

# **Relazione di Sintesi delle Valutazioni** **(art. 114.2 del Reg. 1303)**

Dicembre 2022

## INDICE

<b>1</b>	<b>Panoramica sull'attuazione del PON SPAO FSE 2014-2020 .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Letture degli indicatori di risultato 2014-2020.....</b>	<b>15</b>
<b>3</b>	<b>I risultati del Programma .....</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>Performance e tenuta strategica.....</b>	<b>39</b>
3.2	Incentivi occupazionali.....	46
3.3	Altri strumenti occupazionali .....	54
3.4	Competenze e Formazione .....	56
3.5	Iniziative di autoimpiego / Autoimprenditorialità .....	64
<b>4</b>	<b>Le valutazioni al servizio del Programma .....</b>	<b>70</b>
<b>5</b>	<b>Conclusioni.....</b>	<b>79</b>

## 1 Panoramica sull'attuazione del PON SPAO FSE 2014-2020

Il Programma Operativo Nazionale Sistema di Politiche Attive per l'Occupazione (**PON SPAO**), contribuisce alla realizzazione della strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e per il raggiungimento della coesione economica, sociale e territoriale.

**Gli interventi del PON SPAO** risultano caratterizzati da una **forte dimensione di sistema**, incentrandosi sul rafforzamento dei dispositivi e sul sostegno alle riforme in materia di politiche attive del lavoro e della formazione, nonché per la logica di accompagnamento e di complementarità rispetto agli interventi attuati dai Programmi operativi regionali e dagli altri PON FSE, PON IOG, PON per la scuola e gli altri fondi compresi nel quadro strategico comune. Il PON SPAO, inoltre, supporta le riforme strutturali in tema di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano e produttività e sostiene gli obiettivi di crescita dell'Italia (Figura 1).

**Figura 1 – Finalità del Programma**

Occupazione e integrazione	Promuove l'occupazione, specie delle persone giovani, e l'integrazione delle persone più vulnerabili, e contrasta il lavoro sommerso.
Istruzione e formazione	Migliora la qualità dell'istruzione e della formazione, attraverso innovazione, ricerca e sviluppo del capitale umano.
Servizi per il lavoro	Rafforza le istituzioni del mercato del lavoro, in particolare i servizi per il lavoro, pubblici e privati.

**ANPAL**, Azienda Nazionale Politiche Attive del Lavoro, come Autorità di Gestione del PON SPAO, realizza misure e servizi volti ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, a promuovere l'inclusione sociale e migliorare la qualità del capitale umano.

Nella sua versione iniziale, il PON SPAO, finanziato dal FSE, presentava una dotazione complessiva di € 1.806.087.163,00, articolata in 5 Assi prioritari. Con la decisione della CE dell'8 Settembre 2021<sup>1</sup>, è stata approvata la **versione 7.0 del Programma Operativo** alla luce del protrarsi **dell'emergenza sanitaria** legata alla diffusione del virus COVID-19 e dello **shock economico e sociale**, in atto nell'Unione europea, determinato dalle misure eccezionali messe in campo per frenare l'espansione del virus. La Commissione Europea è intervenuta rivedendo il quadro delle regole dei fondi SIE con l'obiettivo di garantire **la possibilità di anticipare e reindirizzare le risorse già esistenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19**, adottando il cosiddetto Temporary Framework sugli aiuti di Stato, in vigore fino al 31/12/2021, e inserendo risorse "nuove" mediante programmi dedicati tra i quali il "Next Generation EU", nell'ambito del quale è stata collocata anche l'iniziativa "REACT-EU".

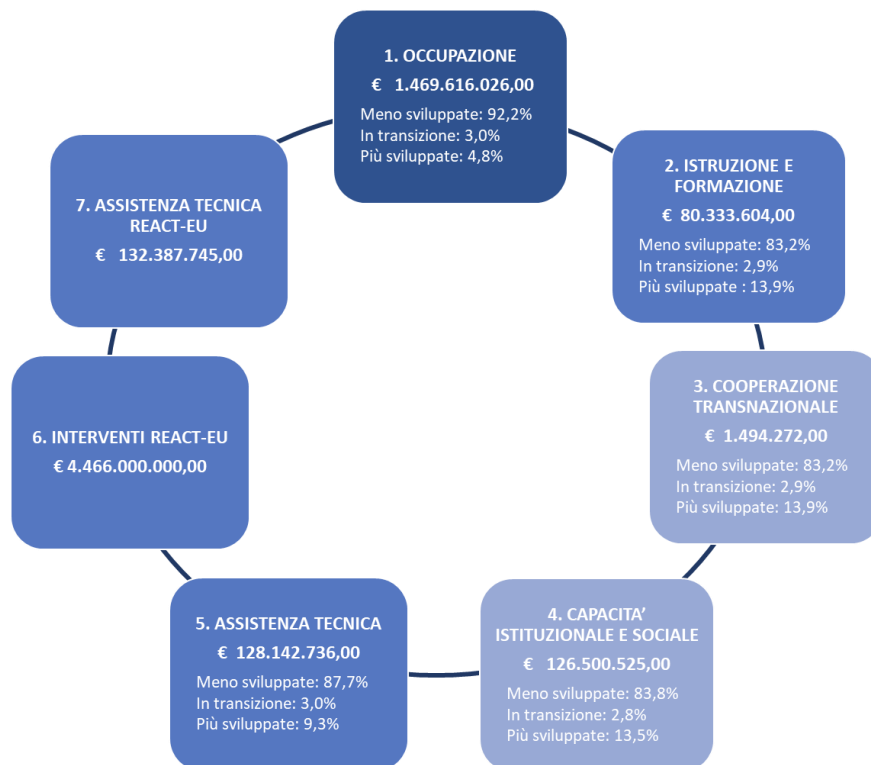
<sup>1</sup> Decisione di esecuzione della Commissione Europea C (2021) 6687 del 8/09/2021 recante modifica della decisione di esecuzione C(2014) 10100 che approva determinati elementi del programma operativo "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" per il sostegno a titolo del Fondo sociale europeo in Italia.

Alla luce delle nuove misure messe in campo dall'UE, in data 29 Luglio 2021, l'Italia ha presentato alla Commissione Europea una **richiesta di modifica del Programma Operativo "Sistemi di politiche attive per l'occupazione"** al fine di mobilitare rapidamente le risorse del REACT-EU messe a disposizione dello Stato italiano per il nuovo obiettivo tematico "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e delle sue conseguenze sociali e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia" e per l'assistenza tecnica. La modifica del Programma Operativo consiste nell'aggiunta di **un nuovo asse prioritario (Asse 6) dedicato a REACT-EU**, per un importo del sostegno di **€ 4.466.000.000,00**, che si concentra sulla promozione della riparazione della crisi nel contesto della pandemia Covid-19, in particolare attraverso interventi volti a fornire **sgravi fiscali per i datori di lavoro nel Mezzogiorno**, e di un **nuovo asse prioritario (Asse 7) di assistenza tecnica** dedicato a REACT-EU, per un importo (Sostegno UE + contributo nazionale) di **€ 132.387.745,00**.

La **dotazione finanziaria complessiva del PON** – comprendente sia il Sostegno dell'Unione Europea che la contropartita nazionale – è fissata dunque a **€ 6.404.474.908,00**, di cui **€ 4.598.387.745,00 destinati al REACT-EU** e la restante parte suddivisa, come di seguito, per categoria di regioni:

- **€ 1.641.874.942,00 (FSE – Regioni meno sviluppate);**
- **€ 53.876.209,00 (FSE – Regioni in transizione);**
- **€ 110.336.012,00 (FSE – Regioni più sviluppate).**

Figura 2 – Risorse PON SPAO (Versione 7.0)

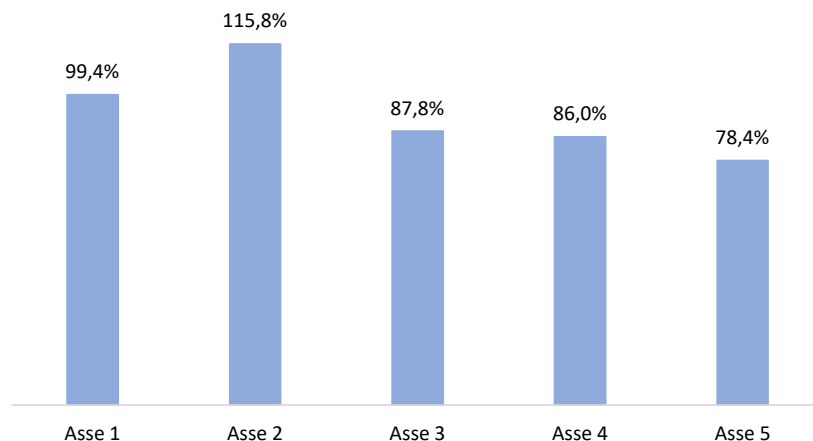


## AVANZAMENTO COMPLESSIVO

Le risorse complessivamente messe a disposizione dal PON SPAO – limitatamente ai cinque Assi in attuazione al 31.12.2021 – sono pari a 1.806 mln di € e risultano per il 97,7% impegnate. Rispetto all'annualità precedente, **la percentuale di importo impegnato risulta in aumento** di quasi due punti percentuali (96% nel 2020) ed il costo totale ammissibile è passato da 1.741,20 a 1.764,70 mln di €.

Analizzando la percentuale di spesa impegnata all'interno di ciascun Asse, possiamo osservare che l'Asse 2 fa riscontrare l'impegno totale delle proprie risorse mentre l'Asse 1 si attesta al 99,4%. Per i restanti Assi, la percentuale rimane comunque alta e superiore all'80%: in particolare, l'Asse 3 impegna l'87,8% delle sue risorse e l'Asse 4 l'86,0%. Infine, l'Asse 5 mostra una percentuale di spesa impegnata pari al 78,4% (Figura 3).

**Figura 3 – Distribuzione spesa impegnata per Asse**

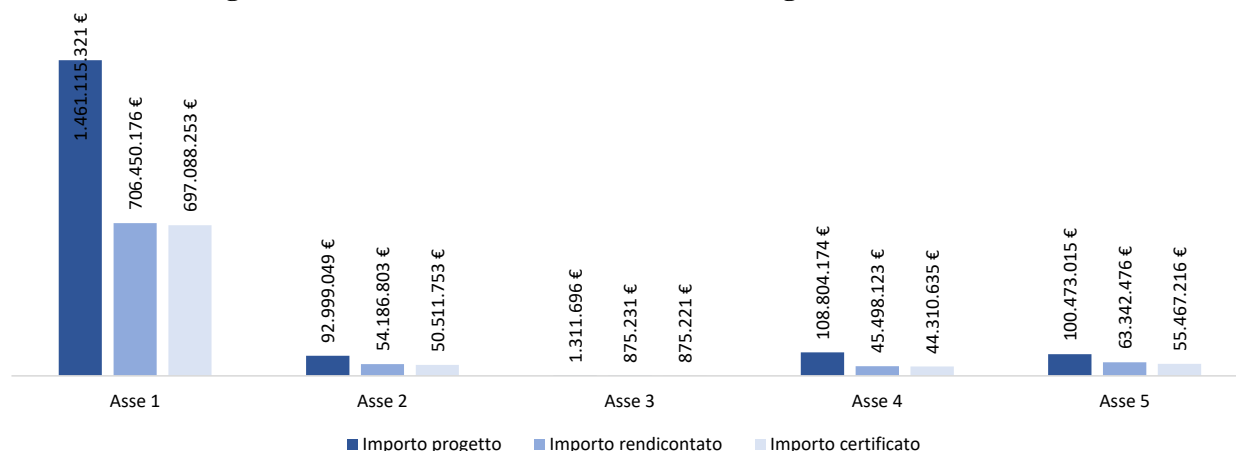


La **spesa complessivamente rendicontata** risulta di circa 870 mln di €, il **49,3% dell'importo totale dei progetti** finanziati (1.764 mln di €) ed il 48,2% se rapportato alla dotazione totale del PON SPAO, dati in aumento rispetto al 2020 e che riconfermano un andamento positivo del Programma. **Il 97,5% della spesa rendicontata risulta certificata**, facendo, quindi, presupporre un andamento positivo anche dal punto di vista delle attività di controllo e di raggiungimento degli obiettivi di spesa.

Analizzando le suddette informazioni per ciascun Asse (Figura 4) il rapporto tra spesa rendicontata ed importo di progetto risulta sempre superiore al 40%. L'Asse 3 presenta la percentuale maggiore con il 66,7% della spesa rendicontata (0,87 mln di € di spesa rendicontata a fronte di un importo di progetto di 1,31 mln di €). A seguire, l'Asse 5 presenta una percentuale di spesa rendicontata pari al 63,0% (63,34 mln di € di spesa rendicontata a fronte di un importo di progetto di 100,47 mln di €), l'Asse 2 pari al 58,3% (54,18 mln di € di spesa rendicontata a fronte di un importo di progetto di 92,99 mln di €), l'Asse 1 pari al 48,4% (706,450 mln di € per un importo progetto di 1.461 mln di €) ed, infine, l'Asse 4 si attesta al 41,8% di spesa rendicontata (45,49 mln di € per 108,80 mln di €). Dal punto di vista della percentuale di spesa certificata rispetto alla rendicontata vediamo che l'Asse 3 ha raggiunto il 100% dell'importo certificato mentre gli Assi 1 e 4 si attestano rispettivamente al 98,7%

e al 97,4%, seguiti poi dall'Asse 2 con il 93,2%. Infine, l'Asse 5 presenta la percentuale di spesa rendicontata più bassa (87,6%).

**Figura 4 - Stato di avanzamento finanziario degli Assi del Pon SPAO**



Secondo quanto indicato nella RAA del 2020, la spesa complessivamente **certificata** al 31.12.2020 era pari a 715 mln di €, permettendo di raggiungere e superare il target comunitario di spesa N+3 al 2020. Analizzando i valori riportati sulla piattaforma SIGMA a dicembre 2021, l'importo della spesa complessivamente certificata si attesta a 848 mln di €: si tratta del 97,5% della spesa rendicontata totale.

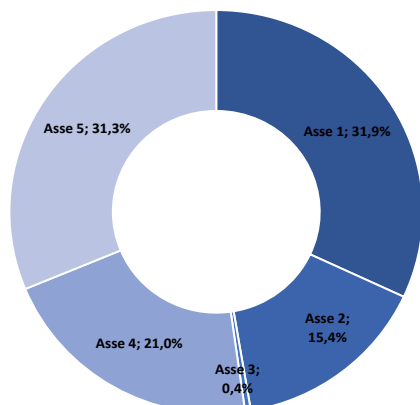
Per quanto riguarda l'**avanzamento procedurale** del Programma, risulta che il PON SPAO ha complessivamente finanziato **448 progetti**<sup>2</sup>, per la maggior parte caratterizzati da una **durata pluriennale**, funzionale al **conseguimento di risultati stabili e duraturi**.

La **distribuzione dei progetti per Asse prioritario** (Figura 5) vede la **maggior parte degli interventi sull'Asse 1**, più precisamente il 31,9%, e sull'Asse 5 con il 31,3%. Gli Assi 2, 3 e 4 contano rispettivamente il 15,4%, lo 0,4% e il 21,0%. Raffrontandoli, invece, secondo gli importi è possibile osservare che l'82,8% dell'importo totale del PON SPAO è destinato ai progetti dell'Asse 1 e solo il 6,2% all'Asse 4, il 5,7% all'Asse 5 ed il 5,3% all'Asse 2 (Figura 6).

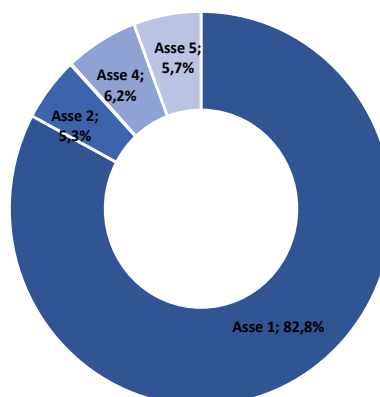
Occorre sottolineare che in alcuni casi i progetti risultano associati a più Assi prioritari, in particolare vi sono 11 progetti associati sia all'Asse 1 sia all'Asse 4, 3 progetti associati agli Assi 1, 2 e 4 e 6 progetti associati agli Assi 1 e 2. Le motivazioni sono da ricondurre al fatto che le priorità strategiche di un progetto possono essere molteplici e non riconducibili ad un unico Asse.

<sup>2</sup> SigmaSpao, *Situazione Finanziaria No Dett. Impegno e Spese Dichiarate Rendicontate Certificate Per Progetto*, 31/12/2021.

**Figura 5 – Distribuzione dei progetti per asse prioritario**



**Figura 6 – Distribuzione dei progetti per asse prioritario secondo gli importi di progetto**



## ASSE 1 – OCCUPAZIONE

L'Asse 1, **Occupazione**, a cui viene attribuito l'importo maggiore di risorse del PON SPAO rispetto agli altri Assi, promuove **azioni di sistema**, attivate in maniera trasversale su tutto il territorio, che vanno ad intervenire sulle criticità legate alla componente più debole della popolazione quali giovani, donne, immigrati, ai bassi rendimenti del capitale umano, al legame con le politiche industriali, compresa la normativa sullo sviluppo dei settori che offrono maggiori prospettive di crescita (*green economy, blue economy, ecc.*) e sull'incremento delle attività di ricerca e sviluppo, all'attivazione di strumenti di sostegno al reddito nella gestione di crisi pluri-localizzate, all'implementazione di modelli previsionali di anticipazione dei cambiamenti strutturali dell'economia e del mercato del lavoro.

Di seguito un quadro riassuntivo relativo all'avanzamento sia finanziario sia procedurale dell'Asse 1 (Figura 7).

**Figura 7 – Asse 1. Quadro riassuntivo**



Come si è visto, l'Asse 1 riporta dei **risultati positivi in termini di procedure** avviate. Dal lato finanziario, i risultati non sono altrettanto soddisfacenti, in quanto **la spesa rendicontata si attesta**

**ancora al di sotto del 50% dell'importo impegnato.** In ogni caso, il rapporto tra spesa certificata e spesa rendicontata è pari quasi al 100%.

L'Asse 1, Occupazione, sostiene l'**Obiettivo Tematico 8** relativo alla promozione di un'occupazione sostenibile e di qualità ed a sostenere la mobilità dei lavoratori, attraverso attività concentrate nelle seguenti **priorità di investimento**:

- ▶ **8.i** - L'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale.
- ▶ **8.ii** - L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani.
- ▶ **8.iv** - L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore.
- ▶ **8.v** - L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento.
- ▶ **8.vii** - La modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati.

Gli **incentivi occupazionali** sono stati finanziati sull'Asse 1 – Occupazione, l'OT8, P.I. 8.i – “L'accesso all'occupazione per le persone in cerca di lavoro e inattive, compresi i disoccupati di lunga durata e le persone che si trovano ai margini del mercato del lavoro, anche attraverso iniziative locali per l'occupazione e il sostegno alla mobilità professionale”.

In particolare, quelli oggetto di valutazione, sono stati finanziati nell'arco di tempo che va dal 2017 al 2020 con uno stanziamento per la copertura della decontribuzione da parte del PON SPAO del FSE di poco inferiore a 1,6 miliardi di euro; e gli interventi, come anche evidenziato nella Tabella 1, sono stati rivolti a due particolari categorie di potenziali beneficiari:

- Giovani;
- Disoccupati di lunga durata.

A causa delle particolari difficoltà dei mercati del lavoro del Mezzogiorno d'Italia, nel 2018 e nel 2019 la categoria giovani è stata considerata sino al 34esimo anno di età.

**Occupazione Sviluppo Sud**, che si poneva come terza e consecutiva misura di incentivazione del lavoro in un triennio ha invece adottato la pietra angolare della disoccupazione di lunga durata (anche su stimolo delle osservazioni della Commissione europea), declinando come già osservato la categoria giovani nel modo più esteso possibile.



**Tabella 1– Incentivi occupazionali finanziati dal PON SPAO nel periodo 2017-2020.**

Incentivo	Destinatari	Tipologie contratti incentivati	Fonti di finanziamento
Sviluppo Sud (2017)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16-24enni;</li> <li>• 25enni e oltre disoccupati da almeno 6 mesi.</li> </ul>	- il contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione;	PON SPAO
Occupazione Mezzogiorno (2018)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16-34enni;</li> <li>• 35enni e oltre disoccupati da almeno 6 mesi.</li> </ul>	- il contratto di apprendistato professionalizzante;	PON SPAO
Occupazione Sviluppo Sud (2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16-34enni disoccupati da almeno 12 mesi;</li> <li>• 35enni e oltre disoccupati da almeno sei mesi.</li> </ul>	- la trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto di lavoro a tempo determinato e dei rapporti di lavoro subordinato instaurati in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro.	PON SPAO e POC SPAO <sup>(a)</sup>
IO Lavoro (2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 16-24enni;</li> <li>• 25enni e oltre disoccupati da almeno 6 mesi.</li> </ul>		PON SPAO e POC SPAO e Fondo di rotazione L.236/93 <sup>(b)</sup>

(a) Il POC SPAO ha finanziato le assunzioni incentivate dal 1° gennaio al 30 aprile 2019

(b) Il Fondo di rotazione ex lege 236/93 è intervenuto a integrare le risorse stanziato dal PON SPAO per le Regioni e le Province Autonome più sviluppate

Fonte: ANPAL

L'Asse 1 ha finanziato, inoltre, il **Fondo Nuove Competenze (FNC)** con l'introduzione della P.I. **8.v**, 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 FNC, 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. I **destinatari del contributo economico** risultano essere, quindi, le imprese private di qualsiasi dimensione - compresi anche i liberi professionisti che abbiano dei dipendenti -, che dispongano di lavoratori per i quali è prevista la riduzione dell'orario di lavoro contrattuale e che non siano in Cassa Integrazione Guadagni o in Solidarietà. Anche i **Fondi interprofessionali** possono partecipare al FNC e presentare istanza cumulativa di accesso in nome e per conto delle imprese aderenti.

Infine, una misura di rilievo a valere sull'Asse 1 del PON SPAO è il **Fondo rotativo nazionale Selfemployment**, cofinanziato con il PON IOG. In principio, il Fondo era dedicato esclusivamente ai giovani NEET, a cui erano concessi aiuti per iniziative di autoimpiego ed autoimprenditorialità con prestiti agevolati da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 50.000 euro a tasso zero. Dal 2020,

il nuovo Accordo di Finanziamento del Fondo prevede un ampliamento della platea dei destinatari (target) a valere su risorse ANPAL, prevedendo oltre ai giovani NEET (p.i. 8ii) anche donne inattive (p.i. 8iv) e disoccupati di lunga durata (p.i. 8i).

## ASSE 2 – ISTRUZIONE E FORMAZIONE

L'Asse 2, **Istruzione e Formazione**, prevede l'implementazione di azioni mirate al rafforzamento ed al miglioramento della formazione professionale, sia in fase iniziale sia in fase continuativa, destinata ai beneficiari dei Programmi Operativi Regionali. In particolare, l'Asse finanzia le attività di monitoraggio e valutazione delle azioni e degli interventi per innalzarne il livello qualitativo. Le azioni sono state attuate in sinergia con gli interventi previsti sia nell'Ambito dell'Asse Occupazione del medesimo Programma sia del PON del Ministero dell'Istruzione.

Dall'analisi dei progetti si evince che gli obiettivi che si intende raggiungere con gli interventi che insistono sull'Asse 2 puntano alla riduzione del fenomeno del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa, nonché la crescita delle competenze chiave degli allievi.

Di seguito un quadro riassuntivo relativo all'avanzamento sia finanziario sia procedurale dell'Asse 2.

**Figura 8 – Asse 2. Quadro riassuntivo**



L'Asse 2, che è uno degli Assi con minor peso in termini di dotazione iniziale, riporta **risultati abbastanza positivi** rispetto agli altri Assi del Programma, **sia dal punto di vista del numero di progetti avviati sia dell'avanzamento della spesa.**

L'Asse 2, Occupazione, sostiene l'**Obiettivo Tematico 10** relativo all'investire nell'istruzione, nella formazione professionale per le competenze e l'apprendimento permanente, attraverso attività concentrate nelle seguenti **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 (formale, non formale e informale) che consentano di riprendere percorsi di istruzione e formazione.

- ▶ **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.
- ▶ **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.

### ASSE 3 – COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE

L'Asse 3, **Cooperazione transnazionale**, promuove le azioni che hanno l'obiettivo di sviluppare percorsi di apprendimento reciproco tra gli Stati Membri alla luce dell'attuale contesto economico particolarmente difficile. Lo scopo dell'Asse è, quindi, quello di condividere e far propri il know-how e le esperienze acquisiti negli ambiti di azioni entro i quali il fondo opera, cercando di costruire strumenti e competenze condivisi non solo a livello nazionale, ma europeo. Nell'ambito del Programma sono state attuati solo due progetti in quanto con l'ultima revisione molte risorse sono state spostate sugli altri assi.

Di seguito un quadro riassuntivo relativo all'avanzamento sia finanziario sia procedurale dell'Asse 3.

**Figura 9 – Asse 3. Quadro riassuntivo**



Le risorse relative all'Asse 3 sono state ridotte con la precedente rimodulazione del Programma. L'avanzamento della spesa risulta **soddisfacente in termini percentuali rispetto agli altri Assi** – si tratta dell'unico asse che raggiunge il 66% della spesa rendicontata –, ma bisogna sempre considerare che esso conta solo due progetti avviati

L'Asse 3, Cooperazione transnazionale, sostiene l'**Obiettivo Tematico 8** relativo alla promozione di un'occupazione sostenibile e di qualità ed a sostenere la mobilità dei lavoratori, attraverso attività concentrate nella seguente **priorità di investimento**:

- 8.ii-L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani.

## ASSE 4 – CAPACITÀ ISTITUZIONALE E SOCIALE

L'Asse 4, **Capacità istituzionale e sociale**, ha come obiettivo principale il rafforzamento della capacità amministrativa delle istituzioni, che mettono in atto gli interventi del Programma. Si tratta di una condizione necessaria al fine di raggiungere elevati livelli di successo delle Azioni del PON e di attuare dei cambiamenti nel mercato del lavoro.

Le azioni che insistono sull'Asse 4 riguardano la **promozione ed il rafforzamento dei sistemi informatici** per le politiche attive e passive, **delle attività di monitoraggio e valutazione** delle politiche attuate e **delle capacità degli attori nel sistema** delle politiche attive per l'occupazione.

Anche per quest'Asse alcuni interventi risultano trasversali e, in particolar modo, a cavallo tra Asse 1 e Asse 2, in considerazione delle tematiche trattate.

Di seguito un quadro riassuntivo relativo all'avanzamento sia finanziario sia procedurale dell'Asse 4.

Figura 10 – Asse 4. Quadro riassuntivo



L'Asse 4 presenta la **percentuale di spesa rendicontata più bassa tra gli Assi del Programma**: si tratta, quindi, dell'Asse con la performance minore in termini finanziari. Il numero di progetti avviati risulta, comunque, cospicuo.

L'Asse 4, Capacità istituzionale e sociale, sostiene l'**Obiettivo Tematico 11** relativo al rafforzamento della capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e ad un'amministrazione pubblica efficiente, attraverso attività concentrate nelle seguenti **priorità di investimento**:

- ▶ **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.
- ▶ **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.

## ASSE 5 – ASSISTENZA TECNICA

L'Asse 5, **Assistenza tecnica**, ha l'obiettivo di supportare l'amministrazione delle attività di programmazione, gestione, sorveglianza, controllo e valutazione del programma operativo e sostenere l'ANPAL nel suo ruolo di Autorità di Gestione del PON Iniziativa Occupazione Giovani. Ulteriore obiettivo è quello di promuovere la semplificazione e l'efficientamento delle azioni amministrative, ampliando la cognizione delle attività e dei risultati del Programma nel contesto sociale ed economico di riferimento.

Di seguito un quadro riassuntivo relativo all'avanzamento sia finanziario sia procedurale dell'Asse 5.

**Figura 11 – Asse 5. Quadro riassuntivo**



Complessivamente l'Asse 5 riporta dei **risultati positivi sia in termini finanziari sia in termini di procedure** avviate.

L'Asse 5, Assistenza tecnica, sostiene i seguenti **Obiettivi Tematici**:

- ▶ **1** - Migliorare l'efficienza e l'efficacia del programma operativo "Iniziativa Occupazione Giovani" attraverso azioni e strumenti di supporto.
- ▶ **2** - Migliorare l'efficienza e l'efficacia del programma operativo "Sistemi di Politiche Attive per l'Occupazione" attraverso azioni e strumenti di supporto.

## ASSE 6 – INTERVENTI REACT-EU

L'Asse 6, **Interventi REACT-EU**, è stato programmato dall'ultima versione del PON per contribuire al superamento della crisi derivante dalla pandemia attraverso il finanziamento di interventi per l'emergenza occupazionale.

L'Asse contribuirà agli obiettivi del REACT-EU finalizzati al/alla:

- mantenimento dei posti di lavoro al fine di contenere gli effetti straordinari sull'occupazione determinati;
- creazione di posti di lavoro per target giovani, volti a favorire l'inclusione attiva e l'inserimento dei giovani duramente colpiti dalla crisi pandemica nel mercato del lavoro, nonché a ridurre il tasso di disoccupazione giovanile;
- creazione di posti di lavoro per target donne, al fine di favorire l'inclusione attiva e il mantenimento delle donne nel mercato del lavoro, nonché ridurre il tasso di disoccupazione e il divario di genere;
- mantenimento dei posti di lavoro e sostegno all'occupazione, attraverso l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori come nodo strategico per governare il tema delle transizioni occupazionali;
- sostenere l'individuazione di opportunità occupazionali tese al ricollocamento delle persone nel mercato del lavoro attraverso soggetti che forniscono servizi di assistenza personalizzata per la riqualificazione delle competenze e la ricerca di opportunità occupazionali.

L'Asse 6 sostiene l'**Obiettivo Tematico, P.I. 13.i** "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia".

## ASSE 7 – ASSISTENZA TECNICA REACT-EU

L'Asse 7, **Assistenza tecnica REACT-EU**, è stato programmato mediante le risorse del REACT-EU per attuare attività di assistenza tecnica.

Le azioni previste saranno finalizzate alla preparazione, gestione, sorveglianza e controllo per la realizzazione degli interventi previsti; alla predisposizione di valutazioni strategiche ed operative, in itinere ed ex post, finalizzate a favorire l'evoluzione dell'utilizzo delle risorse REACT-EU rispetto alle priorità comunitarie e nazionali; alla creazione di progetti di informazione, comunicazione e animazione degli interventi finanziati dalle risorse REACT-EU. Inoltre, le Azioni saranno volte al sostegno e al rafforzamento istituzionale e allo sviluppo di capacità amministrative per la gestione efficace del Programma e alla realizzazione di interventi volti alla riduzione degli oneri amministrativi.

L'Asse 7 sostiene l'**Obiettivo Tematico 1** "Migliorare l'attuazione, l'efficienza e l'efficacia della gestione degli interventi finanziati dalla programmazione delle risorse REACT attraverso azioni e strumenti di supporto".

## 2 Lettura degli indicatori di risultato 2014-2020

---

Prima del 2020 il mercato del lavoro in Italia 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 stata progressivamente riassorbita, seppur non 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.

Questo quadro è stato sconvolto dall'avvento della **pandemia COVID-19**. 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>3</sup>. 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>4</sup>. 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>5</sup>.

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 enunciate 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>6</sup>.

<sup>3</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>4</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 90.

<sup>5</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.

<sup>6</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>.

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>7</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>8</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>9</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.

Se si guarda all’andamento dei **principali indicatori del mercato del lavoro**, la crisi pandemica ha portato ad una contrazione delle forze di lavoro di oltre 900.000 unità su base annua a livello nazionale (il calo è stato di quasi 0,3 milioni nelle sole regioni settentrionali), con un positivo incremento di circa 235.000 unità già nel corso del 2021 (Tabella 2). 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, 2020 e 2021**

Territorio	2008	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	24.706	25.649	24.686	24.921
<b>Nord</b>	12.374	12.888	12.472	12.552
<b>Centro</b>	5.072	5.371	5.189	5.232
<b>Mezzogiorno</b>	7.309	7.390	7.025	7.136

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, per poi rilevare segnali positivi nel 2021. 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).

**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. 2014-2021**

Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	63,9	64,0	64,9	65,4	65,6	65,7	63,5	64,5
<b>Nord</b>	70,5	70,6	71,4	71,8	72,2	72,4	70,2	70,7

<sup>7</sup> Ivi, p. 55.

<sup>8</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\\_2021.pdf](https://etui.org/sites/default/files/2021-09/Job%20retention%20schemes%20in%20Europe%20-%20Italy_2021.pdf), p. 3.

<sup>9</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.



- di cui Nord-ovest	70,5	70,7	71,3	71,7	71,8	72,0	69,5	70,5
- di cui Nord-est	70,6	70,5	71,5	72,0	72,6	73,0	71,0	71,1
<b>Centro</b>	68,9	68,9	69,4	69,9	70,0	69,8	67,6	68,5
<b>Mezzogiorno</b>	52,8	52,9	54,2	54,8	54,7	54,6	52,9	53,8
- 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

**Tabella 4 – Inattivi di 15-64 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	14.122	14.038	13.628	13.386	13.261	13.174	13.788	13.328
<b>Nord</b>	5.201	5.169	5.012	4.929	4.856	4.806	5.160	5.037
<b>Centro</b>	2.399	2.390	2.346	2.307	2.291	2.290	2.407	2.327
<b>Mezzogiorno</b>	6.523	6.478	6.270	6.150	6.114	6.077	6.221	5.965

Fonte: Istat

Anche gli **occupati in età 15-64 anni** sono aumentati tra 2014 e 2019, per poi flettere nel 2020 e recuperare unità nel 2021 (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, tendenza che viene invertita nel corso del 2021.

**Tabella 5 – Occupati 15-64 anni (migliaia), cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	21.810	21.973	22.241	22.444	22.586	22.687	21.721	21.849
<b>Nord</b>	11.345	11.396	11.544	11.657	11.750	11.848	11.390	11.440
<b>Centro</b>	4.697	4.728	4.758	4.803	4.825	4.834	4.609	4.617
<b>Mezzogiorno</b>	5.768	5.848	5.939	5.983	6.011	6.006	5.722	5.792

Fonte: Istat

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>10</sup>.

<sup>10</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., p. 28.

## 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, con una risalita nel 2021 (Tabella 6). 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). La dinamica dei **disoccupati per genere** (Tabella 7) 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.

**Tabella 6 – Persone in cerca di occupazione di 15 anni e più, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021 (.000)**

Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	3.236	3.033	3.012	2.907	2.755	2.582	2.301	2.367
<b>Nord</b>	1.094	1.023	969	892	847	790	742	749
<b>Centro</b>	616	578	568	547	517	473	425	449
<b>Mezzogiorno</b>	1.526	1.432	1.476	1.469	1.391	1.319	1.133	1.169

Fonte: Istat

**Tabella 7 – Persone in cerca di occupazione di 15 anni e più, per genere. 2014-2021 (migliaia)**

Femmine								
Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	1.494	1.364	1.395	1.368	1.304	1.232	1.087	1.131
<b>Nord</b>	542	505	495	473	444	433	393	398
<b>Centro</b>	305	272	273	270	257	235	211	227
<b>Mezzogiorno</b>	647	586	627	624	603	564	484	506
Maschi								
Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	1.742	1.669	1.617	1.539	1.452	1.349	1.214	1.236
<b>Nord</b>	552	518	473	418	403	357	349	351
<b>Centro</b>	311	306	295	276	260	238	215	223
<b>Mezzogiorno</b>	879	846	849	845	789	754	650	663

Fonte: 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 8). 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%) fino al 2021.

Restano significativi divari territoriali, che sono rimasti sostanzialmente inalterati nel periodo 2014-2021: 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 10,4 punti percentuali nel 2021.

**Tabella 8 – Tasso di disoccupazione della popolazione di 15 anni e più, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	12,7	11,9	11,7	11,2	10,6	10,0	9,3	9,5
<b>Nord</b>	8,6	8,1	7,6	6,9	6,6	6,1	6,0	6,0
<b>Centro</b>	11,4	10,6	10,4	10,0	9,4	8,7	8,2	8,6
<b>Mezzogiorno</b>	20,7	19,4	19,6	19,4	18,4	17,6	16,2	16,4

Fonte: Istat

Il **tasso di disoccupazione di lunga durata** era 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 9 mostra che l'obiettivo era in via di parziale conseguimento, con un andamento negativo nell'ultimo anno: tra il 2014 e il 2020 sia a livello nazionale che a livello ripartizionale il tasso di disoccupazione di lunga durata era 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). 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 2021 pressoché costante, oscillando tra 1,5 e 0,9 punti percentuali – sempre a svantaggio delle donne (nel 2021 il tasso si attesta al 5,5% per la componente femminile ed al 5,1% per quella maschile).

**Tabella 9 – Tasso di disoccupazione di lunga durata: persone in cerca di occupazione da oltre 12 mesi sulle forze di lavoro. 2014-2021, cfr. Italia e ripartizioni**

Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	7,8	7,0	6,8	6,6	6,3	5,7	4,9	5,5
<b>Nord</b>	4,7	4,2	3,8	3,5	3,2	2,9	2,4	2,8
<b>Centro</b>	6,6	5,6	5,5	5,3	5,2	4,5	3,9	4,7
<b>Mezzogiorno</b>	14,0	12,8	12,9	12,7	12,3	11,3	10,0	10,8

Fonte: Istat

Il PON SPAO ha attuato alcune misure rientrate nella categoria degli **incentivi occupazionali** per favorire l'occupazione nei territori italiani tradizionalmente caratterizzati da elevati tassi di disoccupazione.

La valutazione degli effetti e degli esiti degli incentivi occupazionali ha innanzitutto comportato la scelta di inquadrarli, nelle casistiche di intervento del PON SPAO, come interventi rivolti alle persone

e non come azioni di sistema. Questo perché l'obiettivo prioritario era quello di incrementare le possibilità occupazionali delle persone attraverso un meccanismo di sgravi contributivi a beneficio dei datori di lavoro.

In tal senso gli incentivi si sono configurati come strumento di intervento in grado di superare vincoli e contingenze che ostacolano la crescita e il consolidamento dei livelli occupazionali, in ben determinati contesti di interesse, senza configurarsi come un fattore di alterazione delle condizioni di libera concorrenza nei mercati del lavoro teatro della misura; nel caso degli incentivi occupazionali si è scelta la strada dello sgravio contributivo per i datori di lavoro privati, nei limiti massimi percorribili usando la leva fiscale come opportunità a cui tutte le aziende potessero accedere in egual misura.

Gli interventi, pur se di tipo universalistico, avevano come prevalenti categorie target **i giovani e i disoccupati di lunga durata**, come pure un più generale processo di consolidamento delle posizioni lavorative (attraverso le trasformazioni di contratti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato).

Per quanto riguarda alcuni ordini di grandezza tra loro comparabili in base ai dati disponibili, le assunzioni a tempo indeterminato nelle regioni del Mezzogiorno, nel quadriennio 2017-20, sono cresciute passando da 577.296 nel 2017 a 861.797 nel 2020. Nello stesso periodo, le assunzioni con incentivi finanziati dal PON SPAO sono diminuite con un'incidenza che passa dal 21,7% nel 2017 al 4,3% nel 2020 in ragione della contrazione delle risorse dedicate (529.951.608 nel 2017, 488.078.996 nel 2018, 320.000.000 nel 2019 e 246.400.000 nel 2020) e, appunto, al contempo all'incremento complessivo degli assunti. Nel 2020 cresce inoltre ulteriormente l'importo unitario per singola assunzione attestandosi a 6.157 euro; il minimo è stato toccato nel 2018 con una media poco superiore ai 4.000 euro per lavoratore. Tale andamento nell'importo unitario potrebbe ricondursi proprio alla minore disponibilità di risorse nel 2020, come in parte nel 2019, che potrebbe aver in qualche modo orientato le imprese a utilizzare gli incentivi su profili di personale maggiormente qualificato con costi retributivi maggiori.

**Tabella 10 – Tabella riepilogativa nel quadriennio 2017-2020 (v.a.) – per le sole regioni TR e LD**

<b>Contratti attivati</b>	<b>Personne assunte a TI nelle regioni del Mezzogiorno (LD+TR)</b>	<b>Numero assunzioni a TI attraverso incentivi analizzati (LD+TR)</b>	<b>Incidenza quadriennio incentivi PON SPAO e POC mezzogiorno</b>	<b>nel degli Risorse assegnate incentivo euro)</b>	<b>Importo unitario per singola assunzione (in euro) valori medi</b>
Contratti attivati nel 2017 a TI	577.296	125.473	21,7	529.951.608	4.224
Contratti attivati nel 2018 a TI	617.519	120.828	19,6	488.078.996	4.039
Contratti attivati nel 2019 a TI	716.153	60.626	8,5	320.000.000	5.278
Contratti attivati nel 2020 a TI	861.797	36.814 <sup>(*)</sup>	4,3	246.400.000 <sup>(**)</sup>	6.157

<b>Totale assunzioni, valori medi</b>	<b>1.910.968</b>	<b>343.741</b>	<b>16,1</b>	<b>1.584.430.604</b>	<b>4.609</b>
---------------------------------------	------------------	----------------	-------------	----------------------	--------------

3 (\*) Il dato esclude 3.054 casi relativi alle sole regioni MD;

4 (\*\*) Il finanziamento considera unicamente la fonte PON SPAO, escludendo pertanto gli 83 milioni del POC SPAO e i 2,4 milioni del Fondo di Rotazione I.236/93

Fonte: Elaborazioni ANPAL su Banche e documentazione ANPAL

## 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 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>11</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 2014-2021 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 e tornare al 31,1% nel 2021 (Tabella 11). 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 e nel corso dei trimestri del 2021, ma senza riuscire a recuperare il livello dell'anno precedente.

**Tabella 11 – Tasso di occupazione della popolazione in età tra 15 e 29 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	28,3	28,6	29,7	30,3	30,8	31,8	29,5	31,1
<b>Nord</b>	36,4	36,0	37,6	38,4	39,2	40,3	37,4	38,4
<b>Centro</b>	30,5	30,8	31,1	31,8	31,6	32,8	30,1	31,9

<sup>11</sup> Rapporto INAPP 2021, *Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, cit., pp. 65-66.

<b>Mezzogiorno</b>	18,9	19,8	20,7	20,7	21,0	21,5	20,0	21,8
--------------------	------	------	------	------	------	------	------	------

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 1,0 punti percentuali nel 2021 (Tabella 12). 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 7,8 punti nel 2021 (21,3% contro 13,5%).

**Tabella 12 – Tasso di occupazione della popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	15,6	15,6	16,6	17,1	17,7	18,5	16,6	17,5
<b>Nord</b>	20,3	19,8	21,0	22,0	22,7	24,0	21,4	21,8
<b>Centro</b>	15,5	16,3	16,5	17,7	17,9	17,9	15,8	17,3
<b>Mezzogiorno</b>	10,6	10,9	11,8	11,4	11,8	12,3	11,3	12,4

Fonte: Istat

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 13) 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 nel corso del 2021 su livelli superiori rispetto a quelli del quarto trimestre 2019. Altra nota negativa si rileva nell'incremento del differenziale negativo tra il tasso di disoccupazione giovanile femminile e quello maschile verificatosi tra il 2008 e il 2021 (da 5,9 punti percentuali nel 2008 a 5,1 nel 2020; era di 3,4 punti nel 2019).

**Tabella 13 – Tasso di disoccupazione della popolazione in età compresa tra 15 e 24 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	42,7	40,3	37,8	34,7	32,2	29,2	29,8	29,7
<b>Nord</b>	32,7	30,6	27,1	24,0	22,1	19,4	20,9	21,1
<b>Centro</b>	42,4	37,7	37,1	31,0	29,1	26,6	30,3	29,3
<b>Mezzogiorno</b>	55,9	54,1	51,7	51,4	48,4	45,5	43,9	43,1

Fonte: Istat

### **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>12</sup>.

Osserviamo l'andamento dei **principali indicatori occupazionali nel periodo 2014-2021 in una prospettiva di genere**. Le donne occupate sono cresciute di circa 440.000 unità tra il 2014 e il 2019, con un andamento negativo nel 2020 bilanciato da una lieve ripresa nel 2021 (Tabella 14).

**Tabella 14 – Occupati di 15-64 anni per genere (migliaia), cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

Femmine								
Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	9.220	9.255	9.388	9.509	9.579	9.658	9.180	9.290
<b>Nord</b>	5.009	5.008	5.090	5.159	5.196	5.252	5.029	5.086
<b>Centro</b>	2.094	2.104	2.112	2.142	2.155	2.169	2.046	2.050
<b>Mezzogiorno</b>	2.117	2.143	2.186	2.209	2.228	2.237	2.105	2.148
Maschi								
Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Italia</b>	12.590	12.718	12.853	12.934	13.007	13.029	12.541	12.559
<b>Nord</b>	6.336	6.389	6.454	6.498	6.554	6.596	6.361	6.355
<b>Centro</b>	2.603	2.624	2.646	2.661	2.670	2.665	2.563	2.561

<sup>12</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/>.

<b>Mezzogiorno</b>	3.651	3.705	3.753	3.775	3.783	3.768	3.617	3.643
--------------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Fonte: Istat

La differenza tra **tasso di attività** maschile e femminile è rimasta elevata per tutto il periodo 2014-2021 (Tabella 15), passando da 18,6 punti percentuali nel 2014 a 17,3 punti nel 2020. Nel 2020 il tasso di attività femminile rimane ad un livello estremamente basso (40,2%), 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 15 – Tasso di attività maschile e tasso di attività femminile della popolazione di 15 anni e più, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

<b>Femmine</b>								
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Italia</b>	40,1	39,8	40,5	40,9	41,1	41,3	40,2	40,9
<b>Nord</b>	45,6	45,3	46,0	46,5	46,6	47,0	46,1	46,7
<b>Centro</b>	44,8	44,4	44,5	45,1	45,3	45,3	44,2	44,9
<b>Mezzogiorno</b>	30,0	29,7	30,7	31,1	31,3	31,2	29,8	30,8
<b>Maschi</b>								
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Italia</b>	58,7	58,9	59,3	59,4	59,4	59,2	57,7	58,2
<b>Nord</b>	61,8	61,9	62,1	62,1	62,4	62,3	60,7	60,9
<b>Centro</b>	60,5	60,8	61,0	60,9	60,9	60,5	59,3	59,8
<b>Mezzogiorno</b>	53,5	53,8	54,4	54,9	54,5	54,2	52,5	53,3

Fonte: Istat

Nel periodo considerato il **tasso di disoccupazione femminile in età 15-64 anni** è rimasto costantemente a livelli più elevati di quello maschile (Tabella 16). 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 e 1,9 nel 2021). Nelle regioni del Mezzogiorno il tasso di disoccupazione femminile resta, nel 2021, al 19%: la discesa di quasi 2 punti registrata nel 2020 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 16 – Tasso di disoccupazione maschile e tasso di occupazione femminile in età 15-64 anni, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

<b>Femmine</b>								
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Italia</b>	13,9	12,8	12,9	12,5	11,9	11,3	10,4	10,8
<b>Nord</b>	9,8	9,1	8,8	8,4	7,8	7,6	7,1	7,2
<b>Centro</b>	12,7	11,4	11,4	11,2	10,6	9,8	9,0	9,9
<b>Mezzogiorno</b>	23,4	21,5	22,2	22,0	21,2	20,1	18,3	19,0
<b>Maschi</b>								
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Italia</b>	12,1	11,6	11,1	10,6	10,0	9,3	8,8	8,9



<b>Nord</b>	8,0	7,5	6,8	6,0	5,8	5,1	5,2	5,2
<b>Centro</b>	10,6	10,4	10,0	9,4	8,8	8,1	7,6	7,9
<b>Mezzogiorno</b>	19,4	18,5	18,4	18,2	17,2	16,6	15,0	15,3

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 17).

**Tabella 17 – Tasso di disoccupazione di lunga durata (12 mesi e più) per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

<b>Femmine</b>								
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Italia</b>	8,6	7,4	7,4	7,1	6,9	6,2	5,4	6,0
<b>Nord</b>	5,4	4,7	4,4	4,2	3,9	3,6	2,9	3,4
<b>Centro</b>	7,5	6,1	5,8	5,8	5,8	4,8	4,2	5,0
<b>Mezzogiorno</b>	15,9	14,0	14,5	13,9	13,9	12,7	11,6	12,3
<b>Maschi</b>								
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Italia</b>	7,1	6,6	6,2	6,1	5,6	5,1	4,5	5,1
<b>Nord</b>	4,1	3,9	3,3	2,9	2,6	2,2	1,9	2,3
<b>Centro</b>	5,9	5,2	5,2	4,9	4,6	4,2	3,7	4,4
<b>Mezzogiorno</b>	12,4	11,6	11,2	11,5	10,8	10,1	9,1	10,0

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 18).

**Tabella 18 – Imprenditorialità femminile, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020 (valori percentuali)**

<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<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 19 mostra che nel periodo 2014-2021 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 rispetto a quella registrata tra gli uomini. I 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>13</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>14</sup>.

**Tabella 19 – Occupati di 15 anni e più a tempo parziale per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021 (migliaia)**

<b>Femmine</b>								
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Italia</b>	3.008	3.049	3.122	3.147	3.164	3.249	2.617	2.594
<b>Nord</b>	1.670	1.671	1721	1747	1751	1799	1.470	1.433
<b>Centro</b>	681	711	708	704	703	722	683	554
<b>Mezzogiorno</b>	657	667	693	696	710	728	585	607
<b>Maschi</b>								
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
<b>Italia</b>	1.083	1.118	1.154	1.164	1.143	1.188	812	822
<b>Nord</b>	480	474	484	508	492	516	315	302
<b>Centro</b>	241	262	263	254	250	258	172	180
<b>Mezzogiorno</b>	362	382	408	402	401	415	325	341

Fonte: Istat

### **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 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 56,8% nell’anno della pandemia (Tabella 20), con un incremento di 1,0 punti percentuali nel 2021. Il dato che balza evidente è l’ampliamento del differenziale di genere: nel periodo 2014-2019 tra i maschi stranieri il tasso di occupazione è aumentato di 5,9 punti percentuali (ma nel 2021 è ancora oltre 10 punti al di sotto del valore del 2008), mentre il tasso di occupazione femminile è aumentato di 2,5 punti percentuali.

<sup>13</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>14</sup> Ivi.

**Tabella 20 – Tasso di occupazione della popolazione straniera residente in età 15-64 anni per genere in Italia. 2014-2021**

Genere	2008	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Femmine</b>	53,1	50,2	49,7	49,6	50,2	50,2	49,5	44,0	45,4
<b>Maschi</b>	82,0	68,1	69,4	70,9	72,4	73,8	74,0	71,3	71,7
<b>Totale</b>	67,0	58,5	58,9	59,5	60,6	61,2	61,0	56,8	57,8

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 2014-2021 un andamento differenziato in base al genere (Tabella 21). Mentre tra i maschi il tasso di disoccupazione si è ridotto di 4 punti percentuali, tra le femmine la riduzione è stata pari a zero. Per effetto di questa dinamica il differenziale di genere è passato da 1,6 punti percentuali nel 2014 a 5,6 punti percentuali nel 2021.

**Tabella 21 – Tasso di disoccupazione della popolazione straniera di 15 anni e più per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2021**

Genere	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Femmine</b>	17,7	17,5	17,3	16,4	16,4	16,3	15,8	17,7
<b>Maschi</b>	16,1	15,1	13,8	12,6	12,0	11,8	11,7	12,1
<b>Totale</b>	16,9	16,2	15,4	14,3	14,0	13,8	13,4	14,5

Fonte: Istat

Alla fine del 2020 gli stranieri censiti sono stati 5.171.894 (l'8,7% della popolazione italiana), per un'età media di 34,8 anni (i minori sono il 20,3% della popolazione straniera censita)<sup>15</sup>. Gli indicatori demografici mostrano notevoli differenze rispetto alla popolazione italiana, e tuttavia si può notare nella Tabella 22 che nel corso del tempo anche la popolazione straniera sta invecchiando.

**Tabella 22 – 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>16</sup>. Tuttavia dal 2012 al 2020 sono diminuiti anche i nati con almeno un genitore straniero (quasi 19 mila

<sup>15</sup> Istat, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2020*, 9 dicembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/264511>, pp. 1-2.

<sup>16</sup> *Ivi*, p. 4.

in meno), e nel solo 2020 la riduzione è stata di circa 4.000 unità<sup>17</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>18</sup>.

### *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>19</sup>.

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>20</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%).

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,

---

<sup>17</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>18</sup> Istat, *Popolazione residente e dinamica demografica. Anno 2020*, cit., p. 6.

<sup>19</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.

<sup>20</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).

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 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>21</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

---

<sup>21</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.

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>22</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 Deputati<sup>23</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>24</sup>.

---

<sup>22</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).

<sup>23</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>24</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

## Istruzione e formazione

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 23). La percentuale è calata di 3,6 punti percentuali tra il 2014 e il 2020, ma sono rimasti inalterati i divari territoriali: 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 23 – 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

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%.

**Tabella 24 – Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020**

<b>Totale</b>							
Territorio	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
<b>Mezzogiorno</b>	19,7	19,7	20,7	21,6	21,2	21,2	21,3
<b>Femmine</b>							
Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Italia</b>	29,1	30,8	32,5	34,1	34,0	33,8	34,3
<b>Nord</b>	30,7	33,1	34,9	37,4	39,0	37,3	37,1
<b>Centro</b>	35,8	37,8	39,0	39,0	36,3	39,0	41,8
<b>Mezzogiorno</b>	23,4	24,2	25,9	27,4	26,8	26,7	27,0
<b>Maschi</b>							
Territorio	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020

(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. Il trimestre 2021*, 13 settembre 2021, <https://www.istat.it/it/archivio/261049>, p. 6.

<b>Italia</b>	18,8	20,0	19,9	19,8	21,7	21,6	21,4
<b>Nord</b>	19,9	22,2	22,4	22,6	26,1	25,6	25,6
<b>Centro</b>	21,5	23,7	22,9	20,7	23,6	23,5	22,3
<b>Mezzogiorno</b>	15,9	15,3	15,5	16,0	15,7	15,9	15,8

Fonte: Istat

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).

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 25). 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.

**Tabella 25 – Adulti che partecipano all'apprendimento permanente per genere, cfr. Italia e ripartizioni. 2014-2020 (valori percentuali)**

<b>Totale</b>							
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<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
<b>Femmine</b>							
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<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
<b>Maschi</b>							
<b>Territorio</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<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



La Tabella 26 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 26 – 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

### 3 I risultati del Programma

TEMA	GRUPPI DI DOMANDE	Asse prioritario/O S/Priorità	Indicatori di output correlati	Indicatori di risultato correlati
Politiche attive del lavoro – Performance e tenuta strategica	<p><b>Qual è il livello di efficacia e di efficienza rilevabile nell'attuazione del PON SPAO FSE 2014-2020? È possibile identificare difficoltà e ostacoli di natura gestionale?</b></p>	Tutti	Tutti	Tutti
	<p><b>Quale impatto ha generato il Programma alla luce dei fabbisogni fondanti gli interventi e delle evoluzioni del contesto di riferimento? Si rilevano ostacoli e criticità nell'implementazione dei progetti? I destinatari sono soddisfatti?</b></p>			
	<p><b>Quali strumenti di comunicazione tra quelli attivati hanno registrato la maggior efficacia? In che misura le diverse attività e strumenti attivati hanno raggiunto l'obiettivo di accrescere il grado di conoscenza e sensibilizzare il Grande Pubblico sui risultati conseguiti dal PON SPAO?</b></p>			

<p>Politiche attive del lavoro – <b>Incentivi occupazionali</b></p>	<p><b>L'occupazione creata con gli incentivi cofinanziati dal PON SPAO ha avuto caratteristiche di stabilità e durata?</b> <i>Nello stesso contratto?</i> <i>In contratti successivi?</i> <i>Sono stati facilitati processi di stabilizzazione delle condizioni occupazionali?</i> <i>I livelli di istruzione hanno avuto un qualche tipo di influenza?</i></p> <p><b>Sono rintracciabili differenze di genere nell'occupazione creata con gli incentivi cofinanziati dal PON SPAO?</b> <i>Nella durata dell'occupazione?</i> <i>Nei livelli retributivi?</i> <i>Nelle motivazioni di cessazione dei contratti?</i> <i>I livelli di istruzione hanno avuto un qualche tipo di influenza?</i></p> <p><i>Le caratteristiche dimensionali e organizzative delle Aziende ne hanno influenzato l'utilizzo delle agevolazioni fiscali connesse all'utilizzo degli incentivi occupazionali</i></p>	<p>Asse1 OT 8 P.I: 8i</p>	<p>CO01 i disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata</p> <p>CO02 i disoccupati di lungo periodo</p> <p>CO03 le persone inattive</p> <p>CO06 le persone di età inferiore a 25 anni</p> <p>CO07 le persone di età superiore a 54 anni</p> <p>CO09 i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)</p> <p>CO10 i titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)</p> <p>CO11 i titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8)</p>	<p>CR04 partecipanti che trovano un lavoro anche autonomo alla fine della loro partecipazione all'intervento (in relazione alla somma di CO01+CO03+CO05)</p> <p>CR06 partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (in relazione alla somma di CO01+CO03+CO05)</p> <p>CR08 partecipanti con oltre 54 anni di età che hanno un lavoro, anche autonomo, entro sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (in relazione alla somma di CO07)</p> <p>SR107 partecipanti disoccupati di lunga durata che mantengono l'occupazione 6 mesi dopo l'avvio del rapporto di lavoro (in relazione alla somma di CO02)</p> <p>SR112 partecipanti disoccupati di lunga durata che mantengono l'occupazione 12 mesi dopo l'avvio del rapporto di lavoro (in relazione alla somma di CO02)</p>
---	---	-------------------------------	---	--

	<i>cofinanziati dal PON SPAO?</i>			
Politiche attive del lavoro – <b>Altri strumenti occupazionali</b>	<b>Qual è stato l'impatto della sperimentazione dell'Assegno di Ricollocazione?</b> <i>Come l'AdR agisce sulla probabilità di trovare un'occupazione al trascorrere del tempo dalla data sottoscrizione del programma di ricerca intensiva?</i>	Asse1 OT 8 P.I: 8i	CO01 i disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata  CO02 i disoccupati di lungo periodo  CO03 le persone inattive  CO06 le persone di età inferiore a 25 anni  CO07 le persone di età superiore a 54 anni  CO09 i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)  CO10 i titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)  CO11 i titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8)	CR04 partecipanti che trovano un lavoro anche autonomo alla fine della loro partecipazione all'intervento (in relazione alla somma di CO01+CO03+CO05)  CR06 partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (in relazione alla somma di CO01+CO03+CO05)  CR08 partecipanti con oltre 54 anni di età che hanno un lavoro, anche autonomo, entro sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (in relazione alla somma di CO07)  SR107 partecipanti disoccupati di lunga durata che mantengono l'occupazione 6 mesi dopo l'avvio del rapporto di lavoro (in relazione alla somma di CO02)  SR112 partecipanti disoccupati di lunga durata che mantengono l'occupazione 12 mesi dopo l'avvio del rapporto di lavoro (in relazione alla somma di CO02)
Politiche attive del lavoro – <b>Competenze e Formazione</b>	<b>Quanto sono state efficaci le azioni a sostegno del capitale umano nazionale? Qual è</b>	Asse1, 2, 6; OT 8, 10, 13 PI: 8v, 10 iv, 13i	SO201 Numero di analisi di studi o progettazioni	SR204 Nuovi modelli e kit strumentali utilizzati/applicati/posti in essere a seguito di

	<p><i>stato l'impatto dello strumento Fondo Nuove Competenze?</i></p> <p><b>Qual è stato l'impatto dello strumento in termini di partecipazione da parte delle Regioni?</b></p> <p><b>Qual è stato l'impatto dello strumento in termini di rimodulazione dell'orario lavorativo?</b> <i>Quanti lavoratori ne hanno beneficiato?</i></p> <p><b>Quali sono i possibili elementi di miglioramento individuabili?</b> <i>Qual è stato il grado di soddisfazione dei beneficiari? Quali suggerimenti utili per la nuova fase di programmazione 2021-2027 desumibili dall'esperienza del PON FSE 2014-2020 è possibile fornire?</i></p>		<p>SO203 Numero di progetti finanziati per lo sviluppo di strumenti per la realizzazione del sistema nazionale di certificazione delle competenze e per la qualità dei sistemi formativi</p> <p>CV 31 Partecipanti supportati per combattere la pandemia di COVID-19</p> <p>CV 33 Entità supportate nella lotta contro la pandemia di COVID-19</p> <p>CO01 i disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata</p>	<p>analisi studi o progettazioni</p> <p>SR207 Quota di strutture formative accreditate che utilizzano sistemi di autovalutazione</p> <p>SVR1 Imprese ancora attive nei 6 mesi successivi al termine dell'intervento e che non hanno fatto ricorso a strumenti di cassa integrazione</p> <p>CVR1 I partecipanti mantengono il loro lavoro 6 mesi dopo il supporto</p> <p>CR06 partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (in relazione alla somma di CO01+CO03+CO05)</p>
Politiche attive del lavoro – <b>Iniziative di autoimpiego / Autoimprenditorialità</b>	<b>Come è stato implementato il Fondo rotativo nazionale Selfiemployment?</b> <i>Si rilevano ostacoli</i>	Asse1 OT 8 P.I: 8i, 8ii, 8iv	CO01 i disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata  CO02 i disoccupati di lungo periodo	CR04 partecipanti che trovano un lavoro anche autonomo alla fine della loro partecipazione all'intervento

	<p><i>e criticità nell'implementazione del Fondo? Sono state adottate soluzioni innovative/correttive nell'implementazione del Fondo?</i></p>		<p>CO03 le persone inattive</p> <p>CO06 le persone di età inferiore a 25 anni</p> <p>CO07 le persone di età superiore a 54 anni</p> <p>CO09 i titolari di un diploma di istruzione primaria (ISCED 1) o di istruzione secondaria inferiore (ISCED 2)</p> <p>CO10 i titolari di un diploma di insegnamento secondario superiore (ISCED 3) o di un diploma di istruzione post secondaria (ISCED 4)</p> <p>CO11 i titolari di un diploma di istruzione terziaria (ISCED da 5 a 8)</p>	<p>CR06 partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</p> <p>CR08 partecipanti con oltre 54 anni di età che hanno un lavoro, anche autonomo, entro sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento</p> <p>SR107 partecipanti disoccupati di lunga durata che mantengono l'occupazione 6 mesi dopo l'avvio del rapporto di lavoro</p> <p>SR112 partecipanti disoccupati di lunga durata che mantengono l'occupazione 12 mesi dopo l'avvio del rapporto di lavoro</p>
	<p><b>Sono stati raggiunti i destinatari individuati dallo strumento? Il processo di implementazione è stato appropriato rispetto a quanto previsto in fase di progettazione? Qual è stato il grado di soddisfazione dei beneficiari?</b></p>			

### 3.1 Performance e tenuta strategica

---

**Qual è il livello di efficacia e di efficienza rilevabile nell'attuazione del PON SPAO FSE 2014-2020? È possibile identificare difficoltà e ostacoli di natura gestionale?**

L'attuale Programma è stato rimodulato in seguito al protrarsi dell'emergenza sanitaria legata alla diffusione del virus COVID-19 e dello shock economico e sociale in atto. Alla luce delle nuove misure introdotte dall'UE atte a garantire la possibilità di anticipare e reindirizzare le risorse già esistenti per fronteggiare l'emergenza COVID-19, l'Italia ha richiesto di modificare il PON SPAO per mobilitare rapidamente le risorse della nuova misura comunitaria "REACT-EU". La modifica del Programma Operativo ha previsto l'aggiunta di un nuovo asse prioritario (Asse 6) dedicato a REACT-EU, che si concentra sulla promozione della riparazione della crisi nel contesto della pandemia Covid-19, in particolare attraverso interventi volti a fornire sgravi fiscali per i datori di lavoro nel Mezzogiorno, e di un nuovo asse prioritario (Asse 7) di Assistenza Tecnica dedicato.

L'analisi dell'attuazione finanziaria al 2021 ha riconfermato un andamento positivo del Programma, con dati in aumento rispetto all'annualità precedente. In particolare, il 97,5% della spesa rendicontata risulta certificata, facendo, quindi, presupporre un andamento positivo anche dal punto di vista delle attività di controllo e di raggiungimento degli obiettivi di spesa. La spesa complessivamente rendicontata, invece, risulta in aumento, ma ancora inferiore al 50% dell'importo totale dei progetti finanziati, soprattutto a causa dei rallentamenti verificatisi sull'Asse 1 e Asse 4. Bisogna sottolineare che il 67% dei progetti totali ha iniziato a rendicontare la propria spesa, risultando quindi effettivamente avviato. Da questi dati si evince che l'andamento del Programma dal punto di vista finanziario sta mostrando delle performance ottimali, ma che necessitano di un'accelerazione della spesa nel breve periodo.

Dall'analisi dello stato di avanzamento degli indicatori di output emerge un quadro delle realizzazioni globalmente positivo per il Programma, con un buon numero di indicatori che hanno già raggiunto o addirittura superato il target al 2023.

Rispetto al sistema informativo – piattaforma SIGMA SPAO –, occorre sottolineare che le informazioni estratte dai vari report sono risultate non sempre coerenti e in taluni casi lacunose, per cui si raccomanda di proseguire nell'implementazione del sistema di monitoraggio, migliorandone le funzionalità, e nel processo di rafforzamento dell'affidabilità e della coerenza dei dati in esso contenuti. Da questo punto di vista, la raccolta e la registrazione sistematica di tutte le informazioni rappresentano un aspetto fondamentale per realizzare un'efficace attività di monitoraggio e di valutazione sull'andamento del Programma.

**Tabella 27 – Indicatori di output<sup>25</sup>**

Asse	Prior. di Inv.	ID. PON	Unità di Misura	Programmato			Realizzato			Media ponderata del tasso di ragg. target
				Meno sviluppate	In transizione	Più sviluppate	Meno sviluppate	In transizione	Più sviluppate	
1	8i	CO01	Persone	205.368,00	7.313,00	2.810,00	145.241,00	4.848,00	136,00	69,71%
		CO02	Persone	127.123,00	3.737,00	1.436,00	94.263,00	1.596,00	0,00	72,46%
		CO15	Persone	10.738,00	690,00	267,00	8.801,00	501,00	2,00	79,56%
		CO22	Numero	36,00	1,00	6,00	29,00	1,00	5,00	81,40%
		SO102	Numero	12,00	12,00	12,00	6,00	6,00	6,00	50,00%
	8ii	CO01	Persone	2.004,00	79,00	420,00	432,00	151,00	653,00	49,38%
		CO04	Persone	731,00	28,00	153,00	688,00	33,00	207,00	101,75%
		CO06	Persone	1.122,00	44,00	235,00	480,00	72,00	472,00	73,09%
		SO101	Numero	881,00	35,00	185,00	500,00	64,00	210,00	70,30%
		SO103	Numero	19,00	1,00	3,00	9,13	0,33	1,54	47,83%
	8iv	CO21	Numero	2,00	1,00	1,00	8,32	0,3	1,38	250,00%
	8v	CV31	Numero	79.339,00	1.306,00	6.350,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
		CV33	Numero	4.169,00	69,00	334,00	2.407,00	30,00	140,00	56,36%
	8vii	CO22	Numero	40,00	2,00	7,00	65,57	2,37	10,95	161,00%
2	10i	SO201	Numero	31,00	1,00	4,00	21,83	0,78	3,40	72,25%
		SO203	Numero	5,00	2,00	3,00	3,34	0,12	0,56	40,20%
	10iii	SO201	Numero	23,00	2,00	5,00	15,24	0,54	2,22	60,00%
	10iv	SO201	Numero	16,00	1,00	3,00	23,07	0,72	4,21	140,00%
3	8ii	CO01	Numero	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
		SO302	Numero	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	2,00	100,00%
4	11i	CO20	Numero	14,00	1,00	2,00	12,45	0,45	2,10	88,24%
		CO22	Numero	21,00	7,00	14,00	19,21	0,69	3,10	54,76%
		SO401	Numero	8,00	8,00	8,00	17,00	17,00	17,00	212,50%
	11ii	CO22	Numero	17,00	1,00	3,00	15,77	0,57	2,66	90,48%
5		SO501	Numero	14,00			15,00			107,14%
		SO502	Numero	29,00			45,00			155,17%
		SO503	Numero	163,00			76,00			46,63%
6	13i	CV33	Entities	8.291,00						
		CV31	Persone	2.906.521,00						
		CO01	Numero	166.200,00						
7	13i	SO701	Numero	16,00						
		SO702	Numero	4,00						
		SO703	Numero	13,00						

<sup>25</sup> Fonte: PON SPAO vers. 7.0 (programmato) e SigmaSpao Report “DashboardIndicatori\_ReportIndicatoriProgramma” (realizzato). NB. I dati relativi alla Priorità d’investimento 8i non risultano aggiornati al 2021, ma fanno riferimento all’annualità precedente.



Gli indicatori di output dell'Asse 1 legati alla priorità di investimento 8ii "L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani" risultano ad uno stato di raggiungimento piuttosto avanzato al 2021. L'indicatore CO04 sulle persone inattive che non seguono un corso di insegnamento o una formazione ha raggiunto il 102%, mentre quello con la percentuale più bassa è il SO103 che mostra una media di conseguimento pari al 48%.

L'unico indicatore legato alla priorità di investimento 8iv "L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, incluso l'accesso all'occupazione e alla progressione della carriera, la conciliazione della vita professionale con la vita privata e la promozione della parità di retribuzione per uno stesso lavoro o un lavoro di pari valore", ossia il CO21 (numero di progetti dedicati alla partecipazione sostenibile e al progresso delle donne nel mondo del lavoro) ha invece un target che è stato già ampiamente superato (250%).

Gli indicatori di output dell'Asse 2 mostrano un andamento disomogeneo delle priorità rispetto al raggiungimento degli obiettivi fissati. Relativamente alla priorità di investimento 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" è stato valorizzato l'indicatore SO201 che ha realizzato il 60% del target. Diversamente, l'indicatore SO201 è stato valorizzato per la priorità di investimento 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", con un valore di raggiungimento pari al 140% (il valore più alto per l'Asse 2).

L'Asse 3 presenta due indicatori legati unicamente alla priorità di investimento 8ii "L'integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani (FSE), in particolare quelli che non svolgono attività lavorative, non seguono studi né formazioni, inclusi i giovani a rischio di esclusione sociale e i giovani delle comunità emarginate, anche attraverso l'attuazione della garanzia per i giovani" di cui uno (il CO01) non valorizzato, mentre l'altro (SO302), relativo al numero di progetti finalizzati all'implementazione della cooperazione transnazionale FSE, ha raggiunto pienamente l'obiettivo prefissato (100%).

Gli indicatori legati alla priorità di investimento 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", presentano un buon tasso di raggiungimento. L'indicatore legato al numero di progetti attuati completamente o parzialmente dalle parti sociali o da organizzazioni non governative (CO20) ha una quota di conseguimento media pari all'88%, mentre il numero di progetti destinati alle pubbliche

amministrazioni o ai servizi pubblici a livello nazionale, regionale o locale (CO22) ha raggiunto un valore medio pari al 55% (il più basso dell'Asse 4). Infine, l'indicatore SO401 (realizzazione di applicativi e sistemi informativi) ha raggiunto e superato il suo valore target (212%).

Si riportano gli indicatori legati all'Asse 6 e 7, e alla priorità di investimento 13.i "Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19 e preparare una ripresa verde, digitale e resiliente dell'economia". L'Asse non è ancora in fase di attuazione, quindi non è stato possibile presentare il quadro dei valori realizzati, ma solo dei valori programmati presenti nel Programma vs 7.0.

Il suggerimento emerso dall'insieme delle analisi di caso è quello di potenziare e rendere più fruibile l'impianto di monitoraggio, in particolare, la piattaforma di rendicontazione. Questo permetterebbe, insieme ad un miglioramento delle modalità di comunicazione con l'Autorità di Gestione, di agevolare le attività dei soggetti attuatori e di semplificare la fase di rendicontazione dei progetti.

**Quale impatto ha generato il Programma alla luce dei fabbisogni fondanti gli interventi e delle evoluzioni del contesto di riferimento? Si rilevano ostacoli e criticità nell'implementazione dei progetti? I destinatari sono soddisfatti?**

Il focus su alcuni progetti finanziati dal PON SPAO ha permesso di verificare gli esiti e l'avanzamento di due priorità di investimento del Programma: la 8.vii “la modernizzazione delle istituzioni del mercato del lavoro, come i servizi pubblici e privati di promozione dell'occupazione, migliorando il soddisfacimento delle esigenze del mercato del lavoro, anche attraverso azioni che migliorino la mobilità professionale transnazionale, nonché attraverso programmi di mobilità e una migliore cooperazione tra le istituzioni e i soggetti interessati”, dedicata al perseguimento dell'Obiettivo specifico 8.7 (Migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi per il lavoro), e la 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*”.

La prima iniziativa “Linea 16 – eLearning & community” (Priorità d'investimento 8.vii) rientra nel quadro più generale dei servizi di supporto trasversale realizzati da ANPAL Servizi e ha l'obiettivo di sviluppare le competenze funzionali alla messa in opera delle policy nazionali, sia agendo direttamente sul proprio target con gli strumenti dell'e-learning, sia indirettamente, fornendo supporto agli stessi servizi di formazione degli operatori. Dall'analisi del caso studio è emerso che l'Iniziativa sta consistentemente contribuendo ad agevolare il processo di trasformazione digitale della struttura di ANPAL Servizi, a partire dall'ambito learning: sono stati raggiunti i 10.490 utenti registrati, sono aumentate le richieste di help desk di primo e secondo livello, sono stati potenziati i corsi di erogazione e quelli per la formazione obbligatoria. Inoltre, con specifico riferimento all'ambito di intervento focalizzato sulle comunità professionali, va sottolineato come la Linea 16, attraverso attività di progettazione, avvio ed animazione di *community*, abbia reso possibile l'attivazione di 12 community per complessivi 2.955 operatori coinvolti su tutto il territorio nazionale. Per quanto riguarda le prospettive future della Linea 16, ANPAL Servizi si sta interrogando sulla possibilità di acquisire nuovi software e servizi per potenziare l'attività, anche ricorrendo al mercato, e di ampliare le proprie risorse umane in una prospettiva di sistematizzare i progressi ottenuti. Infine, è emerso che l'Iniziativa ha saputo cogliere le opportunità legate alla pandemia di COVID-19, sviluppando e mettendo in opera un rapido percorso di innovazione nelle metodologie e degli approcci, che saranno presumibilmente sempre più affinati per soddisfare le esigenze della modalità blended.

I due progetti relativi alla Priorità 11.i sono finalizzati alla realizzazione di interventi di formazione specialistica destinati ai delegati/operatori delle parti sociali e ai volontari, associati, occupati del Terzo Settore in materia di dialogo sociale: in particolare, il progetto ALEXUS rivolto alle organizzazioni sindacali per approfondire il tema dell'economia non osservata e delle azioni di contrasto al lavoro sommerso e all'illegalità, mentre DICA EUROPA! al Terzo Settore, con un focus sull'europrogettazione.

ALEXUS ha realizzato il 60% delle sue attività, che si concluderanno definitivamente ad Ottobre 2022: ha rispettato la distribuzione territoriale prevista dal bando e trattato le tematiche più rilevanti.

Il progetto ha sicuramente contribuito a potenziare il livello di conoscenza sui territori e a migliorare la capacità di interlocuzione degli operatori sindacali al loro interno e ha fatto riscontrare molta soddisfazione da parte dei partecipanti per ciò che concerne la qualità del lavoro e dei docenti. Le attività finalizzate alla creazione di connessioni tra comparti e federazioni sono state parzialmente ostacolate dalla pandemia e dall'erogazione della formazione a distanza, che, pur migliorando i livelli di partecipazione, ha reso meno efficace il potenziamento di collaborazioni e di lavoro tra i partecipanti. Sarebbe stato utile poter utilizzare modalità blended per la formazione, ma non è stata resa ammissibile per le caratteristiche del sistema di rendicontazione. Anche l'obiettivo di creare Osservatori territoriali sul caporalato come follow-up del progetto è stato rinviato con la prospettiva di migliorare in primis la partecipazione dei comparti e delle federazioni. In tal senso, è emerso come principale elemento per lo sviluppo futuro del progetto e di tutte quelle iniziative legate al dialogo sociale la necessità di dare continuità al lavoro svolto e ai risultati ottenuti. Un elemento di valore riconosciuto al progetto ALEXUS, infatti, è stata la costituzione di un vero e proprio gruppo di lavoro integrato, di esperti oltre che di Enti, che potrebbe essere riproposto a livello nazionale e al di fuori del progetto. Inoltre sono state trattate tematiche importanti e prodotti contenuti rilevanti che possono essere trasferiti anche al di fuori delle federazioni e delle confederazioni coinvolte, aumentando la visibilità e la diffusione della conoscenza su queste tematiche.

Anche dall'analisi del progetto DICA EUROPA!, attraverso cui sono state formate 1.200 persone, erogate 19.840 ore di formazione in FAD, realizzati 40 Project Lab in 13 regioni italiane, è emerso un alto livello di soddisfazione rispetto alla formazione erogata. Dalla realizzazione delle attività, inoltre, sono stati rilevati quelli che sono gli ulteriori fabbisogni formativi del Terzo settore, elementi fondamentali per progredire in particolare nel potenziamento delle funzioni di co-programmazione e coprogettazione che la nuova normativa assegna agli Enti del Terzo settore per lo sviluppo dei servizi territoriali.

Il suggerimento emerso dall'insieme delle analisi di caso è quello di potenziare e rendere più fruibile l'impianto di monitoraggio, in particolare, la piattaforma di rendicontazione. Questo permetterebbe, insieme ad un miglioramento delle modalità di comunicazione con l'Autorità di Gestione, di agevolare le attività dei soggetti attuatori e di semplificare la fase di rendicontazione dei progetti.

Infine, il focus ha fatto emergere una riflessione più generale e strutturale riguardo le modalità di erogazione della formazione e i suoi sviluppi futuri. Le esperienze risultanti dal periodo di *lockdown* sembrano portare nella direzione di una metodologia ibrida, che unisca una più consolidata formazione online con metodi tradizionali di apprendimento. Gli enti erogatori dovranno, quindi, organizzare e strutturare la propria offerta formativa su di una modalità *blended*, che convoglia appunto questi due approcci. Al contempo, rimanendo all'interno della cornice del PON SPAO, in vista di una riproposizione del Programma, sarà necessario aggiornare le Misure proposte dal PON e i relativi bandi per integrare la formazione *blended* nella struttura del Programma, creando anche degli ulteriori target dedicati, al fine di migliorare l'aderenza degli obiettivi e delle finalità del PON SPAO con le reali esigenze dei beneficiari e della società civile nel suo complesso.

**Quali strumenti di comunicazione tra quelli attivati hanno registrato la maggior efficacia? In che misura le diverse attività e strumenti attivati hanno raggiunto l'obiettivo di accrescere il grado di conoscenza e sensibilizzare il Grande Pubblico sui risultati conseguiti dal PON SPAO? Qual è la consapevolezza della popolazione del ruolo svolto dalla UE quale co-finanziatore delle politiche occupazionali?**

L'analisi dell'implementazione delle iniziative ha evidenziato un sostanziale allineamento con quanto pianificato nel documento strategico e un elevato grado di coinvolgimento e partecipazione sia da parte dei beneficiari diretti che del Grande Pubblico partecipante. Il confinamento connesso all'emergenza sanitaria ha inevitabilmente condizionato le attività di comunicazione del Programma, che hanno subito necessarie variazioni. Le azioni abitualmente svolte in presenza sono state svolte, dunque, prioritariamente in edizione digitale, come l'Evento Annuale di Comunicazione – PON SPAO, tenutosi il 27 gennaio 2021 e nato con la volontà di diffondere i risultati raggiunti dal Programma, in particolare per i progetti Excelsior, Dialogo Sociale e la trasmissione “Il posto giusto – RAI 3”. Oltre ad eventi e manifestazioni sparsi sul territorio nazionale ed alcune azioni che riguardano attività propedeutiche alla pianificazione e all'attuazione delle azioni programmate, il ruolo strategico per l'attuazione della Strategia di Comunicazione è stato ricoperto dal sito internet di ANPAL e dai Social Media (Twitter, Facebook, LinkedIn), di cui viene fatta un'analisi approfondita nell'ultimo capitolo della Valutazione.

Considerando l'andamento degli strumenti nelle annualità precedenti, si è riscontrata una capacità di diffusione delle informazioni sulle attività pari e/o superiore, aumentando la visibilità e conoscenza da parte del pubblico del PON SPAO. Con le recenti trasformazioni del sistema di informazione, appare quanto mai fondamentale conoscere le sue peculiarità e saperle sfruttare a pieno. Per parlare ai tanti pubblici c'è bisogno di un Piano di Comunicazione diversificato che tenga conto delle caratteristiche dell'utenza di riferimento, delle peculiarità dei diversi mezzi di comunicazione e, in ambito digitale, delle specifiche *affordances* delle piattaforme. I fenomeni di ibridazione e convergenza spingono a considerare sempre di più la capacità di compenetrazione tecnica e di contenuti che l'attuale sistema dei media favorisce.

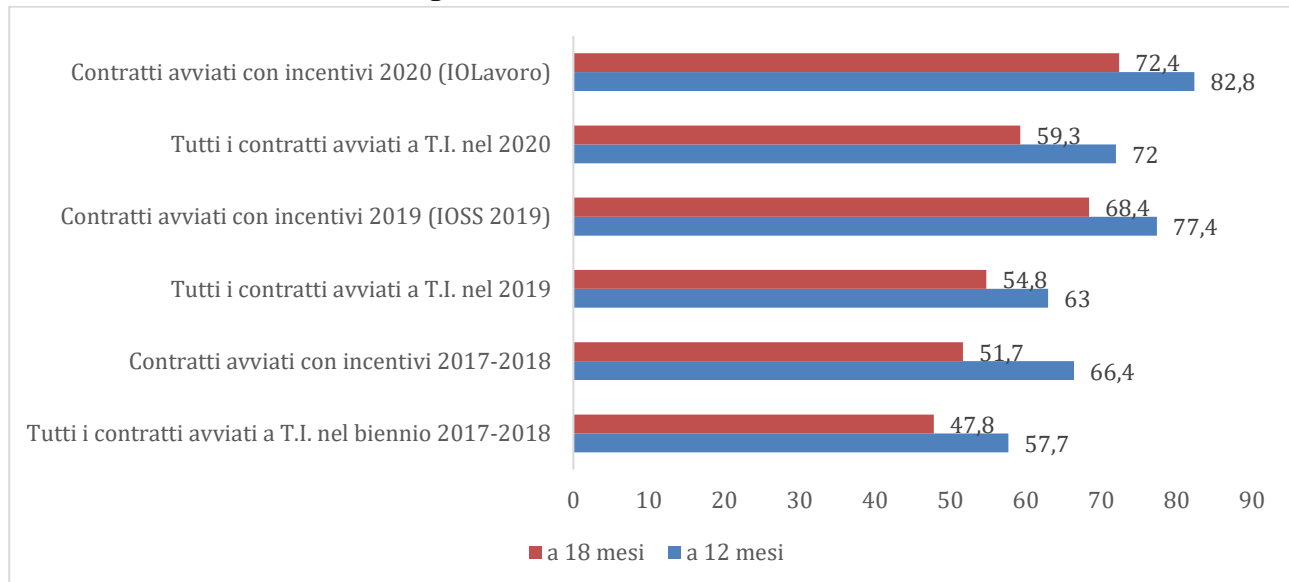
E' quantomai fondamentale consolidare la presenza di informazioni e documentari informativi sul FSE sui media tradizionali, in particolare la televisione, al fine di accrescere ulteriormente la consapevolezza dei cittadini rispetto alle opportunità offerte dalle politiche e dai fondi europei. Dall'altra parte, bisognerà estendere i canali informativi, combinando strumenti tradizionali, come eventi in presenza su tematiche specifiche con strumenti digitali, quali webinar e pubblicazioni online sul sito istituzionale Anpal (nell'ambito delle medesime campagne informative, in modo integrato). Infine, dovranno continuare gli sforzi di semplificazione del linguaggio utilizzato nell'ambito della comunicazione sul PON SPAO, per promuovere una comprensione più diretta ed immediata delle opportunità e delle regole di finanziamento da parte dei beneficiari/potenziati beneficiari (riducendo la necessità di ricorrere a intermediari).

## 3.2 Incentivi occupazionali

**L'occupazione creata con gli incentivi cofinanziati dal PON SPAO ha avuto caratteristiche di stabilità e durata? Nello stesso contratto? In contratti successivi? Sono stati facilitati processi di stabilizzazione delle condizioni occupazionali? I livelli di istruzione hanno avuto un qualche tipo di influenza?**

L'analisi dei dati relativi al ricorso agli incentivi nelle diverse annualità di finanziamento ha evidenziato come i contratti a tempo indeterminato incentivati mostrino, nel tempo, una tenuta superiore a quella della totalità dei contratti a tempo indeterminato avviati, nelle stesse annualità considerate e nelle stesse aree regionali. La tenuta dei contratti incentivati è andata rafforzandosi negli anni, raggiungendo i livelli più elevati proprio nel periodo di utilizzo dell'incentivo IO Lavoro 2020. Tale andamento si conferma anche se si considera la sola tenuta contrattuale a tempo indeterminato di tutti i contratti avviati nelle regioni LD e TR. In questo caso, si passa da una tenuta minima del 57,7%, fatta registrare nel biennio 2017-2018 a 12 mesi, a una massima del 72,0% nel 2020: analogo andamento si riscontra per la tenuta a 18 mesi (Figura 12). Il dato è indicativo del fatto che il mercato del lavoro nel Mezzogiorno, seppure con un maggior ritardo rispetto alle altre aree del Paese, è andato stabilizzandosi con un allungamento della tenuta dei contratti avviati nel corso degli anni, e indubbiamente gli stessi contratti incentivati possono aver fornito un contributo importante in questa direzione.

**Figura 12 - Tenuta contrattuale a 12 e 18 mesi nelle regioni LD+TR: confronto per annualità tra contratti avviati a T.I. attraverso gli incentivi finanziati dal PON SPAO e tutti i contratti avviati**



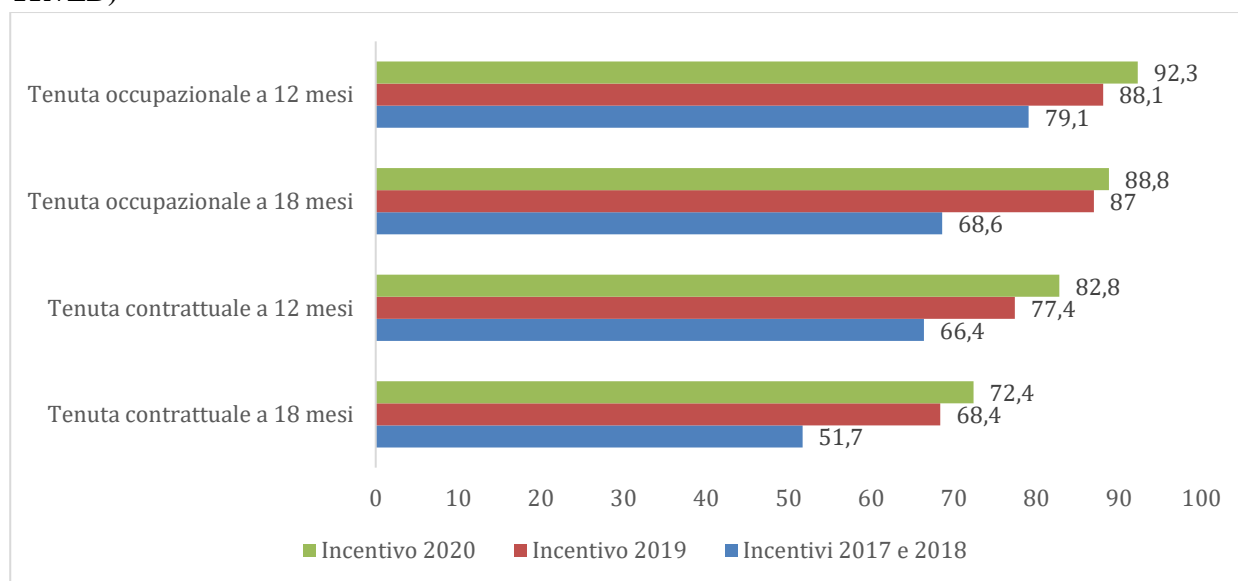
Fonte: Elaborazioni ANPAL su dati ISTAT FLL (estrazione luglio 2022) e ANPAL – database incentivi 2017, 2018, 2019, 2020

Come si può osservare nella Figura 13, nelle annualità 2017-2018, dopo 12 mesi dall'avvio del contratto incentivato, si manteneva ancora occupato con lo stesso contratto il 66,4% dei lavoratori; dopo 18 mesi tale percentuale scendeva al 51,7%. Con l'incentivo IOSS 2019, le percentuali che

identificavano le persone che ancora mantenevano lo stesso contratto incentivato dopo 12 e 18 mesi dall'avvio si mostravano sensibilmente superiori, rispettivamente pari a 77,4% e a 68,4%. Con IO Lavoro 2020<sup>26</sup> la percentuale che identifica la tenuta contrattuale a 12 e 18 mesi sale, rispettivamente, all'82,8% e al 72,4%, mostrandosi più solida di quella dei contratti incentivati nel biennio 2017-2018 di 16,4 punti percentuali, ad un anno dall'avvio dei contratti, e di oltre 20 punti percentuali (20,7%) a 18 mesi dall'avvio.

Esaminando la tenuta occupazionale delle diverse annualità di incentivi, emerge con il passare degli anni una situazione ancora più positiva: se dopo un anno dall'avvio di un contratto incentivato risultava ancora occupato (magari con un contratto diverso da quello inizialmente incentivato) il 79,1% e l'88,1% dei lavoratori che avevano beneficiato, rispettivamente, di un incentivo del biennio 2017-2018 e dell'incentivo finanziato per il 2019, la percentuale degli occupati sale al 92,3% nel caso di contratti inizialmente avviati con incentivo nell'annualità 2020. La tenuta occupazionale dopo 18 mesi dall'avvio di un contratto incentivato passa dal 68,6% con gli incentivi del biennio 2017-2018 all'87% con gli incentivi finanziati nel 2019 per attestarsi all'88,8% con IO Lavoro 2020.

**Figura 13 - Tenuta contrattuale e occupazionale a 12-18 mesi per i 4 incentivi – (dato generale TR+LD)**



Fonte: Elaborazioni ANPAL su dati ANPAL – database incentivi 2017, 2018, 2019, 2020

Con specifico riferimento agli ultimi dati disponibili, relativi all'Incentivo IO Lavoro 2020 – IO Lavoro, a 18 mesi dalla sottoscrizione di un contratto incentivato risultava ancora occupato l'88,8% dei beneficiari della misura.

Il confronto tra Regioni e tra macro Regioni restituisce un quadro in cui i territori in transizione vedono una quota di non occupati (9,9%) intermedia tra le Regioni meno sviluppate (11,9% non occupati) e le Regioni più sviluppate (7,2% non occupati) a 18 mesi dell'attivazione del contratto

<sup>26</sup> In questa analisi comparativa, per IO Lavoro 2020 sono stati scorporati i dati relativi alle regioni MD che, non presenti nelle altre annualità di finanziamenti, avrebbero alterato l'omogeneità degli universi di riferimento.

incentivato (Tabella 28): il dato seppure basato su una diversa composizione di casi tra le 3 aree regionali, con quelle LD che rappresentano oltre il 79% dei casi, è in linea con le attese ossia con una condizione di occupazione a 18 mesi superiore nelle regioni più sviluppate (+3,7% su quelle LD) in cui si ha un mercato del lavoro più stabile rispetto al tessuto produttivo.

**Tabella 28 – Situazione occupazionale a 18 mesi dalla sottoscrizione di un contratto incentivato per Regione e categoria di Regioni (v.%)**

Categorie di Regione	Situazione a 18 mesi	
	Non occupati	Occupati
Regioni in transizione	9,9	90,1
Regioni meno sviluppate	11,9	88,1
Regioni più sviluppate	7,2	92,8
<b>Totale</b>	<b>11,2</b>	<b>88,8</b>

(\*) I dati di entrambi le regioni assumono una bassa significatività statistica considerando che complessivamente sono stati attivati 17 contratti in Valle d'Aosta e 35 in Liguria

Fonte: elaborazione ANPAL su dati del sistema informativo ANPAL e banca dati CO MLPS

Come in parte intuibile, i profili che appaiono più deboli e più suscettibili di perdere lavoro a 18 mesi dalla sottoscrizione di un contratto incentivato sono coloro che si fermano al titolo della di istruzione primaria, pari all'14,2% del totale, mentre la quota più numerosa degli occupati a 18 mesi si trova tra coloro che hanno un titolo di istruzione terziaria (livello accademico), pari al 90,5% (Tabella 29), sebbene il vantaggio di chi ha un'istruzione di livello accademico sia solo dell'1,3% rispetto a chi si presenta sul mercato del lavoro solo con un diploma o certificato professionale.

**Tabella 29 – Situazione occupazionale a 18 mesi dalla sottoscrizione di un contratto incentivato per titolo di studio (v.%)**

Titoli di studio	Situazione a 18 mesi	
	Non occupati	Occupati
Istruzione primaria	14,2	85,8
Istruzione secondaria inferiore	11,9	88,1
Istruzione secondaria superiore	10,8	89,2
Istruzione terziaria	9,5	90,5
Nessun titolo di studio	11,8	88,2
<b>Totale</b>	<b>11,2</b>	<b>88,8</b>

(a) Nel complesso ci sono 11 casi senza indicazione di titolo di studio

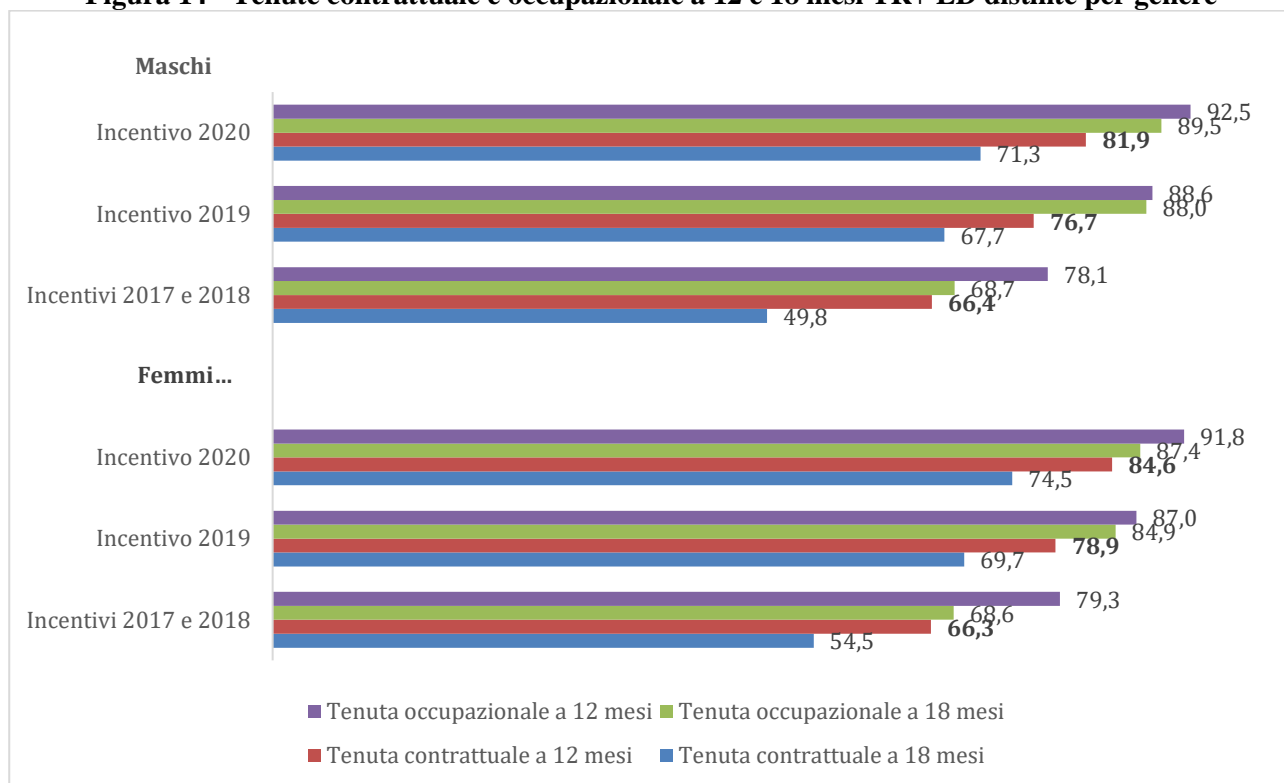
Fonte: elaborazione ANPAL su dati del sistema informativo ANPAL e banca dati CO MLPS



**Sono rintracciabili differenze di genere nell'occupazione creata con gli incentivi cofinanziati dal PON SPAO? Nella durata dell'occupazione? Nei livelli retributivi? Nelle motivazioni di cessazione dei contratti? I livelli di istruzione hanno avuto un qualche tipo di influenza?**

Dall'osservazione della tenuta contrattuale in riferimento alle diverse annualità di finanziamento e al genere, si evidenzia (Figura 14), nel biennio 2017-2018, una tenuta contrattuale a 12 mesi quasi sovrapponibile per gli uomini e per le donne e una tenuta contrattuale a 18 mesi migliore per le donne di quasi cinque punti percentuali rispetto agli uomini (54,5% contro 49,8%). Quanto alla tenuta occupazionale, dopo un anno dall'avvio del contratto incentivato le donne risultavano ancora occupate (con lo stesso contratto o con uno diverso) in misura lievemente superiore a quella degli uomini (79,3% contro 78,1%), mentre dopo 18 mesi la percentuale di occupati, tra uomini e donne, è pressoché la stessa (68,7% M, 68,6% F). Con l'incentivo IOSS 2019, sia dopo 12 che dopo 18 mesi dal ricorso all'incentivo, le donne mantengono lo stesso contratto incentivato in misura superiore di quanto non accada per gli uomini: dopo 12 mesi, la percentuale è del 78,9% per le donne e del 76,7% per gli uomini, dopo 18 del 69,7% per le donne e del 67,7% per gli uomini. Se invece si osserva la tenuta occupazionale, si può notare che a un anno dall'avvio del contratto incentivato si mantiene ancora occupato l'87% delle donne contro l'88,6% degli uomini, mentre dopo 18 mesi lo è ancora l'84,9% delle donne contro l'88% degli uomini. Le tendenze rilevate a proposito di IOSS 2019 si ritrovano anche in riferimento a IO Lavoro 2020: la percentuale delle donne che, dopo 12 mesi, mantengono lo stesso contratto incentivato è di 84,6%, quella degli uomini di 81,9%; dopo 18 mesi quella delle donne è di 74,5%, quella degli uomini di 71,3%: se però si considera la tenuta occupazionale, anche nel caso di IO Lavoro 2020 emerge che le donne, nei periodi di osservazione indicati, risultano ancora occupate (magari con un contratto diverso da quello iniziale) in misura inferiore a quella degli uomini: dopo 12 mesi è nella condizione di occupato il 91,8% delle donne contro il 92,5% degli uomini, dopo 18 lo è l'87,4% delle donne contro l'89,5% degli uomini.

**Figura 14 - Tenute contrattuale e occupazionale a 12 e 18 mesi TR+ LD distinte per genere**



Fonte: Elaborazioni ANPAL su dati ANPAL – database incentivi 2017, 2018, 2019, 2020

Il genere, nell'intero ciclo di incentivi, influenza sensibilmente la possibilità di mantenersi in condizione di occupazione sul lungo periodo e, in generale, le condizioni lavorative: le donne hanno in prevalenza contratti part time – che hanno una tenuta più debole rispetto a quelli full time – e sono retribuite in misura inferiore agli uomini, a prescindere spesso dall'impegno orario previsto dal contratto, verificato che, anche a parità di contratto (full time o part time), le donne guadagnano meno degli uomini, come risulta evidente nella Tabella 30; il differenziale retributivo è di - 8,2 punti percentuali a sfavore delle donne, nel caso dei contratti part time incentivati nelle annualità 2017, 2018 e 2019, e di -7 punti percentuali per i contratti part time incentivati con IO Lavoro, che hanno previsto retribuzioni più contenute per i lavoratori di entrambi i sessi. I contratti full time vedono una contrazione del differenziale retributivo femminile rispetto a quello maschile che, tuttavia, si mostra pari a - 5%, a - 4,7% e a -4% rispettivamente nelle annualità 2017-2018, 2019 e 2020.

**Tabella 30 - Reddito medio mensile per tipologia di lavoro e genere per i 4 incentivi finanziati - differenze per genere**

Incentivi	Tipo di lavoro			
	Part time		Tempo pieno	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
IOS2017 e IOM2018	823	897	1.563	1.648
IOSS2019	938	1.022	1.811	1.900
IO Lavoro	915	984	1.637	1.712

Fonte: Elaborazioni ANPAL su dati ANPAL – database incentivi 2017, 2018, 2019, 2020

Le donne fanno registrare, rispetto agli uomini, una percentuale più elevata di dimissioni quali cause di cessazione del rapporto lavorativo, come già accennato nel par. 1.6. Considerata la particolare fase storica che ha fatto da scenario all'attuazione degli incentivi, soprattutto nelle ultime due annualità, occorre considerare la questione della conciliazione vita-lavoro come problematica di primo piano nel determinare le storie lavorative delle donne. È, ad esempio, ragionevole pensare che, nei periodi di *lockdown* decretati durante la fase più difficile della pandemia da SarsCov-2, con le scuole chiuse e l'impossibilità di uscire da casa per recarsi a lavorare in assenza di una certificazione ufficiale (disposizione che ha tenuto, ad esempio, fermi tutti i collaboratori familiari dediti all'assistenza di persone fragili o le baby sitter che non avessero un regolare contratto di assunzione), molte donne si siano viste costrette a rinunciare alla propria attività lavorativa per dedicarsi al lavoro di cura. Si è potuto notare che le donne hanno inizialmente una migliore tenuta contrattuale, ma se perdono il lavoro faticano più degli uomini a trovarne uno nuovo, soprattutto se hanno più di 35 anni; questo gap viene in parte recuperato dalle lavoratrici in possesso di un titolo di studio più elevato. Anche nel caso dell'esperienza degli incentivi, quindi, sembra evidente che non si possa immaginare di ottenere un miglioramento della partecipazione femminile al mercato del lavoro senza intervenire in modo organico sulla rete dei servizi territoriali.

## Le caratteristiche dimensionali e organizzative delle Aziende ne hanno influenzato l'utilizzo delle agevolazioni fiscali connesse all'utilizzo degli incentivi occupazionali cofinanziati dal PON SPAO?

Le imprese che si sono avvalse degli sgravi contributivi per avviare le assunzioni incentivate attraverso il PON SPAO del FSE, nel quadriennio 2017-2020, sono state 151.754 e hanno acceso nel complesso 346.795 contratti.

Il 77,8% delle imprese utilizzatrici ha usufruito di questo tipo di misure una sola volta, dando luogo a più della metà delle assunzioni incentivate; le imprese che invece hanno utilizzato lo strumento dello sgravio contributivo in tutti e 4 gli anni sono state 1.280, pari allo 0,8% del totale, ma dando luogo al 5,6% dei contratti attivati.

Questo dato trova un riscontro nella ripartizione del numero di incentivi attivati ogni anno, da cui risulta evidente che maggiore è il numero di incentivi attivati in ogni singola impresa, maggiore è la frequenza di annualità in cui si è fatto ricorso a questa misura. Circa la metà delle incentivazioni avvenute in una sola annualità hanno comportato l'accensione di un singolo contratto incentivato e, nel complesso, quasi in nove casi su dieci sono stati attivati al massimo cinque contratti nella stessa impresa. Per contro, laddove si è sempre ricorso agli sgravi contributivi, il 70% dei contratti ha riguardato un *range* di assunzioni per singola impresa che è andato tra le sei e le cinquanta.

Visti dal lato delle imprese, questi dati evidenziano che il 75% delle imprese che ha utilizzato l'incentivo occupazionale un solo anno ha provveduto all'accensione di un singolo contratto e che il 98% delle imprese che ha avuto questo tipo di fruizione ha acceso non oltre 5 contratti.

Oltre il 62% dei contratti incentivati è stato avviato in imprese con al massimo 9 dipendenti, ma tale percentuale passa dal 76,8% in un singolo anno al 24,5% nel caso di utilizzo ricorsivo: l'ampiezza delle imprese è il fattore rilevante, come ancora di più si evidenzia nel dato delle micro imprese: il 16,2% degli incentivi finanziati dal PON SPAO nel complesso sono stati utilizzati in imprese con un solo dipendente; nel caso di utilizzo in un solo anno, tale percentuale sale al 24,5% e scende al 2,4% nel caso di utilizzo continuo nel quadriennio.

Nel caso di utilizzo reiterato, in effetti, oltre un terzo (36,3%) degli incentivi è stato attivato in imprese con almeno 50 dipendenti.

**Tabella 31 – Incentivi fruiti per classe dimensionale delle imprese che ne hanno beneficiato dal 2017 al 2020 (v.%)**

Classe dimensionale di impresa <sup>(*)</sup>	Periodicità di utilizzo				Totale
	1 anno	2 anni	3 anni	4 anni	
1 dipendente	24,5	11,9	7,0	2,4	16,2
2-9 dipendenti	52,3	48,8	35,4	22,1	46,4
10-49 dipendenti	17,2	29,0	39,8	39,2	26,0
50-249 dipendenti	4,2	7,5	14,0	21,3	8,0
250 dipendenti e oltre	1,7	2,9	3,8	15,0	3,4
<b>Totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

(\*)Dati relativi a 169.242 contratti incentivati

Fonte: Elaborazioni ANPAL su dati ANPAL – database incentivi 2017, 2018, 2019, 2020 e dati INPS banca dati UNIMENS adesioni ai Fondi Paritetici Interprofessionali

Dunque, come già intuibile da quanto sopra evidenziato, il grado di ricorsività dell'utilizzo degli incentivi finanziati dal PON SPAO si correla con la grandezza delle imprese fruitrici. Per esempio, le imprese con un solo dipendente che nel quadriennio 2017-2020 risultano aver utilizzato almeno uno degli incentivi finanziati dal PON SPAO sono il 25,7% del totale, ma tale percentuale passa dal 30,1% nel caso dell'utilizzo della misura un solo anno al 4% nel caso di utilizzo reiterato.

Al contrario, le grandi e grandissime imprese (almeno 50 dipendenti) risultano essere l'1,9% delle utilizzatrici, se si considera un singolo anno, per arrivare ad essere il 14,9% di tutte le imprese che hanno avuto accesso alle misure di lavoro incentivato nel corso dell'intero quadriennio considerato.

Su questi comportamenti influisce certamente sia il grado di strutturazione e organizzazione interna, che nelle imprese più grandi consente di disporre di aree o funzioni di pianificazione nelle politiche di reclutamento del personale, sia la presenza/assenza, per le medie e piccole imprese, di *stakeholder* esterni che possono o meno informare e implementare le politiche di incentivazione. In generale, un singolo imprenditore che gestisce una piccola impresa difficilmente in proprio sa cogliere le opportunità presenti, specie in un contesto in cui gli incentivi sono molteplici e si applicano in regime di "esclusività" o, nella maggior parte dei casi, di complementarità entro certi limiti.

In questa direzione, in effetti, il lavoro incentivato per mezzo di sgravi forniti ai datori di lavoro ha mostrato in pieno le sue caratteristiche di facilitatore di opportunità sul mercato del lavoro (diretta o mediata che sia), e in alcuni anni, come nel caso del 2017, dove un quarto delle assunzioni è stato possibile attraverso il PON SPAO nelle aree del Mezzogiorno, ha costituito un vero *driver* di sostegno all'occupazione.

### 3.3 Altri strumenti occupazionali

---

**Qual è stato l'impatto della sperimentazione dell'Assegno di Ricollocazione? Come l'AdR agisce sulla probabilità di trovare un'occupazione al trascorrere del tempo dalla data sottoscrizione del programma di ricerca intensiva?**

Il 16 marzo 2017 è partita ufficialmente la sperimentazione dell'Assegno di Ricollocazione (d'ora in avanti anche indicato con AdR) quale politica attiva nazionale rivolta ai disoccupati percettori di NASPI da oltre 120 giorni. La sperimentazione è stata estesa su tutto il territorio nazionale e ha coinvolto un campione casuale di circa 30 mila destinatari.

L'obiettivo dell'AdR è quello di offrire al destinatario, attraverso un insieme di attività e di servizi pianificati con il soggetto erogatore, un'opportunità lavorativa "congrua" entro 180 giorni dalla data di sottoscrizione del programma individuale di assistenza intensiva alla ricerca di lavoro (presa in carico). Oltre a questo obiettivo insito nel disegno della politica, l'AdR presuppone come effetto indotto (esternalità) un generale miglioramento nei servizi erogati dagli operatori pubblici e privati, sia in termini di tempi che di qualità.

La sperimentazione dell'AdR ha messo in luce aspetti e indicazioni utili e funzionali all'entrata a regime della politica. La valutazione dell'efficacia della sperimentazione dell'Assegno, in termini di inserimenti lavorativi, ha mostrato un incremento nella probabilità di essere occupato ad un anno dall'avvio attorno ai 3 punti percentuali. Non ci sono invece effetti significativi sulla probabilità di avere un'occupazione di tipo "stabile". Questo lascia presupporre che a contribuire agli effetti positivi in termini occupazionali ci sia anche una maggiore propensione ad auto-attivarsi per chi è in trattamento, accettando anche occupazioni a termine (di più breve durata) all'interno del percorso della politica.

Indice di profilazione e valore nominale dell'Assegno. La popolazione di riferimento appare molto concentrata sui valori centrali (medi e modali) della distribuzione del livello di profilazione. Questo potrebbe indurre scelte diverse per quel che attiene la quantificazione dell'importo nominale dell'assegno, operando una dilatazione della distribuzione del livello di profiling.

A maggio 2018, l'Assegno è stato esteso a tutta la platea dei beneficiari NASpI da almeno 4 mesi. Nell'arco dei 9 mesi di attuazione (fino a gennaio 2019), le richieste sono state 6.545. Dall'andamento temporale delle domande di AdR si osserva una decisa accelerazione a partire dal mese di novembre. In particolare, negli ultimi tre mesi di osservazione sono state presentate il 63,4% delle richieste complessive. Al netto di un periodo iniziale di assestamento, caratterizzato da un contenuto flusso di domande, è lecito attribuire il cambio di passo di novembre alla campagna di informazione, avvenuta nel corso del mese di ottobre, rivolta alla platea di ammissibili all'Assegno che si trovavano in scadenza della NASpI oppure in prossimità del raggiungimento dei 4 mesi di fruizione della stessa. Il confronto tra i partecipanti dell'AdR nella fase a regime e nella fase della sperimentazione mostra una distribuzione molto simile per regione, con differenze più accentuate nell'area del nord del Paese. Il 26,2% delle richieste sono localizzate nel Nord-Ovest (21% nella sperimentazione), il 7,9% nelle regioni del Nord-Est (14,8% nella sperimentazione), il 21,1% nelle regioni centrali (19,3% nella

sperimentazione) e il 44,8% nel Mezzogiorno (45% nella sperimentazione). Proseguendo con il confronto entrata a regime/sperimentazione, i partecipanti nella fase a regime risultano avere mediamente caratteristiche di occupabilità migliori: il 40,2% dei richiedenti dell'AdR a regime ha un livello di profilazione inferiore a 0,8, contro il 25,9% dei richiedenti nella sperimentazione. Ad incidere su questo sono gli effetti di (auto)-selezione deducibili dal più basso tasso di adesione alla politica rispetto alla sperimentazione, e dalla presenza di un turn-over continuo.

La distribuzione dei richiedenti per età è sostanzialmente identica nelle due fasi, oltre l'80% dei richiedenti ha un'età pari o superiore a 30 anni. Tassi di adesione più elevati, rispetto al valore medio, si osservano per le fasce più adulte con età compresa tra i 35 e i 54 anni. Gli uomini presentano un'adesione superiore del 7% rispetto al valore medio, mentre l'adesione delle donne è inferiore del 6%. Tassi di adesione inferiori al valore medio si osservano nell'area del Nord-Est. Nelle altre regioni del Paese, l'adesione è in generale superiore al valore atteso, soprattutto nel Centro-Sud. Un ruolo determinante per aumentare la partecipazione alla politica e per raggiungere i beneficiari più difficili è svolto dalla comunicazione: il deciso cambio di passo nei flussi delle richieste osservato a partire dal mese di novembre può essere in gran parte l'effetto della campagna informativa svolta attraverso l'invio di messaggi telefonici (sms). Se una tale azione di sensibilizzazione fosse stata effettuata già a partire da maggio, e alimentata in maniera sistematica sui beneficiandi, la partecipazione che si sarebbe osservata sarebbe stata sicuramente più alta.

### 3.4 Competenze e Formazione

---

**Quanto sono state efficaci le azioni a sostegno del capitale umano nazionale? Qual è stato l'impatto dello strumento Fondo Nuove Competenze?**

Lo strumento “Fondo Nuove Competenze” ha offerto ai lavoratori l’opportunità di acquisire e aggiornare le proprie competenze e, simultaneamente, alle imprese un sostegno per adeguare i propri modelli organizzativi e produttivi ai cambiamenti determinati dalla pandemia COVID-19. I destinatari del contributo economico risultano essere le imprese private di qualsiasi dimensione - compresi anche i liberi professionisti che abbiano dei dipendenti -, che dispongano di lavoratori per i quali è prevista la riduzione dell’orario di lavoro contrattuale e che non siano in Cassa Integrazione Guadagni o in Solidarietà. Anche i Fondi interprofessionali hanno potuto beneficiare del FNC e presentare istanza cumulativa di accesso in nome e per conto delle imprese aderenti. Le imprese beneficiarie devono però aver stipulato un accordo collettivo di rimodulazione dell’orario di lavoro, sottoscritto entro il 30 giugno 2021<sup>27</sup>. L’accordo doveva prevedere il numero di ore in riduzione, i progetti formativi, il numero dei lavoratori coinvolti e, nei casi in cui la formazione sia erogata direttamente in impresa, i requisiti tecnici, fisici e professionali di capacità formativa.

Di seguito viene illustrata una sintesi relativa alle istanze ammesse a finanziamento a valere sul Fondo Nuove Competenze (FNC) in base ai dati di monitoraggio aggiornati al 6 Ottobre 2021: complessivamente si tratta di 3.593 istanze<sup>28</sup>. In valore assoluto le risorse stanziare per le istanze ammesse a finanziamento, sono pari a 510.374.240,38 €, di cui 149.367.410,12 € risorse FSE del PON SPAO e 361.006.830,25 € risorse nazionali.

---

<sup>27</sup>L’art. 1 del D.I. dell’22/01/2021 modifica quanto stabilito dal D.L. dell’9/10/2020 per cui la data ultima di sottoscrizione risultava essere il 31 dicembre 2020.

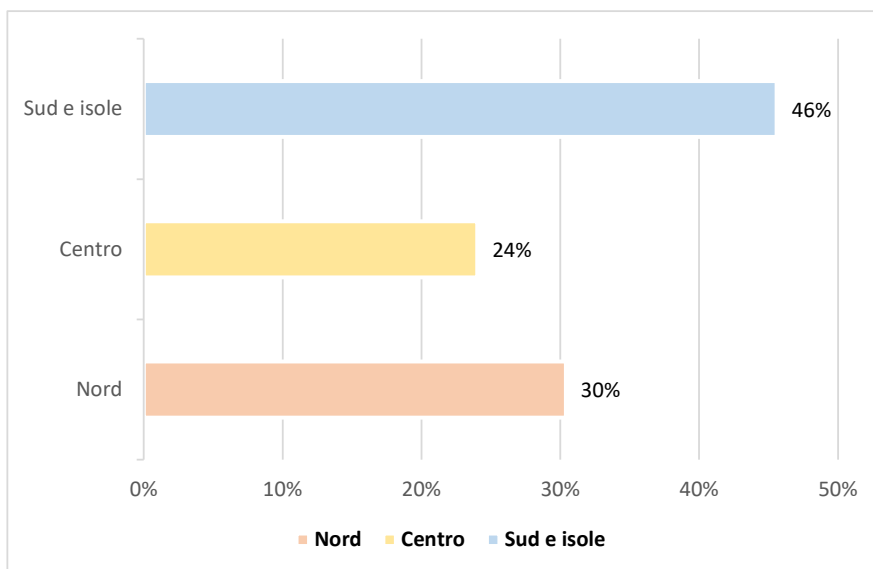
<sup>28</sup>A sistema vengono caricate anche le istanze ammesse con condizione sospensiva o ammissibili, quelle da istruire o in lavorazione, quelle rigettate o le rinunce, quelle sospese per integrazione e quelle con richiesta di saldo.



**Qual è stato l'impatto dello strumento in termini di partecipazione a livello territoriale? Qual è stato il contributo in fase di implementazione da parte delle Regioni?**

Un primo dato riguarda la distribuzione territoriale delle istanze presentate. A livello di macroarea (Figura 15), quasi una istanza su 2 ammessa a finanziamento ha riguardato imprese del Sud e Isole, il 30% il nord e il 24% il Centro. È interessante notare che se si considerano solo le risorse del PON SPAO, queste sono state investite per la quasi totalità (il 97%) su istanze provenienti dal Sud e dalle Isole. La logica di finanziamento è stata la seguente: in un'ottica di riduzione dei divari; quindi, in piena coerenza con quanto previsto dalle politiche di coesione, le risorse FSE hanno coperto le regioni meno avanzate; le risorse nazionali hanno funzionato in modo complementare sostenendo i fabbisogni delle regioni più avanzate o in transizione.

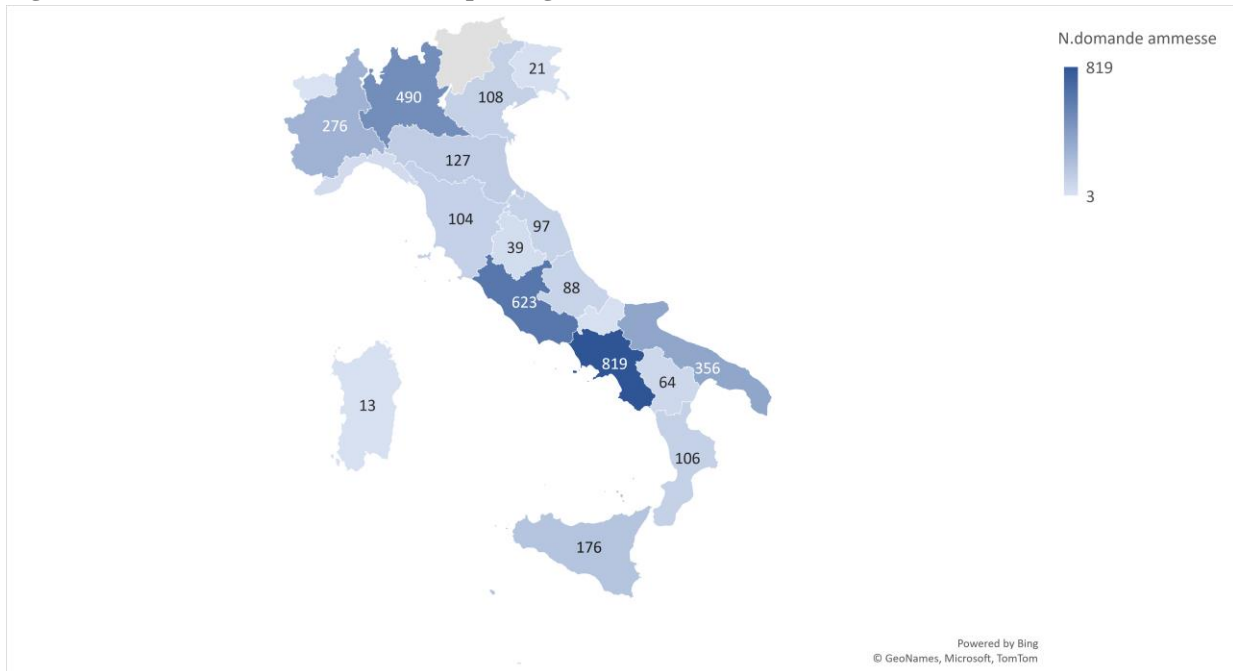
**Figura 15 – Istanze ammesse per ambito territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole)**



Fonte: elaborazione su dati Anpal (06/10/2021)

Considerando le singole regioni (Figura 16) ci sono tre regioni in cui è stata finanziata la prevalenza delle istanze (oltre il 50%) e sono in ordine la Campania (con 819 istanze, pari al 23% del totale delle istanze ammesse a finanziamento), il Lazio (con 623 istanze, il 17% del totale) e la Lombardia (con 490 istanze, il 14% del totale). Seguono Puglia (con 356 istanze, il 10%), Piemonte (con 276 istanze, l'8%) e Sicilia (con 176 istanze, il 5%); le restanti regioni raccolgono meno del 5% delle istanze complessive ammesse a finanziamento. Se si guarda alle fonti finanziarie, si registra una diversa distribuzione: le risorse del PON SPAO hanno coperto le istanze in prevalenza di due regioni: Campania per il 52% e Puglia per il 22%. Le restanti risorse, come si è già visto, hanno finanziato quasi completamente le regioni meno avanzate (la Sicilia per l'11%, la Calabria per il 7%, la Basilicata per il 4%).

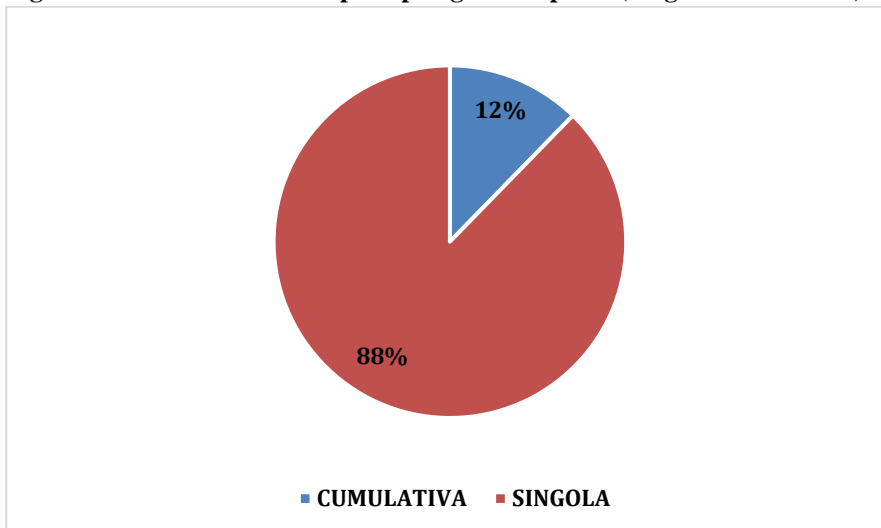
**Figura 16 – Numero di istanze ammesse per Regione**



Fonte: elaborazione su dati Anpal (06/10/2021)

La maggior parte delle istanze ammesse a finanziamento, poi, hanno riguardato singole imprese (in quasi il 90% dei casi) e in misura minoritaria più di un beneficiario (12%) (Figura 17). Questa tendenza si amplifica se si considerano le istanze finanziate solo con risorse FSE del PON SPAO, in cui i beneficiari singoli rappresentano il 96% del totale.

**Figura 17 – Istanze ammesse per tipologia di impresa (Singola/Cumulativa)**

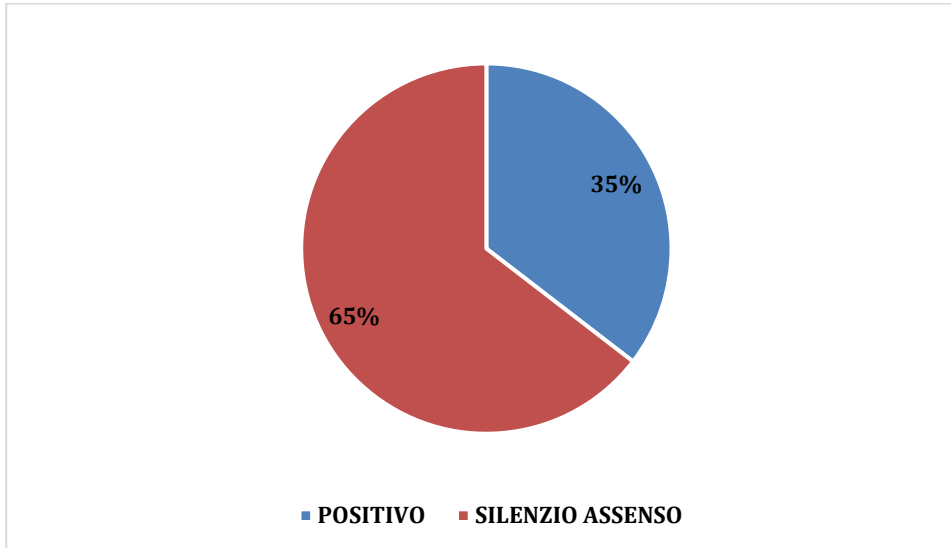


Fonte: elaborazione su dati Anpal (06/10/2021)

Inoltre, rispetto alla richiesta che ANPAL, come previsto dal Decreto attuativo del FNC, ha rivolto alle Regioni/Province Autonome in merito a un loro parere sul progetto formativo, emerge che per il 65% delle istanze ammesse a finanziamento il parere è stato acquisito positivamente per silenzio assenso (decorsi i 10 giorni dalla data di richiesta). Solo nel 35% dei casi è stato espresso un parere

positivo in modo esplicito (Figura 18). Se si considerano le istanze ammesse a finanziamento sulle sole risorse FSE del PON SPAO, questa quota del 35% cresce al 44%: le regioni meno avanzate, quindi, che sono state sostenute in modo decisamente prevalente da queste risorse, hanno espresso di più un parere esplicito rispetto ai progetti formativi allegati alle istanze.

**Figura 18 – Istanze ammesse per parere delle Regioni (Positivo/Silenzio assenso)**



Fonte: elaborazione su dati Anpal (06/10/2021)

## Qual è stato l'impatto dello strumento in termini di rimodulazione dell'orario lavorativo? Quanti lavoratori ne hanno beneficiato?

Complessivamente con le istanze ammesse, sono state coperte quasi 30 milioni di ore di lavoro la cui rimodulazione ha previsto la partecipazione a progetti di formazione per quasi 270 mila lavoratori (di questi il 21% a valere su risorse FSE del PON SPAO): ciascun lavoratore è stato coinvolto in attività formative in media della durata di quasi 110 ore (Tabella 32).

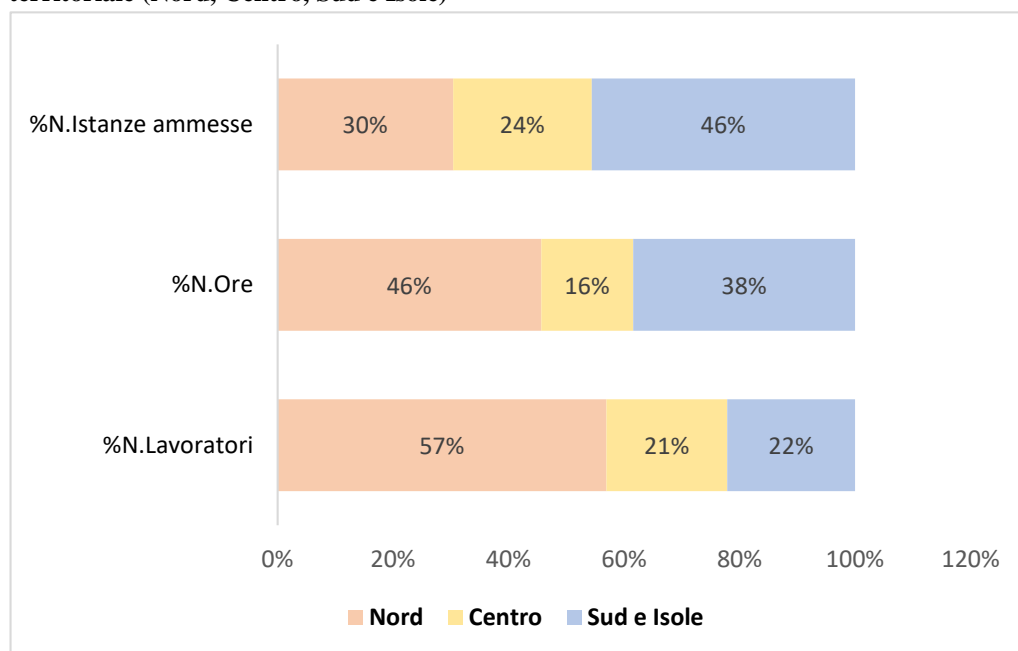
**Tabella 32 – Numero di istanze ammesse, numero di ore in riduzione, numero di lavoratori coinvolti e media di ore in riduzione per ciascun lavoratore coinvolto**

Istanze ammesse	N. Ore	N. Lavoratori	Media ore x lavoratore
<b>3593</b>	29.499.157	268.959	109,679

Fonte: elaborazione su dati Anpal (06/10/2021)

A livello di distribuzione territoriale (Figura 19) abbiamo una quota maggiore di ore rimodulate previste da istanze di imprese del nord - il 46% del totale, rispetto al 38% provenienti da istanze di imprese delle regioni del sud e al 16% delle regioni del centro. Discorso simile vale per il numero dei lavoratori il cui orario di lavoro è stato rimodulato in previsione di una loro partecipazione a specifici percorsi formativi: il 57% si concentra in istanze di imprese del nord, il 22% del sud e il 21% del centro. Rispetto alle ore rimodulate, la percentuale dei lavoratori coinvolti cresce per le istanze del nord (46% rispetto a 57%) e diminuisce per quelle del sud (38% rispetto a 22%): ciò potrebbe indicare la presentazione di istanze da parte delle imprese del nord in cui i percorsi formativi sono più brevi ma rivolti a un maggior numero di lavoratori, e viceversa al sud di percorsi più lunghi per un minor numero di lavoratori.

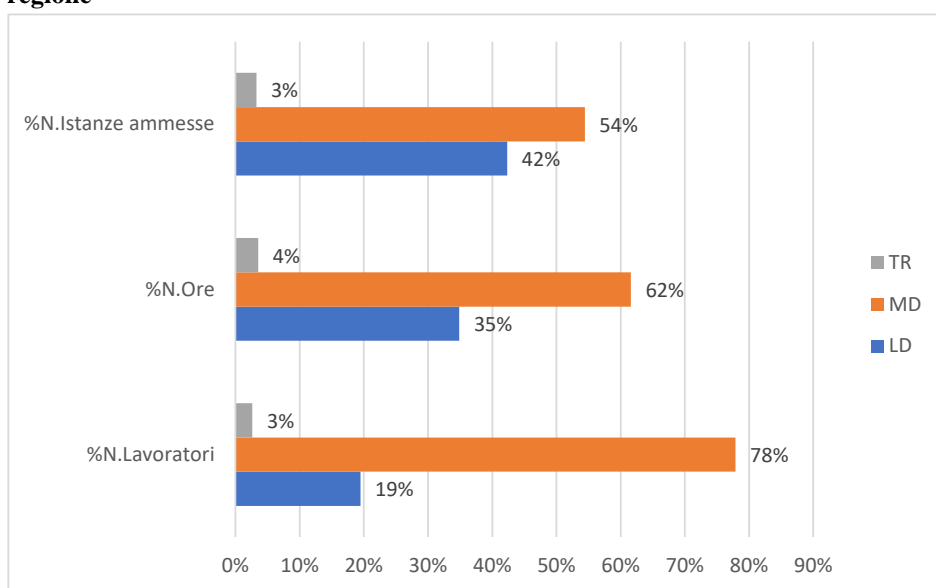
**Figura 19 – Numero di istanze ammesse, numero di ore in riduzione, numero di lavoratori (%) per ambito territoriale (Nord, Centro, Sud e Isole)**



Fonte: elaborazione su dati Anpal (06/10/2021)

Se si approfondiscono i dati per categoria di regione, però, emerge un'altra tendenza: oltre il 60% delle ore di lavoro oggetto della rimodulazione ha riguardato istanze presentate da imprese delle regioni meno sviluppate, il 35% istanze provenienti dalle regioni più sviluppate e solo il 4% dalle regioni in transizione. Tendenza confermata e accentuata anche se si guarda ai dati relativi ai lavoratori: quasi l'80% dei lavoratori a cui è stato rimodulato l'orario di lavoro per coinvolgerli in progetti di formazione sono inclusi in istanze provenienti da imprese delle regioni meno avanzate; meno del 20% in istanze delle regioni più avanzate (Figura 20). Ancora una volta, considerando solo le risorse del PON SPAO, crescono fino a quote che superano il 90% le ore di lavoro rimodulate e il numero dei lavoratori inerenti a istanze che provengono da imprese delle regioni meno avanzate.

**Figura 20 - Numero di istanze ammesse, numero di ore in riduzione, numero di lavoratori (%) per categoria di regione**



Fonte: elaborazione su dati Anpal (06/10/2021)

**Quali sono i possibili elementi di miglioramento individuabili? Qual è stato il grado di soddisfazione dei beneficiari? Quali suggerimenti utili per la nuova fase di programmazione 2021-2027 desumibili dall'esperienza del PON FSE 2014-2020 è possibile fornire?**

Dalle indagini qualitative condotte con i testimoni privilegiati, si evince che il giudizio complessivo sul Fondo risulta essere positivo. Dal punto di vista amministrativo, sono sicuramente sorte, durante il percorso di attuazione, delle criticità, per cui è stato reso necessario un momento di confronto con le Regioni. Uno dei punti critici emersi durante l'implementazione ha riguardato la scelta di privilegiare la sede legale dell'impresa al posto di quella operativa: ciò ha comportato che i beneficiari con più sedi di lavoro abbiano potuto indicare solo la sede legale presente su un determinato territorio e non anche le sedi, spesso presenti in diverse regioni dove di fatto sono stati resi operativi gli accordi sindacali di rimodulazione delle ore di lavoro e i relativi progetti di formazione, creando, tra l'altro, dei problemi rispetto a quale regione dovesse poi occuparsi della valutazione del progetto formativo. Nonostante ciò, attraverso un processo di confronto e dialogo con gli enti territoriali, si è trovato un accordo ed è stata creata una rete di responsabili regionali per la valutazione dei progetti. Per quanto l'iter di approvazione da parte delle Regioni dei progetti formativi si basasse sul silenzio-assenso, la partecipazione di alcune Regioni è stata positiva. Ad esempio, la Regione Lazio ha emanato delle Linee guida specifiche per accompagnare i responsabili regionali nell'approvazione delle attività. Ancora, l'Agenzia del Lavoro della Provincia Autonoma di Trento ha stipulato una vera e propria Convezione con ANPAL per partecipare finanziariamente alla realizzazione degli interventi del Fondo, riservando 300 mila euro di risorse provinciali integrabili al riconoscimento dei costi sostenuti dalle imprese per i progetti formativi già approvati ed ammessi da ANPAL. Inoltre, alcune Regioni non si sono limitate a approvare o meno un'attività, ma anche a migliorare il progetto formativo, fornendo indicazioni specifiche. Non sono poche, comunque, le Regioni che non hanno dato riscontri espliciti alla progettazione formativa. La partecipazione delle Regioni è stata fondamentale anche nella fase di attestazione e messa in trasparenza delle competenze per dare avvio a quanto richiesto dalla Commissione europea nella Raccomandazione del 2016 sulla validazione e certificazione delle competenze di tutti i percorsi di apprendimento e il loro riconoscimento a livello europeo.

Nonostante il giudizio positivo, i testimoni hanno evidenziato alcune criticità, che potranno in seguito diventare ambiti di miglioramento per il futuro del Fondo. Innanzitutto, secondo gli intervistati, l'impostazione iniziale dell'Avviso può essere migliorata per quanto riguarda la presentazione dei progetti formativi allegati agli accordi sindacali di rimodulazione dell'orario di lavoro. La richiesta di presentare soltanto nel formato di allegati cartacei i progetti formativi per l'ammissibilità dell'istanza non ha permesso, in fase di valutazione finale, di avere elementi in generale sugli esiti delle attività formative e in particolare sulle competenze acquisite. Questo si accompagna al fatto che, in fase di ammissione, la validazione del progetto è di esclusiva competenza delle regioni, mentre la valutazione della fase conclusiva del percorso formativo non ricade nella loro sfera di azione. Ciò rende difficile il processo di attestazione delle competenze, agevolato unicamente dalla presenza di un'attestazione sostitutiva, coerente, ma non conforme, con il Decreto legislativo del 16 gennaio 2013 n.13 sull'individuazione e validazione degli apprendimenti non formali e informali. Si sta puntando a recuperare una valutazione qualitativa dei progetti formativi in fase di saldo.

La seconda fragilità dell'Avviso riguarda, come precedentemente accennato, il riconoscimento della sede legale, ma non di quella operativa. Ciò ha determinato una rappresentazione territoriale della partecipazione delle imprese meno allineata con le istanze effettive: i lavoratori del Sud non vengono mappati se la sede legale della loro impresa è localizzata in una Regione, ad esempio, del Nord Italia. Nonostante ciò, la partecipazione viene valutata nel suo complesso armonica ed equilibrata.

Emerge anche che la previsione di un forte coinvolgimento dei Fondi interprofessionali è stata disattesa. Nonostante la possibilità di presentare istanze cumulative fosse stata creata proprio per incentivare la loro partecipazione, solo due fondi hanno presentato domanda. In teoria, i fondi avrebbero potuto partecipare per conto delle micro e piccole imprese in modo da strutturare le domande e, conseguentemente, agevolare il lavoro di verifica di ANPAL Servizi. Invece, alcune imprese hanno fatto ricorso ai fondi solamente in una fase successiva alla presentazione creando ulteriori problemi logistici.

Gli ambiti di miglioramento sono, quindi, molteplici. Bisogna, innanzitutto, migliorare la gestione dei risultati del Fondo, prevedendo una corrispondenza tra le competenze dichiarate nel piano formativo e quelle in uscita da verificare per l'effettiva attestazione: anche sulla base di una diversa impostazione dell'Avviso, occorrerà prevedere nel sistema informativo che raccoglie le istanze delle imprese dei campi che codifichino le informazioni relative ai progetti formativi in fase di accettazione e in quella di verifica finale.

Un ultimo aspetto emerso riguarda l'importanza che da sperimentazione il FNC diventi uno strumento a sistema nel nuovo impianto di politiche attive che si sta costruendo sia attraverso il programma Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori (GOL), finanziato dal PNRR per potenziare le opportunità occupazionali delle persone senza lavoro, sia le risorse del nuovo ciclo programmatico 2021-2027 che saranno investite in un Piano nazionale dedicato a Giovani, donne e Lavoro e nei singoli Programmi regionali in tema di *upskilling* e *reskilling* dei lavoratori. In termini generali, il FNC potrebbe essere utilizzato in chiave complementare e preventiva avendo come target i lavoratori occupati per sostenerne la riqualificazione, eventualmente anche per la risoluzione delle situazioni occupazionali delle aziende in crisi. In questo quadro, come evidenziato anche dai testimoni privilegiati, l'uso del FNC andrà connesso in modo più efficace agli altri strumenti di sostegno al reddito. Una terza raccomandazione riguarda, quindi, istruire un aggiornamento della decretazione che ha istituito il FNC, collegandolo a sistema con l'impianto complessivo di rilancio delle politiche attive e di revisione degli ammortizzatori sociali.

### 3.5 Iniziative di autoimpiego / Autoimprenditorialità

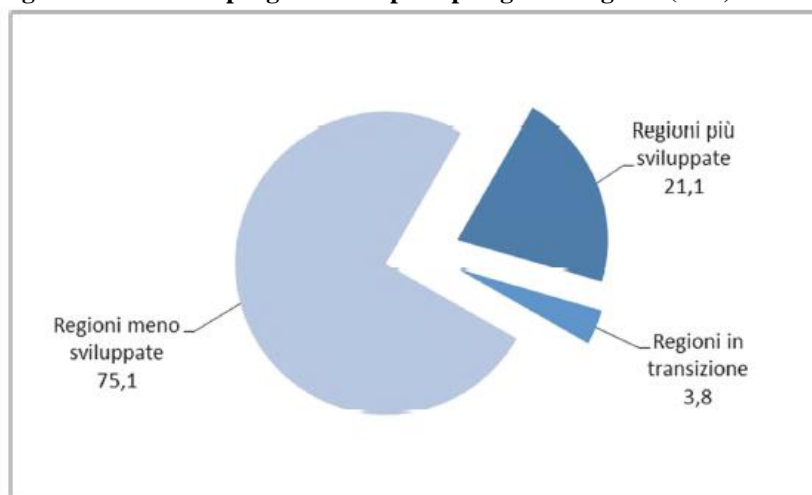
**Come è stato implementato il Fondo rotativo nazionale Selfiemployment? Si rilevano ostacoli e criticità nell'implementazione del Fondo? Sono state adottate soluzioni innovative/correttive nell'implementazione del Fondo?**

L'Italia ha scelto di inserire la misura dell'autoimpiego nell'ambito della programmazione della Garanzia Giovani, attivando un fondo a sostegno della creazione di impresa rivolto ai giovani NEET a valere sul PON IOG e sul PON Sistemi di politiche attive per l'occupazione 2014-2020 (SPAO). In particolare, il PON IOG prevede il ricorso a tale strumento finanziario nell'ambito della misura 7 (Sostegno all'autoimpiego e all'autoimprenditorialità) attraverso la misura 7.2 (Supporto per l'accesso al credito agevolato).

Il Fondo finanzia aiuti per iniziative di autoimpiego ed autoimprenditorialità con prestiti agevolati da un minimo di 5.000 euro ad un massimo di 50.0000 euro a tasso zero. Tale forma di agevolazione non è assistita da nessuna forma di garanzia reale e/o di firma e ha una durata di sette anni; la somma è rimborsabile dal giovane NEET con rate mensili posticipate. I destinatari del Fondo sono, in via prioritaria, i giovani NEET tra i 18 e i 29 anni iscritti al Programma Garanzia Giovani e, con riferimento alle risorse derivanti dal PON SPAO, tutte le categorie di soggetti con un potenziale di esclusione dal mercato del lavoro (giovani non NEET, persone in cerca di lavoro, inattivi, donne).

Il Fondo ha una dotazione complessiva di 103.294.105 euro, di cui circa la metà a valere sul PON IOG mediante i conferimenti effettuati da 11 Regioni e il restante a valere sulle risorse del PON SPAO. La distribuzione delle risorse tra aree geografiche presenta una concentrazione maggiore nelle Regioni meno sviluppate, che hanno conferito al Fondo il 75% dei finanziamenti disponibili, rappresentando pertanto l'area di intervento principale del Fondo (Figura 21).

**Figura 21 – Risorse programmate per tipologia di Regione (v.%)**



Fonte: elaborazione ANPAL su dati Invitalia (al 31.12.2017)



L'avanzamento finanziario presenta un'estrema variabilità tra aree geografiche e Regioni: migliori performance si rilevano per le Regioni in transizione, con una capacità di impegno del 38,7%; le Regioni meno sviluppate hanno una capacità di impegno del 19%. Molise, Liguria, Toscana e Umbria risultano le Regioni più performanti (Tabella 33).

**Tabella 33 – Risorse programmate e impegnate per Regione (dati finanziari in Euro)**

Regione/Comparto	Programmato (A)	Impegni (B)	Capacità di impegno (B/A)%
Piemonte	788.155,76	112.625,08	14,3
Valle d'Aosta	18.810,40	0,00	0,0
Lombardia	7.456.690,69	86.074,83	1,2
P.A. di Trento	67.717,44	0,00	0,0
Veneto	4.173.412,33	147.958,16	3,5
Friuli-Venezia Giulia	1.456.126,32	49.643,33	3,4
Liguria	220.081,68	133.778,81	60,8
Emilia-Romagna	2.600.051,77	263.646,67	10,1
Toscana	524.810,16	280.227,62	53,4
Umbria	184.341,92	95.065,76	51,6
Marche	237.011,04	23.615,45	10,0
Lazio	4.109.813,61	1.754.525,47	42,7
<b>Regioni più sviluppate</b>	<b>21.837.023,12</b>	<b>2.947.161,18</b>	<b>13,5</b>
Abruzzo	2.638.829,58	981.210,76	37,2
Molise	372.846,10	306.511,29	82,2
Sardegna	867.367,85	211.720,49	24,4
<b>Regioni in transizione</b>	<b>3.879.043,53</b>	<b>1.499.442,54</b>	<b>38,7</b>
Campania	32.319.742,31	9.993.544,35	30,9
Puglia	8.888.818,55	481.766,42	5,4
Basilicata	1.569.831,23	25.000,00	1,6
Calabria	15.603.697,81	2.226.848,47	14,3
Sicilia	19.195.948,77	2.047.059,98	10,7
<b>Regioni meno sviluppate</b>	<b>77.578.038,67</b>	<b>14.774.219,22</b>	<b>19,0</b>
<b>Totale</b>	<b>103.294.105,32</b>	<b>19.220.822,94</b>	<b>18,6</b>

Fonte: elaborazione ANPAL su dati Invitalia (al 31.12.2017)

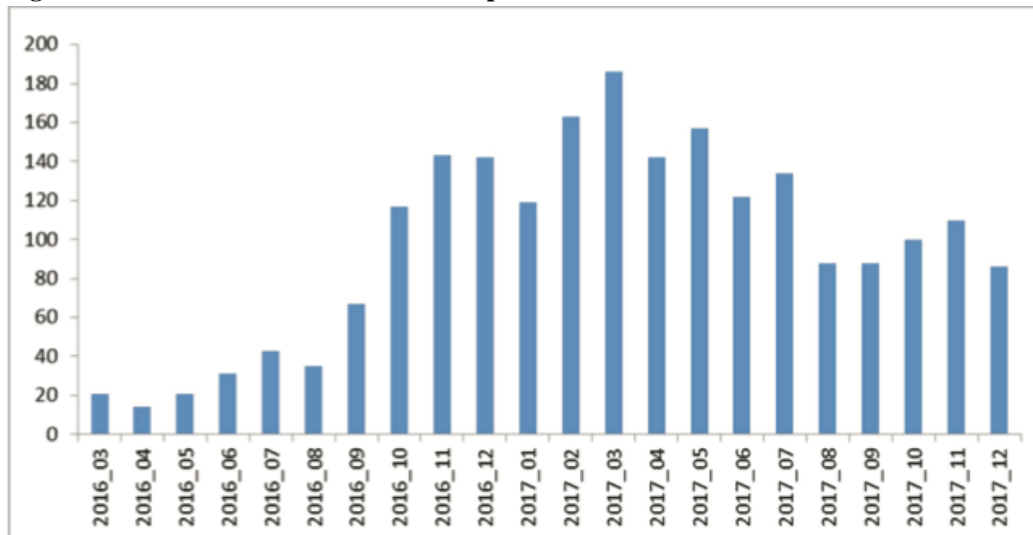
Il Fondo è stato attivato a dicembre 2015 con la sottoscrizione dell'Accordo di finanziamento tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Invitalia in qualità di soggetto gestore. Nel mese di febbraio 2016 è stato pubblicato il primo Avviso per la presentazione delle domande.

A più di un anno e mezzo dall'avvio (1° marzo 2016-31 dicembre 2017), i risultati in termini di performance del Fondo non sono soddisfacenti: l'avanzamento finanziario e il *take up* sono modesti e il tasso di decadenza delle domande presentate è elevato.

Le domande di richiesta di finanziamento complessivamente presentate attraverso la piattaforma online nel periodo marzo 2016-dicembre 2017 sono 2.129. L'andamento mensile del numero delle domande presentate mette in evidenza un avvio contenuto e un'impennata a cavallo tra settembre e ottobre 2016, nonché un picco in corrispondenza di marzo 2017 (Figura 22). Nell'adottare soluzioni correttive, Invitalia ha provveduto, alla data di settembre 2016, a pubblicare un secondo avviso, ad

integrazione del precedente, che ha stabilito la non obbligatorietà e propedeuticità del percorso di accompagnamento (di cui alla misura 7.1 del PON IOG) ai fini della richiesta del finanziamento agevolato incentivando la presentazione di nuove istanze.

**Figura 22 – Flusso mensile delle domande presentate**



Fonte: elaborazione ANPAL su dati Invitalia (al 31.12.2017)

Guardando alle tipologie di attività imprenditoriali che i giovani intendono avviare accedendo al Fondo, le domande presentate fanno riferimento nella quasi totalità dei casi ad attività imprenditoriali non ancora costituite (89,6%); la forma giuridica prevalente è quella della ditta individuale (92,3%). Rispetto alla tipologia di finanziamento, il 41% delle domande riguarda il microcredito, seguito dal piccolo prestito (38%). Il settore di attività economica prevalente delle iniziative imprenditoriali per cui si chiede il finanziamento è quello del commercio all'ingrosso e dettaglio (36,1%), seguito dai servizi di alloggio e ristorazione (30,5%) (Tabella 34).

**Tabella 34– Domande presentate per tipologia di società, forma giuridica, misura e settore Ateco**

	v.a.	v. %
<b>Totale</b>	<b>2.129</b>	<b>100,0</b>
<i>Tipologia di società</i>		
Costituita	222	10,4
Non costituita	1907	89,6
<i>Forma giuridica</i>		
Società	163	7,7
Ditta individuale	1966	92,3
<i>Misura</i>		
Microcredito	873	41,0
Microcredito esteso	446	20,9
Piccoli prestiti	810	38,0
<i>Settore Ateco</i>		
Attività manifatturiere	184	8,6
Costruzioni	46	2,2
Commercio ingrosso dettaglio; riparazione auto e motocicli	769	36,1
Attività servizi di alloggio e di ristorazione	650	30,5
Servizi di informazione e comunicazione	24	1,1
Attività professionali, scientifiche e tecniche	61	2,9
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese	61	2,9
Sanità e assistenza sociale	26	1,2
Attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento	91	4,3
Altre attività servizi	186	8,7
Altro*	31	1,5

Fonte: elaborazione ANPAL su dati Invitalia (al 31.12.2017)

**Sono stati raggiunti i destinatari individuati dallo strumento? Il processo di implementazione è stato appropriato rispetto a quanto previsto in fase di progettazione? Qual è stato il grado di soddisfazione dei beneficiari?**

I giovani che hanno chiesto il finanziamento sono 1.775 e di questi il 17,7% ha presentato la domanda più di una volta (in media 1,2 domande per giovane). Tra i richiedenti risulta più elevata la presenza maschile (58,7%); il 42,8% ha un'età superiore ai 27 anni, mentre bassa è l'incidenza dei più giovani; il 58,6% possiede la licenza superiore e il 31,1% la licenza media (Tabella 35). La maggior parte dei giovani che ha presentato la domanda di finanziamento risiede nel Mezzogiorno (81,9%); in particolare, il 51,4% dei richiedenti si concentra nella sola Regione Campania.

**Tabella 35– Giovani che hanno presentato la domanda secondo alcune caratteristiche**

	v.a.	v. %
<b>Totale</b>	<b>1.775</b>	<b>100,0</b>
<i>Genere</i>		
Maschi	1.042	58,7
Femmine	733	41,3
<i>Classi di età</i>		
18-20	149	8,4
21-23	362	20,4
24-26	504	28,4
27 e oltre	760	42,8
<i>Titolo di studio</i>		
Nessun titolo	20	1,1
Licenza media	552	31,1
Licenza superiore	1.040	58,6
Laurea	146	8,2
Post laurea	17	1,0
<i>Ripartizione territoriale</i>		
Nord	98	5,5
Centro	223	12,6
Sud e Isole	1.454	81,9

Fonte: elaborazione ANPAL su dati Invitalia (al 31.12.2017)

Dall'analisi delle evidenze raccolte le ragioni di questi risultati sono da rintracciare in un complesso di aspetti che, con paesi diversi, hanno determinato gli esiti osservati in corso d'opera. Riprendendo gli ambiti che sono stati individuati per le interviste i due aspetti critici su cui vergono le evidenze raccolte riguardano: la debole strategia di *outreach* e le modalità di accesso al Fondo.

La strategia risulta insufficiente anche in virtù di un investimento insufficiente e non esplicitamente dedicato all'iniziativa, nonché ad un ruolo poco proattivo dei CPI rispetto alla misura dell'autoimpiego. Ciò ha determinato una concorrenza "interna" tra misure del programma Garanzia Giovani a vantaggio di misure di politica attiva alternative e più "appetibili".

Il secondo aspetto ha a che vedere sia con la presentazione della domanda da parte del giovane e con gli adempimenti ad essa connessi, sia con l'iter procedurale di istruttoria e valutazione e con la tempistica a carico del soggetto gestore:

1. sul primo punto in particolare l'indagine di *customer satisfaction* ha evidenziato le difficoltà incontrate dai giovani non solo nella presentazione della domanda, ma anche nella successiva fase di comunicazione con il soggetto gestore (modi e tempi) all'interno dell'iter procedurale. Nel complesso, il giudizio dei giovani è poco soddisfacente. Le difficoltà incontrate hanno lasciato spazio all'intermediazione di soggetti privati che, spesso, si sono sostituiti al giovane;
2. per quanto riguarda l'iter procedurale numerosi sono i colli di bottiglia: i tempi di svolgimento dell'istruttoria risultano superare quelli previsti dal bando; le domande presentate attendono a lungo prima di entrare nella fase istruttoria e permangono nella condizione "in valutazione" per un elevato numero di giorni. Il cospicuo numero di domande decadute per vizi "formali" richiede una riflessione attenta su eventuali correttivi.

Per quanto riguarda il disegno del Fondo (destinatari e strumento), vi è una certa convergenza nei risultati rispetto al fatto che il target dei NEET presenti già in partenza elementi di incompatibilità con una misura di politica attiva di sostegno all'autoimpiego, tanto più nella forma del credito agevolato e non del fondo perduto. Tuttavia, indipendentemente dall'essere nella condizione di NEET, emerge come la scelta dell'autoimpiego non sia una scelta "per tutti", e che chi si avvicina al Fondo lo fa in maniera più consapevole di quanto avvenga per altre misure, solitamente in una fascia di età più "adulta".

Il tema della formazione è più controverso: le evidenze raccolte non sembrano essere univoche sull'importanza della formazione e sulla sua necessità per garantire un esito positivo nell'accesso al Fondo. Al contrario, la formazione spesso si è dimostrata un fattore di "scrematura" dei giovani, con tassi di abbandono estremamente elevati. Inoltre, i dati mostrano come non vi sia un "nesso causale" tra la partecipazione alla formazione e l'esito (positivo) dell'istruttoria. Tuttavia, l'indagine di *customer satisfaction* ha evidenziato un giudizio più che soddisfacente da parte dei giovani rispetto al percorso formativo seguito, sia per l'acquisizione delle competenze di base necessarie a definire un'idea di impresa che per gestirla. Per quanto riguarda la governance del Fondo, non emergono evidenze di contrarietà rispetto al ruolo assegnato ad Invitalia, che per competenza e profilo istituzionale è il soggetto più indicato per gestire uno strumento finanziario. Tuttavia, proprio a causa di questo, è mancata una specificità nella gestione del Fondo a cui sono state applicate procedure analoghe a quelle di altri strumenti finanziari, laddove il target del Fondo avrebbe reso necessaria una diversa impostazione. Emerge la necessità di una migliore comunicazione tra i diversi soggetti coinvolti a vario titolo.

## 4 Le valutazioni al servizio del Programma

---

Il capitolo intende restituire una panoramica delle valutazioni realizzate nel corso della Programmazione 2014-2020, in quanto fonti primarie nella formulazione delle risposte ai vari quesiti valutativi. La Tabella a seguire riporta dunque le valutazioni effettuate, ma anche quelle in corso di realizzazione o previste per l'annualità 2023, in quanto complessivamente forniscono evidenza dell'attenzione posta dall'AdG del PON SPAO '14-'20 nei confronti delle analisi valutative, utili a verificare la rilevanza, l'efficacia e l'efficienza dell'attuazione degli interventi previsti dal PON, oltre ad ogni elemento utile per identificare le problematiche che costituiscono impedimento all'ottimale realizzazione del Programma formulando proposte per il loro superamento.

**Tabella 36 – Elenco delle valutazioni effettuate o da realizzare durante il periodo di programmazione 2014-2020**

<b>Titolo della Valutazione (Tipologia)</b>	<b>Fondo</b>	<b>Asse</b>	<b>OT</b>	<b>Priorità d'investimento</b>	<b>Strumento di policy</b>	<b>Metodi/Approcci</b>	<b>Valutatore</b>	<b>Link ai rapporti</b>
Occupazione sud e occupazione mezzogiorno: valutazione in ottica di genere anni 2017-2018 (Tematica)	FSE 14-20	Asse 1	OT 8	8i. Accesso all'occupazione; 8ii. Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani; 8iv. L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori	Misure di incentivazione all'assunzione del PON SPAO	Valutazione della qualità degli interventi a sostegno dell'occupazione in ottica di genere, indagine desk sul Sistema Informativo	Struttura 2 (2021)	<a href="https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762866/Focus_N_116_Incentivi_valutazione_genere.pdf/25bdf189-ca0b-c06c-1b20-8d93738e5a48?t=1633096061827">https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762866/Focus_N_116_Incentivi_valutazione_genere.pdf/25bdf189-ca0b-c06c-1b20-8d93738e5a48?t=1633096061827</a>
Incentivi per l'occupazione finanziati dal PON SPAO: analisi valutativa dell'Incentivo Occupazione Sviluppo Sud 2019 (Tematica)	FSE 14-20	Asse 1	OT 8	8i. Accesso all'occupazione; 8ii. Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani	Incentivo Occupazione Sviluppo Sud	Valutazione della qualità delle misure di politica attiva offerte con OSS, indagine desk sul Sistema Informativo	Struttura 2 (2021)	<a href="https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762866/Analisi+valutativa+dell'Incentivo+Occupazione+Sviluppo+Sud+2019.pdf/d4e972e1-557e-fed0-a17d-14ac39adf48e?t=1637142010424">https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762866/Analisi+valutativa+dell'Incentivo+Occupazione+Sviluppo+Sud+2019.pdf/d4e972e1-557e-fed0-a17d-14ac39adf48e?t=1637142010424</a>
Occupazione sud: valutazione anno 2017 (Tematica)	FSE 14-20	Asse 1	OT 8	8i. Accesso all'occupazione; 8ii. Integrazione	Incentivo Occupazione Sviluppo Sud	Valutazione della qualità delle misure di politica attiva	Struttura 2 (2021)	<a href="https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762866/Analisi+valutativa+dell'Incentivo+Occupazione+Sviluppo+Sud+2019.pdf/d4e972e1-557e-fed0-a17d-14ac39adf48e?t=1637142010424">https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762866/Analisi+valutativa+dell'Incentivo+Occupazione+Sviluppo+Sud+2019.pdf/d4e972e1-557e-fed0-a17d-14ac39adf48e?t=1637142010424</a>

				sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani		offerte con OSS, indagine desk sul Sistema Informativo		<a href="https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762866/Focus_N.118_Incentivo_Occupazione_Sud_Valutazione_n.1-2021.pdf/32b87071-0375-7a0d-c31c-a289829f8d9a?t=1633096063363">6/762866/Focus N.118 Incentivo Occupazione Sud Valutazione n.1-2021.pdf/32b87071-0375-7a0d-c31c-a289829f8d9a?t=1633096063363</a>
Occupazione sud e occupazione mezzogiorno: valutazione anni 2017-2018 (Tematica)	FSE 14-20	Asse 1	OT 8	8i. Accesso all'occupazione; 8ii. Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani	Incentivo Occupazione Sviluppo Sud; Incentivo Occupazione Mezzogiorno	Valutazione della qualità delle misure di politica attiva offerte con OSS e OM, indagine desk sul Sistema Informativo	Struttura 2 (2021)	<a href="https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762866/Focus_N.119_Occupazione_Incentivi_Occupazione_Sud_Mezzogiorno_n.2-2021.pdf/c96fb4d-5f7a-35fc-eb07-ef8531ac6a80?t=1633096064593">https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762866/Focus N.119 Occupazione Incentivi Occupazione Sud Mezzogiorno n.2-2021.pdf/c96fb4d-5f7a-35fc-eb07-ef8531ac6a80?t=1633096064593</a>
Rapporto di valutazione della Sperimentazione dell'assegno di ricollocazione	FSE 14-20	Asse 1	OT 8, 10, 13	8i. Accesso all'occupazione; 8ii. Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani; 10iv. Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato	Assegno di ricollocazione	Analisi valutativa con approccio controfattuale	Struttura 1 (2018)	<a href="https://www.anpal.gov.it/documents/552016/587068/Rapporto+di+valutazione+della+sperimentazione+dell'assegno+di+ricollocazione">https://www.anpal.gov.it/documents/552016/587068/Rapporto+di+valutazione+della+sperimentazione+dell'assegno+di+ricollocazione</a>



				del lavoro; 13i. (FSE) Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19				<a href="https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586678/Rapporto-Selfiemployment-18-12-2018.pdf/daacdb9b-ef2a-f869-5169-75f6a01f88e1?t=1612782751122">zione+-+collana+Biblioteca+Anpal+n.+8+-+2019.pdf/9cee9c-29d0-4eb7-4237-b8053110f300?t=1612782751122</a>
Il Fondo rotativo nazionale Selfiemployment: Rapporto di valutazione in itinere Anno 2018	FSE 14-20	Asse 1	OT 8	8i. Accesso all'occupazione; 8ii. Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani; 8iv. L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori	Fondo rotativo nazionale Selfiemployment	Analisi del processo di implementazione del Fondo, analisi desk, quantificazione degli indicatori, interviste	Struttura 1 (2018)	<a href="https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586678/Rapporto-Selfiemployment-18-12-2018.pdf/daacdb9b-ef2a-f869-5169-75f6a01f88e1?t=1573122001336">https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586678/Rapporto-Selfiemployment-18-12-2018.pdf/daacdb9b-ef2a-f869-5169-75f6a01f88e1?t=1573122001336</a>
Valutazione annuale 2021 ( <i>Operativa</i> )	FSE 14-20	Asse 1, 2, 3, 4, 5	OT 8; 10; 11	Tutte	Misure finanziate dal PON SPAO	Analisi descrittive sull'implementazione e attuazione del PON SPAO, Valutazione di efficacia e di efficienza del PON SPAO, indagine desk Sistema Informativo, casi studio	Lattanzio KIBS, IRIS Srl (2021)	<a href="https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586435/I+Rapporto+di+valutazione+2021.pdf/b0de1b72-12d5-2625-4d61-8274065d331f?t=1640683104990">https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586435/I+Rapporto+di+valutazione+2021.pdf/b0de1b72-12d5-2625-4d61-8274065d331f?t=1640683104990</a>

<p>Approfondimento tematico sul Fondo Nuove Competenze (<i>Tematica</i>)</p>	<p>FSE 14-20</p>	<p>Asse 1, 2, 6</p>	<p>OT 8, 10, 13</p>	<p>8v. L'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori al cambiamento; 10iv. Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione al mercato del lavoro; 13i. Promuovere il superamento degli effetti della crisi nel contesto della pandemia di COVID-19</p>	<p>Strumento "Fondo Nuove Competenze"</p>	<p>Valutazione della qualità degli interventi a sostegno del capitale umano, indagine quantitativa, casi studio</p>	<p>Lattanzio KIBS, IRIS Srl (2021)</p>	<p>nd</p>
<p>Tenuta della strategia rispetto ai mutamenti intervenuti a livello istituzionale, con uno sguardo al nuovo ciclo di programmazione 2021-2027 (<i>Strategica</i>)</p>	<p>FSE 14-20</p>	<p>Asse 1, 2, 3</p>	<p>OT 8; 10</p>	<p>Tutte</p>	<p>Strategia del PON SPAO</p>	<p>Valutazione dell'implementazione, indagine desk, interviste</p>	<p>Lattanzio KIBS, IRIS Srl (2021)</p>	<p>nd</p>
<p>Valutazione annuale 2022 (<i>Operativa</i>)</p>	<p>FSE 14-20</p>	<p>Asse 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7</p>	<p>OT 8; 10; 11; 13</p>	<p>Tutte</p>	<p>Misure finanziate dal PON SPAO</p>	<p>Analisi descrittive sull'implementazione e attuazione del PON SPAO, Valutazione di efficacia e di efficienza del PON SPAO, indagine desk Sistema Informativo, casi studio</p>	<p>Lattanzio KIBS, IRIS Srl (2022)</p>	<p>nd</p>

Valutazione dell'efficacia delle azioni di informazione e pubblicità del PON SPAO ( <i>Tematica</i> )	FSE 14-20	Asse 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	OT 8; 10; 11; 13	Tutte	Strumenti di comunicazione del PON SPAO; Supportare la comunicazione delle politiche attive del lavoro - COMPA	Valutazione di efficacia dell'attuazione della Strategia di Comunicazione del PON SPAO, indagine campionaria	Lattanzio KIBS, IRIS Srl (2022)	nd
Adeguatezza e rilevanza delle azioni introdotte nei territori volte a sostenere l'occupazione femminile* ( <i>Tematica</i> )	FSE 14-20	Asse 1	OT 8	8iv. L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori			Lattanzio KIBS, IRIS Srl (2022)	nd
Modalità di implementazione e valutazione di efficacia della strategia di coordinamento e integrazione fra fondi (Fse e Fesr) e altri Programmi Operativi* ( <i>Operativa</i> )	FSE 14-20	Asse 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	OT 8; 10; 11; 13	Tutte			Lattanzio KIBS, IRIS Srl (2022)	nd
Contributo del PON SPAO alla realizzazione della Strategia dell'Unione per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (considerando in particolare gli obiettivi della Strategia coerenti con le caratteristiche del	FSE 14-20	Asse 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	OT 8; 10; 11; 13	Tutte			Lattanzio KIBS, IRIS Srl	nd

Programma)** (Strategica)								
Contributo delle azioni del PON SPAO alla Garanzia per i Giovani (Reg. (UE) n. 1304/2013, art. 19, c. 6)** (Strategica)	FSE 14-20	Asse 1, 2	OT 8; 10	8i. Accesso all'occupazione; 8ii. Integrazione sostenibile nel mercato del lavoro dei giovani; 8iv. L'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori; 8v. L'adattamento al cambiamento; 8vii. La modernizzazione delle istituzioni; 10i. Ridurre abbandono scolastico; 10iii. Rafforzare la parità di accesso all'apprendimento; 10iv. Migliorare la pertinenza dei sistemi di istruzione e formazione			Lattanzio KIBS, IRIS Srl	nd
Valutazione annuale 2023** (Operativa)	FSE 14-20	Asse 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	OT 8; 10; 11; 13	Tutte			Lattanzio KIBS, IRIS Srl	nd
Contributo del FSE al conseguimento degli obiettivi di ciascuna priorità del PON SPAO** (Operativa)	FSE 14-20	Asse 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7	OT 8; 10; 11; 13	Tutte			Lattanzio KIBS, IRIS Srl	nd

\*Valutazioni in corso di realizzazione.

\*\*Valutazioni in programma.

**Tabella 37 – Incrocio tra valutazioni effettuate ed Obiettivi Tematici del Programma**

<b>RAPPORTI PRODOTTI</b>	<b>OT 08. Occupazione sostenibile</b>	<b>OT 10. Istruzione e formazione</b>	<b>OT 11. Capacità istituzionale delle autorità pubbliche</b>	<b>OT 13. Superamento degli effetti da COVID-19</b>
<b>OCCUPAZIONE SUD E OCCUPAZIONE MEZZOGIORNO: VALUTAZIONE IN OTTICA DI GENERE</b>	X			
<b>INCENTIVI PER L'OCCUPAZIONE FINANZIATI DAL PON SPAO: OCCUPAZIONE SUD 2019</b>	X			
<b>OCCUPAZIONE SUD: VALUTAZIONE ANNO 2017</b>	X			
<b>OCCUPAZIONE SUD E OCCUPAZIONE MEZZOGIORNO: VALUTAZIONE ANNI 2017-2018</b>	X			
<b>LA FASE DI SPERIMENTAZIONE DELL'ASSEGNO DI RICOLLOCAZIONE</b>	X	X		X
<b>IL FONDO ROTATIVO NAZIONALE SELIEMPLOYMENT</b>	X			
<b>VALUTAZIONE ANNUALE 2021</b>	X	X	X	X
<b>FONDO NUOVE COMPETENZE</b>	X	X		X
<b>VALUTAZIONE TENUTA DELLA STRATEGIA</b>	X	X	X	X
<b>VALUTAZIONE ANNUALE 2022</b>	X	X	X	X
<b>COMUNICAZIONE PON SPAO</b>	X	X	X	X
<b>OCCUPAZIONE FEMMINILE</b>	X			
<b>COORDINAMENTO TRA FONDI E ALTRI PO</b>	X	X	X	X

<b>RAPPORTI PRODOTTI</b>	<b>OT 08. Occupazione sostenibile</b>	<b>OT 10. Istruzione e formazione</b>	<b>OT 11. Capacità istituzionale delle autorità pubbliche</b>	<b>OT 13. Superamento degli effetti da COVID-19</b>
<b>CONTRIBUTO DEL PON SPAO ALLA REALIZZAZIONE DELLA STRATEGIA DELL'UNIONE</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>CONTRIBUTO DELLE AZIONI DEL PON SPAO ALLA GARANZIA PER I GIOVANI</b>	<b>X</b>	<b>X</b>		
<b>VALUTAZIONE ANNUALE 2023</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>CONTRIBUTO DEL FSE AL CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI DI CIASCUNA PRIORITÀ DEL PON SPAO</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>

## 5 Conclusioni

---

Le analisi condotte in riferimento al contesto socio-economico ed 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.

Nella fase di ripresa delle attività seguita al confinamento, le donne sono rientrate più lentamente al lavoro rispetto agli uomini con un ulteriore aggravio delle 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 rispetto agli obiettivi raggiunti. Effettivamente, l'incremento dell'occupazione verificatosi tra il 2014 e il 2019, in periodo pre-Covid, è stato 'accompagnato' dall'adozione di Politiche di incentivazione che hanno avuto effetti positivi, ma non duraturi e non per tutte le categorie.

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. Ad esempio, il livello di istruzione degli stranieri continua a decrescere 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 potranno prescindere da una riconfigurazione complessiva dei nessi tra politiche sociali, politiche del lavoro e politiche dell'istruzione.

Per quanto concerne il supporto dell'AdG nel percorso di elaborazione della strategia per il periodo di Programmazione 2021-27, è stato possibile 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.

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, il Programma GOL e il Piano Nuove Competenze, 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.

Il ciclo di incentivi 2017-2020 finanziato prevalentemente con risorse stanziare nel PON SPAO ha attraversato un periodo disomogeneo dal punto di vista economico-sociale.

Un primo periodo (almeno fino a febbraio 2020) è stato caratterizzato da una lenta ripresa del livello occupazionale, specie nelle regioni del Mezzogiorno; nei successivi mesi la crisi riconducibile alla pandemia ha dapprima impresso un repentino fermo alla maggior parte delle attività produttive e successivamente si è assistito a una ripartenza altrettanto rapida la cui coda, per molti aspetti, è ancora in atto in tutto il 2022, nonostante altri fattori di crisi si siano pesantemente intrecciati tra loro (la guerra causata dall'invasione Russa in Ucraina, la conseguente crisi dell'approvvigionamento di molte materie prime ed energetiche, nonché il forte impatto della crisi climatica). Tale successione di



eventi è stata indubbiamente mitigata, come anche i dati del presente report dimostrano, dal blocco dei licenziamenti (operato tra marzo 2020 e giugno 2021) che ha consentito di rimanere al riparo a parte della forza lavoro, in attesa della ripresa economica che fattivamente si è registrata.

Proprio tali situazioni hanno consentito in qualche modo di sperimentare in quali condizioni e situazioni gli incentivi occupazionali abbiano funzionato meglio e quali funzioni differenziate abbiano svolto. In linea di massima possiamo considerare che gli incentivi hanno funzionato:

- nella prima fase (pre-crisi) come rafforzamento del processo di lento consolidamento del mercato del lavoro, con una incidenza molto significativa sul livello di assunzioni complessive negli anni 2017 e 2018 (con punte regionali superiori al 25% di incidenza sugli specifici mercati del lavoro) e una discreta tenuta sia contrattuale (poco sopra la naturale scadenza delle altre tipologia, spesso non incentivate, a TI avviate nello stesso periodo) e soprattutto occupazionale, specie tra coloro che già avevano un contratto a TD;
- nella seconda fase (con l'intrecciarsi delle varie crisi) a maggior tutela della tenuta occupazionale delle persone assunte attraverso di essi: i valori fatti registrare sono significativamente molto più elevati nel caso della tenuta sia contrattuale che occupazionale rispetto alla media dei contratti avviati a TI nello stesso periodo.

Si tratta di una prima sommaria lezione appresa che enfatizza uno dei tanti aspetti di osservazione degli incentivi. Occorre, infatti, tenere in forte considerazione anche i non pochi effetti distorsivi che essi introducono, specie, come nel caso in analisi, considerando le caratteristiche di “universalità” di eleggibilità del target di beneficiari (oltre alle imprese di qualsiasi settore e dimensione, i lavoratori che possono accedere sono di qualsiasi età, genere, tipologia contrattuale full-time e part-time, condizione professionale pregressa che va da disoccupato di lunga durata a già occupato, seppure con contratti a tempo determinato) e assicurano un robusto vantaggio fiscale per le imprese che li utilizzano.

In generale, gli incentivi all'occupazione sono tra gli strumenti di politica attiva per il lavoro più utilizzati e diffusi a livello sia nazionale che regionale, come facilmente deducibile se si consulta il repertorio nazionale degli incentivi di ANPAL<sup>29</sup>, anche in virtù della forte richiesta da parte del tessuto economico e la conseguente rapida capacità di assorbimento delle risorse finanziarie rese disponibili.

Le modalità di declinazione degli incentivi dipendono non unicamente dalle risorse rese disponibili, ma soprattutto dal design delle politiche in cui sono inseriti. Nel caso specifico del PON SPAO l'esigenza primaria era quella di stimolare in modo significativo il mercato del lavoro delle regioni del Mezzogiorno, spingendo soprattutto verso l'attenuazione di fenomeni di “frammentazione” nella continuità lavorativa, nonché di creare condizioni di patrimonializzazione e arricchimento delle competenze nelle imprese attraverso una stabilizzazione delle esperienze di lavoro. In questa direzione l'incentivo non poteva non avere quelle caratteristiche di universalità in precedenza citate.

---

<sup>29</sup> [Repertorio nazionale degli incentivi - ANPAL](#)

Le imprese sono sembrate sicuramente pronte a cogliere l'opportunità come dimostra una larga partecipazione in senso numerico e, in fin dei conti, una relativamente moderata ricorsività di anno in anno delle richieste di benefici fiscali: la maggior parte delle imprese ha utilizzato l'incentivo in modo non ricorsivo; il 75% circa per un solo anno e oltre la metà delle imprese ha al massimo avviato 9 contratti incentivati, rispondendo a esigenze specifiche di integrazione e potenziamento dell'organico.

Va sottolineato che sia la funzione di consolidamento nel mercato del lavoro (primo mini ciclo 2017-febbraio 2020) sia quella più difensiva nella condizione di crisi (almeno fino a metà 2022) non sembrano essere state svolte con eguale intensità per il target, poiché i maggiori benefici sembrano avere riguardato persone potenzialmente già "forti", segnatamente uomini e con titoli di studio più elevati. In questo senso è evidente come l'incentivo occupazionale non sia uno strumento selettivo di target potenzialmente più deboli, se non per il fatto che è diretto per la maggior parte dei casi a persone che non lavorano, tra cui una quota consistente di disoccupati di lunga durata. Allo stesso tempo, come ribadito in tutte le analisi valutative, gli incentivi non intaccano i gap legati al genere.

Con la nuova programmazione europea e con il programma GOL, gli incentivi sono parte delle nuove politiche del lavoro in cui vengono concentrate azioni su target vulnerabili con la proposta di interventi personalizzati basati su un set di servizi e sostegni, di cui gli incentivi occupazionali rappresentano, in genere, solo l'eventuale step finale non rivolto necessariamente a tutti i target (utilizzo selettivo e non più universale). Nel nuovo contesto di politiche attive per il lavoro, come in particolare definito nella programmazione di GOL ove il 75% dei beneficiari deve rispondere a caratteristiche di fragilità, anche estrema con l'identificazione di target multiproblematici, gli incentivi all'occupazione vengono pertanto circostanziati e focalizzati. In particolare, sono rivolti, in primis, a donne con determinate caratteristiche (ad esempio, donne che necessitano anche di supporto socio-assistenziale), giovani, persone socialmente fragili. Tutte queste esigenze sono riprese sia in GOL che, in particolare, nel PN Giovani, Donne, Lavoro.

Anche in base a quanto sin qui osservato, come portato di lezioni apprese dalla valutazione, si presentano degli esempi di misure correttive a integrazione e complemento del sistema degli incentivi e delle previsioni di intervento nelle nuove politiche attive. Nello schema X riepilogativo, più nello specifico, si riporta in forma sintetica: nella prima colonna le criticità direttamente connesse alle lezioni apprese; nelle colonne centrali si riprendono alcuni potenziali correttivi di risposta; nelle ultime due si riporta quanto è stato previsto nei programmi successivi all'ultima edizione degli incentivi occupazionali nel PON SPAO (programmazione residua), nel PN Plus Giovani, Donne e Lavoro e nei PAR di GOL.

**Tabella 38 – Esempi di misure correttive a integrazione e complemento del sistema degli incentivi e previsioni di intervento nelle nuove politiche attive**

Lezioni apprese: criticità riscontrate nei vari incentivi	Correttivi esemplificativi			Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PON SPAO dal 2021	Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PN 2021-2027 Giovani Donne Lavoro e nei Programmi regionali di GOL
	Proporzionalità dell'aiuto	Complementarità tra incentivi	Misure integrate		
1. Minore tasso di tenuta occupazionale a medio termine in alcune aree (soprattutto Calabria e Sicilia)	Incentivo differenziato all'interno dei territori LD	Previsioni di addizionalità di risorse o concentrazione di risorse su un unico dispositivo incentivante, ad esempio, consentendo una maggiore durata dell'incentivo		Nessuna misura viene prevista nel PON SPAO in questa direzione, tuttavia, misure aggiuntive basate su bonus assunzionali nelle aree più problematiche vengono previste anche attraverso i POR	Le nuove misure di politica attiva, specie GOL, avranno maggiore impatto proprio su target più deboli maggiormente presenti in aree del Paese ove si riscontrano maggiori difficoltà nella tenuta occupazionale. Ciò è riscontrabile specie per i percorsi 3 e 4. Molte Regioni si riservano comunque di arricchire la gamma dei servizi previsti in GOL anche considerando ulteriori bonus assunzionali (fonti finanziarie complementari rispetto a quelle del PNRR) in complementarità o addizionalità rispetto ad altri  In questa direzione il PN Giovani, Donne e Lavoro, per la sua vocazione nazionale non prevede al momento azioni specifiche per le aree più critiche, ma, come per GOL, potenzialità di azione su target che sono concentrati in quelle stesse aree
2. Minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro	Incentivo differenziato nell'intensità (importo) del contributo a favore delle donne	Addizionale regionale all'incentivo nazionale a favore delle donne (in termini di servizi di accompagnamento)  Meccanismi di complementarità con incentivo donne ex legge n. 92/12,	Campagne di sensibilizzazione sul tema e maggiore attenzione della componente sindacale, dei consulenti del lavoro, commercialisti e tributaristi	Per il punto 2 gli interventi messi in capo nel 2021 prevedono una misura ad hoc per le donne in termini assunzionali. Ulteriori misure tese a soprattutto a permettere l'accesso nel mercato del lavoro alle donne sono previste, in modo complementare rispetto ai bonus assunzionali, da molte regioni nei POR (voucher per asili nido, ad esempio).	Nel programma GOL, oltre ai bonus assunzionali, sono previsti, finanziati dalle stesse risorse del PNRR, voucher di conciliazione soprattutto per i percorsi più critici e distanti dal mercato del lavoro (percorsi 3 e 4)

Lezioni apprese: criticità riscontrate nei vari incentivi	Correttivi esemplificativi			Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PON SPAO dal 2021	Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PN 2021-2027 Giovani Donne Lavoro e nei Programmi regionali di GOL
	Proporzionalità dell'aiuto	Complementarità tra incentivi	Misure integrate		
		all'art. 4, commi da 8 a 12	<p>Voucher per l'acquisto di servizi finalizzato alla conciliazione tempi di vita e lavoro (servizi di cura)</p> <p>Misure incentivanti e di accompagnamento per gli individui e le imprese per l'estensione facoltativa del congedo parentale segnatamente da parte degli uomini</p> <p>Prevedere misure premianti per le aziende che introducono organizzazione flessibile del lavoro. Sono misure, queste, rivolte a tutti i lavoratori. Inserire misure per uomini e donne mira a riequilibrare il <i>gap</i> e la condivisione dei carichi di cura.</p>	In termini di flessibilità e di cambiamento dei modelli organizzativi, va anche considerato il finanziamento, già a partire dagli ultimi mesi del 2020, del Fondo Nuove Competenze: occorre analizzare quali e quanti piani abbiano come obiettivo anche quello di riequilibrare il <i>gap</i> e la condivisione dei carichi di cura familiare.	Analogamente voucher di conciliazione sono appositamente previsti per le donne nel PN Giovani Donne e Lavoro nell'ambito dell'ESO4.3. <i>Promuovere una partecipazione equilibrata di donne e uomini al mercato del lavoro, parità di condizioni di lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata, anche attraverso l'accesso a servizi abordabili di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti</i>

Lezioni apprese: criticità riscontrate nei vari incentivi	Correttivi esemplificativi			Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PON SPAO dal 2021	Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PN 2021-2027 Giovani Donne Lavoro e nei Programmi regionali di GOL
	Proporzionalità dell'aiuto	Complementarità tra incentivi	Misure integrate		
3. Gender pay gap e lavoro part time involontario (differenze di reddito a sfavore delle donne evidenziate in linea con altre ricerche nazionali e internazionali)	Incentivo differenziato nell'intensità (importo) del contributo per i contratti part time (applicazione di un coefficiente negativo aggiuntivo)			Altri aspetti critici rilevati nei punti 3 e 4 non vengono direttamente affrontati nelle misure previste a partire dal 2021. Si tratta di processi che vanno pianificati anche in termini di cambiamento culturale del sistema. Lo stesso vale per i punti critici 5 e 6.	Per il punto 3 vale quanto osservato per la programmazione residua del PON SPAO, mentre per il 4 una risposta plausibile è nei citati voucher di conciliazione previsti sia nel PN che nella programmazione regionale di GOL  Per quanto riguarda i punti critici 5 e 6 gli strumenti di politica attiva, specie in GOL, di natura personalizzata sembrano poter rispondere a queste criticità, poiché contribuiscono a una programmazione più mirata e focalizzata proprio sui target estremamente critici. L'utilizzo di strumenti di <i>assessment</i> quantitativi e qualitativi tesi a profilare i target e gli altri strumenti di orientamento specialistico (Skill Gap Analysis) sono parte integrante di tutti i percorsi di GOL
4. Motivi di cessazione dei contratti sbilanciati per le donne sulle "dimissioni"		Meccanismi di complementarità con incentivo lavoratori in sostituzione ex art. 4 del d.lgs. 151/01			
5. Maggiore difficoltà di reimpiego per i target deboli, specie con bassi titoli di studio, giovani e donne	Incentivo differenziato nell'intensità (importo) del contributo allungando il periodo per le donne (ad esempio a 18 mesi)	Introduzione di <i>range</i> di addizionale regionale all'incentivo nazionale allungando il periodo per le donne (ad esempio a 18 mesi)			
6. Quota significativa (poco meno di		Necessità di rafforzare i processi di qualificazione	Rafforzamento dei servizi per l'impiego in		

<b>Lezioni apprese: criticità riscontrate nei vari incentivi</b>	<b>Correttivi esemplificativi</b>			<b>Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PON SPAO dal 2021</b>	<b>Risposta potenziale delle azioni riprogrammate nel PN 2021-2027 Giovani Donne Lavoro e nei Programmi regionali di GOL</b>
	<b>Proporzionalità dell'aiuto</b>	<b>Complementarità tra incentivi</b>	<b>Misure integrate</b>		
2/3 a 18 mesi dall'avvio del contratto incentivato) di persone che perdono il lavoro al termine degli incentivi che non ricorre ad alcuno strumento di politica attiva		della forza lavoro anche attraverso: potenziamento della qualità e quantità dell'offerta formativa sul territorio; ulteriore rafforzamento dei processi di IVC (Identificazione e Validazione delle Competenze)	termini di processi formativi e nuove assunzioni		Non meno rilevante è il Programma di potenziamento dei Centri per L'impiego previsto nell'ambito del Piano Nuove Competenze e che è finalizzato ad assicurare servizi capillari e personalizzati