE) in seguito alla crisi COVID-19. Questa azione dovrebbe essere promossa attraverso la costruzione di *Pacchetti strategici coerenti a sostegno delle transizioni nel mercato del lavoro*, che contengano misure temporanee e strutturali, articolati in tre componenti:
  - ✓ *incentivi alle assunzioni e sostegno all'imprenditoria* (“Gli Stati membri dovrebbero avvalersi di incentivi all'assunzione e alla transizione per promuovere la creazione di posti di lavoro di qualità e sostenere l'occupabilità dei lavoratori, accompagnando le transizioni del mercato del lavoro dai settori in declino a quelli in espansione, compresi i settori verde e digitale [...]”),

<sup>76</sup> Persone di età tra 20 e 34 anni che abbiano conseguito da 1-3 anni un diploma di IFP secondaria superiore o post-secondaria non terziaria.

<sup>77</sup> Persone di età tra 20 e 34 anni che abbiano terminato l'istruzione e la formazione da 1-3 anni.

<sup>78</sup> Numero di discenti in mobilità in un anno civile rispetto a una coorte di qualificati dell'IFP nello stesso anno. L'indicatore si basa sui dati relativi alla mobilità provenienti dai dati di Erasmus+ e dai dati concernenti i diplomati dell'IFP provenienti da UNESCO-OCSE-Eurostat.

- ✓ *opportunità di aggiornamento e riqualificazione (upskilling e reskilling) delle competenze* (“Gli Stati membri dovrebbero assicurare a tutte le persone in età adulta, a prescindere dalla loro attuale posizione sul mercato del lavoro, il diritto a una formazione di qualità garantita e all’orientamento professionale, al fine di rispondere alle loro esigenze professionali future [...] Gli Stati membri dovrebbero rafforzare le capacità di riconoscimento e convalida dell’apprendimento e dell’esperienza acquisiti al di fuori del settore formale dell’istruzione e della formazione, per fare sì che i lavoratori possano dare comunicazione delle loro competenze ai potenziali datori di lavoro [...]”),
- ✓ *maggiore sostegno da parte dei servizi per l’impiego, con particolare attenzione ai giovani e ai lavoratori di tutte le età nei settori più colpiti dalla pandemia* (Gli Stati membri dovrebbero fornire alle persone in cerca di lavoro un sostegno personalizzato, che comprenda servizi di consulenza, orientamento e tutoraggio, valutazione e convalida delle competenze, assistenza nella ricerca di un impiego, sostegno all’imprenditorialità e, ove necessario, indirizzamento ai servizi sociali. [...] Gli Stati membri dovrebbero offrire sostegno ai lavoratori interessati da ristrutturazioni aziendali, in stretta collaborazione con le imprese in cerca di competenze e forza lavoro supplementari. Detto sostegno potrebbe prevedere percorsi professionali personalizzati e la dotazione delle competenze necessarie per il passaggio a mansioni diverse nell’ambito della stessa impresa [...]).

Parallelamente a questa raccomandazione la CE rende pubblica anche la Comunicazione sul Piano di azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, che si connette ai contenuti della raccomandazione ponendo al centro della ripresa economica e occupazionale il tema delle competenze e della formazione. Il Piano elenca tre pilastri centrali (Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, Condizioni di lavoro eque, Protezione sociale e inclusione) dell’intervento comunitario, che si articolano in 20 principi cardine, tra cui istruzione, formazione e apprendimento permanente, parità di genere, occupazione flessibile e sicura, retribuzioni e work-life-balance, informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento, ma anche sostegni al reddito e inclusione delle persone con disabilità o in stato di indigenza.

- Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni: Piano d’azione sul pilastro europeo dei diritti sociali. Brussels, 4 Marzo 2021 COM (2021) 102 final. Il piano prevede per l’UE tre obiettivi quantificati da raggiungere entro il 2030:
  - ✓ 78% della popolazione di età compresa tra i 20 e i 64 anni dovrebbe avere un lavoro;
  - ✓ il 60% degli adulti dovrebbe partecipare ogni anno ad attività di formazione;
  - ✓ ridurre di almeno 15 milioni il numero delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Questi indirizzi sono ulteriormente rafforzati dalla dichiarazione di Porto dell’8 Maggio 2021<sup>79</sup>.

In piena emergenza pandemica, e con un quadro socio-economico che presentava sempre più forti segnali di crisi, il primo di Luglio 2020 la Commissione Europea ha pubblicato la “**New Skills Agenda**”, (COM(2020) 274 final), “Un’agenda per le competenze per l’Europa per la competitività sostenibile, l’equità sociale e la resilienza”, che aggiorna l’Agenda del 2016 (COM(2016) 381 final) e contiene le linee di indirizzo per lo sviluppo di formazione e competenze nei prossimi 5 anni attraverso gli investimenti europei (Programmazione 2021-2027 e Next Generation EU), nazionali e privati.

---

<sup>79</sup> <https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/05/08/the-porto-declaration/>

Con la nuova agenda la Commissione definisce un approccio in materia di competenze che mira, da un lato, a orientare gli Stati membri e a contribuire a guidare la duplice transizione (verde e digitale) e, dall'altro, a garantire la ripresa dall'impatto socioeconomico della pandemia di COVID-19. In questa prospettiva la CE definisce l'apprendimento permanente per tutti come un traguardo che dovrà essere raggiunto in ogni Stato membro e in ogni regione europea. Per sostenere questo percorso la Commissione propone di fissare obiettivi quantitativi, basati su indicatori esistenti, che dovranno essere raggiunti entro il 2025.

- Entro il 2025, 120 milioni di adulti nell'UE dovrebbero partecipare ogni anno all'apprendimento, pari al 50 % della popolazione adulta e a circa 540 milioni di attività di formazione per questo gruppo nell'arco di cinque anni.
- Entro il 2025, 14 milioni di adulti scarsamente qualificati nell'UE dovrebbero partecipare ogni anno all'apprendimento, pari al 30 % del totale della categoria e a circa 60 milioni di attività di formazione per questo gruppo nell'arco di cinque anni.
- Entro il 2025, 2 milioni di persone in cerca di lavoro, o una su cinque, dovrebbero avere un'esperienza di apprendimento recente, pari a circa 40 milioni di attività di apprendimento per questo gruppo nell'arco di cinque anni<sup>56</sup>.
- Entro il 2025, 230 milioni di adulti, pari al 70 % della popolazione adulta dell'UE, dovrebbero avere almeno le competenze digitali di base.

La nuova agenda si articola in quattro elementi portanti e 12 azioni che riassumiamo brevemente.

La prima azione riguarda il ***patto per le competenze*** che costituisce il fulcro del primo elemento portante. Le politiche e gli interventi in materia di competenze coinvolgono molti attori: ministeri, istituzioni che operano nel campo dell'istruzione, agenzie formative, il settore industriale, organismi di ricerca, parti sociali, camere di commercio e agenzie per l'impiego. Il coordinamento dei soggetti coinvolti nei diversi cluster industriali europei può consentire di accompagnare i lavoratori nel percorso di riqualificazione (reskilling) o sviluppo delle competenze (upskilling). I patti che hanno priorità per la CE si applicano nei cluster manifatturieri che sono stati particolarmente colpiti dalla crisi o che appartengono ai settori prioritari individuati dal *Green Deal* europeo. I patti ad oggi sottoscritti riguardano l'industria automobilistica, microelettronica, l'industria aerospaziale, produzione di energia rinnovabile offshore, le professioni e le tecnologie impiegate nei cantieri navali, l'industria del tessile abbigliamento, e sono consultabili alla pagina: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1534&langId=en>

Il secondo elemento portante dell'agenda per le competenze esplora operativamente il concetto di "competenze per l'occupazione". La seconda azione è orientata a ***consolidare l'analisi del fabbisogno di competenze*** promuovendo un più ampio ricorso all'analisi del fabbisogno di competenze da parte dei servizi per l'impiego pubblici e privati e sostenendo la realizzazione di strumenti di analisi dei big data allo scopo, ad es., di monitorare l'evoluzione delle richieste di lavoro.

La terza azione mira a ***promuovere le strategie nazionali in materia di competenze***. In questo ambito la Commissione incoraggerà il superamento degli stereotipi di genere e di altri stereotipi discriminatori e si concentrerà in particolare sull'importanza delle competenze trasversali e imprenditoriali, come pure delle competenze correlate alle transizioni verde e digitale, ad esempio quelle trasmesse nei percorsi di studi cosiddetti STEM (scienza, tecnologia, ingegneria e matematica).

La quarta azione riguarda una ***proposta di raccomandazione del Consiglio relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP)***, pubblicata nel mese di Novembre 2020 e di cui abbiamo trattato in precedenza.

La quinta azione riguarda l'*attuazione dell'iniziativa delle università europee e sviluppo delle competenze degli scienziati* ed è orientata a promuovere un migliore allineamento degli istituti di istruzione terziaria ai cambiamenti del contesto economico al fine di garantire che siano acquisite le competenze e l'istruzione richieste dal mercato del lavoro, specialmente quelle necessarie per la duplice transizione.

La sesta azione è orientata a sostenere le *competenze a supporto della duplice transizione*. Per la transizione verde servono investimenti nelle competenze delle persone al fine di aumentare il numero di professionisti che costruiscono e conoscono le tecnologie verdi, comprese quelle digitali, sviluppano prodotti, servizi e modelli imprenditoriali ecologici, creano soluzioni innovative basate sulla natura e contribuiscono a ridurre l'impronta ambientale delle attività. La diffusione delle tecnologie digitali in tutti i settori economici, compresi quelli non tecnologici, richiederà inoltre una forza lavoro con maggiori competenze digitali, a tutti i livelli di qualificazione e a tutte le età.

La settima azione mira ad *aumentare il numero di laureati in discipline STEM e promuovere le competenze imprenditoriali e trasversali* attraverso azioni mirate ad incentivare l'attrattività degli studi e delle carriere nei settori STEM, in particolar modo per le donne, a migliorare le capacità di insegnanti e formatori. Parallelamente l'azione opererà a supporto dello sviluppo delle competenze imprenditoriali in particolare tra le giovani imprenditrici nel campo dell'economia verde e digitale.

Con l'ottava azione - *competenze per la vita* - la Commissione, insieme agli Stati membri, lavorerà su nuove priorità per l'agenda europea per l'apprendimento degli adulti al fine di integrare il quadro rinnovato di cooperazione europea nell'istruzione e nella formazione e sostenere il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite. Mirerà a creare sistemi globali, di qualità e inclusivi per l'apprendimento degli adulti, rivolti a tutti, compresi gli anziani e in particolare coloro che più hanno bisogno di avere accesso all'apprendimento, anche attraverso l'apprendimento a distanza e online.

Il terzo elemento portante dell'agenda per le competenze riguarda gli strumenti necessari per consentire a tutti, occupati, disoccupati o inattivi, di sviluppare competenze nel corso di tutta la vita. La prima azione di questa componente è la numero nove: *iniziativa per i conti individuali di apprendimento (individual learning account)*. I conti individuali di apprendimento (ILA) possono contribuire a garantire la trasferibilità dei diritti di formazione da un posto di lavoro a un altro. L'introduzione degli ILA può facilitare alcuni miglioramenti significativi nei sistemi di orientamento e nella qualità e trasparenza delle offerte di formazione, consentendo, inoltre, di accumulare diritti di formazione su più lunghi – così da poterne usufruire durante i periodi di attività economica ridotta<sup>80</sup>. La decima azione, *un approccio europeo alle microcredenziali*, opera nella direzione di consentire ai lavoratori di sviluppare le loro competenze e riqualificarsi valorizzando adeguatamente tutte le esperienze di apprendimento. La successiva azione, *la nuova piattaforma Europass*, intende favorire il riconoscimento e la trasferibilità delle competenze ottenute e certificate in un ambiente interattivo online che ne facilita la comunicazione e che orienta proattivamente verso un'opportunità di lavoro o di apprendimento.

L'ultima azione, *migliorare il quadro che consente di sbloccare gli investimenti degli Stati membri e privati nelle competenze*, si confronta con i finanziamenti pubblici e privati che si mobiliteranno a seguito dell'iniziativa Next Generation ed evidenzia come la CE intenda vigilare al fine di massimizzare l'impatto degli investimenti sugli obiettivi delineati dalla nuova agenda per le competenze.

---

<sup>80</sup> Su questo tema si veda anche la "Proposta di Raccomandazione del Consiglio sui conti individuali di apprendimento" COM(2021) 773 final, Bruxelles, 10.12.2021.

### ***La Raccomandazione relativa a “un ponte verso il lavoro, che rafforza la garanzia per i giovani”***

La comunicazione "Sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione" (COM(2020)276) annuncia misure a breve e medio termine a sostegno dell'occupazione giovanile e misure volte a dare un nuovo impulso agli apprendistati e delinea il contributo del futuro bilancio pluriennale dell'UE 2021-2027 e di Next Generation EU per l'occupazione giovanile.

La proposta di raccomandazione del Consiglio che rafforza lo strumento Garanzia per i giovani (COM(2020)277), istituito con la raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013. La proposta aggiorna l'obiettivo principale della Garanzia, ampliando la fascia di età per includere i giovani di età compresa tra i 25 e i 29 anni, e raccomanda agli Stati membri di strutturare i loro sistemi di garanzia per i giovani in quattro fasi (mappatura, coinvolgimento, preparazione e offerta) e di organizzarli conformemente alle situazioni nazionali, regionali e locali, tenendo presente il genere e la diversità dei giovani ai quali sono destinate le misure. Inoltre, riporta una distinzione tra i NEET temporanei (spesso con un livello di istruzione più elevato, talvolta con esperienza lavorativa, magari licenziati a causa della pandemia di COVID-19 o che fanno ingresso nel mercato del lavoro durante la crisi dopo aver completato gli studi) e i NEET di lungo termine (spesso appartenenti a gruppi vulnerabili, con un basso livello di istruzione e che richiedono sforzi supplementari).

### ***3.1.3 Politiche europee di contrasto agli effetti della pandemia***

---

Come evidenziato sia nelle raccomandazioni nella COM (2020) 112 final – “Risposta economica coordinata all'emergenza COVID 19” - la crisi sanitaria scoppiata all'inizio del 2020 ha prodotto impatti negativi sui sistemi sanitari degli Stati membri, sulle imprese, sui livelli occupazionali, ecc., di dimensioni tali da determinare la necessità di risposte coordinate a livello comunitario e di natura eccezionale.

Tale consapevolezza ha portato:

- a riconoscere l'applicabilità dell'art. 107, paragrafo 3, lettera b) secondo il quale gli aiuti notificati dagli Stati membri sono compatibili con il mercato comune se destinati "a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro" (COM (2020) 1863 del 19 marzo 2020);
- all'adozione di un primo pacchetto di misure finalizzato a consentire una veloce attivazione dei fondi strutturali, l'estensione del sostegno dei fondi a interventi originariamente non programmati e una maggiore flessibilità nella modifica dei Programmi 2014/20. Il Regolamento 2020/460, adottato il 30 marzo 2020, ha infatti introdotto, tra l'altro, la possibilità di una “riprogrammazione light”, cioè la possibilità di trasferire un importo fino all'8% della dotazione di un Asse ad un altro Asse dello stesso Programma (purché l'importo da trasferire fosse al massimo pari al 4% della dotazione del PO) senza attivare le procedure previste per la revisione di un Programma. Con successiva Decisione della Commissione; ha riconosciuto l'ammissibilità delle spese sostenute per contrastare la pandemia da Covid 19 a partire dal 1° febbraio 2020 e stabilito che i prefinanziamenti non spesi e detenuti dagli Stati membri (pari a circa 8 miliardi) non venissero recuperati al bilancio dell'Unione e potessero, viceversa, essere destinati ad interventi di contrasto agli effetti socio-sanitari della pandemia.

Il 23 aprile 2020, sono stati introdotti ulteriori strumenti di flessibilità nella gestione dei fondi SIE con l'adozione del Regolamento 2020/558 (c.d. Regolamento CRII Plus) che ha previsto la possibilità di trasferimenti di risorse tra FESR, FSE e Fondo di Coesione e tra diverse categorie di regioni; ha modificato le norme del FEAD rendendo più snelle le procedure previste per la distribuzione di aiuti alimentari e l'assistenza materiale di base agli indigenti e ha sancito la possibilità di imputare tutte le spese sostenute nel periodo contabile 2020-21 (cioè gli importi di tutte le domande di pagamento inoltrate alla Commissione tra il 1° luglio 2020 e il 30 giugno 2021) alla quota di cofinanziamento comunitario anticipando, in questo modo, i tempi di utilizzo dello stesso cofinanziamento. La possibilità di imputare tutte le spese alla quota UE ha indubbiamente agevolato la capacità di spesa di molte AdG e produrrà l'effetto di accelerare la chiusura della programmazione 2014/20 a causa delle indicazioni successivamente fornite a livello nazionale in merito alle quote di cofinanziamento "liberate" dai Programmi con l'opzione 100%. Il decreto "Rilancio" (DL n. 34 del 19/05/2020, successivamente convertito con modificazioni nella L. 77/2020) ha infatti previsto che le risorse a carico del Fondo di rotazione resesi disponibili a causa dell'opzione 100% vengano trasferite a programmi complementari, vigenti o da adottare, e che sugli stessi programmi complementari confluiscono le risorse riassegnate dalla UE a seguito della certificazione di spese emergenziali anticipate dallo Stato e certificate sui Programmi regionali in attuazione di quanto previsto con l'Accordo Provenzano.

Va anche segnalato che, parallelamente all'adozione dei Regolamenti CRII e CRII Plus, la Commissione ha formulato una serie di indicazioni operative attraverso la pubblicazione di specifiche *Questions and Answers*, accessibili ad un link appositamente alimentato. L'elemento più rilevante delle stesse Q&A è costituito, ai fini della presente analisi, dal fatto che le disposizioni relative all'estensione del campo di applicabilità dei fondi di cui ai Regolamenti CRII e CRII plus andavano in ogni caso coniugate con le Priorità di investimento della programmazione 2014/20. Nel caso dei POR e dei PON cofinanziati dal FSE questo ha comportato, di fatto, l'obbligo di imputare gli interventi di contrasto alla pandemia quasi esclusivamente alle Priorità di investimento 8.v (per interventi a sostegno delle imprese o a supporto dei livelli occupazionali); 10.i (per la didattica on line) e 9.iv (spese sanitarie e, in generale, tutti gli interventi finalizzati a prevenire il contagio) e ha costretto le AdG di Programmi nei quali le stesse priorità non erano state opzionate ad avviare una procedura di verifica "ordinaria". In quest'ultima casistica rientra, come noto, il PON SPAO che ha avviato una procedura di revisione per introdurre nel programma la priorità 8.v e sostenere il Fondo Nuove Competenze, istituito presso l'ANPAL in attuazione dell'art. 88 del Decreto Rilancio e s.m.i. e del Protocollo d'Intesa fra Amministrazioni Centrali titolari di PO e Ministro per il Sud e la Coesione territoriale.

Sempre ad Aprile, è stata presentata dai Presidenti del Consiglio e della Commissione una "Tabella di marcia per la ripresa", redatta sulla base delle conclusioni del Consiglio del 26 marzo, che ha portato all'adozione, a fine anno, del regolamento 2020/2221 che stabilisce le regole di gestione delle risorse aggiuntive erogate al fine di favorire la ripresa dei territori europei, promuovere il superamento degli effetti della crisi sanitaria e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia («REACT-EU»). L'importo delle risorse aggiuntive a carico dei fondi strutturali per le annualità 2021 e 2022 è pari a 47,5 miliardi di euro che sono stati ripartiti tra gli Stati membri maggiormente colpiti dalla pandemia con successivi atti di esecuzione della Commissione europea.

Sulla base di quanto previsto dal regolamento REACT-EU, la distribuzione tra programmi delle risorse aggiuntive assegnate agli Stati membri viene decisa a livello nazionale. L'Italia, alla quale è stata assegnata una dotazione aggiuntiva complessiva di 13,5 miliardi di euro, ha presentato la propria proposta

di riprogrammazione dei Programmi 2014/20 lo scorso mese di aprile. La riprogrammazione proposta e accettata dalla Commissione il 4 ottobre scorso prevede un incremento della dotazione:

- del PON Governance (1,2 miliardi, da destinare alla copertura delle spese per il personale sanitario impiegato nel contrasto della pandemia e all'acquisto di vaccini);
- del PON Ricerca (1,1 miliardi di euro, da destinare alla realizzazione di contratti di formazione per i medici specializzandi; al sostegno alle famiglie per il pagamento delle tasse universitarie e l'erogazione di borse di studio a studenti meritevoli e in condizioni di difficoltà economica; l'erogazione di borse di dottorato su tematiche collegate all'innovazione e all'economia green);
- del PON Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione (4,5 miliardi di euro, da destinare a bonus assunzioni per i giovani e le donne, al Fondo nuove competenze e altre politiche attive del lavoro e a misure finalizzate a ridurre il costo del lavoro al sud);
- del PON Inclusione (291 milioni di euro per il sostegno alle persone in condizioni di povertà e deprivazione);
- del PON Metro (quasi 1,1 miliardi di euro per misure finalizzate a rafforzare l'inclusione sociale e lavorativa, nonché la transizione verde e digitale nelle città metropolitane);
- del PON Scuola (poco più di 1 miliardo di euro per il cablaggio degli edifici scolastici; la digitalizzazione della didattica e la realizzazione di laboratori);
- del PON Imprese e competitività (1,6 miliardi per la digitalizzazione delle imprese; interventi per la sostenibilità dei processi produttivi e l'economia circolare; il finanziamento del Fondo Nazionale "Green Venture Capital" e del Fondo garanzia per le PMI; l'efficientamento energetico degli edifici pubblici e le smart grid)
- del PON Infrastrutture e Reti (322 milioni di euro da destinare alla realizzazione di interventi per la riduzione delle perdite della rete di distribuzione idrica nel Mezzogiorno).

### 3.2 Il quadro strategico nazionale

---

Allo scopo di mitigare l'impatto economico e sociale della pandemia e favorire la ripresa dell'economia europea l'UE ha varato uno strumento finanziario senza precedenti, sia per dimensione finanziaria che per la numerosità degli strumenti messi in campo. Le riforme e gli investimenti finanziati con questo strumento sono stati poi adottati dai Paesi membri nell'ambito dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

#### ***Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)***

Il 13 luglio 2021 il PNRR dell'Italia è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio, che ha recepito la proposta della Commissione europea. Il PNRR si sviluppa intorno a **tre assi strategici**: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale. La sua articolazione operativa prevede **sedici componenti** raggruppate in **sei missioni**. Ciascuna componente riflette sia le **riforme** previste sia le priorità di investimento che insistono in un determinato settore o ambito di intervento.

Il quadro strategico si completa con altri tipi di riforme di carattere trasversale, e che integrano quelle settoriali (contenute all'interno di ciascuna missione). Si tratta delle *riforme orizzontali*, o di contesto, che introducono innovazioni strutturali nell'ordinamento e sono idonee a migliorare l'equità, l'efficienza e la

competitività; *riforme abilitanti*, o funzionali a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano le attività economiche e la qualità dei servizi erogati.

Una ulteriore articolazione di natura strategica è quella che riguarda le **priorità trasversali**, che riguardano gli ambiti più critici della cittadinanza e del diritto al lavoro nel nostro paese: pari opportunità generazionali, di genere e territoriali. Le riforme e le missioni – come si legge nel testo del PNRR<sup>81</sup> – “sono valutate sulla base dell’impatto che avranno nel recupero del potenziale dei giovani, delle donne e dei territori, e nelle opportunità fornite a tutti, senza alcuna discriminazione. Questa attenzione trasversale, articolata puntualmente in tutte le missioni del PNRR, corrisponde anche alle raccomandazioni specifiche della Commissione Europea sull’Italia del 2019 e del 2020.”

La **Missione 5** “Inclusione e coesione” promuove azioni che incidono potenzialmente sulle tre priorità orizzontali. Il divario di genere nel mercato del lavoro viene contrastato con l’investimento in infrastrutture sociali e la progressiva attivazione di servizi che favoriscono l’occupazione e l’imprenditorialità femminile. Gli interventi sulle politiche attive del lavoro e sulla formazione individuano quale *target* primario quello delle nuove generazioni contribuendo, assieme al potenziamento del servizio civile universale, alla riduzione del numero dei NEET. Il forte investimento nel potenziamento dei servizi e delle politiche attive del lavoro nelle regioni del Sud intende aumentare l’attrattività di questi territori, aumentando le opportunità di lavoro per i cittadini.

Nella fase di riassetto del mercato del lavoro conseguente alla crisi economica e occupazionale provocata dalla pandemia, le politiche attive del lavoro saranno fondamentali per accompagnare le transizioni occupazionali, riducendo i costi sociali delle ristrutturazioni. La **prima componente** della Missione 5 (M5C1) “Politiche per il lavoro”, mira proprio ad accompagnare la trasformazione del mercato del lavoro con strumenti che facilitino le transizioni occupazionali, introducono miglioramenti nell’occupabilità dei lavoratori, rafforzano le capacità e le tutele dei lavoratori attraverso la formazione.

L’obiettivo strategico di questa componente è articolato come segue:

- Aumentare il tasso di occupazione, facilitando le transizioni lavorative e dotando le persone di formazione adeguata
- Ridurre il mismatch di competenze
- Aumentare quantità e qualità dei programmi di formazione dei disoccupati e dei giovani, in un contesto di investimento anche sulla formazione continua degli occupati

La prima componente si muove in queste direzioni e promuove un insieme di riforme e di investimenti coerenti con il quadro strategico che è emerso nell’attività recente delle istituzioni comunitarie che abbiamo ripercorso nel paragrafo precedente. Le azioni più rilevanti sono brevemente riassunte di seguito:

- ✓ Il Programma Nazionale per la Garanzia Occupabilità dei Lavoratori (GOL), adottato d’intesa con le Regioni, configura un sistema di presa in carico unico dei disoccupati e delle persone in transizione occupazionale, tramite il quale si ridefiniscono gli strumenti esistenti con politiche attive che, a partire dalla profilazione della persona, permettano la costruzione di percorsi personalizzati di riqualificazione delle competenze e di accompagnamento al lavoro.
- ✓ Il Piano Nazionale Nuove Competenze, promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali in collaborazione con l’ANPAL e d’intesa con le Regioni, ha l’obiettivo di riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema

---

<sup>81</sup> <https://italiadomani.gov.it/it/home.html>

della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di *upskilling* e *reskilling* in favore dei beneficiari di strumenti di sostegno, (NASPI e DIS-COLL), dei beneficiari del reddito di cittadinanza e dei lavoratori che godono di strumenti straordinari o in deroga di integrazione salariale (CIGS, cassa per cessazione attività, trattamenti in deroga nelle aree di crisi complessa). Il Piano integrerà anche altre iniziative, riguardanti le misure in favore dei giovani – quale il rafforzamento del *sistema duale* – e dei NEET, oltre che le azioni per le competenze degli adulti, a partire dalle persone con competenze molto basse.

- ✓ Per i lavoratori occupati è previsto, a valere sulle risorse di REACT-EU, il Fondo Nuove Competenze al fine di permettere alle aziende di rimodulare l'orario di lavoro e di favorire attività di formazione sulla base di specifici accordi collettivi con le organizzazioni sindacali.
- ✓ Si rafforzano i Centri per l'impiego, proseguendo un percorso avviato con risorse nazionali, finalizzato a rinnovare la rete nazionale dei servizi per il lavoro, migliorare l'integrazione dei sistemi informativi regionali con il sistema nazionale, aumentare la prossimità ai cittadini, anche sfruttando le nuove tecnologie, favorire l'integrazione con il sistema di istruzione e formazione anche attraverso la rete degli operatori privati
- ✓ Il Piano d'azione nazionale volto a rafforzare la lotta al lavoro sommerso nei diversi settori dell'economia, comprende una serie di azioni e un sistema di governance che recentemente ha già portato all'adozione del "Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022)".

### ***Il sistema nazionale di certificazione delle competenze***

Con il Decreto del 5 Gennaio 2021 del MLPS di concerto con il MIUR, il MPA e MEF sono state adottate le linee guida per l'interoperabilità degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze. Le Linee guida rappresentano il provvedimento che rende operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze così come istituito con il decreto legislativo n. 13 del 16 Gennaio 2013. Esse raccolgono e sistematizzano una serie di disposizioni operative prioritariamente finalizzate alla:

- identificazione degli indicatori, delle soglie e delle modalità di controllo, valutazione e accertamento degli standard minimi, anche ai fini dei livelli essenziali delle prestazioni e della garanzia dei servizi;
- definizione dei criteri per l'implementazione del Repertorio nazionale dei titoli di istruzione e formazione e delle qualificazioni professionali di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, anche nella prospettiva del sistema europeo dei crediti per l'istruzione e la formazione professionale, e per l'aggiornamento periodico, da effettuarsi almeno ogni tre anni;
- progressiva realizzazione e raccordo funzionale della dorsale informativa unica di cui all'articolo 4, comma 51, della legge 28 giugno 2012, n. 92.

Con questo atto si interviene in un ambito di policy (il diritto alla certificazione delle competenze) che è rimasto per lungo tempo incompleto; in questa prospettiva le linee guida rappresentano un tassello importante per rendere operativo il sistema nazionale di certificazione delle competenze.

La messa a regime dei servizi IVC (Individuazione, Validazione Competenze), negli ordinamenti e nelle politiche, rappresenta uno strumento essenziale per l'innalzamento dei livelli di qualificazione e occupabilità degli individui, per la competitività e produttività delle imprese e delle professioni e per

l'ammodernamento e l'efficacia dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro. I servizi IVC (Individuazione, Validazione Competenze) sostengono l'innovazione dei sistemi educativi e formativi, favorendo la personalizzazione degli apprendimenti al fine di ridurre l'insuccesso e la dispersione e facilitando le transizioni dallo studio al lavoro.

## 4 La strategia del PON SPAO 2014-2020

---

### 4.1 La logica di intervento: obiettivi e azioni

---

In Italia, la programmazione FSE 2014/20 è stata impostata perseguendo l'obiettivo di far fronte agli effetti occupazionali della fase recessiva iniziata nel 2008 e sostenere il percorso di ripresa agendo per il superamento delle criticità dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro, attraverso una strategia integrata e unitaria, fondata sul coinvolgimento sia del livello centrale che di quello regionale. Nell'ambito di questa strategia, al PON SPAO, compete l'attuazione di azioni rivolte alle persone e di azioni di sistema e sperimentali, funzionali all'individuazione di standard di qualità e modelli di intervento da implementare a livello regionale al fine di garantire un approccio organico ai servizi, innovare e rendere più efficiente l'architettura nazionale delle politiche attive e sostenere l'attuazione delle riforme strutturali delineate nel PNR, negli ambiti di intervento pertinenti della programmazione FSE. Attraverso l'attuazione di tali interventi il Programma mira ad *aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, anche promuovendo l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano*, più specificamente le finalità perseguite sono le seguenti:

- i. *combattere la disoccupazione giovanile attraverso l'integrazione dei giovani nel mercato del lavoro, anche sostenendo la transizione tra istruzione e occupazione;*
- ii. *integrare i più vulnerabili (donne, lavoratori anziani, immigrati e persone a rischio d'esclusione sociale e povertà) nel mercato del lavoro;*
- iii. *migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione, accompagnando l'aumento degli investimenti privati in R&S e innovazione con lo sviluppo del capitale umano;*
- iv. *promuovere la mobilità dei lavoratori;*
- v. *contribuire ad ammodernare e rafforzare le istituzioni del mercato del lavoro, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, pubblici e privati;*
- vi. *combattere il lavoro sommerso.*

La strategia del Programma si iscrive nel quadro di indirizzo definito dalla Decisione del Consiglio Europeo del 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (2010/707/UE), e nel perseguire i target fissati dalla Strategia Europa 2020 (COM(2010) 2020 del 3/3/2010) relativamente al tasso di occupazione, ai livelli di istruzione della popolazione e all'inclusione sociale, recepisce le Raccomandazioni del Consiglio dell'UE dell'8 luglio 2014 che hanno sottolineato gli elementi di criticità del mercato del lavoro e del sistema di istruzione e formazione in Italia.

Tra le principali sfide e criticità, comuni a tutto il territorio nazionale, le seguenti sono state assunte come prioritarie:

- le difficoltà di ingresso sul mercato del lavoro che interessano in modo particolare specifiche fasce di popolazione: giovani, donne e immigrati;
- i bassi rendimenti del capitale umano,
- il rafforzamento del legame con le politiche industriali,
- basso livello di investimenti in ricerca e sviluppo, associato alla scarsa domanda di competenze da parte delle imprese,
- l'attivazione di strumenti di sostegno al reddito nella gestione di crisi pluri-localizzate,

- la implementazione di modelli previsionali di anticipazione dei cambiamenti strutturali dell'economia e del mercato del lavoro.

Le direttrici di intervento sono state individuate considerando, in primo luogo, le difficoltà esistenti sul fronte dell'accesso al mercato del lavoro, ancor più accentuate dai divari esistenti tra regioni più sviluppate, in transizione e meno sviluppate. Il ruolo assegnato al PON SPAO si caratterizza per una forte dimensione di sistema, focalizzando l'intervento sui nodi strutturali delle politiche nazionali per il lavoro, la formazione e l'istruzione, nonché per la logica di accompagnamento e di complementarietà rispetto agli interventi attuati dai Programmi operativi regionali e dagli altri PON FSE. Nell'ambito degli OT 8, 10 e 11 concorre, in integrazione con il PON IOG, all'attuazione del Piano Garanzia Giovani. Al PON SPAO spetta, in particolare, l'attuazione di interventi di rafforzamento dei sistemi preposti al governo e all'offerta di servizi in materia di occupazione, istruzione e formazione, il cui funzionamento costituisce la preconditione per l'operatività del PON IOG. È sempre in questa logica che il PON SPAO concorre, in modo complementare al PON IOG, a massimizzare la capacità di copertura della popolazione giovanile, attraverso l'attuazione di interventi diretti, rivolti ai segmenti di target esclusi (giovani non iscritti alle liste dei servizi pubblici per l'impiego, o da giovani di età compresa tra 29 e 35 anni). Altro apporto rilevante, attiene il presidio dell'azione di mainstreaming delle innovazioni nelle modalità di intervento introdotte dal PON Iniziativa Occupazione Giovani.

Nell'attuale fase di contrasto alla crisi occupazionale determinata dalla pandemia e alla luce delle riforme e delle misure previste dal PNRR in materia di politiche per il lavoro e per l'apprendimento permanente (tra tutte: l'adozione del Programma GOL e del Piano Nazionale Nuove Competenze), le funzione di supporto ai sistemi assolta dal PON assume ancor più rilievo, imponendo un'accelerazione agli interventi rivolti allo sviluppo dei servizi per il lavoro, e al sostegno all'operatività delle reti territoriali dei servizi per l'apprendimento permanente, che svolgono un ruolo fondamentale per dare efficace attuazione alle recenti riforme, garantendo ad ogni cittadino in modo integrato servizi per l'orientamento, la presa in carico e la profilazione, un'offerta formativa e di lavoro, la certificazione e la validazione delle competenze, a partire dalle diverse priorità territoriali connesse ai piani di sviluppo locale e alla promozione della partecipazione dei soggetti più deboli.

In questa prospettiva rivestono particolare rilievo gli interventi finalizzati al completamento del Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro (previsto dall'art. 13 del D.lgs. 150/2015) e del Fascicolo Elettronico del Lavoratore (art. 14). Il primo rappresenta uno strumento strategico per il rafforzamento delle politiche attive lungo gli assi della personalizzazione degli interventi e della valutazione degli stessi in termini di esiti e di impatto sui destinatari. La sfida è mettere a regime un sistema che, a partire dall'interoperabilità dei micro dati provenienti dai vari sistemi informativi delle amministrazioni centrali e territoriali (Schede Anagrafico Professionali, Dichiarazioni di Disponibilità al lavoro, Comunicazioni Obbligatorie, NASpI, Anagrafi regionali della Formazione, Anagrafe Nazionale degli Studenti, banche dati INPS su lavoro autonomo e gestione separata) realizzi funzioni di monitoraggio e di valutazione in grado di orientare policy, programmazione e interventi e, quindi, di sostenere la governance multi-livello alla base di un funzionamento efficace delle politiche attive. Il Fascicolo Elettronico del Lavoratore, alimentato sulla base dei dati contenuti nel Sistema Informativo Unitario, rappresenta invece uno strumento indispensabile per erogare misure e interventi personalizzati di *up-skilling* e *re-skilling* e di inserimento/reinserimento lavorativo, nonché per garantire l'esigibilità da parte di ogni cittadino del diritto alla validazione e certificazione delle

competenze acquisite in ogni ambiente di apprendimento, formale, informale e non formale sancito dal D.Lgs. del 16 gennaio 2013, n. 13 che fa seguito alla Raccomandazione del Consiglio Europeo del 20 dicembre 2012 sulla convalida dell'apprendimento non formale e informale (2012/C 398/01).

Un ulteriore ambito di intervento prioritario, anch'esso destinato a svolgere un ruolo cardine nel quadro di riforma delle politiche attive promosso dal PNRR, è individuato nel sostegno alle transizioni scuola-formazione-lavoro, che costituiscono uno snodo centrale per le politiche finalizzate a contrastare l'aumento dei giovani NEET, la dispersione scolastica e i tassi di disoccupazione giovanile. In quest'ottica si iscrivono gli interventi del PON tesi allo sviluppo del modello duale, e al rafforzamento delle condizioni di territorio (integrazione tra sistemi di istruzione, formazione, lavoro, imprese) necessarie alla definizione di interventi efficaci di contrasto alla dispersione, e più in generale ad innalzare l'aderenza dei profili in uscita dai percorsi, ai fabbisogni di competenze espressi dai sistemi produttivi.

Le analisi di condotte nel presente rapporto prendono a riferimento l'architettura del Programma risultante dalle modifiche approvate dalla Commissione nel mese di dicembre 2020.

Dal momento dell'avvio, il Programma è stato interessato da sei revisioni, di cui le prime cinque sono state rispettivamente determinate:

- dalla scelta di cofinanziare con le risorse del PON SPAO il contributo FSE mancante per il rifinanziamento del PON IOG (C(2017)8929 del 18/12/2017);
- dalla necessità di modificare alcuni indicatori fissati nei Performance framework del Programma per il 2018 (C(2018)9099 del 19/12/2018 e C(2019)4309 del 6/6/2019);
- dalla scelta di riallocare sull'Asse 2 - Istruzione e Formazione la riserva di efficacia dell'Asse 3 Cooperazione transnazionale e di trasferire verso il PON SPAO la riserva di efficacia di due assi del PON Scuola (Asse 1 "Istruzione e formazione" e Asse 3 "Capacità istituzionale e amministrativa"), nonché dalla necessità di riequilibrare il piano finanziario per rafforzare la dotazione destinata agli incentivi occupazionali, alle azioni di sistema nel campo dell'Istruzione e formazione e alla realizzazione di interventi volti a rafforzare il livello di integrazione dei sistemi informativi per le PAL; (C(2020)2384 del 14/4/2020).

L'ultima revisione (approvata con decisione C(2020)9323 del 15.12.2020) è connessa alla necessità di far fronte agli effetti determinati dalla pandemia da COVID-19, evento che ha determinato profondi cambiamenti tanto nel contesto socioeconomico - aggravando un quadro che già prima della crisi presentava significative criticità - quanto sul piano degli indirizzi strategici e degli strumenti di intervento attivati al livello europeo e nazionale per contrastare l'impatto della pandemia e sostenere la resilienza, la convergenza e la crescita a lungo termine delle economie dell'UE. In questo quadro si colloca la scelta di sostenere il mantenimento dei livelli occupazionali e la riqualificazione dei lavoratori delle imprese, introducendo nell'Asse 1 una nuova priorità di investimento (8.v "L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti"), dedicata all'attuazione del *Fondo Nuove Competenze* (istituito presso l'ANPAL in attuazione dell'art. 88 del D.L. n. 34/2020 e in attuazione al Protocollo d'Intesa fra Amministrazioni Centrali titolari di PO e Ministro per il Sud e la Coesione territoriale) e trasferendo su tale priorità le quote di riserva di efficacia del PON SCUOLA, acquisite con la precedente riprogrammazione e non ancora impegnate. A risorse totali invariate, è stata operata una rimodulazione delle dotazioni di assi e priorità per far confluire risorse verso la nuova priorità. Contestualmente è stata apportata una revisione dei target al 2023 degli indicatori del Quadro di riferimento dell'efficacia, nonché

del set degli indicatori delle priorità esistenti. Alla priorità 8.v, sono stati associati nuovi indicatori (indicatori “COVID”), di seguito richiamati:

- indicatori di risultato comuni e specifici di programma: *SVR1 - Imprese ancora attive che nei 6 mesi successivi al termine dell'intervento non hanno fatto ricorso a strumenti di cassa integrazione; CVR1 - Partecipanti che mantengono il loro lavoro 6 mesi dopo il supporto;*
- indicatori di output comuni e specifici di programma: *CV31 - Partecipanti supportati per combattere la pandemia COVID-19; CV33 - Entità supportate nella lotta contro la pandemia COVID-19*

Il PON SPAO, nella versione approvata con decisione C(2020)9323 del 15.12.2020, presenta una dotazione complessiva di risorse pari a € 1.806.087.163,00. La strategia di investimento del Programma risulta articolata come illustrato nella tabella che segue.

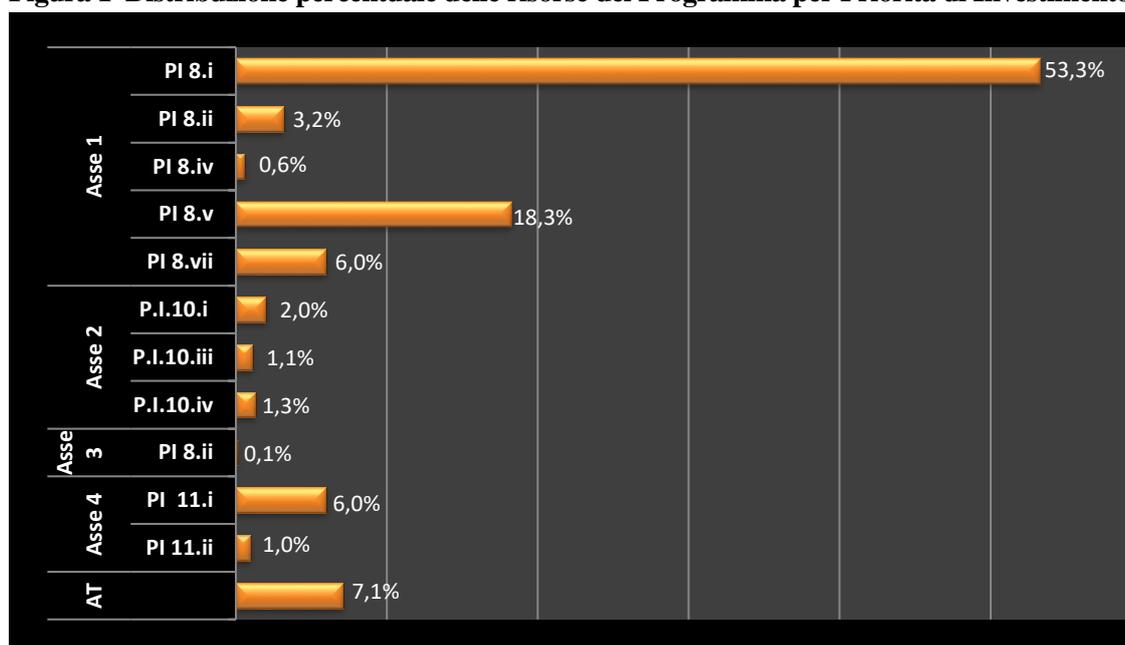
**Tabella 1 - Articolazione del PON SPAO 2014-2020 – versione approvata con C(2020)9323 del 15.12.2020**

| Asse   | Priorità di investimento  | Dotazione (€)           | %             |
|--|---|-------------------------|---------------|
| Asse 1<br>Occupazione                            | 8.i L'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive (...)  | 1.469.616.026,00        | 81,4%         |
|  | 8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (...)  |                         |               |
|  | 8.iv L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori (...)  |                         |               |
|  | 8.v-L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento   |                         |               |
|  | 8.vii Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro (...)  |                         |               |
| Asse 2<br>Istruzione e<br>Formazione             | 10.i Ridurre e prevenire l'abbandono scolastico precoce (...)   | 80.333.604,00           | 4,4%          |
|  | 10.iii Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento permanente (...)   |                         |               |
|  | 10.iv Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro, favorendo il passaggio dall'istruzione al mondo del lavoro (...) |                         |               |
| Asse 3<br>Cooperazione<br>transnazionale         | 8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (...)  | 1.494.272,00            | 0,1%          |
| Asse 4<br>Capacità<br>istituzionale e<br>sociale | 11.i Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni (...)   | 126.500.525,00          | 7,0%          |
|  | 11.ii Sviluppare le capacità di tutte le parti interessate  |                         |               |
| Assistenza<br>tecnica                            |   | 128.142.736,00          | 7,1%          |
| <b>TOTALE</b>                                    |   | <b>1.806.087.163,00</b> | <b>100,0%</b> |

Il piano finanziario seppure diverso da quello previsto nell'impianto originario, mantiene inalterata la prevalente concentrazione di risorse sull'Asse 1 (81,4% della dotazione totale).

Come è possibile osservare nel grafico successivo, oltre la metà delle risorse del PON è stata indirizzata al contrasto della disoccupazione di lunga durata e al sostegno all'inserimento lavorativo delle fasce di popolazione più vulnerabili (PI 8.i). Al secondo posto per peso finanziario (pari al 18,3%) si colloca la PI 8.v, attivata per attenuare gli impatti sociali ed economici delle ristrutturazioni e dei cambiamenti indotti dalla pandemia; dopo l'Asse Assistenza tecnica che assorbe il 7% delle risorse, altre quote significative (rispettivamente pari al 6%) sono allocate in corrispondenza di due PI prettamente di sistema, la 11.i a sostegno della qualificazione dei processi di governance e gestione e la 8.vii dedicata al rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro.

**Figura 1 Distribuzione percentuale delle risorse del Programma per Priorità di Investimento**



Di seguito si procede ad una analisi della logica di intervento che ha caratterizzato l'impianto strategico e attuativo di ciascun asse del Programma.

### **ASSE 1 - OCCUPAZIONE**

L'Asse 1, dedicato al perseguimento dell'Obiettivo Tematico 8 - *Promuovere un'occupazione sostenibile e di qualità e sostenere la mobilità dei lavoratori* - presenta la quota più rilevante di risorse, 1.469.616.026 euro, pari all'81,4% del totale. Il 92,2% della dotazione dell'asse è destinato alle regioni meno sviluppate, congruentemente con la necessità di strutturare un quadro di interventi che tenga conto dei rilevanti differenziali di competitività e occupazione che caratterizzano il Mezzogiorno rispetto alle aree del centro nord del Paese, divari accresciutisi nel corso della lunga fase recessiva e suscettibili di ampliarsi ulteriormente, a seguito delle misure di contenimento attivate per contrastare la pandemia.

L'intervento dell'asse si sostanzia in azioni di sistema e azioni sperimentali, tese a rendere più efficienti ed omogenei su tutto il territorio nazionale, i servizi a supporto degli individui nella loro relazione con il mercato del lavoro, e a rafforzare l'efficacia delle misure offerte anche attraverso lo sviluppo e il

trasferimento di buone pratiche e modelli di intervento. L'Asse prevede, inoltre, la realizzazione di azioni dirette che devono configurarsi quali interventi complementari ai PO FSE regionali e agli altri PO nazionali, nella prospettiva di ampliare la platea di destinatari o incrementare il grado di copertura di specifiche misure.

È il caso ad esempio del progetto SELFIEmployment, il Fondo Rotativo Nazionale, finalizzato a sostenere iniziative di autoimpiego ed autoimprenditorialità tramite la concessione di prestiti a tasso zero e senza garanzie per importi fino a 50mila euro, da rimborsare in sette anni. L'intervento è parte integrante di un quadro più ampio di misure di politica attiva attivate dall'Asse per fronteggiare la crisi occupazionale e mira ad agevolare l'accesso al credito ordinario da parte delle categorie di soggetti svantaggiati, come i giovani Neet, i disoccupati di lunga durata, le donne inattive. Alla copertura di queste diverse tipologie di target concorrono in modo integrato, a valere sulle priorità di investimento pertinenti, i PON SPAO e IOG e i PO regionali.

La dimensione dell'integrazione viene declinata all'interno dell'Asse anche sul piano del raccordo tra politiche industriali e politiche del lavoro, per garantire risposte efficaci nell'accompagnare i processi di ristrutturazione e le traiettorie di sviluppo e innovazione dei sistemi produttivi territoriali. In questa prospettiva assumono un ruolo centrale tanto gli interventi tesi a rafforzare la capacità di analisi e anticipazione dei fabbisogni connessi ai cambiamenti nella struttura dell'economia e del mercato del lavoro, quanto le iniziative volte alla creazione e consolidamento di reti di cooperazione tra gli attori rilevanti per i processi di sviluppo (sistema dell'impresa, servizi per il lavoro, istruzione e formazione) nella definizione di interventi in grado di assicurare alle persone e alle imprese gli strumenti e le competenze necessari a gestire le transizioni.

Per il perseguimento dell'OT 8, l'Amministrazione nazionale ha selezionato cinque priorità di investimento e sei obiettivi specifici. L'obiettivo 8.5 interviene a sostegno di un target di disoccupati ampio e diversificato, riservando particolare attenzione alle persone con profili di occupabilità più deboli. Gli altri obiettivi specifici presiedono all'attuazione di politiche rivolte alle fasce di popolazione che nel corso della fase recessiva hanno risentito più di altre in termini di accesso e qualità della permanenza nell'occupazione: donne (OS 8.2) giovani (OS 8.1), immigrati (OS 8.4). L'obiettivo 8.6, introdotto nel 2020, è rivolto a imprese e lavoratori ed è deputato all'attuazione delle misure di sostegno attivate nel quadro di intervento connesso all'emergenza epidemiologica. Il perseguimento dell'obiettivo specifico 8.8 è strumentale ad una efficace realizzazione delle politiche promosse dagli altri obiettivi, focalizzando l'intervento sullo sviluppo dei servizi per il lavoro, in particolare lungo le direttrici della personalizzazione dei modelli di intervento, dell'integrazione delle misure, e del potenziamento dell'azione di matching tra domanda e offerta di lavoro svolta dagli SPI.

#### Asse 1 - Occupazione - Priorità di investimento e Obiettivi specifici

| Priorità di investimento  | Obiettivo specifico  |
|---|--|
| <b>8.i L'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive (...)</b> | 8.4–Accrescere l'occupazione degli immigrati<br>8.5–Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata |
| <b>8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (...)</b>         | 8.1–Aumentare l'occupazione dei giovani in coerenza con la raccomandazione europea sulla youth guarantee   |

| Priorità di investimento   | Obiettivo specifico  |
|--|--|
| <b>8.iv L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori (...)</b>                      | 8.2–Aumentare l'occupazione femminile  |
| <b>8.v-L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento</b> | 8.6-Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi |
| <b>8.vii Modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro (...)</b>                | 8.8-Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi per il lavoro  |

- ✓ Il sostegno all'inserimento lavorativo dei disoccupati di lunga durata e delle fasce più esposte ai rischi di inattività e disoccupazione costituisce per il Programma un ambito di policy centrale. La priorità di investimento ad esso dedicata, la **8.i**, concentra da sola il 53,3% della dotazione complessiva del PON.
- Circa il 94% dei finanziamenti approvati a valere su questa PI alla scadenza del 15/06/2021<sup>82</sup> è da ascrivere alle politiche di incentivazione a forme stabili di occupazione, attivate a partire dal 2017 nella prospettiva di agganciare la fase di ripresa, stimolando la domanda di lavoro nelle regioni meno sviluppate e in transizione (Incentivo Occupazione Mezzogiorno, Incentivo Occupazione SUD, Incentivo Occupazione Sviluppo Sud). Nel 2020 con l'avvio dell'incentivo "Io Lavoro" la misura è stata estesa anche alle regioni più sviluppate.
- Lo sviluppo dei livelli di occupazione è stato sostenuto anche attraverso iniziative integrate di promozione e supporto all'accesso alle misure per l'autoimprenditorialità afferenti al progetto Fondo rotativo SELFIEmployment .
- Nella PI 8.i hanno trovato spazio anche interventi di politica attiva rivolti a lavoratori coinvolti in crisi plurilocalizzate, crisi complesse, o di grandi aziende, come pure interventi attivati in accompagnamento ai processi di trasformazione e sviluppo di aziende e settori.
- Tra le azioni di sistema, una particolare attenzione è stata riservata allo sviluppo e consolidamento degli strumenti conoscitivi a sostegno all'attività di programmazione, tra cui rientrano: le indagini Excelsior sui fabbisogni formativi e professionali delle imprese, gli studi previsionali di anticipazione dei cambiamenti strutturali dell'economia e del mercato del lavoro, le valutazioni sugli effetti delle politiche e delle riforme, ecc.
- ✓ La **PI 8.ii**, con una dotazione pari al 3,2% delle risorse del PON, sostiene l'integrazione nel mercato del lavoro dei giovani, concorrendo in modo complementare al PON IOG all'attuazione di Garanzia Giovani. Tale apporto si sostanzia sia nella realizzazione di azioni di sistema, sia in interventi rivolti ai segmenti di target esclusi dal PON IOG. La logica di intervento assegna alle azioni di sistema promosse da questa PI una funzione di accompagnamento ai cambiamenti strutturali impressi al sistema dei servizi per il lavoro dall'attuazione di Garanzia Giovani: sul piano dell'integrazione tra pubblico e privato, sotto il profilo del rafforzamento dell'approccio preventivo e dell'innalzamento della pertinenza, personalizzazione e integrazione delle misure offerte. In questo quadro un importante ambito di sinergia tra i due PON concerne il sostegno da parte del PON SPao alla valorizzazione e al mainstreaming di sistema delle pratiche e delle esperienze di eccellenza sperimentate nei territori dal PON IOG.

<sup>82</sup> Fonte: SigmaSpao Report "Spese Dichiarate Rendicontate Certificate Per Progetto", indicatore utilizzato: "Importo progetto".

I risultati che si intendono raggiungere attraverso gli interventi promossi riguardano la riduzione della quota di Neet, l'aumento del tasso di occupazione, il rafforzamento dell'imprenditorialità, l'accesso ad opportunità formative e più in generale ai servizi di Garanzia Giovani.

Al contempo la PI mira al consolidamento del sistema di monitoraggio e valutazione, nonché della produzione informativa negli ambiti di specifico di interesse per l'occupabilità giovanile. Dal momento dell'avvio, la PI, a seguito delle diverse riprogrammazioni, ha visto ridurre la concentrazione di risorse passando da una quota di oltre il 55% (inizialmente definita prospettando la necessità di assicurare continuità temporale agli interventi del PON IOG anche successivamente alla chiusura di Garanzia Giovani), al 18,7% nel 2017 (quando in connessione con il rifinanziamento del PON IOG si è disposto di spostare la concentrazione degli interventi dai giovani alle persone in cerca di lavoro, inattivi e disoccupati di lunga durata) per arrivare al 3,3% con l'ultima riprogrammazione del 2020, finalizzata all'attivazione di interventi di contrasto all'emergenza COVID.

Dando uno sguardo alla programmazione attuativa, emerge che oltre il 65% degli importi progetto approvati dalla PI 8.ii risulta concentrato sul sostegno all'operatività dello strumento di incentivazione all'autoimpiego e all'imprenditorialità SELFIEmployment. Rientrano in questo ambito anche i servizi di tutoraggio e assistenza tecnica alle fasi di avvio delle iniziative imprenditoriali e le misure di supporto per agevolare l'accesso al Fondo; va inoltre rilevato come peraltro queste misure abbiano assunto ancor più rilevanza nella fase di emergenza sanitaria, consentendo di sopperire, anche attraverso il rafforzamento degli strumenti digitali e di formazione a distanza, alle limitazioni conseguenti alla crisi Covid19.

Ampio spazio è stato inoltre riservato alla sperimentazione di un'azione integrata tra politiche per lo sviluppo delle imprese, politiche per il lavoro e politiche per la formazione, promossa tra il 2015 e il 2018 nell'ambito del progetto BOTTEGHE – SPA, rivolto ad un target di 1.800 giovani tra 15 e 35 anni. Il progetto (che ha inciso per circa il 20% sul totale importi di progetto della PI) ha previsto l'attuazione di una linea di sistema, volta allo sviluppo di modelli per la messa in chiaro delle competenze acquisite dai partecipanti, e alla costruzione di una rete di attori del mercato del lavoro deputata al raccordo tra politiche per lo sviluppo, per il lavoro e per la formazione; e una di linea di sperimentazione operativa, tramite la quale sono state attivate 181 Botteghe di Mestiere e dell'Innovazione (costituite da aziende integrate tra loro secondo una logica di filiera oppure di settore), presso le quali sono stati attivati 1.784 percorsi di tirocinio.

Infine, particolare attenzione è stata riservata all'attuazione di azioni rivolte allo sviluppo degli strumenti conoscitivi a sostegno all'attività di programmazione (il costo delle attività di analisi, monitoraggio e valutazione, si attesta nel complesso a circa il 9% del totale importi dei progetti sostenuti dalla PI). Tali attività sono state declinate su tematiche e policy di specifica rilevanza per l'occupazione giovanile, secondo una logica funzionale a migliorare l'allineamento tra le competenze in uscita dai percorsi e la domanda proveniente dalle imprese.

- ✓ La **PI 8.iv** concentra lo 0,6% delle risorse del Programma ed è deputata al sostegno dell'obiettivo specifico relativo all'innalzamento dell'occupazione femminile. Coerentemente con un approccio multidimensionale alle politiche per la parità di genere, i risultati attesi che si intendono raggiungere attraverso gli interventi previsti dalla PI concernono diversi aspetti della partecipazione femminile al mercato del lavoro: la riduzione del tasso di inattività, l'aumento del tasso di occupazione, la riduzione della quota di donne che lasciano il lavoro a seguito della maternità, la diminuzione dei divari salariali e di carriera, la riduzione del part-time involontario, l'aumento dell'imprenditorialità.

Tra gli interventi previsti sono comprese: misure di politica attiva prioritariamente riferite ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita, sostegni alla creazione di impresa e di lavoro autonomo, misure per lo sviluppo di servizi e dell'innovazione organizzativa a supporto del work-life balance, studi e valutazioni, azioni per lo sviluppo di modelli di intervento specificamente rivolti al sostegno dell'inserimento e la permanenza sul mercato del lavoro. Analizzando le linee di intervento attivate, emerge che la voce di spesa più importante (con un'incidenza di circa il 35% sul totale importi progetti della PI) è da ascrivere al progetto EQuIPE 2020, avviato nel 2015 e concluso nel 2017. Obiettivo del progetto era la diffusione nelle aziende e nei sistemi territoriali (distretti produttivi e aree interne, con particolare riferimento ai settori dell'agroindustria e del turismo) di innovazioni organizzative (nelle forme di lavoro, nei servizi di welfare aziendale/territoriale) in grado di coniugare l'aumento di produttività, l'armonizzazione dei tempi di vita e di lavoro e l'aumento dell'occupazione femminile. Sempre con questo obiettivo, oltre ad interventi di formazione rivolti ad operatori e consulenti per promuovere l'innovazione organizzativa nei contesti lavorativi, sono state realizzate azioni di assistenza alle Regioni per lo sviluppo di programmi volti al miglioramento delle performance dei sistemi territoriali in materia di servizi di cura, misure di incentivazione dell'innovazione organizzativa e del welfare aziendale nelle piccole e medie imprese, ecc. Inoltre, nella prospettiva di contrastare la segregazione occupazionale e di contribuire alla creazione di opportunità occupazionali, nell'ambito di EQuIPE 2020 sono stati sostenuti anche interventi per la qualificazione delle giovani nelle professionalità emergenti nella white e green economy.

Nel solco di questo approccio, che iscrive le politiche per la parità di genere nella partecipazione al mercato del lavoro tra i driver dei processi di sviluppo e della crescita economica, nel 2019 è stata avviata una specifica linea di azione (Linea 11 - Servizi per la parità di genere), articolata in tre direttrici di intervento: i) promozione di misure integrate di politiche del lavoro e servizi rivolti alle aziende; ii) sperimentazione di misure a sostegno della genitorialità in contesti a ridotta complessità (quali, ad es. lavoro autonomo e microimprese; iii) valutazione.

Altro ambito che ha assunto un peso significativo (concentrando il 21% del totale importi di progetto della PI) è costituito dal progetto sperimentale "La Nuova Stagione - Inserimento lavorativo degli atleti al termine dell'attività sportiva", una iniziativa realizzata da ANPAL in collaborazione con il CONI e finalizzata ad accompagnare gli ex-atleti e gli atleti al termine dell'attività sportiva nella definizione di una nuova collocazione lavorativa. Il progetto di durata triennale prevede il coinvolgimento di circa 2.000 atleti e si articola nelle seguenti tipologie di azione: Informazione e comunicazione, Accoglienza e orientamento, percorsi formativi, percorsi di inserimento; valutazione. Alla realizzazione del progetto concorrono le Priorità di investimento 8i, 8ii, 8iv, per un importo complessivo di € 5.143.200, consentendo la copertura delle differenti categorie di target: giovani NEET; giovani disoccupati; donne inoccupate; disoccupati di lunga durata.

- ✓ La **PI 8.v** è stata introdotta con la riprogrammazione, approvata con Decisione C(2020)9323 del 15.12.2020, per il finanziamento degli interventi di sostegno all'emergenza sanitaria da COVID 19. Più in particolare, nell'ambito della PI sono stati stanziati 230 milioni di euro (pari al 18,3% della dotazione del PON) per sostenere il Fondo Nuove Competenze, strumento istituito con l'obiettivo rafforzare l'adattabilità di imprese e lavoratori ai cambiamenti nei modelli organizzativi e produttivi determinati dalla pandemia. Nell'ottica di sostenere il mantenimento dei livelli occupazionali e promuovere processi di *upskilling* e *reskilling*, il Fondo finanzia il costo delle ore di lavoro dedicate

alla formazione, alle aziende che avviano percorsi di rafforzamento delle competenze dei lavoratori, nel quadro di accordi sindacali di rimodulazione dell'orario lavorativo per mutate esigenze organizzative e produttive o per sostenere percorsi di ricollocazione dei lavoratori.

- ✓ La **PI 8.vii**, che costituisce l'ambito di intervento deputato all'innalzamento dell'efficacia e della qualità dei servizi per il lavoro (Ob. specifico 8.8), è stata selezionata tenendo conto di una serie di elementi di debolezza del sistema dei servizi pubblici per l'impiego riferibili, in particolare, alle seguenti dimensioni: la ridotta capacità di intermediazione, in parte anche connessa ad una scarsa "presa" nei confronti della domanda, la netta prevalenza delle reti informali nella ricerca del lavoro, un livello di investimenti sui servizi per il lavoro significativamente più basso della media europea. Nell'ottica di innalzare il ricorso ai servizi pubblici per l'impiego e di rafforzarne la funzione di incontro tra domanda e offerta di lavoro, il programma promuove la sperimentazione di modelli di intervento tesi a potenziare la capacità di fornire risposte personalizzate in funzione delle specificità delle caratteristiche degli utenti (individui e imprese) e coerenti con le traiettorie di sviluppo dei sistemi socioeconomici di riferimento. In questo quadro, assumono particolare rilevanza le linee di azione attivate all'interno dell'asse tese allo sviluppo degli strumenti di profilazione (tanto della domanda che dell'offerta) tramite i quali orientare l'azione di matching; le attività sistematiche di analisi e monitoraggio del contesto e della dinamica del mercato del lavoro; le attività di valutazione delle misure attivate.

In questa direzione ha operato il progetto *Welfare to work* (avviato nel 2015 e concluso nel 2017), finalizzato a garantire ai giovani e ai lavoratori espulsi dai processi produttivi un'offerta sistematica di politiche e servizi per l'occupabilità contribuendo a rendere esigibile, in tutto il territorio nazionale, il diritto a ricevere adeguati servizi per l'inserimento, la ricollocazione o il reinserimento lavorativo. In questo ambito sono stati sviluppati e trasferiti strumenti e metodologie di intervento necessari a migliorare le capacità gestionali e l'azione di sostegno ai percorsi di inserimento e reinserimento lavorativo. In questo ambito appaiono particolarmente significativi – in ragione della loro valenza ai fini del rafforzamento del legame tra i CPI e le imprese del territorio e dell'ancoraggio delle politiche alle dinamiche socioeconomiche dei contesti di riferimento - gli interventi di supporto e affiancamento degli organismi gestori dei servizi finalizzati allo sviluppo delle attività di scouting della domanda, e allo sviluppo di sistemi di monitoraggio dei trend occupazionali.

Più in generale l'azione svolta dalla PI si caratterizza per la funzione di accompagnamento alle riforme e alla programmazione nazionale e regionale delle politiche per il lavoro; negli anni più recenti l'azione di sostegno allo sviluppo della rete dei servizi per il lavoro si è focalizzata sul consolidamento dell'Assegno di ricollocazione, sulle azioni di supporto all'implementazione del Reddito di cittadinanza, sull'adozione degli standard nazionali, anche in riferimento ai servizi rivolti alle categorie svantaggiate. In questo quadro hanno trovato inoltre specifico spazio anche gli interventi per lo sviluppo delle competenze degli operatori e la qualificazione delle reti operative. Nell'ambito della lotta al lavoro sommerso, con circa l'1% delle risorse complessivamente impegnate, la PI ha sostenuto, congiuntamente, alla priorità 11.i dell'Asse 4, la realizzazione del progetto Luce sul nero. Tramite questo intervento si è inteso strutturare un quadro di azione condiviso tra gli organismi competenti, incentrato su incontri tematici e attività di analisi dei dati, finalizzati a rafforzare l'efficacia dell'azione di contrasto al lavoro sommerso.

## ASSE 2 – ISTRUZIONE E FORMAZIONE

Per il perseguimento dell'OT 10 (*Investire nell'istruzione, nella formazione e nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente*), sono state selezionate tre priorità di investimento e cinque obiettivi specifici. Ciascun obiettivo presiede all'attuazione di politiche volte ad affrontare le sfide individuate come prioritarie: contrasto alla dispersione scolastica e formativa (O.S. 10.1), sviluppo delle competenze chiave degli allievi (O.S. 10.2), bassa partecipazione degli adulti ad attività di istruzione e formazione (O.S. 10.3), scarsa propensione da parte delle imprese all'investimento formativo (10.4). Ciascuna priorità di investimento costituisce una componente di una più ampia strategia di rafforzamento dei diversi segmenti dell'IFP, tesa ad assicurare le competenze necessarie ad affrontare i cambiamenti, in una società e in un mercato del lavoro a crescente complessità; inoltre al fine di prevenire la carenza di competenze e il mismatching nel mercato del lavoro, all'interno dell'asse sono sostenuti in modo trasversale la capacità di anticipare i fabbisogni e più stretti collegamenti con le imprese. L'innalzamento della partecipazione all'IFP (iniziale, post-qualifica e post-diploma, e continua) e il supporto allo sviluppo verticale dei percorsi di istruzione e formazione, sono perseguiti oltre che come condizioni essenziali per la cittadinanza attiva e l'inclusione sociale delle persone, anche come fattori abilitanti nelle transizioni verso l'occupazione e di sostegno a processi di aggiornamento delle competenze della forza lavoro coerenti con l'evoluzione dei fabbisogni settoriali, regionali e locali. Da qui la forte attenzione dedicata al potenziamento e alla valorizzazione della filiera tecnico-professionale lungo l'asse dei segmenti della IefP, IFTS e ITS, unitamente alla centralità assegnata allo sviluppo della dimensione duale dell'apprendimento all'interno di tutte le componenti del sistema di life-long learning (ambito di pertinenza dell'O.S 10.6).

Un ulteriore ambito di intervento di particolare rilevanza è costituito dal sostegno allo sviluppo del sistema nazionale di certificazione delle competenze (istituito nel 2013 con DL n. 13/2013 e entrato a regime nel 2021, con il Decreto Interministeriale del 5 gennaio 2021, di adozione delle Linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze) e dei servizi di validazione degli apprendimenti, quale condizione necessaria per supportare la mobilità professionale, le transizioni scuola-lavoro, i rientri in formazione e l'adeguamento dei curricula, assicurando, nel passaggio da un sistema all'altro e nelle transizioni lavorative, la trasparenza, la spendibilità, la portabilità e l'incrementalità delle competenze acquisite dall'individuo nelle varie esperienze formative, di vita e di lavoro. Tali dispositivi, rivestono una valenza fondamentale anche per gli obiettivi di integrazione della dimensione duale nella formazione, consentendo di capitalizzare le diverse esperienze di apprendimento basate sul lavoro, connettendole al sistema di validazione degli apprendimenti non formali e informali.

### Asse 2 - Istruzione e Formazione - Priorità di investimento e Obiettivi specifici

| Priorità di investimento  | Obiettivo specifico   |
|---|---|
| <b>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 percorsi di istruzione e formazione.</b> | 10.1–Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa a parità di contesto e con attenzione a specifici target |
|   | 10.2–Miglioramento delle competenze chiave degli allievi anche mediante supporto dello sviluppo delle capacità di docenti, formatori e staff        |
|   | 10.3–Innalzamento del livello di istruzione adulta  |

| Priorità di investimento  | Obiettivo specifico  |
|---|--|
| <b>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 anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite</b>  | 10.4–Accrescere le competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo   |
| <b>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 rafforzando i sistemi di istruzione e formazione professionale nonché migliorandone la qualità, anche mediante meccanismi di anticipazione delle capacità, l'adeguamento dei curriculum e l'introduzione e lo sviluppo di programmi di apprendimento basati sul lavoro, inclusi i sistemi di apprendimento duale e i programmi di apprendistato</b> | 10.4–Accrescere le competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo,<br>10.6– Qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale. |

- ✓ La **Priorità di investimento 10.i**, che assorbe il 2% delle risorse del PON, affronta il tema del contrasto alla dispersione scolastica e formativa (Obiettivo specifico 10.1) primariamente attraverso attività di analisi e monitoraggio finalizzate a migliorare la capacità di comprensione dei comportamenti della popolazione scolastica e a supportare l'individuazione precoce dei fattori di rischio del fenomeno dell'abbandono e presidiare lo sviluppo del sistema della IeFP. La prospettiva in cui si inscrivono tali attività, cui sono state destinate risorse per circa il 27% degli importi impegnati nella PI, è quella di supportare lo sviluppo di approcci preventivi nel contrasto alla dispersione e l'individuazione di interventi di rafforzamento della filiera della IeFP. Inoltre, con l'obiettivo di migliorare l'allineamento dei curricula dei percorsi professionalizzanti con le competenze richieste dal mercato del lavoro sono state realizzate attività di analisi dell'evoluzione dei fabbisogni formativi da parte delle imprese. Con riferimento al secondo obiettivo specifico della PI, dedicato al miglioramento delle competenze chiave degli allievi, sono state realizzate attività finalizzate all'alimentazione del Repertorio nazionale dei titoli di studio e delle qualificazioni professionali e alla definizione di standard di servizio nell'applicazione del Piano Nazionale della qualità dell'Istruzione e della Formazione. La PI 10.i, nel perseguire l'OS 10.2, concorre inoltre in integrazione con la PI 10.4 all'attuazione della linea di intervento dedicata al sostegno alle transizioni istruzione-formazione-lavoro. In questo ambito sono stati promossi interventi per il rafforzamento - all'interno della rete dei servizi per le politiche attive - del ruolo degli Istituti scolastici, delle Università, ITS e degli Enti di formazione professionale/CFP nello sviluppo di percorsi di alternanza scuola-lavoro, di transizione istruzione-formazione-lavoro e nella costruzione di una rete stabile di relazioni con le imprese. In questo ambito particolare rilievo è assegnato alla modellizzazione e successiva introduzione nelle scuole della figura del tutor per l'alternanza scuola-lavoro.
- ✓ **Priorità di investimento 10.iii**: le linee di intervento previste da questa PI, la cui dotazione è pari all'1,1% delle risorse del PON, mirano ad incrementare la quota di popolazione adulta, con particolare riferimento alla fascia meno istruita, che partecipa con successo ad attività formative, e ad ampliare il numero di destinatari di servizi di validazione degli apprendimenti acquisiti in contesti non formali e informali. Sul versante del sistema dell'offerta i cambiamenti attesi concernono una maggiore integrazione tra il sistema dell'Istruzione degli Adulti e quello della

Formazione Continua, la diffusione nei territori dei servizi di certificazione e validazione degli apprendimenti, il rafforzamento delle funzioni di monitoraggio e valutazione. Le attività individuate in sede di programmazione per il raggiungimento di tali risultati sono costituite dai percorsi formativi per adulti finalizzati al recupero di deficit nelle competenze e nei livelli di istruzione; dalla formazione di docenti e formatori per lo sviluppo di modelli didattici mirati sul target degli adulti; da interventi per la messa a regime del repertorio nazionale dei titoli di studio e delle qualificazioni professionali e per lo sviluppo del sistema pubblico nazionale e di certificazione delle competenze e dei servizi di validazione e certificazione degli esiti degli apprendimenti conseguiti anche in contesti non formali e informali; strumenti quest'ultimi di specifica rilevanza per promuovere il rientro della popolazione adulta in percorsi formativi e accrescerne il livello di qualificazione.

Rispetto a questi ambiti, la programmazione attuativa, nel sostenere il raggiungimento delle finalità della PI, ha prevalentemente fatto leva su attività di studio e analisi inerenti politiche e sistemi formativi a supporto del sistema di apprendimento permanente e attività propedeutiche alla realizzazione dell'indagine sulle competenze degli adulti Strategia PIAAC.

- ✓ **Priorità di investimento 10.iv:** questa PI, che concentra l'1,3% delle risorse del PON, focalizza il proprio intervento sulla *qualificazione dell'offerta di istruzione e formazione tecnica e professionale* (obiettivo specifico 10.6), prevedendo la realizzazione di azioni di supporto per la transizione scuola-formazione-lavoro (per la cui attuazione sono stati assunti impegni pari al 28% del totale della PI) e interventi di analisi, elaborazione e monitoraggio di dispositivi per lo sviluppo della qualità del sistema di apprendimento permanente (che concentrano il 21% degli impegni della PI), quali il sistema nazionale di certificazione delle competenze e i dispositivi di work-based learning volti a rafforzare il raccordo tra formazione e lavoro. La PI 10.iv concorre inoltre, congiuntamente alla PI 10.iii, al perseguimento dell'obiettivo specifico 10.4 - *Accrescere le competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo*, facendo leva sullo sviluppo di opportunità formative rivolte ai segmenti fragili della forza lavoro concepite secondo modalità funzionali ad accrescere la capacità di corrispondere ai fabbisogni e alle esigenze organizzative delle imprese. Sempre nella prospettiva di ridurre la distanza tra i sistemi formativi e il mercato del lavoro sono state previste attività di analisi e sviluppo di modelli di anticipazione dei fabbisogni formativi ed occupazionali delle imprese, le cui risultanze sono destinate a supportare la progettazione di percorsi di attivazione di inoccupati, disoccupati e lavoratori, cui si affianca l'azione di supporto allo sviluppo del sistema informativo Atlante del Lavoro attuata nel contesto più ampio del sostegno all'implementazione del Sistema nazionale di individuazione, validazione e certificazione delle competenze. Un ulteriore ambito di intervento ha riguardato lo sviluppo e trasferimento di metodologie per l'erogazione dei servizi per il lavoro e il supporto alle Regioni e ai CPI, per l'implementazione del Reddito di Cittadinanza e l'Assegno di ricollocazione.

### ASSE 3 COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE

L'Asse 3 sostiene lo sviluppo e la condivisione di conoscenze e strumenti di intervento e la capitalizzazione delle migliori esperienze in ambiti pertinenti al tema dell'occupazione dei giovani. Va detto tuttavia che l'Asse ha rappresentato un ambito di intervento di debole rilevanza per il PON, il cui percorso attuativo è stato segnato da ritardi che hanno determinato il mancato raggiungimento del target intermedio del Performance framework e che nel 2020 ha registrato una decurtazione di risorse finalizzata

ad aggiornare il peso finanziario dell'asse (portandolo allo 0,1%) rispetto al quadro delle priorità di intervento del PON. Contestualmente sono state eliminate le due priorità di investimento 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 che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione”* e 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 anche tramite l'orientamento professionale e la convalida delle competenze acquisite”*.

Le attività promosse dall'Asse si sono sostanziate nella partecipazione a reti europee in materia di mobilità di NEET, inclusione lavorativa dei giovani, strumenti condivisi di gestione della transnazionalità; e nel supporto tecnico-logistico per la governance e il coordinamento di tali attività.

### Asse 3 - Cooperazione Transnazionale - Priorità di investimento e Obiettivi specifici

| Priorità di investimento   | Obiettivo specifico                     |
|--|---|
| <b>8.ii L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani</b><br>(...) | 8.1–Aumentare l'occupazione dei giovani |

### ASSE 4 CAPACITA' ISTITUZIONALE

Gli interventi dell'Asse mirano a potenziare la capacità della pubblica amministrazione e degli attori rilevanti per le politiche del lavoro e della formazione, nella prospettiva più ampia di innalzare la qualità degli interventi e assicurare una maggiore efficacia all'attuazione dei processi di riforma promossi in questi ambiti. Le risorse complessivamente assegnate a questo Asse sono pari al 7%, 126 mln di €, di cui l'83,8% destinato alle regioni meno sviluppate, il 13,5% alle regioni più sviluppate ed il 2,8% a quelle in transizione. La strategia dell'Asse risulta articolata in due priorità di investimento e quattro obiettivi specifici.

### Asse 4 - Capacità istituzionale - Priorità di investimento e Obiettivi specifici

| Priorità di investimento   | Obiettivo specifico   |
|--|---|
| <b>11.i-Investire nella capacità istituzionale e nell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale nell'ottica delle riforme, di una migliore regolamentazione e di una buona governance</b>  | 11.1– Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell'accesso ai dati pubblici   |
|  | 11.3– Miglioramento della qualità delle prestazioni delle Pubbliche Amministrazioni   |
|  | 11.5–Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell'azione della Pubblica Amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso       |
|  | 11.6–Miglioramento della governance multilivello e delle capacità degli organismi coinvolti nella attuazione e gestione dei programmi operativi |
| <b>11.ii-Sviluppare le capacità di tutte le parti interessate che operano nei settori dell'istruzione, dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, della formazione e delle politiche sociali, anche attraverso patti settoriali e territoriali di mobilitazione per una riforma a livello nazionale, regionale e locale</b> | 11.3–Miglioramento della qualità delle prestazioni delle Pubbliche Amministrazioni.   |

- ✓ **Priorità di Investimento 11.i** gli interventi previsti da questa PI, che concentra il 6% della dotazione del PON, sono orientati verso il conseguimento di quattro obiettivi specifici. Il primo obiettivo (O.S. 11.1– Aumento della trasparenza e interoperabilità, e dell’accesso ai dati pubblici) mira ad innalzare l’integrazione dei sistemi informativi per le politiche attive e passive, quale condizione essenziale per il rafforzamento delle politiche attive lungo gli assi della personalizzazione degli interventi e della valutazione degli stessi in termini di esiti e di impatto sui destinatari. La sfida è mettere a regime un sistema unico che, a partire dall’interoperabilità dei micro dati provenienti dai vari sistemi informativi delle amministrazioni centrali e territoriali realizzi funzioni di monitoraggio e di valutazione in grado di orientare policy, programmazione e interventi e, quindi, di sostenere la governance multi-livello alla base di un funzionamento efficace delle politiche attive.

Il focus del secondo obiettivo specifico (11.3– Miglioramento della qualità delle prestazioni delle Pubbliche Amministrazioni) è costituito dalla realizzazione di interventi a supporto della capacità degli attori delle politiche attive per l’occupazione di conseguire i risultati di policy, nell’attuazione di processi di riforma e modernizzazione dei sistemi. La prospettiva più generale è quella di sostenere l’adeguamento delle politiche all’evoluzione dei fabbisogni e sfide sociali, promuovendo approcci flessibili e integrati necessari in contesti di governance multilivello. Strettamente connesso a questo tema risulta l’ambito di intervento dell’obiettivo 11.6, incentrato sull’innalzamento della qualità e della rilevanza dei processi di consultazione delle parti economiche e sociali, della società civile, dei cittadini e di tutti i portatori di interesse. Infine l’obiettivo specifico 11.5 (Aumento dei livelli di integrità e di legalità nell’azione della Pubblica Amministrazione, anche per il contrasto al lavoro sommerso) mira a strutturare un quadro unitario di intervento per il contrasto al lavoro sommerso, fondato sulla cooperazione tra i vari organismi competenti.

- ✓ **Priorità di Investimento 11.ii:** questa PI concorre congiuntamente alla 11.i all’attuazione dell’obiettivo specifico dedicato al miglioramento della qualità delle prestazioni della PA, focalizzando l’attenzione sullo sviluppo, in tutti i livelli della PA, di strumenti, tecnologie e competenze che favoriscano l’orientamento al risultato e il superamento di criticità e rigidità amministrative che ostacolano i processi di cambiamento. Tra le leve che si prevede di attivare sono comprese: azioni di formazione continua, processi di benchmarking e scambio di esperienze anche a livello internazionale. Tra le iniziative sostenute dall’asse si richiamano, in particolare:

- il Progetto STYG, dedicato allo sviluppo di servizi e strumenti di supporto alla gestione delle politiche attive nell’ambito della Garanzia Giovani;
- attività di sviluppo, gestione e manutenzione delle infrastrutture tecnologiche, dei servizi applicativi e della data platform per il mercato del lavoro; in questo ambito una linea di intervento centrale è costituita dal sostegno alla realizzazione del Sistema Informativo Unitario le cui informazioni (Schede Anagrafico Professionali, Dichiarazioni di Disponibilità al lavoro, Comunicazioni Obbligatorie, NASpI, Anagrafi regionali della Formazione, Anagrafe Nazionale degli Studenti, banche dati INPS su lavoro autonomo e gestione separata) costituiscono la base per il fascicolo elettronico del lavoratore
- applicazioni di Data Science per l’elaborazione e l’analisi dei dati riguardanti il mercato del lavoro; attività di sviluppo di sistemi conoscitivi condivisi, negli ambiti tematici pertinenti alle politiche promosse dal PON

- Il progetto PRO.DIG.E.O. - Prodotti e servizi Digitali per l'Empowerment degli Operatori, finalizzato al rafforzamento delle capacità e dell'efficienza degli operatori pubblici e privati e degli stakeholder che si occupano di politiche attive del lavoro, anche valorizzando le opportunità offerte dalle nuove tecnologie applicate alla didattica e contribuendo allo sviluppo competenze digitali nella pubblica amministrazione.
- Attività di formazione on line, parte delle quali realizzate nell'ambito del progetto di contrasto al lavoro sommerso "Luce sul Nero";
- Progetti di dialogo sociale rivolti al terzo settore e alle parti sociali

## 4.2 La tenuta della strategia rispetto ai cambiamenti del contesto socioeconomico

---

Le direttrici di intervento del PON sono state individuate considerando, in primo luogo, le difficoltà esistenti sul fronte dell'accesso al mercato del lavoro (in particolare dei giovani, donne, disoccupati di lunga durata, persone con profili di fragilità, immigrati), criticità ancor più accentuate dai divari esistenti tra regioni più sviluppate, in transizione e meno sviluppate. L'analisi di contesto, le cui risultanze sono state descritte nel primo capitolo del rapporto di valutazione, ha confermato la sostanziale validità delle scelte operate dal programma in termini di sfide e fabbisogni di sviluppo prioritari, evidenziando semmai un'acutizzazione dei divari e delle criticità iniziali, sia sotto il profilo territoriale che in relazione a specifiche fasce di popolazione.

Come abbiamo già avuto modo di rilevare, lo shock determinato dalla pandemia è stato, infatti, asimmetrico in termini generazionali, sociali, settoriali e di genere: sono stati più colpiti i giovani, le donne, i settori caratterizzati da maggiore prossimità fisica (commercio, ristorazione, turismo) e le persone dalla condizione socio-economica più modesta.

Abbiamo inoltre osservato come, rispetto alla media UE, la posizione italiana sia rimasta invariata o addirittura peggiorata in molti degli indicatori che riguardano il mercato del lavoro (tassi di occupazione, disoccupazione, disoccupazione di lunga durata, disoccupazione giovanile, NEET) e l'istruzione (popolazione con al più la licenza inferiore, popolazione di 25-64 anni con titolo di istruzione terziaria).

La condizione giovanile, unitamente a quella femminile restano critiche, anche in ragione del fatto che la ripresa in corso sembra caratterizzarsi per un'ulteriore accentuazione dell'incidenza dei contratti a termine, tipologia nella quale i giovani e le donne sono sovrarappresentati.

La condizione femminile si caratterizza inoltre anche per il forte disallineamento tra livelli di istruzione e performance occupazionali: mentre si consolida il vantaggio sulla componente maschile in termini di titoli di istruzione superiore, gli indicatori del mercato del lavoro e l'impatto della pandemia mostrano che i differenziali di genere a svantaggio delle donne sono ancora amplissimi.

Nel riquadro riportato di seguito le principali dinamiche evolutive del contesto socioeconomico sono state correlate agli obiettivi specifici in corrispondenza dei quali si riscontra il grado più elevato di pertinenza.

| OBIETTIVO SPECIFICO   | ELEMENTI DI CONTESTO   |
|---|--|
| <b>8.4–Accrescere l’occupazione degli immigrati</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il tasso di occupazione della popolazione straniera si è mantenuto tra il 58% e il 61% nel periodo 2014-2019 ed è ridisceso al 57,3% nell’anno della pandemia; nello stesso periodo si è verificato un notevole ampliamento del differenziale di genere, a danno della componente femminile.</li> <li>• Nell’anno della pandemia il tasso migratorio estero, seppure mantenendosi positivo, si è ridotto in modo consistente rispetto al 2019.</li> <li>• Nel periodo 2014-2020 il livello di istruzione degli stranieri ha continuato a scendere.</li> </ul>   |
| <b>8.5–Favorire l’inserimento lavorativo e l’occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiori difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Il numero di persone in cerca di occupazione, raddoppiato tra il 2008 e il 2014, è diminuito tra il 2014 e il 2020 di circa 1 milione, con dinamiche territoriali non uniformi.</li> <li>• Nel 2020 il numero di disoccupati è ancora superiore rispetto al livello del 2008, nonostante nell’anno della pandemia si sia registrata una riduzione del loro numero per effetto del passaggio di una parte consistente di essi all’area dell’inattività.</li> <li>• Il tasso di disoccupazione è aumentato fino al 2014 (raggiungendo in quell’anno a livello nazionale il 12,7%), per poi calare fino al 2019 e proseguire la diminuzione anche nell’anno della pandemia. Restano significativi divari territoriali, inalterati nel periodo 2014-2020.</li> <li>• Nel contesto europeo, nel 2020, il tasso di disoccupazione italiano è il terzo più alto, dopo quelli di Grecia e Spagna; l’Italia rimane il secondo Paese dell’Unione Europea per percentuale di disoccupati di lunga durata sul totale dei disoccupati dopo la Grecia.</li> <li>• Tra il 2014 e il 2020 il tasso di disoccupazione di lunga durata è diminuito, seguendo una traiettoria abbastanza uniforme dal punto di vista territoriale.</li> </ul>  |
| <b>8.1–Aumentare l’occupazione dei giovani in coerenza con la raccomandazione europea sulla youth guarantee</b>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La pandemia ha avuto un impatto notevole sui giovani, riducendo il lieve miglioramento registrato negli anni tra il 2014 e il 2019. La flessione degli occupati più giovani è stata ingente, essendo sovra-rappresentati nelle tipologie contrattuali a termine.</li> <li>• Dopo essere sceso di oltre 10 punti percentuali tra il 2008 e il 2014, il tasso di occupazione in età 15-29 anni è risalito lentamente fino al 31,8% del 2019, per poi cadere di 2 punti percentuali nel 2020. Il divario territoriale è rimasto invariato.</li> <li>• Il tasso di occupazione per la popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni colloca l’Italia al penultimo posto dei Paesi dell’Unione Europea nel 2020, confermando la posizione ricoperta dal 2014. La distanza rispetto alla media UE a 27 nel 2020 è di quasi 15 punti percentuali.</li> <li>• Il tasso di disoccupazione giovanile in età 15-24 anni è aumentato in misura rilevante tra il 2008 e il 2014, raddoppiando a livello nazionale e raggiungendo il 55,9% nelle regioni del Mezzogiorno; il decremento successivo non ha consentito di tornare ai livelli del 2008. Nonostante la riduzione verificatasi tra il 2014 e il 2019, nel 2020 l’Italia resta il terzo Paese UE per livello del tasso di disoccupazione giovanile.</li> <li>• Il tasso di giovani NEET tra il 2014 e il 2019 si è ridotto, senza però riportare l’indicatore ai livelli del 2008; il Covid ha poi determinato un nuovo rialzo: nel corso del 2020 il numero di giovani NEET è aumentato di quasi 100.000 unità.</li> <li>• Tra i Paesi dell’UE l’Italia nel 2020 ha il tasso NEET più elevato. Tra il 2014 e il 2020 la distanza dalla media UE è rimasta la stessa.</li> </ul> |
| <b>8.2–Aumentare l’occupazione femminile</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Le donne occupate sono cresciute di circa 440.000 unità tra il 2014 e il 2019. Nel 2020 il calo è stato di 260.000 unità.</li> <li>• L’andamento dell’occupazione femminile è più sensibile al ciclo economico, a conferma della maggiore vulnerabilità strutturale della posizione delle donne sul mercato del lavoro.</li> <li>• La differenza tra tasso di attività maschile e femminile è rimasta elevata per tutto il periodo 2014-2020. Nel 2020 il tasso di attività femminile rimane ad un livello estremamente basso (39,8%), praticamente invariato rispetto al livello del 2014. Nel Mezzogiorno il tasso di attività femminile si attesta nel 2020 al di sotto del 30% (23 punti al di sotto di quello maschile).</li> <li>• Anche la differenza tra tasso di occupazione maschile e femminile è rimasta praticamente inalterata.</li> <li>• Il differenziale di genere nei tassi di occupazione dell’Italia è il più alto tra i Paesi membri dell’Unione Europea.</li> <li>• Il tasso di disoccupazione femminile in età 15-64 anni è rimasto costantemente a livelli più elevati di quello maschile. Nelle regioni del</li> </ul>   |

| OBIETTIVO SPECIFICO   | ELEMENTI DI CONTESTO  |
|---|---|
|   | <p>Mezzogiorno il tasso di disoccupazione femminile resta, nel 2020, al 18,3%.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Anche il tasso di disoccupazione di lunga durata è rimasto a livelli più elevati tra le donne rispetto all'analogo tasso maschile.</li> <li>▪ Nel periodo 2014-2020 i contratti a tempo parziale sono stati tre volte più diffusi nella componente femminile rispetto a quella maschile. I primi dati relativi al 2021 mostrano che la tendenza alla flessibilizzazione degli inserimenti lavorativi femminili si sta accentuando.</li> </ul> <p>Nella fase di transizione verso il dopo-lockdown molte donne sono rientrate più lentamente al lavoro rispetto agli uomini; si sono inoltre aggravate le disparità di genere per quanto riguarda il care burden.</p>  |
| <p><b>8.6-Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi</b></p>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gli effetti della pandemia sul lavoro dipendente sono stati mitigati dal combinato disposto del blocco dei licenziamenti e dall'estensione della copertura della Cassa Integrazione Guadagni: le ore lavorate sono diminuite molto di più delle posizioni lavorative.</li> <li>• I settori più colpiti sono stati quelli caratterizzati dalla prossimità fisica (commercio, turismo, ristorazione)</li> </ul>  |
| <p><b>8.8-Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi per il lavoro</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel biennio 2019-2020 i Centri per l'impiego hanno preso in carico oltre 2,9 milioni di persone: 1,9 milioni nel solo 2019, a causa del dimezzamento delle prese in carico verificatosi nell'anno della pandemia.</li> <li>• L'attivazione dei servizi previsti dai livelli essenziali delle prestazioni è uniforme per quanto riguarda l'area dei servizi amministrativi e quella delle procedure. Sono attivati con minore frequenza o – in caso di attivazione – presentano criticità legate alle competenze del personale i servizi che dovrebbero qualificare la sfera d'azione dei servizi per l'impiego.</li> <li>• Gli organici sono sottodimensionati (i dati risalgono al 2019). L'età media degli operatori è elevata (54,7 anni). Le carenze di personale evidenziano la prevalenza di un profilo operativo ancora prevalentemente attestato sull'erogazione di funzioni basilari.</li> <li>• Tra gli utenti dei Centri la percentuale di persone soddisfatte dei servizi ricevuti è inferiore al 50%.</li> <li>• Tra le imprese che si sono rivolte ai Cpi il grado di soddisfazione è mediamente più elevato, ma la percentuale scende sotto il 50% per quanto riguarda i candidati forniti dai Centri rispetto al profilo richiesto dalle imprese. Tra le imprese che non hanno assunto i candidati inviati dai Centri la percentuale di quelle soddisfatte del servizio ricevuto è di poco superiore al 39%.</li> <li>• Nel 2020 il 77,5% delle persone in cerca di lavoro si è rivolto a parenti, amici e conoscenti. Si è rivolto ai Cpi soltanto il 16,2% degli intervistati. Più della metà delle persone che si sono rivolte ai Cpi nel 2020 (il 50,5%) ha dichiarato di averlo fatto per "rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro o confermare lo stato di disoccupazione". Soltanto l'1,4% degli intervistati che hanno trovato lavoro ha affermato che il Cpi è stato il canale più utile per conseguire l'obiettivo.</li> <li>• Nell'Unione Europea l'Italia è il Paese membro che nel 2020 ha la percentuale più bassa di persone che hanno dichiarato di avere contattato un servizio pubblico per l'impiego per trovare lavoro. Tra il 2014 e il 2020 è aumentata anche la distanza tra il dato italiano e il valore medio della UE a 27.</li> </ul> |
| <p><b>10.1-Riduzione del fallimento precoce e della dispersione scolastica e formativa a parità di contesto e con attenzione a specifici target</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Italia ha raggiunto nel 2014 il target nazionale del 15-16% fissato da Europa 2020 per l'abbandono scolastico: da allora la discesa è proseguita, anche se a ritmo lento e con differenze territoriali significative. Nelle regioni meridionali nel 2020 il fenomeno riguarda circa uno studente su sei (16,3%). Permane per tutto il periodo il differenziale negativo a svantaggio dei maschi.</li> <li>• Nel 2020 la percentuale italiana di abbandoni resta la terza più alta a livello UE, dopo quelle della Spagna e della Romania.</li> <li>• Il fenomeno dell'abbandono scolastico è fortemente condizionato dalle caratteristiche socio-economiche della famiglia di origine: l'incidenza dell'abbandono è più elevata tra le famiglie nelle quali il livello di istruzione e/o professionale dei genitori è basso. Nelle regioni meridionali l'incidenza delle condizioni socio-economiche della famiglia di origine risulta più accentuata.</li> <li>• Il tasso di abbandono è particolarmente alto tra i giovani con cittadinanza non italiana, toccando il 35,4% (tra i giovani italiani il valore è dell'11%).</li> </ul>  |

| OBIETTIVO SPECIFICO  | ELEMENTI DI CONTESTO  |
|--|---|
|  | <p>Il dato varia a seconda dell'età di arrivo in Italia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dal 2015 il tasso di abbandono dei giovani stranieri ha smesso di scendere; tra gli stranieri la condizione di origine della famiglia sembra proteggere di meno dal rischio di abbandono rispetto a quanto si verifica tra i giovani italiani.</li> </ul>   |
| <p><b>10.2–Miglioramento delle competenze chiave degli allievi anche mediante supporto dello sviluppo delle capacità di docenti, formatori e staff</b></p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nelle prove INVALSI 2021 di italiano e di matematica si registra una forte divaricazione dei risultati per area geografica: a partire da esiti abbastanza simili nelle scuole primarie, nella secondaria di II grado i punteggi medi degli studenti delle scuole meridionali sono molto più bassi di quelli degli studenti settentrionali.</li> <li>• I risultati delle prove 2021 sono peggiori rispetto a quelli del 2019. La percentuale di alunni e studenti che non hanno raggiunto i livelli minimi di competenza richiesti dalle prove è diminuita nella primaria, ma aumentata notevolmente nella secondaria, sia di I che di II grado.</li> <li>• Tra il 2015 e il 2019 la percentuale di giovani e adulti con competenze digitali almeno di base in Italia è diminuita di circa due punti, mentre è aumentata in misura simile la percentuale di persone con competenze digitali elevate. Entrambi gli indicatori mostrano valori significativamente più contenuti nelle regioni meridionali rispetto a quelli delle altre ripartizioni; le percentuali nazionali sono molto distanti dai valori medi dell'Unione Europea.</li> <li>• L'Italia è ampiamente al di sotto della media europea anche per quanto riguarda l'incidenza di specialisti ICT sul totale degli occupati e la percentuale di imprese che forniscono formazione su questi temi ai loro addetti.</li> </ul>  |
| <p><b>10.3–Innalzamento del livello di istruzione adulta</b></p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Italia resta un Paese con livelli di istruzione mediamente bassi: nel 2020 è il quarto Paese dell'UE per percentuale di persone in possesso al più della licenza media inferiore (37,5%). Tra il 2014 e il 2020 sono rimasti inalterati a svantaggio del Mezzogiorno.</li> <li>• L'Italia presenta una delle percentuali più basse in Europa di persone in età compresa tra 25 e 64 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria (nel 2020 precede soltanto la Romania). La distanza dalla media UE si è allargata tra il 2014 e il 2020.</li> <li>• La percentuale di popolazione in età compresa tra 30 e 34 anni in possesso di un titolo di istruzione terziaria è cresciuta tra il 2014 e il 2020 di quasi 4 punti percentuali. Il target nazionale del 26% è stato superato, ma dal 2018 il valore di questo indicatore non cresce più, rimanendo fermo al di sotto del 28%. Nel periodo si è inoltre ampliato il divario tra le regioni settentrionali e quelle meridionali.</li> <li>• La percentuale di persone in età compresa tra 30 e 34 anni con titolo di istruzione terziaria colloca l'Italia al penultimo posto della graduatoria 2020 dei Paesi UE, seguita soltanto dalla Romania. Se si considera la componente maschile l'Italia nel 2020 è ultima.</li> <li>• Nel periodo 2014-2020 si è consolidato anche il differenziale di genere, che vede le donne conseguire con maggiore frequenza rispetto agli uomini titoli di studio più elevati. Nel 2020, nella classe d'età 30-34 anni una donna su tre è laureata (34,3%), mentre soltanto poco più di un uomo su cinque lo è (21,3%).</li> <li>• Tra gli italiani emigrati all'estero nell'ultimo decennio, il 43% delle donne di 25 anni e più possiede la laurea.</li> </ul> |
| <p><b>10.4–Accrescere le competenze della forza lavoro e agevolare la mobilità, l'inserimento/reinserimento lavorativo</b></p>                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La percentuale di persone in età compresa tra 25 e 64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale rispetto alla popolazione della stessa classe di età si è attestata nel 2020 al 7,2%.</li> <li>• La partecipazione degli adulti alla formazione continua è più ridotta nelle regioni meridionali; le donne hanno fatto registrare percentuali di partecipazione costantemente superiori rispetto a quelle degli uomini.</li> <li>• Il valore italiano del 2020 non è distante dalla media dell'UE (è inferiore di 2 punti percentuali), anche se a causa della pandemia quasi tutti i Paesi dell'UEuropea hanno visto decrescere la percentuale di partecipanti alla formazione continua rispetto agli anni precedenti.</li> </ul>   |

### 4.3 L'allineamento strategico del Programma rispetto al quadro strategico sovraordinato

L'analisi dell'allineamento del PON con il quadro strategico sovraordinato viene rappresentata nei riquadri che seguono con riferimento a due gruppi di documenti, da un lato, le raccomandazioni del Consiglio europeo all'Italia per gli anni 2019 e 2020 (Box 1 e 2), e dall'altro, i più rilevanti documenti di indirizzo strategico promossi nello stesso periodo dalle istituzioni europee negli ambiti coerenti con le politiche promosse dal PON (Box 3).

I riquadri elencano, nella colonna di sinistra, il contenuto delle raccomandazioni in forma sintetica, oppure, nel caso del terzo riquadro, il riferimento al documento che viene analizzato; nella colonna di destra sono invece riportate le considerazioni valutative rispetto al livello di integrazione strategica rilevato tra i documenti del quadro strategico sovraordinato e la programmazione del PON.

L'analisi evidenzia una buona capacità complessiva del PON di mantenere il focus della strategia su obiettivi che continuano ad essere centrali nel dibattito politico comunitario e che mostrano un generale allineamento con gli strumenti di policy che emergono dal contesto europeo.

Tuttavia, dal momento che parte di questi documenti sono orientati alla prossima programmazione - oltre ad essere fortemente connessi alle strategie definite nei piani nazionali di ripresa e resilienza -, non tutte le dimensioni che vi sono evidenziate fanno emergere significative relazioni con una programmazione, quella del PON SPAO, che si trova ormai nella sua fase conclusiva.

Tra le politiche promosse dal PON segnaliamo quelle connesse alla Priorità di Investimento 8.vii che evidenziano un elevato livello di integrazione strategica con la raccomandazione del Consiglio del Luglio 2019 (cfr. Box 1), in quanto hanno assicurato un'azione di accompagnamento alle riforme e alla programmazione nazionale e regionale delle politiche per il lavoro. Negli anni più recenti questa azione si è concentrata sul consolidamento dell'assegnamento di ricollocazione, sul supporto all'implementazione del Reddito di cittadinanza, sull'adozione degli standard nazionali con riferimento ai servizi rivolti alle categorie svantaggiate, oltre che a promuovere lo sviluppo delle competenze degli operatori e la qualificazione delle reti operative.

#### Box 1 - Livelli di integrazione strategica tra il PON SPAO 2014 – 2020 e la Raccomandazione del Consiglio Europeo all'Italia del 9 Luglio 2019

| Raccomandazione del Consiglio per l'Italia del 9 Luglio 2019   | Livello di integrazione strategica evidenziato dal PON SPAO   |
|--|---|
| ✓ <i>intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso</i>   | <b>Elevato grado di integrazione strategica.</b> Questa dimensione è stata sostenuta dalla Priorità di Investimento 8.vii, congiuntamente, alla priorità 11.i, operando per supportare lo sviluppo di un quadro di azione condiviso tra gli organismi competenti, incentrato su incontri tematici e attività di analisi dei dati, finalizzati a rafforzare l'efficacia dell'azione di contrasto al lavoro sommerso.   |
| ✓ <i>garantire che le politiche attive del mercato del lavoro e le politiche sociali siano efficacemente integrate e coinvolgano in particolare i giovani e i gruppi vulnerabili</i> | <b>Elevato grado di integrazione strategica.</b> In particolare attraverso la Priorità di Investimento 8.vii, il PON assicura un'azione di accompagnamento alle riforme e alla programmazione nazionale e regionale delle politiche per il lavoro; negli anni più recenti l'azione di sostegno allo sviluppo della rete dei servizi per il lavoro si è focalizzata sul consolidamento dell'Assegnamento di ricollocazione, sulle azioni di supporto all'implementazione del Reddito di cittadinanza, sull'adozione degli standard nazionali, anche in riferimento ai servizi rivolti alle categorie svantaggiate. In questo quadro hanno trovato inoltre specifico spazio anche gli interventi per lo sviluppo delle competenze degli operatori e la qualificazione delle reti operative. |

| Raccomandazione del Consiglio per l'Italia del 9 Luglio 2019   | Livello di integrazione strategica evidenziato dal PON SPAO  |
|--|--|
| <p>✓ <i>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</i></p>                          | <p><b>Elevato grado di integrazione strategica.</b> Il PON ha promosso nell'ambito della Priorità di Investimento 8.iv un approccio multidimensionale alle politiche per la parità di genere puntando ad incidere sui diversi aspetti della partecipazione femminile al mercato del lavoro: la riduzione del tasso di inattività, l'aumento del tasso di occupazione, la riduzione della quota di donne che lasciano il lavoro a seguito della maternità, la diminuzione dei divari salariali e di carriera, la riduzione del part-time involontario, l'aumento dell'imprenditorialità. Tra gli interventi previsti sono comprese: misure di politica attiva prioritariamente riferite ai settori che offrono maggiori prospettive di crescita, sostegni alla creazione di impresa e di lavoro autonomo, misure per lo sviluppo di servizi e dell'innovazione organizzativa a supporto del work-life balance, studi e valutazioni, azioni per lo sviluppo di modelli di intervento specificamente rivolti al sostegno dell'inserimento e la permanenza sul mercato del lavoro.</p> |
| <p>✓ <i>migliorare i risultati scolastici, anche mediante adeguati investimenti mirati, e promuovere il miglioramento delle competenze, in particolare rafforzando le competenze digitali</i></p>  | <p><b>Elevato grado di integrazione strategica.</b> Ciascun obiettivo specifico selezionato per l'Asse 2 presiede all'attuazione di politiche volte ad affrontare le sfide individuate come prioritarie: contrasto alla dispersione scolastica e formativa (O.S. 10.1), sviluppo delle competenze chiave degli allievi (O.S. 10.2), bassa partecipazione degli adulti ad attività di istruzione e formazione (O.S. 10.3), scarsa propensione da parte delle imprese all'investimento formativo (10.4). Potrebbe tuttavia essere ulteriormente rafforzato l'attenzione riservata allo sviluppo delle competenze digitali alla luce della centralità da queste acquisita nel corso della fase pandemica.</p>   |
| <p>✓ <i>migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, in particolare investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici, accelerando la digitalizzazione e aumentando l'efficienza e la qualità dei servizi pubblici locali</i></p> | <p><b>Elevato grado di integrazione strategica.</b> Si richiamano in particolare gli interventi promossi nell'ambito della Priorità di Investimento 11.i, volti ad innalzare l'integrazione dei sistemi informativi e le attività di sviluppo, gestione e manutenzione delle infrastrutture tecnologiche, dei servizi applicativi e della <i>data platform</i> per il mercato del lavoro. A questi si affiancano gli interventi finalizzati al rafforzamento delle capacità e dell'efficienza degli operatori pubblici e privati e degli stakeholder che si occupano di politiche attive del lavoro, anche valorizzando le opportunità offerte dalle nuove tecnologie applicate alla didattica e contribuendo allo sviluppo competenze digitali nella pubblica amministrazione.</p>  |

Per quanto riguarda l'asse 2 del PON evidenziamo come ciascuno degli obiettivi specifici selezionati presiedano all'attuazione di politiche volte ad affrontare le sfide individuate come prioritarie dalla raccomandazione del Consiglio per l'Italia del Luglio 2019: contrasto alla dispersione scolastica e formativa (O.S. 10.1), sviluppo delle competenze chiave degli allievi (O.S. 10.2), bassa partecipazione degli adulti ad attività di istruzione e formazione (O.S. 10.3), scarsa propensione da parte delle imprese all'investimento formativo (10.4). Segnaliamo, tuttavia, come l'attenzione riservata allo sviluppo delle competenze digitali, anche alla luce della centralità da queste acquisita nel corso della fase pandemica, potrebbe essere ulteriormente rafforzata.

La raccomandazione del Consiglio del Luglio 2020 (Box 2) sottolinea l'importanza di aumentare gli sforzi per attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione. In questo ambito segnaliamo in particolare l'elevato livello di integrazione strategica con la Priorità di Investimento 8.v, che è stata introdotta nel 2020 per finanziare il Fondo Nuove Competenze; uno strumento che è stato istituito con l'obiettivo di rafforzare l'adattabilità di imprese e dei lavoratori rispetto ai cambiamenti nei modelli organizzativi e produttivi determinati dalla pandemia. Nella prospettiva di sostenere il mantenimento dei livelli occupazionali e promuovere processi di *upskilling* e *reskilling*, il Fondo finanzia il costo delle ore di lavoro dedicate alla formazione alle aziende che avviano percorsi di rafforzamento delle competenze dei lavoratori nel quadro di accordi sindacali di rimodulazione dell'orario lavorativo a fronte delle mutate esigenze organizzative e produttive o per sostenere percorsi di ricollocazione dei lavoratori.

### Box 2 - Livelli di integrazione strategica tra il PON SPAO 2014 – 2020 e la Raccomandazione del Consiglio Europeo all'Italia del 20 Luglio 2020

| Raccomandazione del Consiglio per l'Italia del 20 Luglio 2020  | Livello di integrazione strategica evidenziato dal PON SPAO  |
|--|--|
| <p>✓ <i>rafforzare l'apprendimento a distanza e il miglioramento delle competenze, comprese quelle digitali</i></p>                              | <p><b>Livello medio di integrazione strategica.</b> Il miglioramento delle competenze degli adulti è preso in carico dalla PI 10.iii. Tra le attività individuate in sede di programmazione erano compresi: percorsi formativi per adulti finalizzati al recupero di deficit nelle competenze e nei livelli di istruzione; formazione di docenti e formatori per lo sviluppo di modelli didattici mirati sul target degli adulti. La programmazione attuativa, nel sostenere il raggiungimento delle finalità della PI, ha prevalentemente fatto leva su attività di studio e analisi inerenti politiche e sistemi formativi a supporto del sistema di apprendimento permanente e attività propedeutiche alla realizzazione dell'indagine sulle competenze degli adulti Strategia PIAAC. Inoltre va rilevato che, rispetto a questi ambiti, la dimensione del rafforzamento degli strumenti per l'apprendimento a distanza risulta, al momento, scarsamente rappresentata.</p> |
| <p>✓ <i>attenuare l'impatto della crisi sull'occupazione, anche mediante modalità di lavoro flessibili e sostegno attivo all'occupazione</i></p> | <p><b>Elevato grado di integrazione strategica.</b> Nel 2020 è stata introdotta la PI 8.v per finanziare il Fondo Nuove Competenze, strumento istituito con l'obiettivo rafforzare l'adattabilità di imprese e lavoratori ai cambiamenti nei modelli organizzativi e produttivi determinati dalla pandemia. Nell'ottica di sostenere il mantenimento dei livelli occupazionali e promuovere processi di <i>upskilling</i> e <i>reskilling</i>, il Fondo finanzia il costo delle ore di lavoro dedicate alla formazione alle aziende che avviano percorsi di rafforzamento delle competenze dei lavoratori nel quadro di accordi sindacali di rimodulazione dell'orario lavorativo per mutate esigenze organizzative e produttive o per sostenere percorsi di ricollocazione dei lavoratori.</p>  |
| <p>✓ <i>migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione</i></p>                                | <p><b>Elevato grado di integrazione strategica.</b> Si richiamano in particolare gli interventi promossi nell'ambito della Priorità di Investimento 11.i, volti ad innalzare l'integrazione dei sistemi informativi e le attività di sviluppo, gestione e manutenzione delle infrastrutture tecnologiche, dei servizi applicativi e della <i>data platform</i> per il mercato del lavoro. A questi si affiancano gli interventi finalizzati al rafforzamento delle capacità e dell'efficienza degli operatori pubblici e privati e degli stakeholder che si occupano di politiche attive del lavoro, anche valorizzando le opportunità offerte dalle nuove tecnologie applicate alla didattica e contribuendo allo sviluppo competenze digitali nella pubblica amministrazione.</p>  |

L'accento sull'importanza dell'integrazione degli strumenti di intervento per favorire le transizioni nel mercato del lavoro è uno dei temi emergenti nel dibattito sui cambiamenti che hanno caratterizzato il lavoro in questi ultimi anni e che viene particolarmente trattato nella raccomandazione della Commissione del 4 Marzo 2021 relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE). La dimensione dell'integrazione viene declinata all'interno dell'Asse 1 del PON sul piano del raccordo tra politiche industriali e politiche del lavoro allo scopo di garantire risposte efficaci nell'accompagnare i processi di ristrutturazione e le traiettorie di sviluppo e innovazione dei sistemi produttivi territoriali.

In questa prospettiva assumono un ruolo centrale tanto gli interventi tesi a rafforzare la capacità di analisi e anticipazione dei fabbisogni connessi ai cambiamenti nella struttura dell'economia e del mercato del lavoro, quanto le iniziative volte alla creazione e consolidamento di reti di cooperazione tra gli attori rilevanti per i processi di sviluppo (sistema dell'impresе, servizi per il lavoro, istruzione e formazione) nella definizione di interventi in grado di assicurare alle persone e alle imprese gli strumenti e le competenze necessari a gestire le transizioni.

**Box 3 - Livelli di integrazione strategica tra il PON SPAO 2014 – 2020 e i più recenti documenti di indirizzo strategico promossi dalle istituzioni europee**

| Documenti di indirizzo strategico delle istituzioni europee  | Livello di integrazione strategica evidenziato dal PON SPAO   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Raccomandazione del Consiglio agli Stati membri del 24 Novembre 2020 relativa all'istruzione e formazione professionale (IFP)</i></li> <li>✓ <i>Dichiarazione di Osnabrück sull'istruzione e la formazione professionale come fattore abilitante di ripresa e di transizione giusta verso economie digitali e verdi, Settembre 2020</i></li> </ul> | <p><b>Elevato grado di integrazione strategica.</b> Questa raccomandazione trova una elevata rappresentazione all'interno dell'Asse 2, la cui articolazione configura una ampia strategia tesa ad assicurare le competenze necessarie ad affrontare i cambiamenti, in una società e in un mercato del lavoro a crescente complessità; inoltre al fine di prevenire la carenza di competenze e il <i>mismatching</i> nel mercato del lavoro, sono sostenuti in modo trasversale la capacità di anticipare i fabbisogni (attraverso attività di analisi e monitoraggio) e più stretti collegamenti con le imprese. L'innalzamento della partecipazione all'IFP (iniziale, post-qualifica e post-diploma, e continua) sono perseguiti oltre che come condizioni essenziali per la cittadinanza attiva e l'inclusione sociale delle persone, anche come fattori abilitanti nelle transizioni verso l'occupazione e per lo sviluppo di competenze della forza lavoro coerenti con l'evoluzione dei fabbisogni settoriali, regionali e locali.</p> <p>Mentre appare stringente il legame con i target fissati al 2025 relativi all'82% di diplomati dell'IFP e del 60% di neodiplomati dell'IFP che beneficiano dell'apprendimento basato sul lavoro, appare più debole la centralità assegnata dal PON all'obiettivo dello sviluppo della mobilità per l'apprendimento all'estero dei discenti dell'IFP.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>Raccomandazione (UE) 2021/402 della Commissione del 4 Marzo 2021 relativa a un sostegno attivo ed efficace all'occupazione (EASE)</i></li> </ul>   | <p><b>Elevato grado di integrazione strategica,</b> in particolare nell'ambito dell'Asse I che comprende misure integrate a supporto delle transizioni nel mercato del lavoro. La dimensione dell'integrazione viene inoltre declinata all'interno dell'Asse anche sul piano del raccordo tra politiche industriali e politiche del lavoro, per garantire risposte efficaci nell'accompagnare i processi di ristrutturazione e le traiettorie di sviluppo e innovazione dei sistemi produttivi territoriali. In questa prospettiva assumono un ruolo centrale tanto gli interventi tesi a rafforzare la capacità di analisi e anticipazione dei fabbisogni connessi ai cambiamenti nella struttura dell'economia e del mercato del lavoro, quanto le iniziative volte alla creazione e consolidamento di reti di cooperazione tra gli attori rilevanti per i processi di sviluppo (sistema dell'impresе, servizi per il lavoro, istruzione e formazione) nella definizione di interventi in grado di assicurare alle persone e alle imprese gli strumenti e le competenze necessari a gestire le transizioni.</p>   |

| Documenti di indirizzo strategico delle istituzioni europee   | Livello di integrazione strategica evidenziato dal PON SPAO  |
|---|--|
|   | L'azione di supporto risulta rafforzata inoltre dall'introduzione della Priorità d'Investimento 8.v specificamente dedicata al contrasto degli effetti sull'occupazione della pandemia.  |
| <p>✓ <i>"Un'agenda per le competenze per l'Europa per la competitività sostenibile, l'equità sociale e la resilienza"</i><br/>COM(2020) 274 final</p> | <p><b>Parziale grado di integrazione strategica.</b> Seppure non tutte le azioni comprese in questa strategia siano rappresentate all'interno del PON emergono alcuni ambiti di integrazione, tra cui richiamiamo gli interventi promossi dal PON (Asse 1, 2, 4) a supporto della capacità di analisi e anticipazione dei fabbisogni connessi ai cambiamenti nella struttura dell'economia e del mercato del lavoro, con riferimento alla seconda azione dell'Agenda, che sottolinea la necessità di promuovere un più ampio ricorso all'analisi del fabbisogno di competenze.</p> <p>Le esperienze sviluppate in quest'ambito costituiscono un importante elemento di continuità da valorizzare nella prossima programmazione che rappresenta l'orizzonte di riferimento di questa comunicazione.</p>   |
| <p>✓ <i>"Sostegno all'occupazione giovanile: un ponte verso il lavoro per la prossima generazione"</i> COM(2020) 276 final</p>                        | <p><b>Elevato grado di integrazione strategica.</b> Il PON sostiene l'integrazione nel mercato del lavoro dei giovani, concorrendo in modo complementare al PON IOG all'attuazione di Garanzia Giovani. Tale apporto si sostanzia sia nella realizzazione di azioni di sistema, sia in interventi rivolti ai segmenti di target esclusi dal PON IOG. La logica di intervento assegna alle azioni di sistema promosse dal PON SPAO una funzione di accompagnamento ai cambiamenti strutturali impressi al sistema dei servizi per il lavoro dall'attuazione di Garanzia Giovani: sul piano dell'integrazione tra pubblico e privato, sotto il profilo del rafforzamento dell'approccio preventivo e dell'innalzamento della pertinenza, personalizzazione e integrazione delle misure offerte. In questo quadro un importante ambito di sinergia tra i due PON concerne il sostegno da parte del PON SPAO alla valorizzazione e al mainstreaming di sistema delle pratiche e delle esperienze di eccellenza sperimentate nei territori dal PON IOG.</p> <p>Le esperienze sviluppate in quest'ambito costituiscono un importante elemento di continuità da valorizzare nella prossima programmazione che rappresenta l'orizzonte di riferimento di questa comunicazione.</p> |

## 5 Uno sguardo alla programmazione 2021-2027

Il 29 maggio 2018 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte di regolamenti per la politica di coesione 2021-2027. Tali proposte sono state in seguito modificate per far fronte alle conseguenze della pandemia e per tenere conto delle priorità strategiche afferenti al Green Deal europeo, nuova strategia di crescita dell'UE volta ad avviare il percorso di trasformazione dell'Europa in una società a impatto climatico zero, giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva. Il pacchetto legislativo definitivo è entrato in vigore nel mese di luglio del 2021; con riferimento al FSE + le modifiche apportate vanno nella direzione di rafforzamento del sostegno all'occupazione giovanile e alla lotta contro la povertà infantile e assegnano una maggiore attenzione alle competenze verdi e digitali. Il pacchetto comprende i seguenti regolamenti:

- Regolamento sulle disposizioni comuni in materia di fondi a gestione concorrente (RDC);
- Regolamento sul Fondo europeo di sviluppo regionale e il Fondo di coesione (FESR/FC);
- Regolamento sul Fondo sociale europeo Plus (FSE+) che riunisce quattro strumenti di finanziamento che nel periodo 2014-2020 erano separati: Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EASi); Iniziativa a favore dell'occupazione giovanile (YEI); Fondo sociale europeo (FSE); Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)
- Regolamento Interreg recante disposizioni specifiche per l'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno.

Il Regolamento sulle disposizioni comuni stabilisce le norme finanziarie per otto fondi in regime di gestiti congiuntamente dagli Stati membri e dalla Commissione (gestione concorrente): FSE+, FESR, Fondo di coesione, Fondo per una transizione giusta, Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, Fondo Asilo, migrazione e integrazione, Fondo sicurezza interna e lo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti. Inoltre, contiene disposizioni comuni per i primi cinque fondi summenzionati, mentre non si applica alla componente Occupazione e innovazione sociale dell'FSE+, che rientra nel regime di gestione diretta e indiretta.

La politica di coesione per il periodo 2021-2027 si concentrerà sulla realizzazione di cinque *obiettivi di policy* (OP):

1. **Un'Europa più intelligente** attraverso la promozione di una trasformazione economica innovativa e intelligente;
2. **Un'Europa più verde e a basse emissioni di carbonio** attraverso la promozione di una transizione verso un'energia pulita ed equa, di investimenti verdi e blu, dell'economia circolare, dell'adattamento ai cambiamenti climatici e della gestione e prevenzione dei rischi;
3. **Un'Europa più connessa** attraverso il rafforzamento della mobilità e della connettività regionale alle TIC;
4. **Un'Europa più sociale** attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali;
5. **Un'Europa più vicina ai cittadini** attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato delle zone urbane, rurali e costiere e delle iniziative locali.

L'FSE + concorre all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali sostenendo nell'ambito dell'OP 4, gli investimenti rivolti a persone e sistemi nei settori dell'occupazione, dell'istruzione e dell'inclusione sociale. Per l'attuazione dell'OP 4 il RDC individua 13 Obiettivi specifici, suddivisi nei tre settori di

intervento: i primi quattro sono connessi all'occupazione, i successivi tre alla istruzione e formazione e i restanti 6 all'inclusione sociale (vedi schema successivo).

## OBIETTIVI SPECIFICI FSE+ PER L'OP 4 - UN'EUROPA PIÙ SOCIALE

| OCCUPAZIONE             |  |
|-------------------------|--|
| a)                      | migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, soprattutto attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani, i disoccupati di lungo periodo e i gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, nonché delle persone inattive, anche mediante la promozione del lavoro autonomo e dell'economia sociale;   |
| b)                      | modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro tra domanda e offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro;  |
| c)                      | promuovere una partecipazione equilibrata al mercato del lavoro sotto il profilo del genere, parità di condizioni di lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l'accesso a servizi economici di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti;  |
| d)                      | promuovere l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti, un invecchiamento attivo e sano, come pure un ambiente di lavoro sano e adeguato che tenga conto dei rischi per la salute;   |
| ISTRUZIONE E FORMAZIONE |  |
| e)                      | migliorare la qualità, l'inclusività, l'efficacia e l'attinenza al mercato del lavoro dei sistemi di istruzione e di formazione, anche attraverso la convalida degli apprendimenti non formali e informali, per sostenere l'acquisizione di competenze chiave, comprese le competenze imprenditoriali e digitali, e promuovendo l'introduzione di sistemi formativi duali e di apprendistati;  |
| f)                      | promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità, in particolare per i gruppi svantaggiati, dall'educazione e cura della prima infanzia, attraverso l'istruzione e la formazione generale e professionale, fino al livello terziario e all'istruzione e all'apprendimento degli adulti, anche agevolando la mobilità ai fini dell'apprendimento per tutti e l'accessibilità per le persone con disabilità;  |
| g)                      | promuovere l'apprendimento permanente, in particolare le opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione flessibili per tutti, tenendo conto delle competenze imprenditoriali e digitali, anticipando meglio il cambiamento e le nuove competenze richieste sulla base delle esigenze del mercato del lavoro, facilitando il riorientamento professionale e promuovendo la mobilità professionale;   |
| INCLUSIONE SOCIALE      |  |
| h)                      | incentivare l'inclusione attiva, per promuovere le pari opportunità, la non discriminazione e la partecipazione attiva, e migliorare l'occupabilità, in particolare dei gruppi svantaggiati;   |
| i)                      | promuovere l'integrazione socioeconomica di cittadini di paesi terzi, compresi i migranti;   |
| j)                      | promuovere l'integrazione socioeconomica delle comunità emarginate come i Rom;   |
| k)                      | migliorare l'accesso paritario e tempestivo a servizi di qualità, sostenibili e a prezzi accessibili, compresi i servizi che promuovono l'accesso agli alloggi e all'assistenza incentrata sulla persona, anche in ambito sanitario; modernizzare i sistemi di protezione sociale, anche promuovendo l'accesso alla protezione sociale, prestando particolare attenzione ai minori e ai gruppi svantaggiati; migliorare l'accessibilità, anche per le persone con disabilità, l'efficacia e la resilienza dei sistemi sanitari e dei servizi di assistenza di lunga durata |
| l)                      | promuovere l'integrazione sociale delle persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, comprese le persone indigenti e i minori;  |
| m)                      | contrastare la deprivazione materiale mediante la fornitura di prodotti alimentari e/o assistenza materiale di base alle persone indigenti, compresi i minori, e istituire misure di accompagnamento a sostegno della loro inclusione sociale  |

Attraverso gli interventi attuati nell'ambito della componente a gestione concorrente il FSE+ sosterrà anche il conseguimento di altri tre OP:

- **un'Europa più intelligente**, tramite lo *sviluppo di competenze* per la specializzazione intelligente e per le tecnologie abilitanti fondamentali, la transizione industriale, la cooperazione settoriale sulle competenze e sull'imprenditorialità, la formazione dei ricercatori, le attività di creazione di reti e i partenariati tra istituti di istruzione superiore, istituti di istruzione e formazione professionale, centri di ricerca e di tecnologia e imprese e cluster, e il sostegno alle microimprese, alle piccole e medie imprese e all'economia sociale;
- **un'Europa più verde, a basse emissioni di carbonio**, tramite il *miglioramento dei sistemi di istruzione e di formazione necessari per l'adattamento delle competenze e delle qualifiche, il miglioramento del livello delle competenze per tutti*, compresa la manodopera, la creazione di nuovi posti di lavoro in settori collegati all'ambiente, al clima, all'energia, all'economia circolare e alla bioeconomia;
- **un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali**, affrontando le disuguaglianze socioeconomiche nelle città e nelle regioni, attraverso misure di riduzione della povertà e di inclusione sociale che tengano conto delle specificità delle regioni urbane, rurali e costiere.

I regolamenti specifici introducono soglie di concentrazione tematica che orientano la programmazione verso obiettivi di innovazione, competitività, digitalizzazione e transizione ecologica (85% di concentrazione su OP1 e OP2, di cui almeno 30% su OP2 per le regioni più sviluppate) per il FESR; di inclusione sociale (25%), NEET (12,5%) e povertà infantile (5%) per il FSE+.

## 5.1 L'Accordo di Partenariato e le previsioni per il PON Giovani, Donne e Lavoro

---

Per quanto riguarda l'Italia, il processo di definizione dell'Accordo di Partenariato 2021-2027 ha preso avvio nel 2019, ed è stato sostenuto da un'attività di confronto partenariale strutturata su cinque Tavoli tematici, uno per ciascun Obiettivo di policy della politica di coesione, e guidata da quattro temi unificanti:

- lavoro di qualità;
- territorio e risorse naturali per le generazioni future;
- omogeneità e qualità dei servizi per i cittadini;
- cultura come veicolo di coesione economica e sociale-

Il dialogo partenariale è stato condotto tenendo conto degli *Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia*, contenuti nell'Allegato D al Country Report 2019. Questo documento, che costituisce la base per il dialogo tra l'Italia e i Servizi della Commissione, nel delineare le sfide e i fabbisogni di sviluppo che il Paese deve affrontare e le priorità sulle quali concentrare la spesa dei fondi strutturali europei 2021-2027, individua, con riferimento all'OP 4, le seguenti priorità:

## ***Orientamenti in materia di investimenti finanziati dalla politica di coesione 2021-2027 per l'Italia: Obiettivo 4 - Un'Europa più sociale - attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali***

### *Occupazione*

- migliorare l'accesso al mercato del lavoro, in particolare per le donne, i giovani, i cittadini di paesi terzi, i disoccupati di lungo periodo e le persone inattive;
- migliorare la capacità delle istituzioni e dei servizi del mercato del lavoro e rafforzare la cooperazione con i datori di lavoro e gli istituti di istruzione e tra fornitori di servizi;
- promuovere politiche a favore dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata, segnatamente l'accesso a servizi di assistenza a prezzi accessibili, un maggiore coinvolgimento degli uomini nei compiti di cura e il sostegno a modalità innovative di organizzazione del lavoro;
- combattere il lavoro sommerso e lo sfruttamento lavorativo (ad esempio, dei migranti nel settore agricolo)

### *Istruzione e formazione*

- contrastare l'abbandono scolastico e migliorare le competenze di base, con particolare attenzione alle zone con i tassi di abbandono più elevati;
- ampliare l'accesso all'istruzione terziaria, in particolare per gli studenti provenienti da contesti socioeconomici modesti, anche aumentando l'offerta di alloggi per gli studenti e ampliando il settore terziario non accademico per innalzare il livello di istruzione terziaria;
- garantire la qualità, l'accessibilità, l'inclusività, l'efficacia dei percorsi di istruzione e formazione e la loro rilevanza rispetto al mercato del lavoro, in particolare per le persone con disabilità e i gruppi svantaggiati, al fine di sostenere l'acquisizione delle competenze fondamentali, comprese le competenze digitali;
- modernizzare i sistemi di istruzione e formazione professionale, anche rafforzando l'apprendimento basato sul lavoro;
- garantire l'apprendimento permanente, il miglioramento delle competenze e la riqualificazione professionale per tutti, compresi gli adulti scarsamente qualificati, tenendo conto delle competenze digitali e di altre specifiche esigenze settoriali (ad esempio, la trasformazione industriale verde), mediante il riconoscimento dell'apprendimento precedente e una migliore capacità di anticipare i nuovi fabbisogni di competenze;
- migliorare le attrezzature e le infrastrutture per l'istruzione a tutti i livelli, in particolare nelle regioni meno sviluppate.

### *Inclusione sociale*

- promuovere misure integrate e personalizzate di inclusione attiva per coinvolgere le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, compresi i minori e i lavoratori poveri;
- rafforzare i servizi sociali di elevata qualità, accessibili e a prezzi contenuti e le relative infrastrutture, compresi l'alloggio, l'assistenza all'infanzia, l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine, tenendo conto delle disparità regionali e del divario tra aree rurali e aree urbane, anche nell'accesso a tecnologie innovative e a nuovi modelli di assistenza;
- migliorare l'accessibilità e l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale nonché la possibilità di una vita indipendente per tutti, comprese le persone con disabilità, attraverso lo sviluppo di servizi a livello di comunità e l'integrazione dei servizi sanitari, sociali e di assistenza a lungo termine;
- garantire la riqualificazione e il miglioramento delle competenze dei lavoratori che operano nella sanità, nell'assistenza a lungo termine e nei servizi sociali;
- promuovere l'integrazione socioeconomica dei cittadini di paesi terzi, garantendone nel contempo la protezione dalla violenza e dallo sfruttamento, e delle comunità emarginate, anche attraverso le infrastrutture abitative;
- affrontare la deprivazione materiale fornendo aiuti alimentari e assistenza materiale di base ai più indigenti.

Gli esiti dei lavori hanno costituito la base per l'elaborazione dei contenuti strategici dell'Accordo di Partenariato. Sono state elaborate diverse bozze dell'Accordo di Partenariato inviate ai Servizi della Commissione Europea per il dialogo informale e presentate al partenariato: la prima di queste risale al mese di novembre del 2020; l'ultima, del 16 dicembre 2021, ha conseguito l'Intesa in sede di Conferenza Unificata ed è stata approvata dal CIPESS, nella seduta del 22 dicembre 2021, per l'avvio del negoziato formale con la Commissione europea. Nella tabella che segue è riportata la proposta contenuta nell'AdP con riferimento alle dotazioni finanziarie dei Programmi Nazionali per Fondo e categoria di regione.

**Tabella 2 - Programmazione nazionale, distribuzione delle dotazioni per Fondo e categoria di regioni**

| Titolo   | Fondo   | Categoria di regione | Totale        | Contributo UE | Contributo Nazionale |
|--|---------|----------------------|---------------|---------------|----------------------|
| PN Scuola e competenze   | FSEplus | Meno sviluppate      | 1.671.264.395 | 1.002.758.637 | 668.505.758          |
| PN Scuola e competenze   | FSEplus | Transizione          | 225.000.363   | 90.000.145    | 135.000.218          |
| PN Scuola e competenze   | FSEplus | Più sviluppate       | 924.999.943   | 369.999.977   | 554.999.966          |
| PN Scuola e competenze   | FESR    | Meno sviluppate      | 834.723.333   | 500.834.000   | 333.889.333          |
| PN Scuola e competenze   | FESR    | Transizione          | 95.000.000    | 38.000.000    | 57.000.000           |
| PN Scuola e competenze   | FESR    | Più sviluppate       | 30.000.000    | 12.000.000    | 18.000.000           |
| PN Innovazione, ricerca, competitività per la transizione e digitalizzazione | FESR    | Meno sviluppate      | 5.636.000.000 | 3.573.000.000 | 2.063.000.000        |
| PN Sicurezza e legalità  | FESR    | Meno sviluppate      | 583.333.333   | 350.000.000   | 233.333.333          |
| PN Equità in Salute  | FESR    | Meno sviluppate      | 250.000.000   | 150.000.000   | 100.000.000          |
| PN Equità in Salute  | FSEplus | Meno sviluppate      | 375.000.000   | 225.000.000   | 150.000.000          |
| PN Inclusione e lotta alla povertà   | FESR    | Più sviluppate       | 29.200.000    | 11.680.000    | 17.520.000           |
| PN Inclusione e lotta alla povertà   | FESR    | Transizione          | 50.000.000    | 20.000.000    | 30.000.000           |
| PN Inclusione e lotta alla povertà   | FESR    | Meno sviluppate      | 491.666.667   | 295.000.000   | 196.666.667          |
| PN Inclusione e lotta alla povertà   | FSEplus | Più sviluppate       | 1.279.485.000 | 511.794.000   | 767.691.000          |
| PN Inclusione e lotta alla povertà   | FSEplus | Transizione          | 162.847.500   | 65.139.000    | 97.708.500           |
| PN Inclusione e lotta alla povertà   | FSEplus | Meno sviluppate      | 2.066.666.667 | 1.240.000.000 | 826.666.667          |
| PN Giovani donne e lavoro  | FSEplus | Più sviluppate       | 1.575.000.000 | 630.000.000   | 945.000.000          |
| PN Giovani donne e lavoro  | FSEplus | Transizione          | 278.335.000   | 111.334.000   | 167.001.000          |
| PN Giovani donne e lavoro  | FSEplus | Meno sviluppate      | 3.235.333.333 | 1.941.200.000 | 1.294.133.333        |
| PN METRO plus e città medie Sud  | FESR    | Più sviluppate       | 720.000.000   | 288.000.000   | 432.000.000          |

| Titolo                                  | Fondo   | Categoria di regione | Totale        | Contributo UE | Contributo Nazionale |
|---|---------|----------------------|---------------|---------------|----------------------|
| PN METRO plus e città medie Sud         | FESR    | Meno sviluppate      | 1.156.666.667 | 694.000.000   | 462.666.667          |
| PN METRO plus e città medie Sud         | FSEplus | Più sviluppate       | 337.500.000   | 135.000.000   | 202.500.000          |
| PN METRO plus e città medie Sud         | FSEplus | Meno sviluppate      | 788.333.333   | 473.000.000   | 315.333.333          |
| PN Cultura                              | FESR    | Meno sviluppate      | 648.333.333   | 389.000.000   | 259.333.333          |
| PN Capacità per la coesione AT Art 36.4 | FESR    | Più sviluppate       | 41.000.000    | 4.100.000     | 36.900.000           |
| PN Capacità per la coesione AT Art 36.4 | FESR    | Transizione          | 9.000.000     | 900.000       | 8.100.000            |
| PN Capacità per la coesione AT Art 36.4 | FESR    | Meno sviluppate      | 217.333.334   | 65.200.000    | 152.133.334          |
| PN Capacità per la coesione AT Art 36.4 | FSEplus | Più sviluppate       | 43.600.000    | 10.900.000    | 32.700.000           |
| PN Capacità per la coesione AT Art 36.4 | FSEplus | Transizione          | 8.500.000     | 1.700.000     | 6.800.000            |
| PN Capacità per la coesione AT Art 36.4 | FSEplus | Meno sviluppate      | 114.666.667   | 34.400.000    | 80.266.667           |
| PN Capacità per la coesione AT Art 37   | FESR    | Meno sviluppate      | 833.333.333   | 500.000.000   | 333.333.333          |

Fonte: AdP, versione 16 dicembre 2021

I PON previsti sono i seguenti:

- *Equità in Salute*, che mira ad incidere sulle disparità territoriali e sociali attraverso il contrasto alla povertà sanitaria e il rafforzamento di medicina di genere, prevenzione e tutela delle persone con disagio psichico, in particolare tra le fasce più vulnerabili nelle regioni meno sviluppate;
- *Innovazione, ricerca e competitività per la transizione verde e digitale*, che comprende anche azioni rilevanti in materia energetica;
- *Cultura*, che mira a rivitalizzare i luoghi della cultura e altri spazi nelle regioni meno sviluppate;
- *Metro Plus e città medie Sud*, che rispetto al precedente periodo di programmazione è stato esteso anche alle città medie del Mezzogiorno, focalizzandosi sul miglioramento della qualità della vita in periferie e aree marginali;
- *Sicurezza e legalità*, dedicato al contrasto alle attività criminali e illecite e al rafforzamento dei presidi di sicurezza, al fine di tutelare lo sviluppo di territori e attori economici.
- *Scuola e competenze*, che interviene sul contrasto alla povertà educativa e alla dispersione scolastica, in particolare al Sud;
- *Inclusione e povertà*, sosterrà l'implementazione di servizi con caratteristiche e standard omogenei su tutto il territorio nazionale, estendendo l'intervento anche a minori in condizioni di disagio, anziani non autosufficienti e disabili;
- *Capacità per la coesione*, rivolto al potenziamento delle strutture impegnate nella gestione dei fondi di coesione.

- *Giovani, donne e lavoro*, il programma dedicato all'occupazione, i cui contenuti di massima sono illustrati nel paragrafo seguente.

### ***Il PON Giovani, donne e lavoro***

Per quanto concerne la programmazione nazionale 2021-2027 delle politiche per l'occupazione, l'orientamento è quello di adottare un Programma unico e integrato - **PON giovani, donne e lavoro** -, alla cui attuazione si prevede di destinare circa 5,09 miliardi. Per il perseguimento dell'OP 4 il Programma sosterrà l'attuazione dei primi tre obiettivi specifici del FSE: il primo inerente misure di attivazione rivolte a giovani, disoccupati, donne, nonché misure formative per gli occupati, volte allo sviluppo di competenze necessarie alla permanenza qualificata nel mercato del lavoro; il secondo dedicato al rafforzamento dei servizi e del sistema di governo delle politiche per il lavoro; il terzo alla parità di genere nell'occupazione.

- **OS a)** *migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione di tutte le persone in cerca di lavoro, in particolare i giovani, dei disoccupati di lungo periodo e dei gruppi svantaggiati sul mercato del lavoro, e delle persone inattive, promuovendo il lavoro autonomo e l'economia sociale*
- **OS b)** *modernizzare le istituzioni e i servizi del mercato del lavoro per valutare e anticipare le esigenze in termini di competenze e garantire un'assistenza e un sostegno tempestivi e su misura nel contesto dell'incontro della domanda e dell'offerta, delle transizioni e della mobilità nel mercato del lavoro*
- **OS c)** *Promuovere la partecipazione equilibrata nel genere al mercato del lavoro, promuovere la parità di condizioni di lavoro ed un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata, anche mediante l'accesso a prezzi accessibili all'educazione e all'assistenza per la prima infanzia ed all'assistenza delle persone a carico*

Già in questa prima fase di elaborazione emergono alcuni interessanti elementi di continuità rispetto alla programmazione 2014-2020, ravvisabili in particolare:

- nella scelta di replicare, nell'ambito dell'Os a), le misure a sostegno delle transizioni occupazionali e dei processi di *upskilling* e *reskilling*, nonché della linea di incentivazione delle assunzioni tramite gli sgravi contributivi; altro elemento di continuità è la centralità assegnata all'apprendistato, ai tirocini e al servizio civile, per l'importante funzione di ponte verso il mercato del lavoro svolta nei confronti dei giovani;
- nella prevista prosecuzione, nell'ambito delle azioni di sistema afferenti all'Os b), dell'azione di investimento sulla capacità di analisi e anticipazione dei cambiamenti nell'economia, nel mercato del lavoro, nei fabbisogni di competenze e nelle professioni (Excelsior, Indagini PIAAC, ecc.); tale ambito unitamente a quello inerente l'integrazione tra i sistemi informativi, assume particolare importanza per l'apporto che potrà fornire all'innalzamento dell'efficacia dell'azione dei CPI e delle misure di politica attiva per il lavoro;
- per l'Os c) nel supporto alla parità di genere nel lavoro, articolato lungo il doppio binario dell'empowerment per l'innalzamento dei profili di occupabilità e adattabilità della forza lavoro femminile, da un lato, e della conciliazione e del riequilibrio nella divisione delle responsabilità e dei carichi familiari, dall'altro.

Una dimensione centrale dell'approccio promosso dal PON è l'integrazione, che costituisce la chiave di volta per strutturare un insieme articolato e coerente di politiche finalizzato a fornire risposte alle specificità dei fabbisogni delle fasce di target a cui si rivolge. Presa in carico integrale e centralità della persona costituiscono l'elemento distintivo anche del quadro di intervento promosso dal PNRR, in materia di occupazione e apprendimento permanente, in particolare attraverso il Programma GOL e il Piano Nuove Competenze, e rispetto al quale occorrerà individuare gli ambiti di integrazione e complementarietà, per valorizzare appieno le potenziali sinergie ed evitare sovrapposizioni.

Nel supportare i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati, l'azione congiunta dei due dispositivi promossi dal PNRR darà impulso ad un percorso di riforma complessiva delle politiche attive e della formazione professionale, nel cui ambito il PON potrebbe svolgere una funzione strategica di messa a regime, e più in particolare:

- nel breve termine, nelle fasi iniziali di attuazione dei programmi, operando per estendere gli strumenti di intervento, i modelli e gli standard di servizio sviluppati nell'ambito del Programma GOL alle fasce di destinatari non coperte dalle misure; in questo senso il PON potrebbe concentrare i propri interventi su target caratterizzati da particolari fragilità e più difficili da intercettare, come ad esempio i giovani neet più distanti dal mercato del lavoro o donne in condizioni di svantaggio, ecc.)
- nel medio-lungo termine, operando per consolidare il carattere strutturale e universalistico dei servizi, assicurando continuità alle misure attivate.

La rafforzata attenzione al tema dell'integrazione richiederà un'azione più decisa nella messa a punto delle strutture e degli strumenti di supporto alle funzioni di coordinamento e di monitoraggio per assicurare un presidio efficace della governance unitaria delle politiche di coesione e di quelle promosse dal PNRR.

In modo analogo, la centralità assegnata alla personalizzazione, multidimensionalità e integrazione dei servizi offerti all'individuo nei percorsi di inserimento occupazionale e di sviluppo professionale, implica la necessità di rafforzare il coordinamento dell'offerta di misure e servizi, dispiegata dalle diverse linee di finanziamento, sia a titolarità centrale che regionale. In questa prospettiva riveste particolare rilievo il completamento del Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro (strategico per il rafforzamento delle politiche attive lungo l'asse della personalizzazione degli interventi, nonché per realizzare funzioni di monitoraggio e di valutazione in grado di orientare la programmazione e sostenere la governance multi-livello) e del Fascicolo Elettronico del Lavoratore, indispensabile per erogare misure e interventi personalizzati di *upskilling* e *reskilling* e di inserimento/reinserimento lavorativo, nonché per garantire l'esigibilità da parte di ogni cittadino del diritto alla validazione e certificazione delle competenze acquisite in ogni ambiente di apprendimento.

## 6 Conclusioni e raccomandazioni

---

L'attività di valutazione è stata svolta prendendo come riferimento una duplice prospettiva, la prima, di più breve termine, focalizzata sulla verifica dell'attualità dell'impianto strategico del PON SPAO alla luce dei cambiamenti del contesto di riferimento; la seconda è invece finalizzata a supportare l'AdG nel percorso di elaborazione della strategia per il periodo di programmazione 2021-27.

Come abbiamo visto le analisi condotte in riferimento al contesto socioeconomico, e al quadro strategico e istituzionale hanno confermato la sostanziale validità delle scelte operate dal programma in termini di sfide e fabbisogni di sviluppo prioritari, oltre ad un grado soddisfacente di allineamento alle priorità strategiche sovraordinate.

Per quanto riguarda il primo focus, ovvero fornire indicazioni utili a orientare l'operatività del PON nel breve termine, l'analisi di pertinenza ha evidenziato in particolare alcune aree su cui potrebbe essere opportuno rafforzare l'attenzione:

- Nella fase di ripresa delle attività seguita al lockdown, tendenzialmente le donne sono rientrate più lentamente al lavoro rispetto agli uomini e si sono aggravate le disparità di genere riguardanti il *care burden*. È necessario intervenire con misure di supporto e di accompagnamento per evitare che la pandemia determini un effetto regressivo. Insieme al rafforzamento di politiche a sostegno di una equa distribuzione dei carichi familiari, l'adozione di incentivi mirati sembra andare in quella direzione, anche se i primi dati relativi alle assunzioni agevolate di donne nel 2021 sembrano non alterare – per il momento – un modello di inserimento lavorativo che relega molte donne in occupazioni a tempo parziale non volontarie.
- La maggiore sensibilità al ciclo economico, evidenziato dall'intensità della crescita nelle fasi di ripresa (2014-2019) e della contrazione nelle fasi negative (2020), è una conferma della maggiore vulnerabilità strutturale della posizione femminile sul mercato del lavoro.
- L'incremento dell'occupazione verificatosi tra il 2014 e il 2019 è stato 'accompagnato' dall'adozione di politiche di incentivazione che hanno avuto effetti positivi, ma non duraturi e non per tutte le categorie: è auspicabile che in futuro si adottino interventi di supporto all'inserimento lavorativo allo stesso tempo mirati e strutturali.
- Appare imprescindibile anche accelerare la crescita delle competenze della forza lavoro, in linea con gli obiettivi ambiziosi definiti dalla nuova Agenda UE per le competenze approvata nel luglio 2020.
- Il livello di istruzione degli stranieri continua a scendere, e l'abbandono scolastico colpisce i giovani stranieri in una percentuale che è tre volte più alta di quella riguardante gli italiani: le misure di politica attiva dedicate all'inserimento lavorativo degli stranieri – e più in generale delle fasce deboli – non possono prescindere da una riconfigurazione complessiva dei nessi tra politiche sociali, politiche del lavoro e politiche dell'istruzione.

Per quanto concerne il secondo aspetto, abbiamo già avuto modo di rilevare alcuni interessanti elementi di continuità rispetto alla programmazione 2014-2020, ravvisabili in particolare:

- nella scelta di replicare, nell'ambito dell'Os a), le misure a sostegno delle transizioni occupazionali e dei processi di *upskilling* e *reskilling*, nonché della linea di incentivazione delle assunzioni tramite gli sgravi contributivi; altro elemento di continuità è la centralità

assegnata all'apprendistato, ai tirocini e al servizio civile, per l'importante funzione di ponte verso il mercato del lavoro svolta nei confronti dei giovani;

- nella prevista prosecuzione, nell'ambito delle azioni di sistema afferenti all'Os b), dell'azione di investimento sulla capacità di analisi e anticipazione dei cambiamenti nell'economia, nel mercato del lavoro, nei fabbisogni di competenze e nelle professioni (Excelsior, Indagini PIAAC, ecc.); tale ambito unitamente a quello inerente l'integrazione tra i sistemi informativi, assume particolare importanza per l'apporto che potrà fornire all'innalzamento dell'efficacia dell'azione dei CPI e delle misure di politica attiva per il lavoro;
- per l'Os c) nel supporto alla parità di genere nel lavoro, articolato lungo il doppio binario dell'empowerment per l'innalzamento dei profili di occupabilità e adattabilità della forza lavoro femminile, da un lato, e della conciliazione e del riequilibrio nella divisione delle responsabilità e dei carichi familiari, dall'altro.

Una dimensione centrale dell'approccio promosso dal PON è l'integrazione, che costituisce la chiave di volta per strutturare un insieme articolato e coerente di politiche finalizzato a fornire risposte alle specificità dei fabbisogni delle fasce di target a cui si rivolge. Presa in carico integrale e centralità della persona costituiscono l'elemento distintivo anche del quadro di intervento promosso dal PNRR, in materia di occupazione e apprendimento permanente, in particolare attraverso il Programma GOL e il Piano Nuove Competenze, e rispetto al quale occorrerà individuare gli ambiti di integrazione e complementarietà, per valorizzare appieno le potenziali sinergie ed evitare sovrapposizioni.

Nel supportare i percorsi di riqualificazione professionale e di reinserimento di lavoratori in transizione e disoccupati, l'azione congiunta dei due dispositivi promossi dal PNRR darà impulso ad un percorso di riforma complessiva delle politiche attive e della formazione professionale, nel cui ambito il PON potrebbe svolgere una funzione strategica di messa a regime, e più in particolare:

- nel breve termine, nelle fasi iniziali di attuazione dei programmi, operando per estendere gli strumenti di intervento, i modelli e gli standard di servizio sviluppati nell'ambito del Programma GOL alle fasce di destinatari non coperte dalle misure; in questo senso il PON potrebbe concentrare i propri interventi su target caratterizzati da particolari fragilità e più difficili da intercettare, come ad esempio i giovani neet più distanti dal mercato del lavoro o donne in condizioni di svantaggio, ecc.)
- nel medio-lungo termine, operando per consolidare il carattere strutturale e universalistico dei servizi, assicurando continuità alle misure attivate.

La rafforzata attenzione al tema dell'integrazione richiederà un'azione più decisa nella messa a punto delle strutture e degli strumenti di supporto alle funzioni di coordinamento e di monitoraggio per assicurare un presidio efficace della governance unitaria delle politiche di coesione e di quelle promosse dal PNRR.

In modo analogo, la centralità assegnata alla personalizzazione, multidimensionalità e integrazione dei servizi offerti all'individuo nei percorsi di inserimento occupazionale e di sviluppo professionale, implica la necessità di rafforzare il coordinamento dell'offerta di misure e servizi, dispiegata dalle diverse linee di finanziamento, sia a titolarità centrale che regionale. In questa prospettiva riveste particolare rilievo il completamento del Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro (strategico per il rafforzamento delle politiche attive lungo l'asse della personalizzazione degli interventi, nonché per realizzare funzioni di monitoraggio e di valutazione in grado di orientare la programmazione e

sostenere la governance multi-livello) e del Fascicolo Elettronico del Lavoratore, indispensabile per erogare misure e interventi personalizzati di *upskilling* e *reskilling* e di inserimento/reinserimento lavorativo, nonché per garantire l'esigibilità da parte di ogni cittadino del diritto alla validazione e certificazione delle competenze acquisite in ogni ambiente di apprendimento.

## BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

---

### *Pubblicazioni di interesse*

- ANPAL, *Servizi per l'impiego. Rapporto di monitoraggio 2020*, <https://www.anpal.gov.it/-/servizi-per-l-impiego-in-italia-pubblicato-il-rapporto-anpal-di-monitoraggio-2020>.
- ANPAL Servizi, *Piano industriale ANPAL Servizi S.p.a. 2020-2022*, 14 luglio 2020 <https://www.anpalservizi.it/documenti-di-programmazione-strategico-gestionale>.
- Blangiardo G., *Attività conoscitiva preliminare all'esame della Nota di Aggiornamento del Documento di economia e finanza 2021. Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica*, Commissioni congiunte V "Bilancio, tesoro e programmazione" della Camera dei Deputati e 5a "Bilancio" del Senato della Repubblica, 5 ottobre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/262025>.
- Drahokoupil J., Müller T., *Job retention schemes in Europe A lifeline during the Covid-19 pandemic*, ETUI, Working paper, n. 7, 2021, <https://etui.org/publications/job-retention-schemes-europe>
- European Commission, *Digital Economy and Society Index (DESI) 2021. Italy*, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi>
- European Institute for Gender Equality, *Indice sull'uguaglianza di genere nel 2020 in Italia*, [https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mhag20018ita\\_002.pdf](https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mhag20018ita_002.pdf)
- Faioli M., Bologna S., *Job retention schemes in Europe. Italy*, ETUI, Working Paper n. 7, 2021, [https://etui.org/sites/default/files/2021-09/Job%20retention%20schemes%20in%20Europe%20-%20Italy\\_2021.pdf](https://etui.org/sites/default/files/2021-09/Job%20retention%20schemes%20in%20Europe%20-%20Italy_2021.pdf)
- Gnan E., *L'impatto della pandemia sugli stranieri, due anni dopo*, 25 Novembre 2021, <https://welforum.it/limpatto-della-pandemia-sugli-stranieri-due-anni-dopo/>
- ILO, *ILO Monitor: COVID-19 and the world of work*, varie edizioni (1-8), 2020 [https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS\\_824092/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/impacts-and-responses/WCMS_824092/lang--en/index.htm)
- INAPP, *Rapporto INAPP 2021, Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, <https://inapp.org/it/rapporto2021/volumepdf>
- INAPP, *Il post lockdown: i rischi della transizione in chiave di genere*, INAPP Policy Brief, n. 21 – novembre 2020, INAPP Policy Brief, <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/788>
- INAPP, *Lavoro: "boom del part time oltre 35% nel primo semestre, rischio di una ripresa non strutturale"*, Comunicato stampa, 17 novembre 2021, <https://www.inapp.org/it/inapp-comunica/sala-stampa/comunicati-stampa/17112021-lavoro-inapp-boom-part-time-rischio-ripresa-non-strutturale%E2%80%9D>
- Istat, *Iscrizioni e cancellazioni anagrafiche della popolazione residente. Anno 2019*, 20 gennaio 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/252732>
- Istat, *Il mercato del lavoro. II trimestre 2021*, 13 settembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/261049>
- Istat, *Conti economici nazionali. Anni 2018-2020*, 22 settembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/261362>
- Istat, *Livelli di istruzione e partecipazione alla formazione. Anno 2020*, Statistiche Report, 8

- ottobre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/262190>
- Istat, *L'economia non osservata nei conti nazionali. Anni 2016-2019*, Statistiche Report, 18 ottobre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/262584>
  - Istat, *Misure di produttività. Anni 1995-2020*, Statistiche Report, 13 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264622>
  - Istat, *Le prospettive per l'economia italiana nel 2021-2022*, 3 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264303>
  - Istat, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2020*, 9 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264511>
  - Istat, *Natalità e fecondità della popolazione residente. Anno 2020*, Statistiche Report, 14 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264643>
  - Istat, *Prezzi al consumo. Novembre 2021, 15 dicembre 2021*, <https://www.istat.it/it/archivio/264689>
  - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Istat, Inps, Inail e Anpal, *Il mercato del lavoro 2020. Una lettura integrata*, <https://www.istat.it/it/archivio/253812>
  - OECD, *OECD Economic Outlook sees recovery continuing but warns of growing imbalances and risks*, 1 dicembre 2021, <https://www.oecd.org/newsroom/oecd-economic-outlook-sees-recovery-continuing-but-warns-of-growing-imbalances-and-risks.htm>
  - PON SPAO, *Approfondimenti Covid-19. Evidenze degli effetti della crisi sanitaria sulla dinamica dei rapporti di lavoro in somministrazione*, Nota periodica n. 7/2021, <http://www.bollettinoadapt.it/approfondimenti-covid-19-evidenze-degli-effetti-della-crisi-sanitaria-sulla-dinamica-dei-rapporti-di-lavoro-in-somministrazione/>

#### *Siti web di interesse*

- Open Coesione: <https://opencoesione.gov.it/>
- Commissione Europea: <https://ec.europa.eu/>
- Datawarehouse Istat: <http://dati.istat.it/>
- Eurostat database: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Servizio statistico Invalsi: <https://invalsi-serviziostatistico.cineca.it/>
- Banca dati Istat Indicatori territoriali per lo sviluppo: <https://www.istat.it/it/archivio/16777>