



Attività di valutazione del Programma operativo FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento

Linea 1 - Valutazione dell'esecuzione del PO FSE nel suo complesso e dei singoli Assi prioritari

– Rapporto finale 2022

Il presente documento è il secondo Rapporto di esecuzione del servizio di valutazione in itinere del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento, affidato dalla Provincia autonoma di Trento a Ismeri Europa.

Si ringraziano l'Autorità di Gestione del PO FSE e gli uffici provinciali per il supporto offerto nel corso delle analisi e per le informazioni e i dati messi a disposizione.

Il Rapporto è stato curato da Carlo Miccadei e Giulio Ferraresi di Ismeri Europa.

Le informazioni e le analisi contenute nel documento sono il risultato del lavoro dei membri del gruppo di lavoro del servizio e non necessariamente riflettono le opinioni della Provincia autonoma di Trento. Il gruppo di lavoro resta il solo responsabile di eventuali errori o omissioni.

Roma, 29 dicembre 2022

Indice

1. Introduzione e approccio metodologico	7
1.1. <i>Introduzione</i>	7
1.2. <i>Le domande di valutazione</i>	9
1.3. <i>La metodologia della valutazione</i>	9
2. L'evoluzione del contesto provinciale	11
2.1. <i>Andamento economico</i>	11
2.2. <i>Il mercato del lavoro</i>	11
2.3. <i>Povertà ed esclusione sociale</i>	20
2.4. <i>Capitale umano e istruzione</i>	21
2.5. <i>Gli indicatori di EU2020 nella Provincia autonoma di Trento</i>	25
2.6. <i>Riflessioni sul contesto socioeconomico tra fine dell'emergenza pandemica e crisi energetica</i>	27
3. Le politiche del PO e la risposta all'emergenza pandemica	30
3.1. <i>Le politiche del PO</i>	30
3.2. <i>Gli effetti del Covid-19 sul contesto socioeconomico trentino</i>	34
3.3. <i>La riprogrammazione del PO FSE</i>	36
3.4. <i>Misure emergenziali anti-Covid finanziate a valere sul PO FSE</i>	38
4. L'avanzamento finanziario e fisico del PO.....	43
4.1. <i>L'avanzamento finanziario</i>	43
4.2. <i>I progetti finanziati</i>	46
4.3. <i>Gli indicatori fisici</i>	48
5. Analisi della partecipazione al PO	54
5.1. <i>I partecipanti complessivi</i>	54
5.2. <i>I partecipanti per priorità d'investimento e loro evoluzione nel 2021</i>	62
6. I processi attuativi e i meccanismi di gestione	68
6.1 <i>Il Sistema di Gestione e Controllo</i>	68
6.1. <i>L'AdG e le Strutture Provinciali Competenti</i>	70
6.2. <i>Gli attori esterni alla Provincia</i>	71
6.3. <i>Il coinvolgimento delle parti economiche e sociali e del partenariato istituzionale</i>	72
6.4. <i>Criticità nella programmazione</i>	73
7. Conclusioni delle analisi	74

Glossario

AdG	Autorità di gestione
CPI	Centri per l'impiego
DGP	Delibera di Giunta provinciale
FESR	Fondo Europeo di sviluppo regionale
FSE	Fondo sociale europeo
LP	Legge provinciale
Meuro	Milioni di euro
OS	Obiettivo specifico
OT	Obiettivo tematico
PAT	Provincia autonoma di Trento
PI	Priorità di investimento
PO	Programma operativo
PON	Programma operativo nazionale
IOG	Iniziativa Occupazione Giovani
PO	Programma operativo
RAA	Relazione annuale di attuazione
RCFL	Rilevazione continua sulle forze di lavoro (ISTAT)
UE	Unione Europea

Indice delle figure

Figura 1. Tasso di crescita PIL*, variazione % rispetto ad anno precedente, in Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento (PAT), 2000-2020.....	11
Figura 2. Tassi di attività generali in EU-28, Italia, Nord-Est e PAT (sx) e per genere nella PAT (dx), 2007-2021 (valori percentuali).....	13
Figura 3. Tasso di occupazione 15-64 anni, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021.....	15
Figura 4. Tasso di disoccupazione 15-64, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021 (Valori percentuali).....	16
Figura 5. Tasso di disoccupazione di lunga durata sul totale delle forze lavoro, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021 (valori percentuali).....	17
Figura 6. Tasso di occupazione femminile 15-64, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021.....	18
Figura 7. Differenze di genere per tasso di occupazione (sx) e tasso d'attività (dx), valori %, popolazione 15- 64, valori %, 2007-2021.....	19
Figura 8. Tasso di disoccupazione giovanile 15-24, Italia, Nord-Est, PAT, 2007- 2021.....	19
Figura 9. Tasso di Povertà ed Esclusione Sociale, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-27, valori percentuali, 2007-2020.....	20
Figura 10. Scolarizzazione della Popolazione 25-64 anni, 2013 e 2020 (valori percentuali).....	22
Figura 11. Tasso d'istruzione terziaria nella fascia di popolazione 30-34 anni, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021 (valori percentuali).....	23
Figura 12. Tasso di abbandono scolastico 18-24 anni, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021 (valori percentuali).....	24
Figura 13. Tasso di Partecipazione alla formazione permanente, 26-64 anni, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2008-2021 (valori percentuali).....	24
Figura 14. Risorse dei PO FSE 2014-2020 per Obiettivo Tematico prima della riprogrammazione Covid del 2020 (PO FSE versione 2.0, in vigore tra 2018 e 2020).....	32
Figura 15. Tasso di attività (sx) e tasso di disoccupazione 15-64 (dx), PAT, Nord-est, Italia – dati trimestrali (valori percentuali).....	35
Figura 16. Peso finanziario degli Assi nel PO pre-Covid (ver. 2.0) e nel PO post Covid (ver. 3.0).....	38
Figura 17. Ore complessive di Cassa Integrazione autorizzate nella PAT (2009-2020) – valori assoluti.....	40
Figura 18. Andamento degli impegni e delle spese del PO (% risorse programmate).....	43
Figura 19. Andamento degli impegni e delle spese degli assi (% risorse programmate).....	44
Figura 20. Impegni e pagamenti per priorità d'investimento.....	45
Figura 21. Impegni, pagamenti e spese certificate su dotazione effettiva, per PO (sx) e per singolo Asse (dx), valori percentuali.....	53
Figura 22. Partecipanti al PO per sesso, asse (sx) e Priorità d'investimento (dx).....	54
Figura 23. Partecipanti al PO FSE per anno di avvio e priorità d'investimento.....	55
Figura 24. Partecipanti al PO FSE per condizione occupazionale.....	56
Figura 25. Partecipanti al PO per fasce d'età.....	58
Figura 26. Dettaglio età dei partecipanti al PO delle fasce d'età 6-14 anni.....	59
Figura 27. Partecipanti al PO FSE per età e condizione professionale.....	60
Figura 28. Titolo di studio dei partecipanti al PO e della popolazione della PAT.....	60
Figura 29. Partecipanti al PO per titolo di studio e sesso.....	61
Figura 30. Partecipanti al PO delle categorie svantaggiate e/o provenienti da famiglie in condizioni di debolezza.....	62
Figura 31. Modifiche alla collocazione delle Autorità del PO FSE 2014-2020 nell'organigramma provinciale.....	69

Indice delle tabelle

Tabella 1. Piano finanziario e politiche del PO dopo la riprogrammazione Covid (2020)	7
Tabella 2. Forze di lavoro 15-74 anni per genere, Italia, Nord-Est e Provincia Autonoma di Trento, (valori assoluti in migliaia e variazione percentuale su vari anni), 2014-2021	12
Tabella 3. Occupati (migliaia) in Italia, Nord-Est e PAT, 2014-2021	13
Tabella 4. Occupati (migliaia) per Settore e Condizione Occupazionale nella PAT, 2014-2021	14
Tabella 5. Disoccupati (valori assoluti in migliaia), Italia, Nord-Est e PAT, 2008-2021	15
Tabella 6. Occupati (migliaia) per genere nella PAT, 2008-2021	18
Tabella 7. Incidenza Povertà Relativa Familiare*, 2008-2020.....	21
Tabella 8. Incidenza Povertà Relativa Individuale*, 2014-2020.....	21
Tabella 9. Immatricolati per la prima volta all'Università (valori assoluti), Italia, Nord-Est e PAT, 2008-2017	25
Tabella 10. Strategia EU2020: obiettivi e andamento degli indicatori nella PAT, 2013-2018.....	26
Tabella 11. Piano finanziario e politiche del PO dopo la riprogrammazione Covid (2020)	31
Tabella 12. Occupati (migliaia) totali, PAT, Nord-est e Italia – valori assoluti e variazioni percentuali	34
Tabella 13. Occupati (migliaia) totali, PAT, Nord-est e Italia – dati trimestrali 2020 – valori assoluti e variazioni percentuali	35
Tabella 14. Variazione finanziaria degli Assi del PO e incidenza degli impegni per le misure anti-Covid (versione PO 3.0 approvata a gennaio 2021).....	37
Tabella 15. Impegni e pagamenti delle nuove misure anti-Covid del PO alla data del 31.12.2021	38
Tabella 16. Ore autorizzate di cassa integrazione, PAT, Nord-est, Italia (2016-2020) – v.a., percentuali e variazioni percentuali.....	41
Tabella 17. Impegni, spese e capacità di spesa (spese/impegni) nei PO FSE regionali italiani (31.01.2022).....	46
Tabella 18. Spesa certificata e raggiungimento obiettivo N+3	46
Tabella 19. Numero progetti e importi impegnati per asse, priorità d'investimento e obiettivi specifici.....	47
Tabella 20. Costi medi dei progetti per obiettivo specifico.....	47
Tabella 21. Indicatori di output e obiettivi al 2023 (valori al 2021, % rispetto a obiettivi 2021 e rapporto di conseguimento)	49
Tabella 22. Indicatori di risultato del PO dei destinatari	51
Tabella 23. Dotazione PO per asse – ripartizione risorse tra UE, Stato e PAT, importo certificato al 100%, importo fondo di rotazione e quota PAT risparmiati e dotazione effettiva (31.08.2022)	52
Tabella 24. Partecipanti al PO FSE per condizione professionale e asse prioritario del Programma	57
Tabella 25. Partecipanti al PO FSE disoccupati di lunga durata.....	57
Tabella 26. Partecipanti al PO FSE per asse ed età	58
Tabella 27. Partecipanti al PO per titoli di studio e asse	61
Tabella 28. Partecipanti al PO delle categorie svantaggiate per asse.....	62
Tabella 29. Priorità d'investimento dell'Asse 1 Occupazione: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti	63
Tabella 30. Priorità d'investimento dell'Asse 2 Inclusione sociale: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti	64
Tabella 31. Priorità d'investimento dell'Asse 3 Istruzione e formazione: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti	66
Tabella 32. Le strutture provinciali competenti e gli interventi gestiti	71

1. Introduzione e approccio metodologico

1.1. Introduzione

Il presente rapporto di valutazione sull'esecuzione del PO FSE rappresenta la terza e ultima valutazione relativa all'implementazione del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento nel suo complesso. Il presente rapporto si propone di indagare lo stato di avanzamento fisico e finanziario del PO FSE 2014-2020, considerandolo nella sua interezza e nei suoi singoli Assi prioritari, e di esaminare le caratteristiche dei partecipanti al programma. Tali analisi saranno realizzate alla luce delle recenti evoluzioni del contesto socio-economico della Provincia autonoma di Trento, segnato da due anni di emergenza pandemica rispetto alla quale, a inizio 2022, si intravedevano segnali di ripresa. La valutazione darà quindi spazio anche alle misure messe in campo per contrastare gli effetti avversi della pandemia sull'economia e sul mercato del lavoro locali; infine, sarà descritto il sistema di gestione e controllo del PO, al fine di comprendere in che modo esso assicuri (o meno) un'efficiente attuazione del programma.

L'azione del PO si caratterizzava originariamente per essere concentrata su gruppi circoscritti della popolazione e per l'importante investimento previsto nel budget, tramite l'Asse 3, per il capitale umano. Dopo la riprogrammazione in chiave anti-Covid operata nel 2020, il budget complessivo del PO è aumentato da circa 110 a 126 milioni di euro, e le quote di risorse riservate a ogni Asse sono state modificate. In particolare, l'Asse 2, cui erano state dedicate il 20% delle risorse, ha visto incrementare il proprio peso relativo all'interno del PO, passando dopo la riprogrammazione a rappresentare il 33,1% delle risorse totali del programma. Gli altri tre Assi, al contrario, sono stati oggetto di una riduzione della quota di budget: l'Asse 1 è passato dal 36% al 31,9%, l'Asse 3 dal 38,1% al 30,5% e l'Asse 4 dall'1,9% allo 0,5%.

Tabella 1. Piano finanziario e politiche del PO dopo la riprogrammazione Covid (2020).

Asse	Risorse		Politiche	Target principali
1 – Occupazione	40.343.154	31,9%	<ul style="list-style-type: none">- Politiche attive del lavoro- Voucher/Carte ILA imprenditorialità giovani- Buoni di servizio per la conciliazione tra lavoro e vita privata- Formazione nell'ambito dell'apprendistato professionalizzante- Servizi per mobilità, orientamento e formazione- Integrazione al reddito ex-imprenditori*	<ul style="list-style-type: none">- Donne occupate- Disoccupati, in particolare giovani e anziani che hanno perso il lavoro- Apprendisti
2 – Inclusione sociale	41.831.706	33,1%	<ul style="list-style-type: none">- Buoni di servizio per famiglie a basso reddito- Interventi per il rafforzamento dell'economia sociale e l'innovazione sociale- Potenziamento servizi e formazione per disabili e svantaggiati- Copertura spese straordinarie APSS*- CIG in deroga*- Integrazione al reddito per lavoratori sospesi*- Buoni di servizio Covid*	<ul style="list-style-type: none">- Donne e famiglie a basso reddito- Soggetti svantaggiati- Soggetti che desiderano lavorare in ambito economia sociale- Dipendenti in CIG- Dipendenti APSS
3 – Istruzione e formazione	38.555.000	30,5%	<ul style="list-style-type: none">- Piano Trentino Trilingue studenti, docenti e adulti- Interventi di sostegno per bisogni educativi speciali- Certificazione delle competenze- Strumentazione per DAD*	<ul style="list-style-type: none">- Studenti- Occupati- Disoccupati
4 – Capacità istituzionale e amministrativa	650.000	0,5%	<ul style="list-style-type: none">- Interventi per il miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione	<ul style="list-style-type: none">- Personale della PAT e stakeholders
5 – Assistenza tecnica	5.057.494	4%		
Totale	126.437.354	100%		

Fonte: PO FSE della Provincia autonoma di Trento versione aggiornata 2021 approvato con Decisione C (2021) 184 del 11 gennaio 2021

Note: *intervento anti-Covid introdotto dopo riprogrammazione 2020.

Considerando ora il contenuto dei singoli Assi, le politiche dell'Asse 1 Occupazione sono dirette principalmente alle donne occupate e ai disoccupati giovani e di età avanzata, compresi i disoccupati di lungo periodo; l'Asse 2 Inclusione sociale, d'altra parte, si focalizza sul miglioramento dell'occupabilità delle persone disabili e dei soggetti svantaggiati, sull'accesso ai servizi per le famiglie a basso reddito e sul rafforzamento dell'economia sociale. Entrambi gli assi rispondono alle esigenze di conciliazione delle famiglie, finanziando lo strumento dei Buoni di servizio per l'accesso ai servizi educativi di cura e custodia per minori.

L'Asse 3, su cui originariamente era stata concentrata la quota maggiore di risorse, è in ogni caso focalizzato su un insieme ristretto di misure collegate, oltre che al contrasto della dispersione scolastica, alla strategia provinciale sul trilinguismo, che ha lo scopo, per ovvie ragioni legate alla specificità del contesto trentino, di promuovere la contemporanea diffusione della conoscenza dell'italiano, dell'inglese e del tedesco. Tra le politiche di supporto al trilinguismo si segnalano: interventi di accostamento alla lingua tedesca e inglese nei nidi e scuole d'infanzia, interventi volti al miglioramento delle competenze linguistiche degli studenti trentini, interventi volti al miglioramento delle competenze degli insegnanti e interventi per rafforzare le competenze metodologiche e l'innovazione del sistema educativo provinciale.

A queste, dopo il 2020, si sono aggiunte alcune misure emergenziali di contrasto al Covid-19. Sull'Asse 1 è stata finanziata l'integrazione al reddito per gli ex-imprenditori o liberi professionisti che avessero perso il lavoro a causa della pandemia, mentre sull'Asse 2 sono state finanziate diverse misure: in primo luogo, la Cassa Integrazione in deroga, in attuazione dei decreti emergenziali nazionali; a questa forma di sostegno se n'è aggiunta un'ulteriore, un'integrazione al reddito sempre rivolta ai lavoratori dipendenti sospesi dal lavoro a seguito del blocco temporaneo delle attività economiche conseguente l'emergenza COVID-19; un'altra misura ha invece riguardato la copertura delle spese sostenute dall'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari (APSS) per pagare gli straordinari del personale sanitario impegnato nell'emergenza e gli stipendi del personale sanitario aggiuntivo assunto *ad hoc* per contrastare la pandemia; infine, come anticipato in precedenza, sull'Asse 2 sono stati finanziati tutti i Buoni di servizio, durante il periodo di emergenza. Infine, nell'ambito dell'Asse 3, è stato finanziato l'acquisto di dispositivi digitali per la didattica a distanza (DAD) da parte delle scuole.

Il rapporto è organizzato in 7 capitoli. Dopo il **primo capitolo** dedicato a metodologia e domande di valutazione, il **secondo capitolo** si concentra sull'analisi del contesto socio-economico della PAT, articolata secondo gli Assi tematici del PO, e contiene inoltre un'analisi del posizionamento della Provincia autonoma di Trento rispetto agli obiettivi della strategia EU2020, oltre che una breve riflessione sui primi effetti della situazione geopolitica internazionale; il **terzo capitolo** descrive, prima, il contenuto e le strategie dei vari assi e, nella seconda parte, si concentra sulla riprogrammazione anti-Covid del 2020, illustrandone interventi e contesto; il **quarto capitolo** analizza l'avanzamento finanziario e fisico del programma, mettendo in luce i progetti finanziati e il distanziamento dei valori degli indicatori rispetto ai target; il **quinto capitolo** si focalizza sull'analisi della partecipazione al programma e dei tassi di copertura, sulla base dei microdati di monitoraggio; il **sesto capitolo** illustra le caratteristiche del sistema di gestione, gli attori coinvolti e i processi attuativi, soffermandosi sul coordinamento tra strutture provinciali e strumenti utilizzati; il **settimo capitolo** presenta infine le conclusioni della valutazione rispondendo alle domande di valutazione.

1.2. Le domande di valutazione

L'obiettivo della valutazione è di analizzare lo stato di avanzamento fisico e finanziario del PO, anche nell'ottica di valutare la capacità di adattamento del Programma rispetto alle mutate condizioni di contesto. Coerentemente con questi obiettivi, il rapporto si propone di rispondere alle seguenti domande di valutazione:

- 1. Il PO è in linea con gli obiettivi di spesa e sta ottenendo i risultati attesi?**
- 2. La strategia del PO si è dimostrata capace di adeguarsi alle evoluzioni del contesto? Il Programma è stato capace di reagire prontamente ed efficacemente alla crisi provocata dalla pandemia Covid-19?**
- 3. In che modo i meccanismi di gestione del PO favoriscono (o limitano) l'efficace attuazione del programma?**

1.3. La metodologia della valutazione

Il rapporto è frutto della combinazione di diverse metodologie di ricerca di tipo sia quantitativo sia qualitativo.

Al fine di rispondere alle domande sopra elencate, il rapporto affronta diversi temi di analisi sulla base dei quali viene formulato un giudizio complessivo sul programma, si risponde alle domande di valutazione e sono proposti alcuni spunti di riflessione per il prossimo periodo di programmazione.

In primo luogo, il rapporto propone un'analisi del contesto socio-economico provinciale, attraverso l'aggiornamento e l'approfondimento dell'analisi realizzata nel 2020 in occasione della stesura del precedente Rapporto di esecuzione. Questa analisi è tesa a verificare l'andamento dei fenomeni oggetto della strategia del PO e del loro peso all'interno delle dinamiche del mercato del lavoro, della situazione sociale e del capitale umano nella Provincia autonoma di Trento.

Per l'analisi del contesto saranno utilizzati principalmente i dati Istat ed Eurostat della rilevazione continua delle forze lavoro (RCFL) e dei conti economici nazionali (andamento dell'economia). I dati da fonti statistiche secondarie saranno inoltre utilizzati insieme ai dati del sistema di monitoraggio per stimare i tassi di copertura delle popolazioni dei gruppi/popolazione target del PO, identificati sulla base dell'analisi della strategia, al fine di valutare la rilevanza e le dimensioni del programma rispetto ai bisogni presenti nel territorio provinciale. La parte sul contesto sarà basata sull'analisi delle serie annuali dei dati riferite al periodo pre e post crisi e al periodo di attuazione del programma, nonché sulle variazioni degli stock della popolazione e delle forze lavoro.

In secondo luogo, saranno trattati i contenuti del PO e i loro eventuali cambiamenti nel tempo. Questa sezione ha l'obiettivo di verificare la qualità dell'impostazione del PO in termini di chiarezza degli obiettivi, riconoscibilità delle politiche sostenute e loro coerenza con i bisogni individuati; inoltre, quest'analisi è volta a valutare l'attualità delle politiche adottate rispetto ai mutamenti che hanno nel frattempo interessato il contesto provinciale. Dopo aver passato in rassegna la strategia generale del PO, saranno dunque illustrati gli interventi anti-Covid definiti e attuati dopo la riprogrammazione del 2020, al fine di giudicare l'adeguatezza e l'efficacia della risposta provinciale alla pandemia.

Per ricostruire la strategia del programma si farà in buona parte riferimento al lavoro svolto da Ismeri Europa per il Rapporto di esecuzione 2020, mentre per l'analisi degli interventi anti-Covid si attingerà al rapporto tematico sulla riprogrammazione anti-Covid, realizzato sempre da Ismeri Europa a fine 2021.

Essenziale per presidiare l'andamento complessivo del PO è l'analisi condotta sull'avanzamento complessivo del programma in termini di efficienza nell'impiego delle risorse, rispetto dei termini temporali dell'implementazione dei singoli assi e avvicinamento agli obiettivi di realizzazione. Inoltre, il rapporto propone in questa sezione anche un'analisi approfondita dei partecipanti, dell'evoluzione della loro presenza all'interno del Programma e della capacità di quest'ultimo d'intercettare le popolazioni target.

L'analisi dell'avanzamento del Programma e delle realizzazioni ha fatto largo uso dei dati di monitoraggio del PO, messi cortesemente a disposizione dalla AdG. Sono stati utilizzati sia gli indicatori del Programma (valori

annuali e cumulati), sia i microdati estratti dal sistema di monitoraggio e trattati direttamente dalla Provincia autonoma di Trento secondo i criteri della Commissione per preparare la RAA 2021, ossia per trasformare gli “eventi di partecipazione” in numero di partecipanti. La partecipazione al PO è stata analizzata secondo diverse dimensioni (sesso, condizioni occupazionale, età, titolo di studio, condizione di svantaggio, ecc.) e per asse, priorità d’investimento e anni, andando oltre gli aggregati presentati nelle relazioni annuali di attuazione. I dati di monitoraggio hanno inoltre permesso di tracciare a grandi linee i profili prevalenti dei destinatari delle varie politiche del PO e il loro andamento nel tempo e di metterli in collegamento con l’analisi qualitativa delle politiche e degli interventi realizzati.

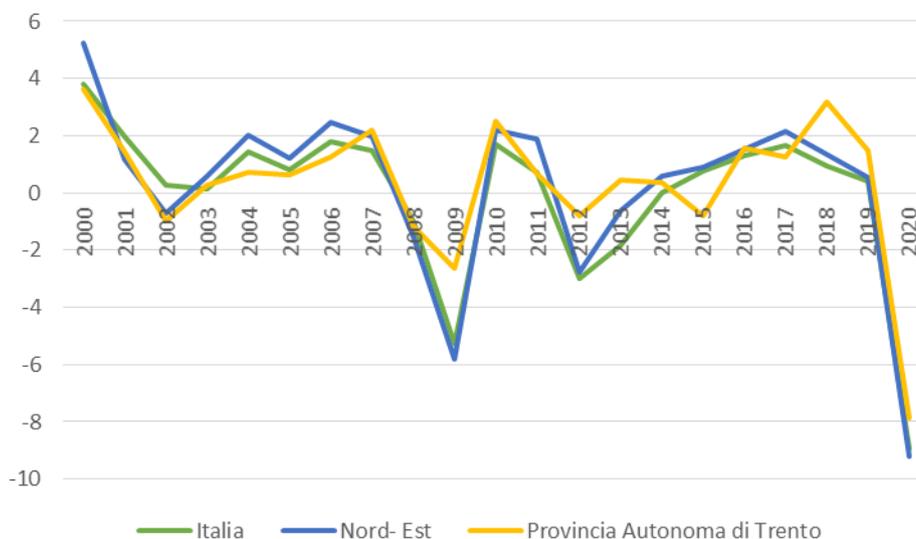
Infine, il rapporto offre un’analisi dell’organizzazione e del funzionamento del sistema di gestione del Programma, aspetto fondamentale per garantire un’efficace attuazione del PO. Per ricostruire i processi di gestione e attuazione del Programma sono stati analizzati i documenti del sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co) e sono state condotte delle interviste semi-strutturate alla AdG e ai responsabili delle Strutture Provinciali Competenti (SPC).

2. L'evoluzione del contesto provinciale

2.1. Andamento economico

L'andamento del tasso di crescita del PIL nella Provincia Autonoma di Trento (PAT) ha seguito negli ultimi due decenni il trend italiano e del Nord-Est. In particolare, come mostra la Figura 1, il tasso di crescita del prodotto interno lordo della PAT è diminuito del 4,8% tra il 2007 e il 2009 a seguito delle ripercussioni della crisi finanziaria del 2007-2008, una contrazione meno marcata rispetto a quanto registrato in Italia (-6,8%) e nel Nord-Est (-7,8%) nello stesso periodo. Nel complesso, dal 2009 i tassi di crescita sono aumentati fino all'anno 2018, senza però mai tornare ai valori del 2000. Nel 2019 si registra un calo del tasso di crescita del PIL, diffuso a tutti e tre i territori considerati, seguito da una brusca caduta nel 2020, l'anno della pandemia Covid-19. Tra 2019 e 2020, in tutti e tre i territori il tasso di crescita è diminuito di almeno 9 punti: in Italia e nella PAT, il calo è stato pari al -9,3%, anche se la PAT partiva da un tasso di crescita più elevato di quello italiano (1,5% vs. 0,4%); il Nord-est registra poi una perdita ancora più elevata, pari al -9,7%. La pandemia, nel complesso, ha provocato una brusca frenata della crescita economica del Paese e dei suoi territori.

Figura 1. Tasso di crescita PIL*, variazione % rispetto ad anno precedente, in Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento (PAT), 2000-2020



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

*Nota: valori concatenati con anno di riferimento 2015

2.2. Il mercato del lavoro

In questo paragrafo si analizza l'evoluzione del mercato del lavoro sia con riferimento all'andamento degli indicatori relativi alle forze lavoro, all'occupazione e alla disoccupazione per poi analizzare le performance di alcuni gruppi specifici, come quello delle donne e dei giovani.

La partecipazione al mercato del lavoro

Tra il 2014 e il 2019, come mostra la Tabella 2, la Provincia autonoma di Trento stava proseguendo il suo percorso di ripresa dalla grande crisi finanziaria del 2008 e le forze lavoro erano in aumento (+1,3%), anche se a un ritmo più basso rispetto alla media italiana (+1,6%), europea (+2%) e del Nord-est (+2,8%). La crescita della popolazione attiva nella PAT, nel periodo 2014-2019, è stata trainata dalla componente femminile, che

ha visto aumentare le sue fila di 5 mila unità (+4,1%), mentre la componente maschile è diminuita di mille individui (-0,8%).

Nel 2020, primo anno di pandemia, le forze lavoro calano in tutti e quattro i contesti territoriali considerati, con la PAT che registra la flessione più contenuta (-1,1%), seguita dal Nord-est (-1,8%) e dall'Italia (-2,8%). Nel 2021, anno della ripresa (Cfr. Cap. 2.6), la popolazione attiva cala ancora nella PAT (-0,3%), come in Italia (-1,2%) e nel Nord-est (-1,5%), anche se a ritmo meno sostenuto rispetto all'anno precedente. Inoltre, scomponendo la popolazione attiva per genere, emerge che nella PAT le forze lavoro maschili sono lievemente aumentate (+0,4%), mentre quelle femminili sono ulteriormente calate dell'1%. Come vedremo più avanti in questo capitolo, tale dinamica è spiegata dal fatto che, nel 2021, è ripartita la domanda di lavoro soprattutto nei comparti manifatturiero e delle costruzioni, a forte prevalenza maschile.

Nel complesso, il biennio pandemico (2020-2021) ha comportato una riduzione significativa delle forze lavoro in tutti i territori considerati; nel 2021, tuttavia, la dinamica della forza lavoro è quella di un calo più contenuto (nella PAT, nel Nord-est e in Italia), oppure di una modesta risalita (UE). Se si guarda invece alle variazioni tra 2019, ultimo anno prima della pandemia, e il 2021, si nota come nella PAT il calo della forza lavoro sia stato significativamente più contenuto che negli altri tre territori considerati: -1,4% nella Provincia autonoma di Trento, a fronte di un calo del 3,3% nel Nord-est, del 4% in Italia e del 14,2% in Europa. Nel complesso, la flessione della popolazione attiva ha interessato più le donne che gli uomini sia nella PAT che in Italia e nel Nord-est, mentre in Europa il calo ha colpito gli uomini in misura lievemente maggiore (-14,3% i maschi vs. -14,0% le femmine).

Tabella 2. Forze di lavoro 15-74 anni per genere, Italia, Nord-Est e Provincia Autonoma di Trento, (valori assoluti in migliaia e variazione percentuale su vari anni), 2014-2021

	2014	2019	2020	2021	Variazioni 2019/2014		Variazioni 2020/2019		Variazioni 2021/2019		Variazioni 2021/2020	
					v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Italia	25.447	25.862	25.141	24.829	415	1,6	-721	-2,8	-1.032	-4,0	-311	-1,2
Femmine	10.817	11.091	10.702	10.624	274	2,5	-389	-3,5	-467	-4,2	-78	-0,7
Maschi	14.630	14.771	14.439	14.206	141	1,0	-332	-2,2	-565	-3,8	-233	-1,6
Nord-est	5.340	5.490	5.390	5.310	150	2,8	-99	-1,8	-180	-3,3	-80	-1,5
Femmine	2.358	2.464	2.394	2.376	106	4,5	-70	-2,8	-88	-3,6	-18	-0,8
Maschi	2.982	3.026	2.997	2.935	44	1,5	-29	-1,0	-91	-3,0	-62	-2,1
PAT	249	252	249	248	3	1,3	-3	-1,1	-3	-1,4	-1	-0,3
Femmine	110	115	114	113	4	4,1	-1	-0,6	-2	-1,6	-1	-1,0
Maschi	138	137	135	136	-1	-0,8	-2	-1,7	-2	-1,3	1	0,4

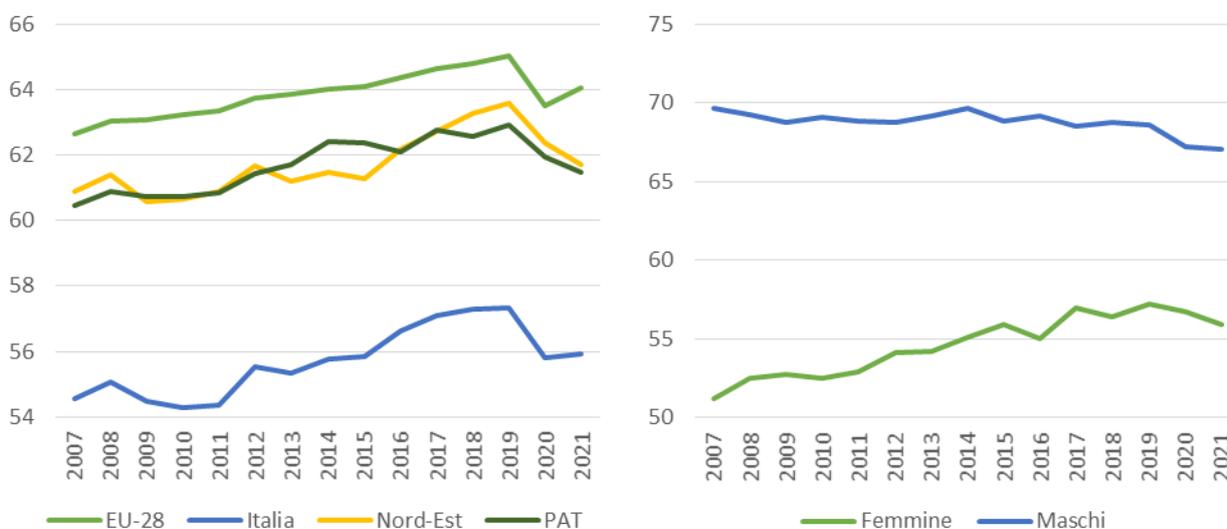
Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

*Nota: i dati a livello europeo per il 2020 e il 2021 si riferiscono a EU-27

In termini di tassi di attività (pop.15-74), la pandemia ha interrotto un trend di crescita che andava avanti, pur con oscillazioni più o meno ampie, in tutti i territori considerati dal 2007 (Figura 2 sx). Nella PAT il calo del tasso di attività è stato pari all'1% nel 2020 (da 62,9% a 61,9%) e allo 0,5% nel 2021, per un calo complessivo pari a -1,4% tra 2019 e 2021, in linea con il trend nazionale (-1,4%) e poco inferiore di quello del Nord-est (-1,9%); in Europa, il calo è stato lievemente più contenuto, pari all'1%.

Considerando i tassi di attività per genere (Figura 2 dx), si nota come la pandemia abbia invertito una dinamica che nella PAT andava avanti da circa un decennio, con il tasso di attività femminile in aumento e quello maschile stazionario; dopo la pandemia, il calo del tasso di attività del 2020 ha interessato entrambi i generi, ma nel 2021 il rallentamento del calo del tasso interessa solo gli uomini, mentre il tasso di attività femminile continua a diminuire a ritmi più sostenuti.

Figura 2. Tassi di attività generali in EU-28, Italia, Nord-Est e PAT (sx) e per genere nella PAT (dx), 2007-2021 (valori percentuali)



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Occupazione

Sul fronte degli occupati, si può notare come la pandemia abbia avuto effetti analoghi nei tre territori considerati (**Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**). Il trend crescente che si era osservato dal 2014 al 2019 s'interrompe bruscamente nel 2020, con il numero di occupati che nella PAT cala del -2,6%, in Italia del -4,2% e nel Nord-est del -3,4%. Nel 2021 si osserva invece una ripresa, con gli occupati che tornano a salire rispetto al valore dell'anno precedente. L'aumento più sostenuto, tra 2020 e 2021, si registra nella PAT, con un +1,3%, mentre in Italia (+0,8%) e nel Nord-est (0,4%) l'incremento è più contenuto. La ripresa del 2021 non ha però ancora riportato l'occupazione ai livelli del 2019, ultimo anno prima della pandemia; nel complesso, tra 2019 e 2021, si è registrato nella PAT un calo occupazionale pari a -1,3%, comunque più contenuto rispetto al calo registrato in Italia (-4,2%) e nel Nord-est (-3,4%)

Tabella 3. Occupati (migliaia) in Italia, Nord-Est e PAT, 2014-2021

	2014	2019	2020	2021	Variazioni 2019/2014		Variazioni 2020/2019		Variazioni 2021/2019		Variazioni 2021/2020	
					v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Italia	22.279	23.360	22.385	22.554	1.081	4,9	-975	-4,2	-806	-3,5	169	0,8
Nord-Est	4.947	5.210	5.034	5.056	263	5,3	-176	-3,4	-154	-3,0	22	0,4
PAT	232	240	234	237	8	3,4	-6	-2,6	-3	-1,3	3	1,3

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

La Tabella 4 mostra l'andamento del numero di occupati per settore e condizione occupazionale nella PAT.

Nel 2019 si registra una variazione percentuale positiva nello stock di occupati rispetto al 2014 nel settore dei Servizi (5%) e soprattutto in quello dell'Agricoltura (11%), mentre è negativa nel settore dell'Industria (-3,3%). Dal 2019 al 2021, proprio nel settore dei Servizi si registra un calo di circa 5 mila lavoratori con una variazione pari a -2,9%; andamento in realtà prevedibile dato che in provincia di Trento le attività legate al commercio, alberghi e ristoranti sono state quelle più colpite dalla crisi economica causata dalla pandemia¹; si nota invece una variazione percentuale positiva nell'Industria (3,4%). Analizzando la distribuzione degli occupati per settori economici nel 2020, anno del Covid, rispetto a quello precedente emerge un forte calo degli occupati nel

¹ Banca d'Italia (2021), *Economie regionali. L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Rapporto annuale 2021*, n. 4, giugno.

settore dell'Agricoltura, con una variazione percentuale negativa pari a -10%, e nei Servizi, seppur più lieve (-2,9%). Nell'anno successivo alla pandemia il numero degli occupati è tornato a crescere, rispetto al 2020, in modo consistente nel settore agricolo (11%) ma anche nell'Industria (3,4%).

Il numero di occupati a tempo pieno (full-time), che era cresciuto di 5 mila unità tra 2014 e 2019, è calato nel 2020, primo anno di pandemia, di 4 mila unità (-2,1%); nel 2021, il numero di occupati a tempo pieno torna ai livelli del 2019, registrando un incremento del 2,2%. La flessione del numero di occupati part-time è invece più netta già nel 2020 (-3,8%) e continua, anche se a ritmi più contenuti, nel 2021 (-2%). Nel complesso, tra 2019 e 2021, il numero di occupati part-time è calato del -5,7%, mentre gli occupati a tempo pieno sono tornati ai livelli pre-pandemici.

I lavoratori dipendenti sono aumentati di 13 mila unità tra il 2014 e il 2019 e per poi diminuire nell'anno successivo colpito dal Covid-19 con una variazione negativa pari a -3,1%. Dal 2019 al 2021 si è verificata una riduzione di 2 mila lavoratori dipendenti a causa dell'effetto della pandemia che ha provocato una contrazione nel numero degli occupati dipendenti a tempo determinato². Nel 2021 l'andamento dell'occupazione nella Provincia di Trento risulta nel complesso più positivo rispetto all'anno precedente, in particolare lo stock di occupati dipendenti è aumentato di 4 mila unità. Considerando i lavoratori autonomi, si osserva una variazione percentuale negativa dal 2014 al 2019 (-10%) raggiungendo un numero di occupati autonomi pari a 45 mila unità che è rimasto invariato fino al 2021.

Tabella 4. Occupati (migliaia) per Settore e Condizione Occupazionale nella PAT, 2014-2021

	2014	2019	2020	2021	Variazioni		Variazioni		Variazioni		Variazioni	
					2019/2014		2020/2019		2021/2019		2021/2020	
					v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Agricoltura	9	10	9	10	1	11,1	-1	-10,0	0	0,0	1	11,1
Industria	61	59	59	61	-2	-3,3	0	0	2	3,4	2	3,4
Servizi	163	171	166	166	8	4,9	-5	-2,9	-5	-2,9	0	0
Full-Time	182	187	183	187	5	2,7	-4	-2,1	0	0,0	4	2,2
Part-Time	50	53	51	50	3	6,0	-2	-3,8	-3	-5,7	-1	-2,0
Lavoratori Dipendenti	182	195	189	193	13	7,1	-6	-3,1	-2	-1,0	4	2,1
Lavoratori Autonomi	50	45	45	45	-5	-10,0	0	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Il tasso di occupazione della popolazione 15-64 anni nella Provincia Autonoma di Trento è nettamente più elevato rispetto a quello italiano nell'arco di tutto il periodo considerato; mediamente il gap tra i due tassi è di circa 9 punti percentuali, la distanza minima si registra nell'anno 2007 (7,7 punti percentuali) e quella massima nel 2014 (10,2 punti percentuali). Al contrario, il tasso di occupazione nella PAT, dal 2007 al 2021, ha un andamento in linea con quello rilevato nel Nord-Est e molto simile a quello europeo soprattutto dal 2015 in poi.

A differenza del tasso di occupazione del Nord-Est e dell'Europa, quello della PAT ha subito variazioni di lieve entità tra il 2007 e il 2016, per poi oscillare maggiormente negli anni successivi; si osserva dunque che il tasso di occupazione nella PAT ha risentito in maniera minore della crisi finanziaria del 2008 rispetto a quello europeo, italiano e del Nord-Est.

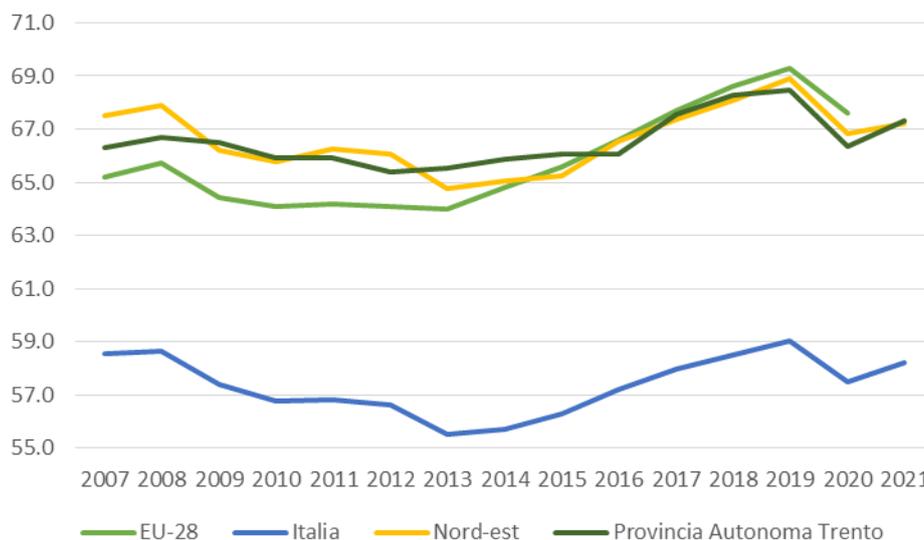
Nella Provincia Autonoma di Trento il valore minimo del tasso è stato toccato nel 2012 ed è pari al 65,4%, mentre nel Nord-Est d'Italia, in Italia e in Europa il tasso più basso si è osservato nel 2013. L'occupazione

² Banca d'Italia (2021), *Economie regionali. L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Rapporto annuale 2021*, n. 4, giugno.

raggiunge il valore massimo nel 2019, anno appena precedente la pandemia, in tutte e quattro le aree territoriali esaminate; in particolare nella PAT il tasso si attesta al 68,5%.

Nel 2020 il tasso di occupazione risente delle conseguenze delle misure anti-Covid: il tasso è diminuito di circa 2 punti percentuali in tutte e quattro le realtà territoriali considerate; tuttavia, si assiste ad una leggera crescita del tasso dal 2020 al 2021.

Figura 3. Tasso di occupazione 15-64 anni, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28³, 2007-2021.



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Disoccupazione

La Tabella 5 mostra i dati dello stock di disoccupati per gli anni 2014, 2019, 2020 e 2021 in Italia, nel Nord-Est d'Italia e nella Provincia Autonoma di Trento. Il numero di disoccupati dal 2014 al 2019 è diminuito nei tre contesti territoriali esaminati: al livello medio italiano si registra una variazione percentuale pari a -21,5% (-696 mila unità), nel Nord-Est e nella Provincia di Bolzano si osserva una variazione più marcata pari a circa -27%. Nell'anno della pandemia il numero di disoccupati continua a diminuire rispetto al 2019 in Italia (-239 mila unità), mentre aumenta nel Nord-Est (+2,3%) e in modo più consistente nella PAT con una variazione positiva del 5,9%. Dal 2019 al 2021 il numero dei disoccupati torna a diminuire, in particolare nel Nord-Est d'Italia e nella PAT si osserva una situazione nel mercato del lavoro leggermente più favorevole rispetto al contesto italiano; nello specifico analizzando la dinamica tra il 2021 e il 2020 si assiste ad un brusco calo nello stock dei disoccupati nella Provincia di Trento con variazione percentuale pari a -11%, anche nel Nord Est diminuiscono i disoccupati (-21 mila unità) mentre al livello nazionale aumentano (+66 mila unità).

Tabella 5. Disoccupati (valori assoluti in migliaia), Italia, Nord-Est e PAT, 2008-2021

	2014	2019	2020	2021	Variazioni 2019/2014		Variazioni 2020/2019		Variazioni 2021/2019		Variazioni 2021/2020	
					v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Italia	3.236	2.540	2.301	2.367	-696	-21,5	-239	-9,4	-173	-6,8	66	2,9
Nord-Est	412	299	306	282	-113	-27,3	7	2,3	-17	-5,8	-24	-7,9
PAT	17	13	13	12	-5	-26,7	1	5,9	-1	-5,8	-1	-11,1

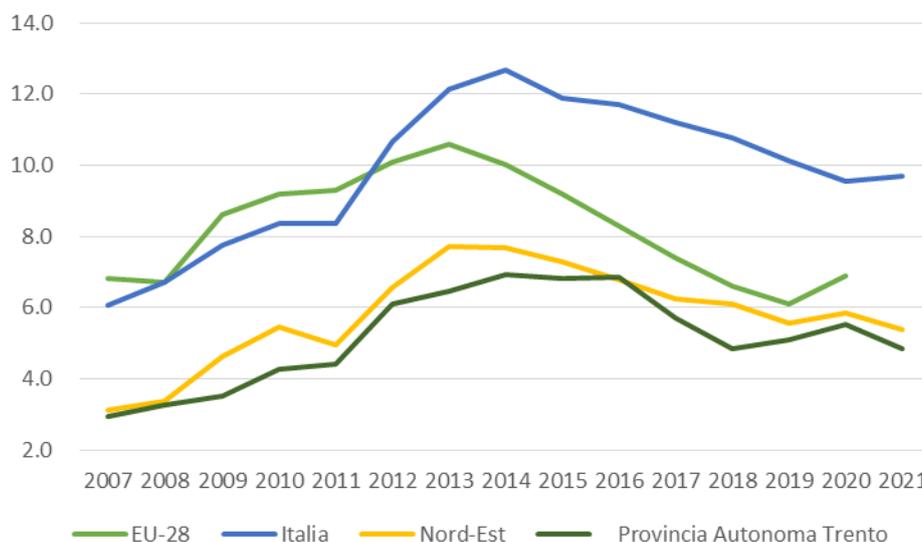
Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

³ I dati Eurostat dal 2007 al 2019 fanno riferimento alla serie storica relativa a EU-28, mentre per i dati disponibili dal 2020 in poi è stato preso in considerazione il dato per EU-27.

Il tasso di disoccupazione nella Provincia autonoma di Trento risulta sempre più basso rispetto a quello italiano, europeo e del Nord-Est d'Italia per tutto il periodo temporale analizzato, dal 2007 al 2021 (Figura 4). Andando più nel dettaglio, i valori della disoccupazione nell'area del Nord-Est sono leggermente più alti di quelli registrati per la PAT, ma quasi assimilabili; mentre il gap più ampio si osserva confrontando i tassi della PAT con quelli europei dal 2007 al 2011 e con i tassi al livello nazionale nel decennio successivo.

Il trend della PAT è in linea con quello riscontrato nelle altre aree territoriali: il tasso è aumentato progressivamente dal 2007 al 2016 passando dal 2,9% al 6,9%, per poi diminuire lentamente; in realtà in UE, in Italia e nel Nord-Est già negli anni 2013-2014 il tasso ha iniziato la sua discesa. Dal 2018 a 2021 il tasso di disoccupazione oscilla, nello specifico quello della PAT aumenta lievemente per poi diminuire nell'ultimo anno; stesso andamento si manifesta nel Nord-Est d'Italia e in Europa, mentre una tendenza inversa si registra al livello nazionale.

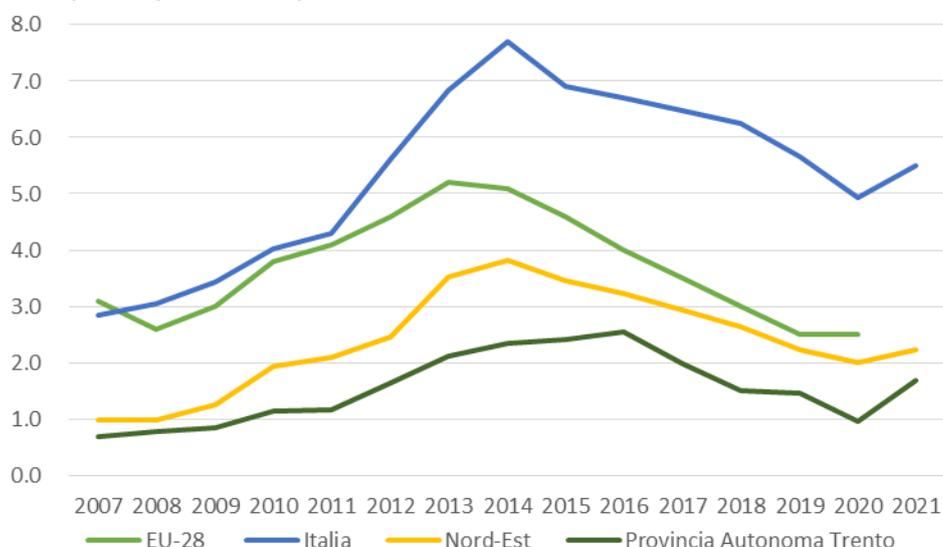
Figura 4. Tasso di disoccupazione 15-64, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021 (Valori percentuali)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

La disoccupazione di lunga durata in Provincia autonoma di Trento è nettamente inferiore alla media italiana ed europea ma anche a quella rilevata nella zona del Nord-Est d'Italia, anche se il gap è in quest'ultimo caso minore (Figura 5). Tuttavia, l'andamento del tasso di disoccupazione di lunga durata è lo stesso nei quattro contesti territoriali esaminati: il tasso è cresciuto leggermente tra il 2007 e il 2011 e in maniera più intensa dal 2011 al 2016, per poi diminuire raggiungendo un minimo nel 2020, non riuscendo comunque ad avvicinarsi al livello del 2017; il trend tende leggermente a crescere dal 2020 al 2021.

Figura 5. Tasso di disoccupazione di lunga durata sul totale delle forze lavoro, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Donne e Giovani

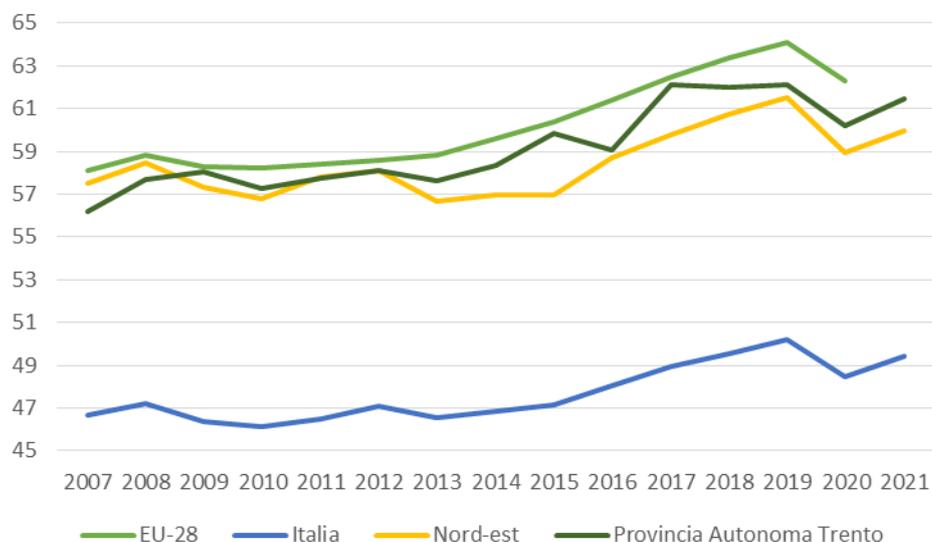
La Figura 6 rappresenta il tasso di occupazione femminile nelle quattro aree geografiche considerate dal 2007 al 2021. Il profilo della curva del tasso di occupazione femminile è lo stesso nei quattro diversi territori; in particolare nella PAT, dal 2007 al 2019, il tasso tende ad aumentare passando dal 56,2% al 62,1%, per poi oscillare negli ultimi due anni attestandosi sempre su valori elevati intorno al 61%. In generale, la pandemia e la crisi economica da essa provocata hanno avuto e avranno conseguenze negative sulle disuguaglianze di genere che caratterizzano il nostro Paese da lungo tempo⁴. In particolare, nella PAT, come negli altri territori considerati, la pandemia ha colpito in maniera particolare i settori in cui sono maggiormente impiegate le donne come le attività ricettive e la ristorazione⁵.

L'occupazione femminile nella Provincia autonoma di Trento è storicamente più alta di quella nazionale presentando mediamente circa 11-12 punti percentuali in più in tutto l'arco temporale esaminato. Il tasso nella PAT assume d'altra parte valori prossimi a quelli riscontrati nell'area del Nord-Est d'Italia e nell'Unione Europea.

⁴ Istat (2021), *Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese*.

⁵ Banca d'Italia (2021), *Economie regionali. L'economia delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Rapporto annuale 2021*, n. 4, giugno.

Figura 6. Tasso di occupazione femminile 15-64, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Lo stock di occupati, che tra il 2014 e il 2019 era cresciuto soprattutto grazie all'aumento dell'occupazione femminile (Tabella 6), diminuisce nel 2020, per le misure emergenziali di contrasto all'emergenza pandemica. Il calo interessa sia uomini che donne in misura simile (-3% gli uomini, -2,8% le donne), anche se lievemente più consistente per gli uomini. Nel 2021, aumenta il numero di occupati di entrambi i sessi, anche se, in percentuale, l'aumento dell'occupazione femminile è lievemente maggiore (1,9% vs. 1,6%). Nel complesso, però, la ripresa occupazionale del 2021 non è ancora stata sufficiente a recuperare i livelli del 2019, rispetto a cui si registra tuttora una perdita di occupati pari all'1,5% per gli uomini e allo 0,9% per le donne.

Tabella 6. Occupati (migliaia) per genere nella PAT, 2008-2021

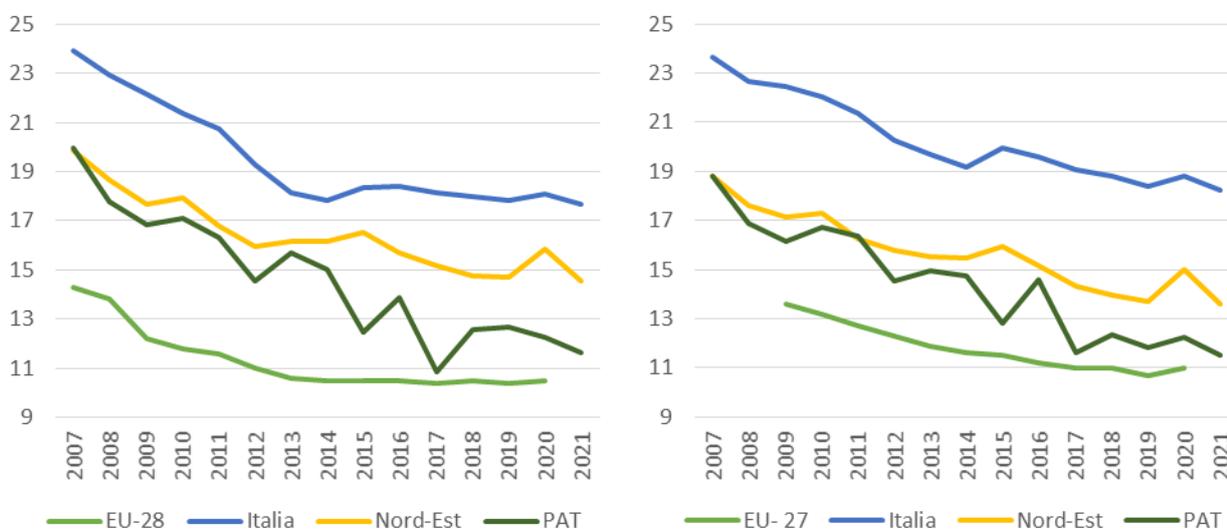
	2014	2019	2020	2021	Variazioni 2019/2014		Variazioni 2020/2019		Variazioni 2021/2019		Variazioni 2021/2020	
					v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Uomini	131	132	128	130	1	0,8	-4	-3,0	-2	-1,5	2	1,6
Donne	101	108	105	107	7	6,9	-3	-2,8	-1	-0,9	2	1,9

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Il diverso andamento degli occupati per sesso viene confermato osservando il differenziale di genere tra i tassi di occupazione. Tra 2007 e 2021, la differenza nei tassi di occupazione si è ridotta di più di 8 punti percentuali a favore delle donne (Figura 7 sx). Durante l'intero arco di tempo analizzato, la differenza tra il tasso di occupazione femminile e il tasso di occupazione maschile nella Provincia autonoma di Trento è inferiore sia a quella rilevata nella zona limitrofa del Nord-Est d'Italia ma soprattutto alla media italiana; in quest'ultimo caso, il gap maggiore si registra nel 2017 con una differenza di 7,3 punti percentuali. Tuttavia, la differenza tra il tasso di occupazione femminile e il tasso di occupazione maschile nella PAT rimane ancora superiore alla differenza che si osserva nella EU-28, in cui il massimo divario si raggiunge nel 2007 con un gap di quasi 6 punti percentuali e la minima distanza nel 2017, anno in cui i valori quasi coincidono.

L'andamento della differenza di genere del tasso di attività (Figura 7, dx) è simile a quello riscontrato nel tasso di occupazione. In particolare, considerando il tasso di attività in Provincia autonoma di Trento, emerge che la differenza tra uomini e donne si riduce negli anni; i valori di tale gap dal 2007 al 2021 sono simili a quelli della zona del Nord-Est d'Italia, mentre sono nettamente più bassi di quelli osservati per l'Italia. A tale proposito, la differenza rispetto al livello nazionale raggiunge il picco del 23,6% nel 2007 ed il minimo nel 2021 scendendo di oltre 5 punti percentuali. Inoltre, è rilevante sottolineare che, dal 2009 al 2020, la differenza tra il tasso di attività maschile e femminile nella PAT è superiore rispetto a quella riscontrata in Europa.

Figura 7. Differenze di genere per tasso di occupazione (sx) e tasso d'attività (dx), valori %, popolazione 15- 64, valori %, 2007-2021

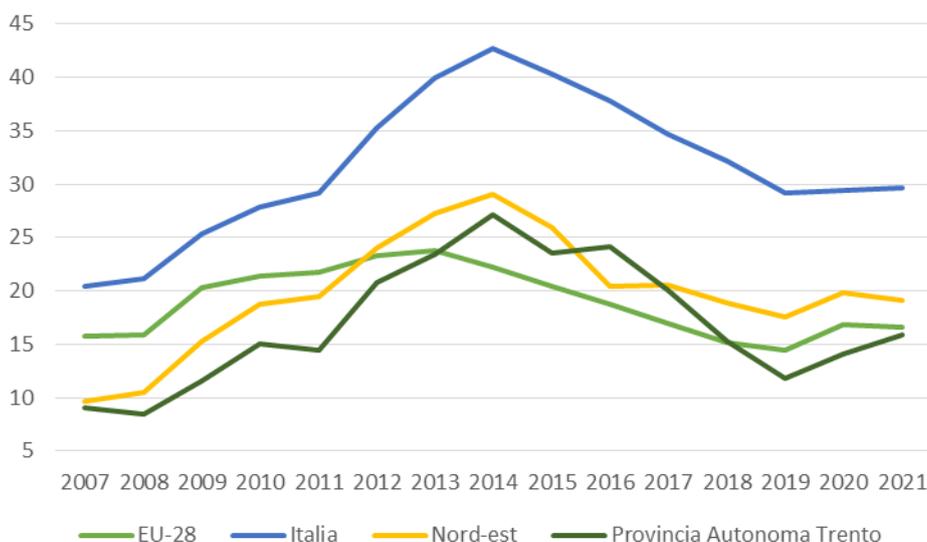


Nota: la figura non riporta i tassi di occupazione ma la differenza di genere all'interno dei tassi di occupazione e di attività. La serie storica dei tassi di attività relativi alla media europea fanno riferimento al dato EU-27 dal 2009 al 2020 poiché l'unico disponibile.

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Il tasso di disoccupazione giovanile rappresentato nella Figura 8, dal 2007 al 2021, segue un andamento a campana in tutti i contesti territoriali esaminati, sebbene meno marcato per l'Europa. Si osserva che il tasso di disoccupazione giovanile italiano è quello che più si discosta dai restanti trend, in particolare presenta mediamente circa 15 punti percentuali in più rispetto alla PAT. Nella Provincia autonoma di Trento il tasso di disoccupazione giovanile è aumentato significativamente dal 2008 (8,4%) al 2014 (29%) superando in quest'ultimo anno quello della media EU-28 (22,2%). Dal 2014 il tasso è diminuito sensibilmente raggiungendo il valore minimo nel 2019 pari all'11,8%, per poi risalire di 4 punti percentuali nel 2021.

Figura 8. Tasso di disoccupazione giovanile 15-24, Italia, Nord-Est, PAT, 2007- 2021



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat e Istat

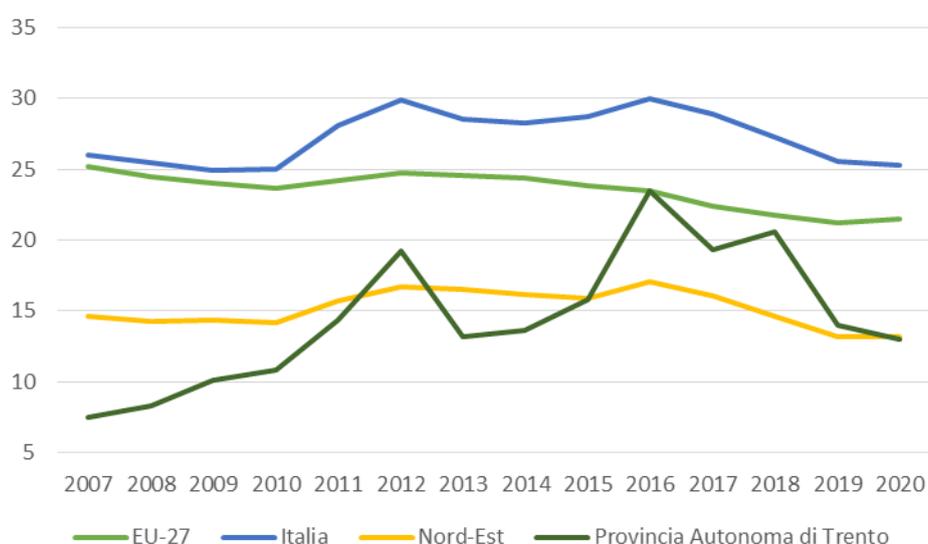
2.3. Povertà ed esclusione sociale

Nella Provincia autonoma di Trento, le conseguenze della crisi economica del 2008 sono molto più visibili nei dati su povertà ed esclusione sociale che su quelli del mercato del lavoro.⁶

Dal 2008, nella PAT, il tasso di popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale aumenta passando in soli 4 anni da un valore del 8,3% ad un valore del 19,2% nel 2012 (Figura 9). Tuttavia, nonostante questa crescita, la PAT presenta tassi di povertà sempre al di sotto di quelli europei e italiani ma anche di quelli dell'area del Nord-Est d'Italia, ad eccezione dell'anno 2012.

Dal 2012 al 2013 il tasso nella PAT ha subito un brusco calo per poi crescere di nuovo raggiungendo il picco nel 2016 a cui corrisponde un 23,6% di popolazione a rischio di esclusione sociale, si tratta del valore percentuale più alto nell'arco del periodo esaminato; negli anni successivi il tasso ha oscillato, diminuendo progressivamente nel tempo, ma attestandosi a valori sempre più elevati rispetto a quelli registrati nella zona del Nord-Est d'Italia. Nel complesso l'andamento del tasso nella PAT mostra un trend crescente, in particolare si evince una tendenza di crescita molto più marcata dal 2007 al 2018 rispetto a quella osservata in Europa, Italia e nel Nord-Est d'Italia. Si nota dal grafico che la popolazione media italiana è soggetta ad un maggiore rischio di povertà ed esclusione sociale con valori del tasso compresi tra il 25% ed il 30% dal 2007 al 2020.

Figura 9. Tasso di Povertà ed Esclusione Sociale, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-27, valori percentuali, 2007-2020



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Proseguendo l'analisi sulle condizioni di povertà, emerge nuovamente che la Provincia Autonoma di Trento si pone in una posizione favorevole rispetto al contesto nazionale nell'ultimo decennio. Per quanto riguarda l'incidenza della povertà relativa familiare (Tabella 7), nella PAT tale incidenza è aumentata dal 2008 al 2009 raggiungendo il suo picco (12,2%), poi è diminuita fino al 2011 toccando il 5,2%, ossia il valore minimo riscontrato nel periodo esaminato. Negli anni successivi fino al 2018 l'incidenza è aumentata gradualmente per poi diminuire negli ultimi due anni, in particolare nel 2020 si attesta al 6%. L'incidenza della povertà relativa familiare italiana si attesta invece su livelli più elevati, tra il 10% ed il 12% dal 2018 al 2020 con un andamento pressoché costante nel tempo. Considerando le altre regioni del Nord-Est d'Italia, si osserva nel complesso che la povertà relativa familiare è più contenuta nel Veneto e in misura ancora più evidente in Emilia-Romagna.

⁶ Cfr. Rapporto di esecuzione 2020 del servizio di valutazione in itinere del POR FSE 2014-2020 della Provincia Autonoma di Trento del POR FSE 2014-2020.

Tabella 7. Incidenza Povertà Relativa Familiare*, 2008-2020

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italia	9,9	9,6	9,6	9,9	10,8	10,4	10,3	10,4	10,6	12,3	11,8	11,4	10,1
Veneto	3,2	3,2	4,2	3,2	4,6	4,4	4,5	4,9	5,5	6,1	7,9	10,3	6,7
Friuli-Venezia Giulia	8,8	9,5	7,5	6,8	8,2	8,1	7,9	8,7	10,4	6,9	7,3	5,3	6,8
Emilia-Romagna	3	3,5	3,9	4,5	4,1	3,8	4,2	4,8	4,5	4,6	5,4	4,2	5,3
PAT	9,1	12,2	7,9	5,2	5,6	6,1	6,5	n.d.	n.d.	7,8	8	6,8	6

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

*Nota: per 100 famiglie con le stesse caratteristiche

La Tabella 8 riporta l'andamento dell'indicatore relativo alla povertà relativa individuale, mettendo a confronto la Provincia autonoma di Trento con le altre regioni del Nord-est e l'Italia.

Nella Provincia Autonoma di Trento l'incidenza della povertà relativa individuale è passata dall' 8,9% nel 2014 al 7,7% nel 2020 con un picco del 12,8% nel 2017. Come si nota nella tabella, nel periodo considerato, l'incidenza della povertà relativa individuale è diminuita solo nella PAT (-1,2%) e in Friuli-Venezia Giulia (-3,4%), mentre in tutti gli altri contesti territoriali è aumentata. La proporzione di individui in condizione di povertà osservata nella PAT è simile a quella riscontrata nell'area del Nord-Est e nel Veneto e, considerando solo gli ultimi tre anni, del Friuli-Venezia Giulia. Come già osservato per la povertà relativa familiare, dal 2014 in poi si conferma un'ampia distanza tra l'incidenza della povertà relativa individuale in Provincia autonoma di Trento e quella della media italiana.

Tabella 8. Incidenza Povertà Relativa Individuale*, 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Italia	12,9	13,7	14	15,6	15	14,7	13,5
Nord-Est	6,9	7,3	7,7	7,4	8,6	8,1	7,9
Veneto	6,4	7,1	7,7	8,2	10,2	11,5	8,2
Friuli-Venezia Giulia	11,1	13,5	13,9	10,9	10,4	7	8,7
Emilia-Romagna	6,7	6,4	6,8	5,6	6,8	5,5	7,9
Provincia Autonoma Trento	8,9	7,1	7,9	12,8	9,6	7,2	7,7

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

*Nota: per 100 individui con le stesse caratteristiche

2.4. Capitale umano e istruzione

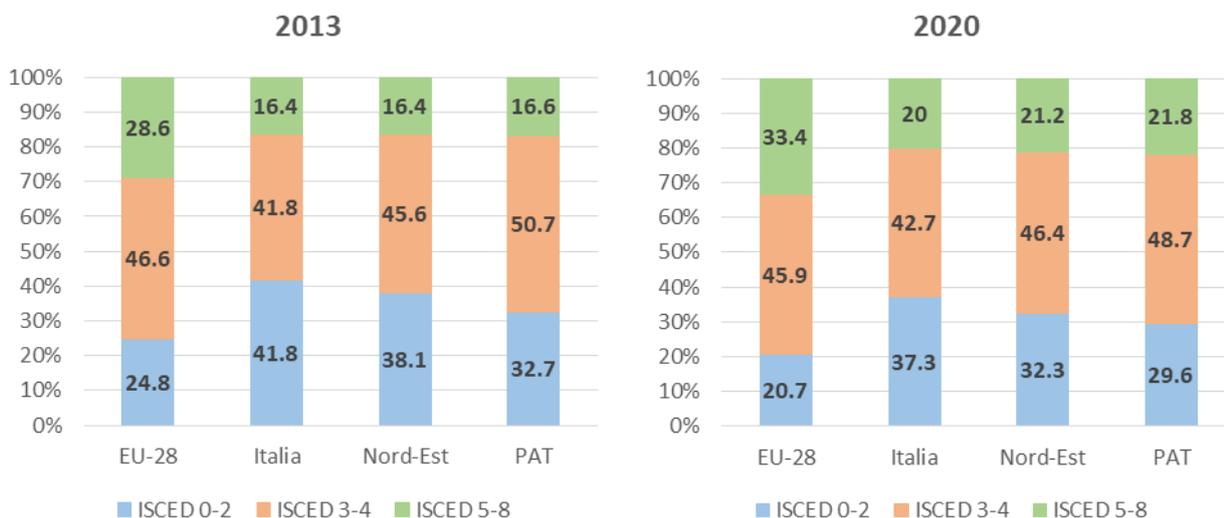
All'inizio della programmazione 2014-2020, la Provincia autonoma di Trento presentava una situazione abbastanza positiva riguardo i dati sul capitale umano e istruzione. Negli ultimi anni la maggior parte di questi dati sono migliorati e solo pochi sono rimasti stabili o peggiorati⁷.

La Figura 10 mostra che nel 2013 in Provincia di Trento, la quota di popolazione con un titolo di istruzione terziaria (ISCED 5-8) era pari al 16,6%, in linea con la media nazionale e del Nord-est, ma ancora distante rispetto al dato europeo (28,6%). Rispetto ai dati di Italia e Nord-est, la PAT mostrava in ogni caso un numero più contenuto di persone con basso livello di istruzione (al massimo la licenza media, ISCED 0-2). Nel 2020 i dati relativi alla scolarizzazione della popolazione sono migliorati in tutti i territori considerati, mantenendo però inalterate le differenze tra ognuno di essi. La PAT presenta sempre il profilo migliore tra i territori italiani, ma rimane distante dai valori europei: la quota di laureati è passata dal 16,6% al 21,8%, aumento simile a quello

⁷ Cfr. Rapporto di esecuzione 2020 del servizio di valutazione in itinere del POR FSE 2014-2020 della Provincia Autonoma di Trento.

registrato in Italia e nel Nord-est, che però continuano a presentare una quota elevata di popolazione con basso livello d'istruzione, per quanto il dato sia migliorato rispetto al 2013. In UE, la quota di popolazione con istruzione terziaria è pari al 33,4%, più del 10% in più rispetto alla PAT, mentre la popolazione con basso livello di istruzione costituisce il 20,7% del totale, a fronte del 29,6% nella PAT e di dati ancora più elevati per Italia (37,3%) e Nord-est (32,3%).

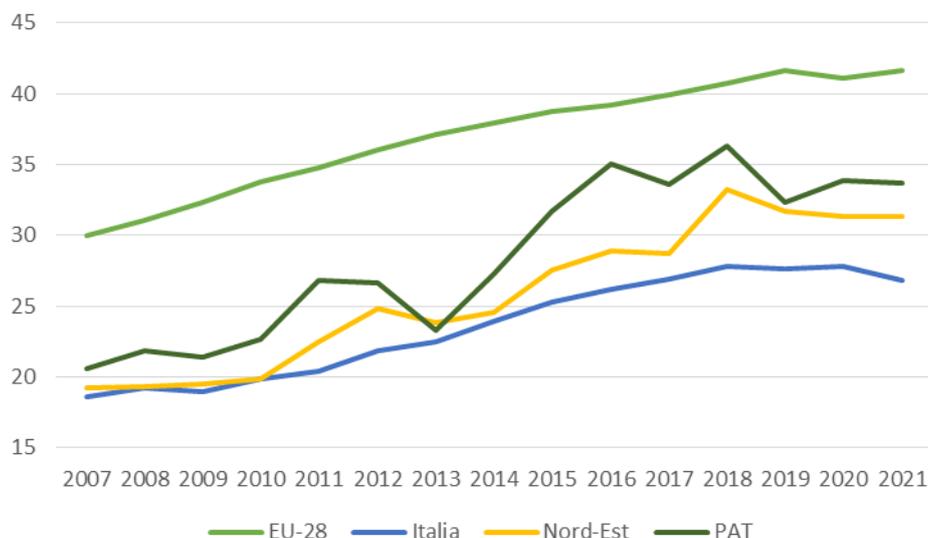
Figura 10. Scolarizzazione della Popolazione 25-64 anni, 2013 e 2020 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Per quanto riguarda il tasso d'istruzione terziaria nella popolazione 30-34 anni, l'andamento nella PAT dal 2007 al 2021 si colloca su valori leggermente superiori a quelli osservati al livello italiano e nel Nord-Est, mentre su valori nettamente inferiori rispetto a quelli europei (Figura 11). Nei quattro contesti territoriali esaminati il tasso è cresciuto notevolmente negli anni; in particolare nella PAT la crescita non è avvenuta in modo lineare: dal 2007 al 2011 il tasso d'istruzione terziaria nella popolazione 30-34 anni è passato dal 20,6% al 26,8%; poi, dopo un punto di minimo raggiunto nel 2013 (23,3%), il tasso ha ripreso ad aumentare, crescendo di circa 12 punti percentuali nel 2016 (35%). E' da sottolineare che proprio dal 2016 al 2018 il tasso d'istruzione terziaria nella PAT si avvicina sempre più a quello europeo, distanziandosi dalla media nazionale e da quello della zona del Nord-Est d'Italia. Dal 2018 il tasso subisce una piccola contrazione (32,3% nel 2019) per poi stabilizzarsi intorno al 34% negli ultimi due anni.

Figura 11. Tasso d'istruzione terziaria nella fascia di popolazione 30-34 anni, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021 (valori percentuali)



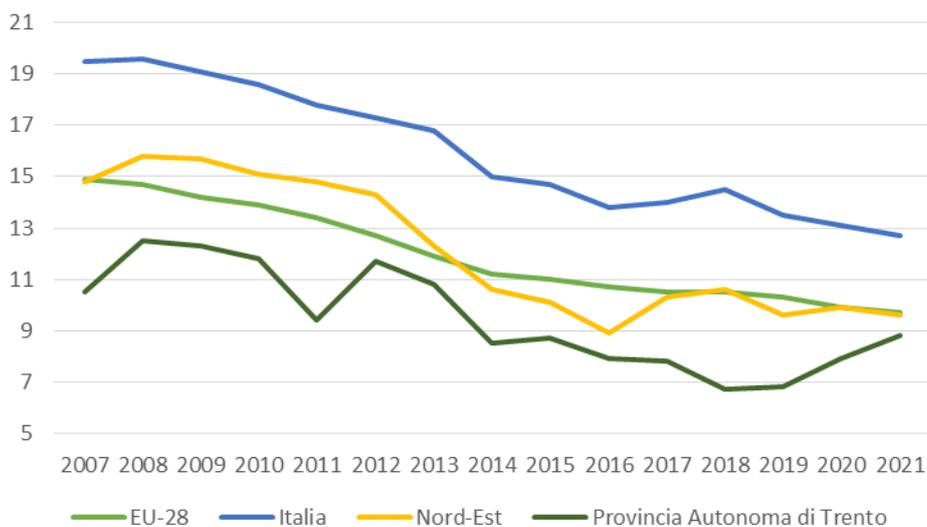
Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Anche l'abbandono precoce del sistema di istruzione e formazione – il fenomeno degli ELET (dall'acronimo *Early Leavers from Education and Training*) – è un indicatore rilevante, in quanto è un problema che spesso si associa a rischi di esclusione dal mercato del lavoro e in cui le condizioni del contesto socioeconomico e familiare di appartenenza influiscono sulla probabilità di trovarsi in questa condizione⁸. A tale proposito, il tasso di abbandono scolastico della popolazione 18-24 anni della Provincia autonoma di Trento ha subito una progressiva diminuzione negli ultimi anni in linea con la tendenza migliorativa registrata sia a livello nazionale che europeo⁹ (Figura 12). In tutto il periodo di tempo considerato, dal 2007 al 2021, la Provincia autonoma di Trento presenta i tassi più bassi rispetto a quelli nazionali, del Nord-Est d'Italia e dei 28 paesi EU. Inoltre, si osserva che il tasso di abbandono scolastico nella PAT subisce un aumento improvviso dal 2011 al 2012 passando dal 9,4% all' 11,7%, al contrario delle altre aree territoriali; dal 2012 al 2018 il tasso si riduce fortemente quasi dimezzandosi per poi crescere nuovamente soprattutto nell'ultimo biennio. Tale criticità, causata dalla pandemia, si riscontra in maniera così evidente solo nella PAT.

⁸ Istat (2021), *Rapporto annuale 2021. La situazione del Paese*.

⁹ Cfr. Rapporto di esecuzione 2020 del servizio di valutazione in itinere del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento.

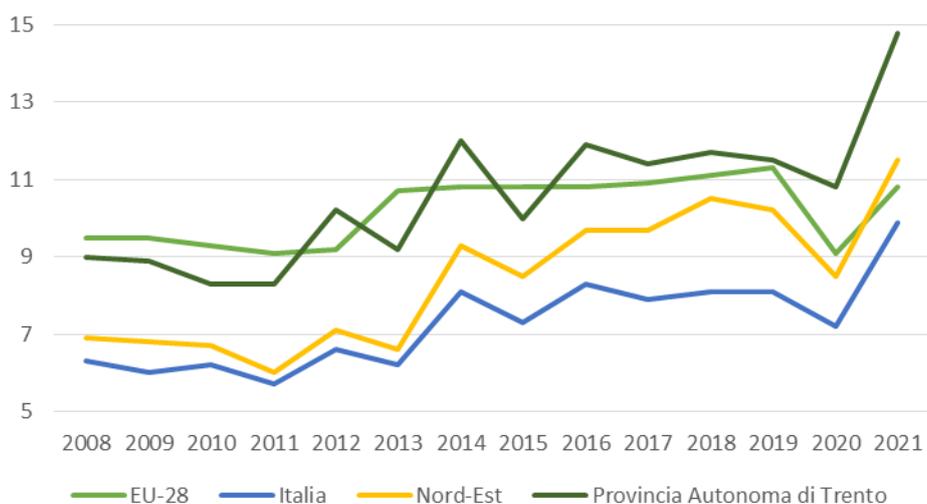
Figura 12. Tasso di abbandono scolastico 18-24 anni, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2007-2021 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

La partecipazione ai programmi di formazione permanente della popolazione 25-64 anni è tradizionalmente più elevata nella Provincia Autonoma di Trento rispetto al tasso riscontrato a livello nazionale e nel Nord-Est d'Italia, mentre è in linea con la media europea (Figura 13). Nel 2008 il tasso di partecipazione alla formazione permanente nella PAT è pari al 9% e dal 2011 al 2016 cresce aumentando di quasi 4 punti percentuali. Dal 2016 si osserva che il tasso nella PAT registra valori sempre più alti di quelli europei rimanendo pressoché costante attorno all'11%. Nel 2020 si verifica una diminuzione della partecipazione ai programmi di formazione permanente in tutti i contesti territoriali, meno brusca nella PAT, seguita da una crescita sostenuta l'anno successivo; in particolare il tasso di partecipazione alla formazione permanente nella Provincia Autonoma di Trento passa da 10,8% nel 2020 al 14,8% nel 2021.

Figura 13. Tasso di Partecipazione alla formazione permanente, 26-64 anni, Italia, Nord-Est, PAT ed EU-28, 2008-2021 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Gli indicatori analizzati mostrano un complessivo miglioramento relativamente alle tematiche riguardanti il capitale umano e all'istruzione rispetto a una condizione di partenza già soddisfacente, sebbene si rilevino alcune leggere criticità riguardo l'andamento delle immatricolazioni all'università e dei test sulle competenze degli studenti.

I dati Istat relativi alle immatricolazioni all'Università sono disponibili fino all'anno 2017¹⁰. Le immatricolazioni all'università nella PAT sono aumentate negli anni raggiungendo il picco nel 2012 (3.137) per poi oscillare leggermente attestandosi nel 2017 a 2.877 immatricolazioni. L'andamento generale nella zona del Nord-Est vede crescere il numero di immatricolazioni dal 2009 (51.612) al 2012 (52.215) per poi diminuire bruscamente toccando il valore minimo nel 2013 (48.595); negli anni successivi si è verificato un incremento del numero di immatricolati senza raggiungere l'ammontare il dato più elevato del 2010. Nel complesso in Italia nel periodo analizzato si è osservata una progressiva riduzione della quota di immatricolati, in particolare dal 2008 al 2017 si sono registrati circa 33.000 casi in meno.

Tabella 9. Immatricolati per la prima volta all'Università (valori assoluti), Italia, Nord-Est e PAT, 2008-2017

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Italia	307.146	294.933	294.724	288.286	278.866	253.825	252.457	255.293	260.761	274.339
Nord-Est	53.532	51.621	55.435	53.790	52.215	48.595	48.678	48.963	51.308	53.544
PAT	2.538	2.555	3.097	3.061	3.137	2.914	2.953	3.033	2.925	2.877

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Istat.

Infine, i risultati dei test INVALSI e OCSE-PISA, che rilevano la qualità delle competenze degli studenti di scuola secondaria, pur rimanendo tra i più alti in Italia, continuano a registrare un lieve ma costante peggioramento fino all'anno 2019¹¹. Inoltre, indipendentemente dal grado d'istruzione, gli studenti nella PAT presentano tradizionalmente ottimi livelli di conoscenza della lingua inglese, superiori a quelli medi nazionali¹².

2.5. Gli indicatori di EU2020 nella Provincia autonoma di Trento

Questo paragrafo illustra la situazione della Provincia autonoma di Trento rispetto agli obiettivi della strategia Europa 2020. Prendendo in considerazione i quattro ambiti della programmazione FSE, la Tabella 10 presenta gli indicatori della strategia Europa 2020, i relativi obiettivi europei e nazionali e l'andamento degli indicatori nel territorio della Provincia autonoma di Trento.

¹⁰ Cfr. Rapporto di esecuzione 2020 del servizio di valutazione in itinere del POR FSE 2014-2020 della Provincia Autonoma di Trento del POR FSE 2014-2020.

¹¹ Cfr. Rapporto di esecuzione 2020 del servizio di valutazione in itinere del POR FSE 2014-2020 della Provincia Autonoma di Trento del POR FSE 2014-2020.

¹² INVALSI, 2021.

Tabella 10. Strategia EU2020: obiettivi e andamento degli indicatori nella PAT, 2013-2018

Tema	Indicatori	Obiettivi Europa 2020	Obiettivo Italia	Andamento Indicatori Provincia autonoma di Trento					
				2014	2017	2018	2019	2020	2021
Occupazione	Tasso Occupazione pop. 20-64 anni	75%	67%	71,1%	73%	73,6%	74%	72,7%	72,5%
Istruzione	Abbandono Scolastico	10%	16%	8,5%	7,8%	6,7%	6,8%	7,9%	8,8%
	Istruzione Terziaria (pop. 30-34 anni con istruzione terziaria)	40%	26%	27,3%	33,6%	36,3%	32,3%	33,9%	36,7%
R&S	Livello di Spesa per R&S in % del PIL	3%	1,5%	1,73%	1,52%	1,54%	1,54%	-	-
Povertà	Popolazione a rischio povertà (indicatore sintetico)	19,5%	22%	13,6%	19,3%	20,6%	14%	13%	-
	Popolazione in condizione di grave deprivazione	20 milioni di persone a rischio povertà in meno rispetto al 2008	2.2 milioni di persone a rischio povertà in meno rispetto al 2008	2,8%	5,9%	1,6%	5%	1,3%	-
	Popolazione a rischio povertà dopo trasferimenti sociali			10%	12,6%	15,3%	8%	11,3%	12%
	Popolazione di età inferiore a 60 anni che vive in famiglie con bassa intensità lavorativa			6,8%	7,1%	7,7%	5,5%	2,6%	6,8%

Fonte: Elaborazioni di Ismeri Europa su dati Eurostat

Nell'ambito dell'*occupazione*, la Strategia Europa 2020 aveva fissato come obiettivo un tasso di occupazione del 75% per la popolazione 20-64 anni; l'obiettivo italiano è stato invece stabilito al 67%. Nel 2014, primo anno di programmazione FSE 2014-2020, il tasso di occupazione (20-64 anni) della Provincia autonoma di Trento era pari al 71,1%, superiore al target nazionale. Durante tutto il periodo della programmazione, il tasso di occupazione 20-64 della PAT rimane sempre superiore al valore obiettivo nazionale, avvicinandosi nel 2019 al valore target europeo (74%, a fronte di un target UE del 75%). Nel 2020-21, il biennio della pandemia, il tasso di occupazione 20-64 della PAT diminuisce, allontanandosi dal valore obiettivo europeo, ma rimanendo ben superiore al valore obiettivo italiano.

Sul fronte dell'*istruzione*, l'analisi di contesto presentata nel paragrafo precedente ha già evidenziato come il tasso di abbandono scolastico nella PAT, dopo essere diminuito costantemente nell'ultimo decennio, è tornato ad aumentare negli anni della pandemia. Durante l'arco di tutta la programmazione, tuttavia, il tasso di abbandono rilevato nella PAT è stato sempre inferiore non solo all'obiettivo italiano, fissato al 16%, ma anche al valore target europeo del 10%. Per quanto riguarda il tasso di istruzione terziaria della popolazione compresa tra i 30 e i 34 anni, la PAT aveva già superato il valore target nazionale nel 2014 (27,3% a fronte di un valore target del 26%), anno d'inizio programmazione. Il tasso è poi cresciuto a ritmo relativamente sostenuto fino al 2018 (36,3%), quando la distanza dal valore obiettivo UE del 40% era inferiore ai 4 punti percentuali, per poi diminuire nel biennio 2019-2020; infine, nel 2021, si è registrato un ulteriore incremento che porta il tasso d'istruzione terziaria della popolazione 30-34 anni della PAT ad avvicinarsi nuovamente al valore target europeo (36,7%).

Per quanto riguarda l'indicatore di spesa in *ricerca e sviluppo* l'agenda di Europa 2020 aveva fissato come obiettivo un livello di spesa in R&S del 3% rispetto al PIL; il target nazionale era invece stato fissato a un livello di spesa in R&S dell'1,5%. Nel 2014, primo anno di programmazione, la spesa in R&S della Provincia autonoma di Trento era pari all'1,73% del PIL provinciale, un livello già superiore al valore target nazionale, ma ancora distante da quello europeo. Negli anni successivi, inoltre, il livello di spesa in R&S diminuisce progressivamente, fino a raggiungere l'1,54% nel 2019 (ultimo anno in cui sono disponibili i dati), un valore ancora superiore al target nazionale, ma che si è ulteriormente allontanato da quello europeo.

Infine, nell'ambito della *povertà e dell'inclusione sociale*, la situazione della PAT sembra essere migliorata nel 2019 e 2020, dopo che si era rilevato un peggioramento degli indicatori relativi nel biennio precedente. Tra il 2017 e il 2018, la quota di persone a rischio povertà ed esclusione sociale era aumentata, superando l'obiettivo target europeo (19,5%) e avvicinandosi a quello italiano del 22%. Nel 2019 e 2020 si è invece tornati ai valori del 2014 (tra il 13% e il 14%), nettamente inferiori ai valori target sia nazionali che europei. I dati arrivano però al 2020; se si guardano i due sotto indicatori per cui sono disponibili i dati al 2021, emerge un deterioramento della situazione in concomitanza con il biennio pandemico, con l'aumento significativo delle persone che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa e un aumento più lieve delle persone a rischio povertà.

2.6. Riflessioni sul contesto socioeconomico tra fine dell'emergenza pandemica e crisi energetica

Come evidenzia il Rapporto Annuale Istat 2022 sulla Situazione del Paese, l'economia globale, dopo essere cresciuta del 5,8% nel 2021¹³, recuperando così del tutto le perdite dell'anno precedente, è ora nuovamente esposta a uno scenario di forte incertezza che ne ha rallentato la dinamica espansiva. I primi ostacoli alla crescita sono emersi a inizio 2021 nella forma di difficoltà nell'approvvigionamento di semilavorati per l'industria, rallentamenti nella catena globale dei trasporti e incremento dell'inflazione; nell'ultima parte dell'anno, la situazione geopolitica internazionale ha introdotto nuovi elementi destabilizzanti. La guerra in Ucraina ha infatti comportato ulteriori aumenti dei prezzi delle materie prime energetiche e alimentari. Inoltre, per contrastare l'inflazione, sono state annunciate o introdotte politiche monetarie restrittive¹⁴ che hanno avuto l'effetto di inibire ulteriormente le prospettive di crescita a breve e medio termine: per il 2022 e 2023, la Commissione Europea prevede tassi di crescita del 3,2% e 2,5% rispettivamente, in netta diminuzione rispetto all'anno scorso. Anche il commercio globale, che nel 2021 era ripartito fino a superare i livelli pre-pandemia, ha subito a inizio 2022 una nuova battuta d'arresto.

In questo contesto, la situazione dell'economia italiana tende a riflettere le più ampie dinamiche globali. Nel 2021, anno della ripresa, l'Italia è tra i paesi che sono cresciuti di più nell'area Euro (incremento del PIL pari a +6,6%) e, nonostante i rallentamenti di fine 2021, nel primo trimestre 2022 l'economia italiana ha recuperato il livello dell'ultimo trimestre 2019, l'ultimo precedente la pandemia. Oltre all'Italia solo la Francia, tra i maggiori paesi dell'area Euro, ha già recuperato le perdite del biennio pandemico, mentre Germania e Spagna sono ancora sotto i livelli pre-pandemici.

La crescita economica italiana del 2021 ha interessato tutti i settori, trainata in particolare dai consumi delle famiglie e dagli investimenti fissi lordi, entrambi favoriti dal carattere espansivo delle politiche economiche. L'incremento del PIL è tuttavia rallentato nell'ultimo trimestre del 2021, per poi quasi arrestarsi nei primi tre mesi del 2022 – andamento comune a quello delle maggiori economie dell'area Euro. La crescita molto contenuta di inizio 2022 è dovuta principalmente agli investimenti fissi lordi (+0,8%), mentre sono calati i consumi delle famiglie (-0,5%) e la domanda estera (-0,3%). Le stime della Commissione prevedono per l'Italia una crescita del 2,6% per il 2022 e dell'1,9% nel 2023, ben inferiore al 4,1% per il 2022 e al 2,4% per il 2023 previste da Svimez¹⁵ a fine novembre 2021.

Se si considerano i singoli settori, la produzione industriale ha superato, nel 2021, i livelli di fine 2019, ma nei primi tre mesi del 2022 si è registrato un nuovo calo (-0,7%), causato dall'incremento dei prezzi delle materie prime e dal perdurare dei problemi di approvvigionamento. La contrazione ha interessato in particolare la produzione di beni energetici (-2,1%) e intermedi (-1,3%), meno i beni strumentali (-0,3%), laddove la produzione di beni di consumo è aumentata dello 0,8%. La produzione industriale è però risalita a partire da aprile, segnando un incremento dell'1,6% esteso a tutti i comparti del settore tranne quello dei beni strumentali.

¹³ Stime della Commissione Europea del maggio 2022, riportate dal Rapporto Annuale Istat 2022 sulla situazione del Paese.

¹⁴ Nel marzo 2022 la FED ha alzato i tassi d'interesse per la prima volta dal 2018. Il rialzo è stato dell'1,5%.

¹⁵ Bianchi L., (2021), *Le Previsioni Svimez 2021-2024: dalla caduta del 2020 alla ripresa e il contributo del PNRR* – Intervento del Direttore dello Svimez in occasione della Presentazione del Rapporto Svimez 2021 sull'economia e la società del Mezzogiorno, 30.11.2021, https://www.astridonline.it/static/upload/pres/presentazione_rapporto_30_11_21.pdf

Nel complesso, il volume della produzione industriale italiana era, nell'aprile 2022, superiore del 4,8% rispetto al livello di febbraio 2019, mentre le altre grandi economie – Francia e Germania – dell'area Euro erano ancora sotto i livelli pre-pandemici, esclusa la Spagna che aveva registrato un incremento dello 0,8% sul febbraio 2019. Il settore più dinamico è stato tuttavia quello delle costruzioni. Grazie agli incentivi fiscali, è stato l'unico a registrare un incremento costante, oltre che consistente, che non si è arrestato neanche nel primo trimestre 2022, con un valore aggiunto cresciuto del 27% sul 2019.

Il terziario, che più degli altri settori ha risentito delle misure di contenimento dell'emergenza pandemica, aveva compensato nel 2021 le perdite dell'anno precedente e, nel primo trimestre 2022, ha registrato un ulteriore aumento del proprio fatturato (+9% rispetto a fine 2019). I comparti del terziario hanno tuttavia avuto un andamento molto variabile, con commercio, servizi di comunicazione e informazione, e logistica protagonisti di un recupero significativo mentre i servizi di alloggio e ristorazione, come quelli di supporto alle imprese, ovvero le attività più colpite dalle misure di contrasto alla pandemia, non sono ancora tornati ai livelli pre-pandemici.

La ripresa del 2021 ha riguardato anche il mercato del lavoro: l'incremento occupazionale, pur inferiore a quello di altri paesi europei, ha portato a recuperare quasi del tutto i livelli precedenti la pandemia. L'occupazione è tornata a crescere a un ritmo sostenuto nel febbraio 2021, per poi rallentare nella seconda parte dell'anno e accelerare nuovamente nel primo trimestre 2022 (+0,5% di occupati rispetto alla media del trimestre precedente). A marzo 2022, per la prima volta dallo scoppio della pandemia, il numero di occupati ha superato i 23 milioni. I dati provvisori di marzo e aprile segnalano tuttavia una contrazione del numero degli occupati (-58 mila, pari a -0,3%), mentre il tasso di occupazione rimane stabile al 59,8%.

L'aumento occupazionale è stato trainato quasi del tutto dalla componente maschile, che a maggio 2022 è cresciuta di 145 mila unità (+1,1%) rispetto a dicembre 2021, mentre l'occupazione femminile si è invece lievemente ridotta (-33 mila unità, -0,3%). Questo perché buona parte della crescita occupazionale è stata trainata dai settori dell'industria in senso stretto e delle costruzioni, che impiegano prevalentemente forza lavoro maschile. Il tasso di occupazione femminile, in ogni caso, ha superato a fine 2021 il 50% per la prima volta dall'inizio della pandemia (a maggio 2022 era pari al 50,7%). Considerando le diverse fasce d'età, chi ha più beneficiato della ripresa dell'occupazione sono stati i giovani tra i 15 e i 34 anni, che già nella seconda metà del 2021 avevano recuperato i livelli pre-crisi; nei primi 5 mesi del 2022, il numero di occupati in questa fascia d'età è incrementato di 70 mila unità (+1,4%), portando il tasso di occupazione 15-34 anni al 43,4%, livello raggiunto l'ultima volta nel febbraio 2012.

Inoltre, il recupero occupazionale del 2021 ha avuto l'effetto di arrestare l'incremento dell'inattività (associata alla contemporanea diminuzione della disoccupazione), che era cresciuta significativamente durante la pandemia a causa dell'effetto di scoraggiamento provocato dalle misure emergenziali. L'allentamento delle misure restrittive ha comportato quindi una ripresa del tasso di attività della popolazione in età da lavoro (15-64), dipesa quasi del tutto dall'aumento degli occupati; l'incremento delle persone in cerca di lavoro è stato invece marginale. Da marzo 2022, il numero di attivi è tornato ai livelli pre-pandemia (66,5%).

Le dinamiche descritte finora hanno interessato anche la Provincia autonoma di Trento, con caratteristiche legate però alle specificità del territorio. Secondo il Rapporto annuale¹⁶ sulle economie regionali della Banca d'Italia, nel 2021, il PIL della PAT è cresciuto del 6,9%, livello tuttavia non ancora sufficiente a raggiungere i livelli del 2019 – il PIL del 2021 è di circa 3 punti percentuali inferiore a quello del 2019, soprattutto a causa della debole ripresa del turismo, che ancora non ha recuperato i livelli pre-pandemici.

Nel biennio 2020-2021 il calo di pernottamenti è stato infatti particolarmente marcato nelle stagioni invernali – la stagione 2019-2020 si è conclusa con un mese di anticipo e la stagione 2020-2021 non è mai partita – e gli arrivi nella stagione estiva non sono stati sufficienti a compensare tale flessione. Nel complesso, rispetto alla media 2017-2019, le presenze turistiche del 2021 sono state inferiori del 34,1%.

Escluso il turismo, la ripresa del 2021 ha riguardato tutti i settori economici della Provincia. Le costruzioni, come nel resto del Paese, hanno del tutto recuperato le perdite del 2019 grazie agli incentivi del Governo e

¹⁶ Banca d'Italia (2022), *Economie regionali: l'economia delle Province autonome di Trento e Bolzano – Rapporto annuale*, n. 4, giugno 2022, Roma: Banca d'Italia.

all'aumento delle compravendite. Anche il settore industriale è tornato ai livelli di attività del periodo pre-pandemico, anche se i rincari dell'energia hanno comportato una revisione al ribasso delle prospettive di crescita per l'anno in corso. Le perdite del settore turistico, invece, hanno condizionato la ripresa del terziario, la cui espansione è stata più contenuta.

Inoltre, la situazione attuale, caratterizzata da aumento dei prezzi dell'energia, difficoltà di approvvigionamento di input produttivi e incertezza legata al conflitto in Ucraina, ha portato a un ridimensionamento delle previsioni di crescita dell'economia trentina per il 2022 (+3%, quasi 2 punti percentuali in meno rispetto a previsioni di fine 2021). La configurazione economica della Provincia, tuttavia, presenta meno legami con le aree in guerra rispetto ad altre zone d'Italia, è caratterizzata da una limitata incidenza delle produzioni ad alta intensità energetica e da condizioni finanziarie di famiglie e imprese più equilibrate; questi fattori rendono la PAT meno esposta di altre aree del Paese alla crisi attuale. In particolare, nel 2021 il peso delle esportazioni verso Russia, Ucraina e Bielorussia sul totale delle esportazioni era pari a 1,7% nella PAT, a fronte del 2% a livello nazionale. Il comparto dei macchinari è quello più esposto, con esportazioni verso le aree interessate dal conflitto che non superano in ogni caso il 5% del totale. Anche nel comparto turistico, il peso dei flussi provenienti da Russia e Ucraina non superava, nel 2019, l'1,3% del totale.

Esiste d'altra parte una maggiore esposizione della Provincia sul fronte delle importazioni, in particolare quelle energetiche. Il rincaro dell'energia e degli altri input produttivi importati ha fatto lievitare i costi di produzione delle imprese di circa il 4% (a fronte del 4,6% in Italia) rispetto all'anno precedente. Nel manifatturiero, l'aumento dei costi è stato pari al 7%, anche in questo caso inferiore rispetto alla media nazionale; più contenuto è stato invece l'impatto sul settore dei servizi, che ha interessato in particolare i trasporti e i servizi di alloggio e ristorazione. A questo si è aggiunto il problema dell'approvvigionamento che, oltre ad aver influito sull'attività produttiva, ha provocato un ulteriore aumento dei costi, che ha a sua volta comportato una riduzione dei margini di profitto.

3. Le politiche del PO e la risposta all'emergenza pandemica

3.1. Le politiche del PO¹⁷

La strategia del PO si caratterizza per essere focalizzata su gruppi circoscritti della popolazione e per l'ingente investimento previsto nel budget, tramite l'Asse 3, per il capitale umano. Come mostra la tabella successiva, in coerenza con questa impostazione, la Provincia autonoma di Trento intende promuovere attraverso il PO delle politiche ben delineate e per lo più trasversali agli assi del Programma, aventi le seguenti caratteristiche:

- Sviluppare un **approccio preventivo e personalizzato alle politiche attive del lavoro** sulla scorta del modello introdotto con la Garanzia Giovani, tramite principalmente l'Asse 1 ma anche l'Asse 2 (Priorità d'investimento 8i e 9i);
- Sostenere una ampia **politica di conciliazione tra i tempi di vita e i tempi di lavoro** rivolta principalmente alle donne con gli Assi 1 e 2 (Priorità d'investimento 8iv e 9iv);
- Promuovere l'**inclusione attiva dei soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate**, con particolare riferimento ai disabili e agli immigrati, principalmente tramite l'Asse 2 (PI 9i) ma in parte anche con l'Asse 1;
- Prevenire la **dispersione scolastica e sviluppare i percorsi d'istruzione e formazione** per qualificare ulteriormente il sistema educativo provinciale che, come visto, offre già livelli di performance ai vertici delle graduatorie internazionali, tramite la PI 10i dell'Asse 3;
- Diffondere la **formazione permanente** con particolare riferimento ad alcune conoscenze e competenze chiave.

¹⁷ Questa sezione riprende il Cap. 3.1 del Rapporto di esecuzione 2020.

Tabella 11. Piano finanziario e politiche del PO dopo la riprogrammazione Covid (2020)

Asse	Risorse		Politiche	Target principali
1 – Occupazione	40.343.154	31,9%	<ul style="list-style-type: none"> - Politiche attive del lavoro - Voucher/Carte ILA imprenditorialità giovani - Buoni di servizio per la conciliazione tra lavoro e vita privata - Formazione nell’ambito dell’apprendistato professionalizzante - Servizi per mobilità, orientamento e formazione - Integrazione al reddito ex-imprenditori* 	<ul style="list-style-type: none"> - Donne occupate - Disoccupati, in particolare giovani e anziani che hanno perso il lavoro - Apprendisti
2 – Inclusione sociale	41.831.706	33,1%	<ul style="list-style-type: none"> - Buoni di servizio per famiglie a basso reddito - Interventi per il rafforzamento dell’economia sociale e l’innovazione sociale - Potenziamento servizi e formazione per disabili e svantaggiati - Copertura spese straordinarie APSS* - CIG in deroga* - Integrazione al reddito per lavoratori sospesi* - Buoni di servizio Covid* 	<ul style="list-style-type: none"> - Donne e famiglie a basso reddito - Soggetti svantaggiati - Soggetti che desiderano lavorare in ambito economia sociale - Dipendenti in CIG - Dipendenti APSS
3 – Istruzione e formazione	38.555.000	30,5%	<ul style="list-style-type: none"> - Piano Trentino Trilingue studenti, docenti e adulti - Interventi di sostegno per bisogni educativi speciali - Certificazione delle competenze - Strumentazione per DAD* 	<ul style="list-style-type: none"> - Studenti - Occupati - Disoccupati
4 – Capacità istituzionale e amministrativa	650.000	0,5%	<ul style="list-style-type: none"> - Interventi per il miglioramento delle prestazioni della Pubblica Amministrazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Personale della PAT e stakeholders
5 – Assistenza tecnica	5.057.494	4%		
Totale	126.437.354	100%		

Fonte: PO FSE della Provincia autonoma di Trento versione aggiornata 2021

Note: *intervento anti-Covid introdotto dopo riprogrammazione 2020.

Per quanto riguarda l’Asse 1, le politiche sono dirette principalmente alle donne occupate e ai disoccupati giovani e di età avanzata, compresi i disoccupati di lungo periodo. La scelta di concentrare la strategia su un numero limitato di target ha permesso di dedicare a questo Asse – prima della riprogrammazione Covid del 2020 – una quota del Programma, pari al 36%, molto inferiore alla media degli altri PO FSE delle Regioni più sviluppate che, come mostra la Figura 14, è pari al 46%. L’incidenza finanziaria dell’Asse 1 era ancora più bassa nella prima versione del Programma approvata a dicembre 2014 (34%) ed è stata elevata al 36% nella riprogrammazione avvenuta nel 2018. Dopo la riprogrammazione Covid del 2020, le risorse dedicate all’Asse 1 sono state ridotte al 31,9% - i dettagli della riprogrammazione Covid saranno argomento dei prossimi paragrafi di questo capitolo.

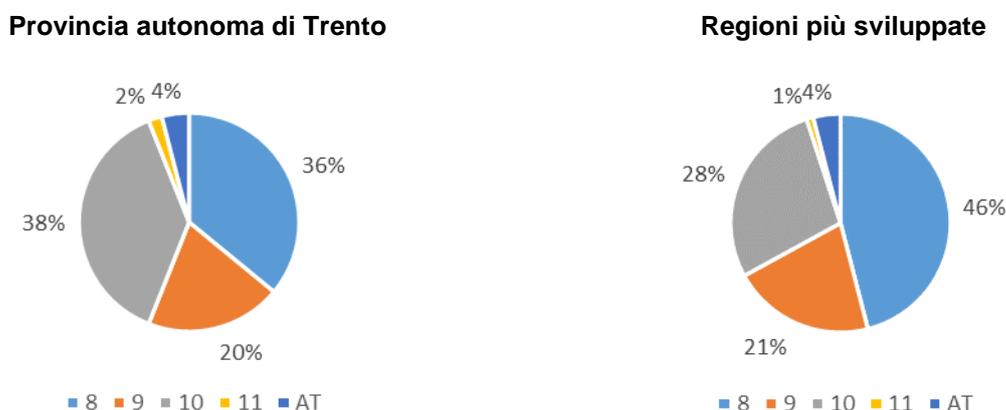
L’Asse 2 Inclusione sociale, prima della riprogrammazione Covid del 2020, presentava invece la quota minima del 20% stabilita dai regolamenti e si focalizzava sul miglioramento dell’occupabilità delle persone disabili e dei soggetti svantaggiati, sull’accesso ai servizi per le famiglie a basso reddito e sul rafforzamento dell’economia e la promozione dell’innovazione sociale. La riprogrammazione Covid del 2020 ha incrementato le risorse dell’Asse 2, portandole al 33,1% del totale, poiché si è deciso di finanziare tramite quest’Asse buona parte delle misure introdotte per contrastare l’emergenza pandemica.

L’Asse 1 e l’Asse 2 contribuiscono alla politica di conciliazione tramite il finanziamento dei Buoni di servizio per l’accesso ai servizi di cura e custodia per minori, con particolare riferimento alla fascia tra 0 e 3 anni. L’utilizzo congiunto dei due Assi per finanziare i Buoni di servizio ha lo scopo di modulare le soglie di accesso e l’intensità dell’aiuto al fine di raggiungere anche i nuclei maggiormente disagiati economicamente o a rischio

di esclusione sociale. L'accesso al voucher dell'Asse 2 era inizialmente subordinato alla presenza di determinati requisiti di reddito ($ICEF \leq 0,2$). Dopo la riprogrammazione del 2020, i Buoni di servizio sono stati rimodulati per fronteggiare l'emergenza Covid e sono stati spostati sull'Asse 2, con un'unica soglia di reddito equivalente a quella che in precedenza era la fascia massima ($ICEF \leq 0,4$).

Prima della riprogrammazione Covid, l'Asse 3 presentava un'incidenza finanziaria (38%) superiore alla media dei PO FSE dello stesso obiettivo territoriale (28%), pur essendo l'Asse 3, come l'Asse 1, focalizzato su un insieme ristretto di tematiche che, escluso il già menzionato contrasto alla dispersione scolastica, sono collegate alla strategia provinciale sul trilinguismo, che ha lo scopo, per ragioni legate alla specificità del contesto trentino, di promuovere la contemporanea diffusione della conoscenza dell'italiano, dell'inglese e del tedesco. Tra le politiche di supporto al trilinguismo (implementate nell'ambito del Piano Trentino Trilingue), si segnalano: interventi focalizzati sulle competenze linguistiche e sulle competenze legate alle Tecnologie dell'Informazione e Comunicazione (TIC), i tirocini formativi, collegati anche all'apprendimento delle lingue, e i voucher per gli studenti al fine di sviluppare percorsi innovativi nell'ambito dell'istruzione; interventi di accostamento alla lingua tedesca e inglese nei nidi e scuole d'infanzia, interventi volti al miglioramento delle competenze linguistiche degli studenti del sistema scolastico e formativo trentino (voucher per percorsi all'estero e programmi di mobilità), interventi volti al miglioramento delle competenze degli insegnanti del sistema educativo trentino (catalogo formazione linguistica, programmi di mobilità all'estero, ecc.) e interventi per rafforzare le competenze metodologiche e l'innovazione del sistema educativo trentino. Nel 2014 la dotazione dell'Asse era del 40%, ma è stata successivamente ridotta per aumentare le risorse a favore dell'Asse 1. Nel 2020, dopo la riprogrammazione Covid, le risorse dell'Asse 3 sono state ulteriormente ridotte, portandole al 30,5%.

Figura 14. Risorse dei PO FSE 2014-2020 per Obiettivo Tematico prima della riprogrammazione Covid del 2020 (PO FSE versione 2.0, in vigore tra 2018 e 2020)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Open Coesione

Dal punto di vista dell'approccio, le politiche del PO FSE affrontano i temi dell'occupazione, dell'inclusione sociale e del capitale umano in modo integrato. Emblematico è, in primo luogo, il caso delle già citate politiche di conciliazione che sono mirate sia a favorire la conciliazione tra lavoro e esigenze di cura parentale a favore principalmente delle madri lavoratrici sia a rafforzare il posizionamento nel mercato del lavoro delle donne con redditi bassi, ma anche quello della complementarità tra le politiche per la scuola e le politiche per la formazione permanente. Quest'ultime, infatti, si rivolgono in modo particolare al personale docente e, pertanto, perseguono anche la finalità di migliorare i percorsi di istruzione e formazione agendo sulla qualità della docenza e sull'innovazione delle metodologie didattiche.

Per quanto riguarda le politiche attive del lavoro, il principale strumento utilizzato è la formazione di competenze chiave, organizzata in modo da garantire un flusso costante di offerta standard di corsi da modulare in funzione delle esigenze del mercato del lavoro, e collegata ai servizi per l'impiego e al *profiling* delle persone in cerca di lavoro. Questo approccio prefigura un modello di policy simile a quello introdotto con

la Garanzia Giovani, il cui scopo è quello di offrire un supporto continuativo nel tempo grazie alla frequenza reiterata di corsi di formazione tra loro collegati e complementari.

Un ulteriore livello di integrazione tra politiche è evidente ancora nei Buoni di servizio. Oltre a promuovere la conciliazione vita-lavoro a favore della qualità dell'occupazione femminile, questo strumento sostiene sia l'accesso ai servizi della prima infanzia, promuovendo la scolarizzazione dei bambini sin dai primi anni d'età, sia la qualificazione dell'offerta educativa di cura e custodia infantile, mediante l'accreditamento dei soggetti erogatori dei servizi acquistabili con il buono. Tuttavia, il ruolo del buono non si esaurisce qui, in quanto esso rappresenta anche un'azione preventiva rispetto al fallimento scolastico precoce e all'esclusione sociale dei bambini, come spiegato sotto.

I Buoni di servizio sottendono una logica d'intervento ispirata alla teoria dell'investimento sociale (*social investment*). Questa teoria, attingendo a studi pedagogici¹⁸, evidenzia come l'apprendimento in età pre-scolare sia di fondamentale importanza per i bambini e può incidere in maniera sostanziale sulle future *performances* individuali sia a scuola che nel mercato del lavoro. Le politiche orientate a quest'approccio sono focalizzate più sul "preparare" (*preparing*) che sul "riparare" (*repairing*) i deficit individuali, andando a bloccare il sorgere di eventuali situazioni individuali di svantaggio lavorativo o occupazionale (Morel et. al. 2011¹⁹). In questo senso, investire in politiche che favoriscono l'accesso ai servizi socio-educativi può rivelarsi particolarmente efficiente per quei bambini che nascono in contesti familiari svantaggiati con lo scopo di disinnescare quello che in letteratura è definito "ciclo di svantaggio". Nell'ultimo decennio anche la Commissione Europea ha riconosciuto l'importanza di investire in servizi socio-educativi di qualità che siano accessibili per i gruppi svantaggiati.²⁰ Questi servizi, però, non sono gratuiti e prevedono il cofinanziamento degli utenti tramite il pagamento di una retta. Studi recenti hanno dimostrato che l'alto costo della retta, più che gli aspetti socio-culturali o la quantità di servizi disponibili, inibisce l'accesso ai servizi socio-educativi proprio ai bambini provenienti da famiglie con bassi redditi (Abrassart and Bonoli 2015²¹; Pavolini and Van Lancker 2018²²), i quali, per il sommarsi di più fattori disabilitanti, richiedono un maggiore e più intenso supporto. Questo implica che, secondo l'approccio *social investment*, i servizi per la prima infanzia per dispiegare i loro benefici debbano coniugare alta qualità e costi accessibili. La strategia del PO va proprio in questa direzione, prevedendo Buoni di servizio specifici per famiglie con redditi bassi all'interno delle politiche di inclusione dell'Asse 2.

In conclusione, la strategia del PO presentava delle specificità coerenti con le caratteristiche del contesto socioeconomico al momento della preparazione del Programma. A fronte delle risorse disponibili per la programmazione 2014-2020 per la Provincia autonoma di Trento, si è scelto di puntare sulla concentrazione delle risorse su alcuni temi e popolazioni chiave, allo scopo di assicurare una maggiore potenzialità d'impatto al Programma. Questa strategia è stata adeguata nel tempo rivedendo la ripartizione delle risorse per meglio rispondere all'andamento del mercato del lavoro, ma non è cambiata nella sua cifra essenziale fino all'insorgere della pandemia Covid-19 nel 2020. Il blocco di molte attività economiche e produttive e le limitazioni al movimento delle persone, introdotti per contrastare l'emergenza pandemica, hanno quindi reso urgente una riprogrammazione del PO orientata a tutelare alcune categorie e attività particolarmente colpite dagli effetti della pandemia.

¹⁸ Laseman P., (2009), *The Impact of High Quality Education and Care in the Development of Young Children. A Review of the Literature*. in EACEA, *Early Childhood Education and Care: Tackling Social and Culture Inequalities* Brussels

¹⁹ Morel, Nathalie, Palier, B., & Joakim, P., (2011), *Towards a Social Investment Welfare State?* Bristol: Bristol University Press.

²⁰ European Commission, (2013), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion*, COM(2013) 83 final. Brussels, 20th February.

²¹ Abrassart, A., and Bonoli, G., (2015), *Availability, cost or culture? Obstacles to childcare services for low-income families*. *Journal of Social Policy*, 44 (4), 787-806.

²² Pavolini, E., & Van Lancker, W., (2018), *The Matthew Effect in Childcare Use: a Matter of Policies or Preferences?*, *Journal of European Public Policy*, 878-893.

3.2. Gli effetti del Covid-19 sul contesto socioeconomico trentino²³

Le misure emergenziali – restrizioni alla libertà di movimento e blocco di molte attività economiche e produttive – introdotte nel 2020 per contrastare la pandemia da Covid-19 hanno provocato nella PAT, come nella maggior parte dei paesi, un rallentamento dell'economia repentino e di ampia portata, che ha interessato tutti i settori economici provinciali.

Il tasso di crescita del PIL provinciale, come osservato nel primo capitolo (Figura 1), è calato nel 2020 del 9,3% rispetto all'anno precedente, una contrazione in linea con la media italiana (-9,3%) e lievemente inferiore di quella registrata nel Nord-est (-9,7%), in ogni caso molto maggiore di quella registrata tra il 2007 e il 2009, gli anni della grande crisi finanziaria. Considerando il valore aggiunto dei diversi settori dell'economia provinciale, il calo più marcato ha interessato il settore industriale (-11,2%), seguito dal settore terziario (-9,9%), dove però le perdite sono state più consistenti in valori assoluti (-1,3 miliardi di euro, mentre il calo dell'industria è stato di 500 milioni circa). Nel complesso, il valore aggiunto dell'economia trentina si è ridotto del 9,7%, quasi 1,8 miliardi di euro.

Si è ridotto anche il volume delle esportazioni trentine verso l'estero, passate da una crescita del 2% nel 2019 a una flessione del -13,7% nel 2020, per una variazione annuale del -15,7% - un calo lievemente più consistente di quelli registrati nel resto d'Italia e nel Nord-est.

Sul fronte del mercato del lavoro, la situazione trentina appare migliore rispetto alla media italiana e del Nord-est (Tabella 12), sebbene si sia registrato comunque un calo di occupati dell'1,6% (nel Nord-est, il calo è stato pari all'1,95%, in Italia al 2,05%) nel 2020. Se si guardano anche le variazioni degli anni passati, si nota che il numero degli occupati in Trentino è sempre cresciuto, anche nel periodo tra il 2008 e il 2014, subito successivo alla grande crisi finanziaria, mentre nello stesso periodo, gli occupati sono diminuiti sia in Italia che nel Nord-est.

Tabella 12. Occupati (migliaia) totali, PAT, Nord-est e Italia – valori assoluti e variazioni percentuali

	2008	2014	2019	2020	Variazioni 2014/2008		Variazioni 2019/2008		Variazioni 2019/2014		Variazioni 2020/2019	
					v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
PAT	226	232	240	236	6	2,6	14	6,2	8	3,4	-4	-1,6
Nord-Est	5.068	4.947	5.210	5.108	-121	-2,4	142	2,8	263	5,3	-102	-1,95
Italia	23.090	22.279	23.360	22.904	-811	-3,5	270	1,2	1081	4,8	-456	-2,05

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Considerando invece le variazioni trimestrali dello stock di occupati (Tabella 13), emerge come le flessioni più consistenti si siano registrate in concomitanza con i periodi di fermo delle attività. Già nel primo trimestre 2020 si registra una prima flessione, anche se il primo *lockdown* era stato introdotto in marzo; il numero di occupati continua a calare nel secondo trimestre dell'anno, con le restrizioni che vengono mantenute fino a inizio maggio; nel terzo trimestre, quando vengono rimosse le misure emergenziali, il numero di occupati torna a crescere, per poi calare nuovamente negli ultimi tre mesi dell'anno, quando è stato introdotto il secondo *lockdown*. Rispetto a Italia e Nord-est, la flessione occupazionale del primo trimestre 2020 è maggiore nella PAT; nel secondo trimestre, il calo di occupati nella PAT è invece il minore tra i tre territori considerati, seguito poi, nel terzo trimestre 2020, da un recupero consistente, decisamente maggiore di quello registrato negli altri due territori; nell'ultimo trimestre dell'anno, probabilmente anche per l'entità dell'incremento nel trimestre precedente, la flessione dello stock di occupati che si registra nella PAT è invece più significativa che negli altri due territori. Considerando infine la variazione dello stock di occupati tra il 4° semestre 2020 e il 4° semestre 2019 (non riportata in Tabella 13), la contrazione maggiore si è registrata nel Nord-est (-2,8%), mentre nella PAT il calo è stato più contenuto (-1,7%), anche rispetto alla media italiana (-1,8%).

²³ Il presente paragrafo e i successivi paragrafi 3.3 e 3.4 riprendono il Cap. 2 del Rapporto tematico *Linea 6 – Riprogrammazione Covid*.

Tabella 13. Occupati (migliaia) totali, PAT, Nord-est e Italia – dati trimestrali 2020 – valori assoluti e variazioni percentuali

	IV - 2019	I - 2020	II - 2020	III - 2020	IV - 2020	Var. I 2020/IV 2019	Var. II 2020/I 2020 (%)	Var. III 2020/II 2020 (%)	Var. IV 2020/III 2020
PAT	240	236	233	241	236	-1,6	-1,3	3,4	-2,07
Nord-Est	5.210	5.188	5.090	5.089	5.065	-0,4	-1,9	-0,02	-0,5
Italia	23.383	23.070	22.713	22.863	22.969	-1,3	-1,5	0,7	0,5

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Considerando gli effetti occupazionali delle misure di emergenza sui singoli settori, quello più colpito è stato il settore dei servizi e, anche in questo caso, l'andamento occupazionale ha seguito le fasi di apertura e chiusura delle attività economiche dettate dall'andamento della pandemia. Il calo di occupati nel terziario è andato di pari passo con la flessione delle assunzioni nel settore, che anche in questo caso ha seguito l'andamento dei vari periodi di apertura e blocco delle attività. Nel 2020 si è registrato nel settore dei servizi un calo delle assunzioni pari al -25,7%, che ha colpito in modo particolare i comparti dei pubblici esercizi (-40,1% rispetto al 2019) e del commercio (-24,9%). Ha risentito meno delle flessioni occupazionali il settore industriale, per quanto il calo di assunzioni nel settore sia stato comunque significativo (-17,1% rispetto al 2019), e particolarmente sentito nel comparto manifatturiero (-19,6%). Tuttavia, il settore ha beneficiato delle tutele emergenziali offerte ai lavoratori, in particolare il blocco dei licenziamenti, che ha scongiurato un calo del numero degli occupati; anzi, nell'ultimo trimestre 2020, gli occupati nell'industria erano aumentati del 5,4% rispetto al quarto trimestre 2019.

In generale, i più colpiti dagli effetti della pandemia sono stati i lavoratori dipendenti (-2% di occupati nel IV trimestre 2020 rispetto a IV trimestre 2019), mentre i lavoratori autonomi sono aumentati nel corso del 2020, per diminuire solo nell'ultimo quadrimestre dell'anno, in cui però si sono attestati su valori identici a quelli dell'ultimo trimestre 2019.

Figura 15. Tasso di attività (sx) e tasso di disoccupazione 15-64 (dx), PAT, Nord-est, Italia – dati trimestrali (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Istat (dx) e Ispat (sx)

Una peculiarità della PAT ha riguardato l'aumento del tasso di disoccupazione nei primi due trimestri del 2020, verificatosi contemporaneamente al calo del tasso di attività. In Italia e nel Nord-est, invece, il tasso di disoccupazione, al calare del tasso di attività, è diminuito a sua volta.

Le misure di contenimento hanno quindi avuto ripercussioni dirette sulle politiche del mercato del lavoro. L'inattività dei lavoratori nelle attività produttive fermate dalle misure di contenimento ha richiesto l'adozione di politiche passive che tutelassero i lavoratori con misure di sostegno al reddito come la cassa integrazione.

Inoltre, l'effetto congiunto del ricorso massiccio a modalità di lavoro *smart* e del blocco delle attività scolastiche, ricreative e dei servizi di cura aumenta fortemente le esigenze di conciliazione delle famiglie, non solo, quindi, per chi è costretto a recarsi sul posto di lavoro anche durante l'emergenza pandemica, ma anche per quei lavoratori a cui è consentito svolgere la propria mansione da remoto (*smart working*). Secondo un sondaggio condotto da Del Boca et. al. nel 2020²⁴ sul lavoro femminile in Italia durante il Covid-19, la maggioranza delle lavoratrici madri con figli tra 0 e 5 anni ha giudicato problematica la conciliazione vita lavoro durante il *lockdown*. Tale problematica aumenta se l'altro partner si trova a lavorare in servizi essenziali e svolge la propria mansione fuori casa (Del Boca et. al. 2020).

In conclusione, le conseguenze dell'emergenza Covid-19 sul mercato del lavoro hanno esacerbato la condizione lavorativa di alcune categorie (donne, giovani, lavoratori a tempo determinato, lavoratori part-time, stranieri) che già soffrivano di una condizione di fragilità all'interno del mercato del lavoro. Dal punto di vista delle politiche del lavoro, l'adozione di iniziative specifiche, principalmente afferenti alle politiche passive e alla conciliazione, si è resa necessaria e urgente per contrastare le conseguenze sociali e occupazionali della pandemia.

3.3. La riprogrammazione del PO FSE

Tra marzo e aprile 2020, per fronteggiare l'emergenza pandemica, la Commissione Europea ha varato due pacchetti di misure volti a garantire maggiore flessibilità circa l'attuazione dei programmi finanziati con i fondi SIE: il '*Coronavirus Response Investment Initiative*²⁵ (CRII)' e il '*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*²⁶ (CRII+).' Apportando alcune modifiche al Reg. UE 1303/2013, che disciplina il funzionamento dei Fondi Strutturali e d'Investimento europei (fondi SIE), questi due strumenti hanno consentito una rapida mobilitazione dei fondi di coesione per rispondere alla crisi. CRII e CRII+ non hanno infatti garantito nuove risorse finanziarie alla programmazione 2014-2020, ma hanno autorizzato un utilizzo più flessibile delle risorse esistenti non ancora spese, per poterle riallocare dove più urgente.

Il CRII+, in particolare, ha concesso agli Stati Membri di richiedere, per il periodo contabile 2020-2021, l'applicazione di un tasso di cofinanziamento del 100%, introducendo altresì la possibilità di trasferire risorse tra i diversi fondi (FESR, FSE e Fondo di coesione) e tra diverse categorie di regioni. Gli Stati Membri sono inoltre stati esentati dai requisiti di concentrazione tematica che normalmente caratterizzano i programmi SIE, e sono state semplificate alcune procedure²⁷, al fine di agevolare una rapida mobilitazione delle risorse.

Se i regolamenti europei hanno principalmente agevolato la riprogrammazione degli interventi e la riallocazione delle risorse connesse alla politica di coesione, nell'ottica di fornire un sostegno mirato e tempestivo ai settori e alle categorie di lavoratori più colpiti dall'epidemia, le norme nazionali emergenziali hanno predisposto una serie di misure a tutela del sistema economico nel suo complesso, che sono consistite in concreti aiuti economici ed esenzioni fiscali rivolti a diverse categorie di lavoratori e alle imprese, nonché in disposizioni volte a garantire lo svolgimento di alcune attività ritenute fondamentali. Tra queste, è importante segnalare l'azione di rafforzamento del sistema sanitario nazionale²⁸, da realizzarsi tramite l'assunzione di personale straordinario aggiuntivo e le agevolazioni per l'acquisto della strumentazione necessaria ad assistere i malati di Covid-19, e il rafforzamento delle misure di tutela dei lavoratori, che comprende anche modifiche delle procedure e delle condizionalità necessarie a richiedere la Cassa Integrazione Guadagni²⁹ (CIG).

²⁴ Del Boca D., Oggero N., Profeta P. e Rossi M.C., (2020), *Women's Work, Housework and Childcare, before and during COVID-19*, Institute of Labour Economics (IZA), Discussion Paper Series, IZA DP No. 13409

²⁵ Regolamento UE 2020/460

²⁶ Regolamento UE 2020/558

²⁷ Ad esempio, è stato rimosso il requisito di modificare gli accordi di partenariato prima di introdurre variazioni ai programmi. Per una trattazione dettagliata dei contenuti di CRII e CRII+, Cfr. Rapporto tematico *Linea 6 – Riprogrammazione Covid*.

²⁸ DL n. 18/2020 (Decreto 'Cura Italia').

²⁹ DL n. 18/2020 (Decreto 'Cura Italia') e ss.mm.

Su questo contesto normativo di fondo si è innestata la riprogrammazione del PO FSE della PAT, avvenuta nel corso del 2020 e approvata definitivamente nel gennaio 2021. Dopo il varo delle prime misure di risposta immediata, il processo di riprogrammazione avviato nel 2020 ha tenuto conto sia delle nuove azioni in cui sono state fatte rientrare quelle prime misure, sia di altre azioni nuove selezionate dalla PAT nell'ambito del Quadro di riferimento per gli interventi FSE da attuare in risposta al Covid-19, definito a livello nazionale da Anpal.

A seguito di questo processo la dotazione finanziaria del PO (versione 3.0 approvata a gennaio 2021, Tabella 14) è aumentata del 14,96%. La dotazione dell'Asse 1 Occupazione è stata aumentata leggermente, da 39,6 a 40,3 Meuro (+1,84%), il valore dell'Asse 2 Inclusione è quasi raddoppiato passando da 21 a 41 Meuro (+90%), mentre l'Asse 3 Istruzione e formazione è stato ridotto dell'8% e l'Asse 4 Capacità amministrativa è stato de-finanziato da più di 2 Meuro a 650.000.

Il PO vigente ha una dotazione finanziaria di 126,4 Meuro, 121,4 se si esclude il 4% riservato all'assistenza tecnica. Le risorse impegnate per l'emergenza Covid, 27,5 Meuro (Tabella 14), sono superiori all'incremento complessivo del programma (16,4 Meuro, escluso Asse 5), ed equivalgono al 21,8% del PO e, nel caso dell'Asse 2, al 63% della dotazione complessiva dell'Asse.

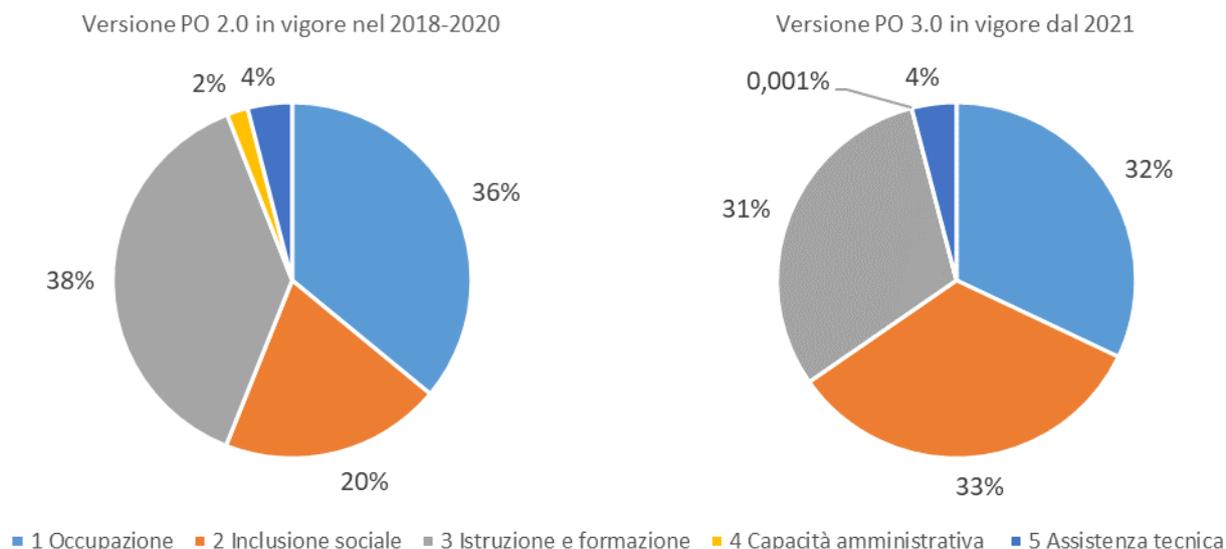
Tabella 14. Variazione finanziaria degli Assi del PO e incidenza degli impegni per le misure anti-Covid (versione PO 3.0 approvata a gennaio 2021)

Asse	Programmato PO ver. 2.0	Programmato PO 3.0 ver.	Differenza PO 3.0-PO 2.0	Impegnato misure anti-Covid	Impegni misure anti-Covid su programmato PO 3.0
1 Occupazione	39.613.154	40.343.154	1,84%	203.970	0,5%
2 Inclusione sociale	21.995.996	41.831.706	90,18%	26.413.061	63,1%
3 Istruzione e formazione	41.882.014	38.555.000	-7,94%	908.744	2,4%
4 Capacità amministrativa	2.089.620	650.000	-68,90%	0	0,0%
5 Assistenza tecnica	4.399.200	5.057.494	14,96%	nd	nd
PO	109.979.984	126.437.354	14,96%		
PO escluso Asse 5	105.580.784	121.379.860	13,01%	27.525.775	21,8%

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su dati Commissione Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>) e dati monitoraggio PAT

Questi cambiamenti hanno portato a un mutamento della fisionomia del PO (Figura 16). L'Asse 2, che nelle precedenti versioni del Programma si attestava sul valore minimo stabilito dai regolamenti (20%), è ora pari a un terzo del budget complessivo. Di conseguenza l'Asse 3 è stato ridotto dal 38 al 31% mentre l'Asse 1 dal 36 al 32%.

Figura 16. Peso finanziario degli Assi nel PO pre-Covid (ver. 2.0) e nel PO post Covid (ver. 3.0)



Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su dati Commissione Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>)

Il PO include ora 6 nuove “azioni Covid” (Tabella 15), una nell’Asse 1, quattro nell’Asse 2 e una nell’Asse 3. I pagamenti equivalgono al 71% degli impegni, e hanno raggiunto il 100% o quasi nel caso delle misure di integrazione al reddito dei lavoratori sospesi, integrazione salariale temporanea del personale sanitario e per l’acquisto dei dispositivi digitali per la DAD. La cassa integrazione in deroga è la misura finanziariamente meno avanzata in quanto l’accordo per la rendicontazione delle spese gestite da INPS è stato formalizzato ad ottobre 2021, sebbene le spese, come previsto per accedere al cofinanziamento straordinario al 100%, sono state sostenute entro il termine del 30 giugno 2021.

Tabella 15. Impegni e pagamenti delle nuove misure anti-Covid del PO alla data del 31.12.2021

Asse	Azione	Beneficiari PA	Misura	Impegnato (a)	Pagato (b)	b/a
1	8.5.C1	Agenzia del Lavoro	Sostegno al reddito ex imprenditori e lavoratori autonomi	203.970	153.990	75%
2	9.3.C1	AdG	Buoni di servizio COVID	3.540.968	2.539.282	72%
2	9.3.C1	AdG	Buoni di servizio COVID 2021	4.832.428	0	0%
2	9.3.C2	Agenzia del Lavoro	Integrazione al reddito lavoratori sospesi	10.271.832	10.267.683	100%
2	9.3.C3	AdG	Cassa integrazione in deroga	4.457.370	2.455.365	55%
2	9.3.C4	APSS	Supporto al personale sanitario	3.310.464	3.310.460	100%
3	10.2.C1	Servizio Istruzione e formazione	Acquisto dispositivi digitali per le scuole	908.744	892.356	98%
PO				27.525.775	19.619.135	71%

Fonte: dati monitoraggio PAT

3.4. Misure emergenziali anti-Covid finanziate a valere sul PO FSE

Con riferimento alle iniziative emergenziali adottate dalla Commissione (CRII e CRII+) e dallo Stato (Decreti “Cura Italia” e “Riparti Italia”), la PAT ha usufruito della possibilità di introdurre dal 1° febbraio 2020, pur in assenza dell’avvio di un iter di riprogrammazione, iniziative immediate volte a sostenere il sistema sanitario e i lavoratori colpiti dalla crisi.

La prima iniziativa in ordine di tempo del PO FSE (aprile 2020) è stata quella per l’acquisto di dotazioni digitali individuali da destinare agli studenti per il potenziamento della didattica a distanza. La PAT, dove l’istruzione è competenza provinciale, veniva infatti esclusa dal decreto del Ministero dell’Istruzione n.187 del 26 marzo 2020 con cui sono state ripartite le risorse nazionali per il potenziamento della DAD. Con deliberazione della

Giunta provinciale sono stati stanziati 940 mila euro dell'Asse 3 Istruzione e formazione e definiti i parametri per il riparto delle risorse tra gli istituti scolastici provinciali. Dopo poco meno di due mesi è avvenuta con determina dirigenziale l'emanazione del bando rivolto a 41 istituti scolastici e formativi del secondo ciclo.

Il 25 giugno 2020, sulla scorta delle leggi provinciali 2/2020 e 3/2020 che introducevano interventi per i lavoratori a integrazione di quelli statali, viene pubblicato l'avviso rivolto agli imprenditori e ai lavoratori autonomi costretti a cessare la propria attività a causa delle restrizioni per il contenimento della pandemia. Vengono riconosciuti 30 euro per ogni giorno di non occupazione fino a un massimo di 120 giorni, pari a un massimale d'indennizzo di 3.600 euro. Come requisiti per accedere alla misura è necessario aver sottoscritto la Dichiarazione di immediata disponibilità (DID) dopo la promulgazione del cd. *lockdown* ma non oltre marzo 2021, nonché il patto individuale per la partecipazione a percorsi di politica attiva. Come unico criterio soggettivo di selezione è stabilita la soglia massima ICEF di 60 mila euro. Tale intervento, va detto, non appare del tutto motivato dalle esigenze del contesto socioeconomico provinciale. Come illustrato in precedenza, infatti, lo stock di lavoratori autonomi non è diminuito nel corso del 2020; inoltre, erano già previste una serie di misure a sostegno dei lavoratori autonomi, sia a livello nazionale – il reddito di ultima istanza, introdotto dal decreto 'Cura Italia' e aggiornato dai decreti successivi, e le varie indennità corrisposte dall'INPS – che a livello provinciale – i contributi a fondo perduto messi a disposizione degli imprenditori. La misura ha infatti avuto uno scarso tiraggio e le risorse stanziare, pari inizialmente a 7 Meuro, sono state decrementate una prima volta a fine novembre 2020 di 2,5 Meuro, e di ulteriori 3 Meuro a maggio 2021. Parallelamente il termine per le domande è stato posticipato a marzo 2021, poi a maggio e infine a dicembre dello stesso anno.

Per quanto riguarda i lavoratori dipendenti, in virtù dei Decreti d'urgenza del governo la PAT ha concordato con l'INPS e le parti sociali e datoriali l'erogazione della cassa integrazione guadagni in deroga (CIGD) a valere sul Fondo solidarietà Trentino per i lavoratori non rientranti nella normativa ordinaria in materia e interessati dalla riduzione dell'orario di lavoro a causa del Covid. A seguito delle disposizioni europee e nazionali (quadro di riferimento Anpal³⁰) sulla rendicontazione del 100% delle spese per l'emergenza Covid sostenute nell'anno contabile luglio 2020-giugno 2021, è stata stipulata con Inps la convenzione dell'8 ottobre 2021 per rendicontare a valere sul FSE le spese già sostenute con il Fondo solidarietà, pari a circa 4,6 Meuro. Ma in parallelo a questa misura, già a partire dall'agosto 2020 la PAT aveva stanziato 6,8 Meuro del FSE per finanziare un'indennità integrativa di 1,5 e 1 euro per ogni ora di cassa integrazione³¹ con causale Covid, rispettivamente per la prima e la seconda fascia di reddito definita da Inps (soglia 2.158,48 euro lordi). Per accedere al beneficio il lavoratore doveva cumulare semestralmente un monte ore di cassa di almeno 300 ore, al raggiungimento del quale concorrevano anche le ore autorizzate con altra causale. Inizialmente le domande dovevano essere presentate distintamente per il primo e il secondo semestre del 2020. A partire da dicembre 2020 è stata introdotta la duplice possibilità di richiedere il sostegno per il secondo semestre senza una soglia di ore di cassa predefinita purché fossero state raggiunte le 300 ore nel semestre precedente, oppure di richiedere un sostegno annuale considerando complessivamente l'intero anno per il raggiungimento del monte di 300 ore. Lo stanziamento iniziale di 6,8 Meuro è stato incremento di altri 3,5 Meuro a dicembre 2020, raggiungendo così i 10,3 Meuro.

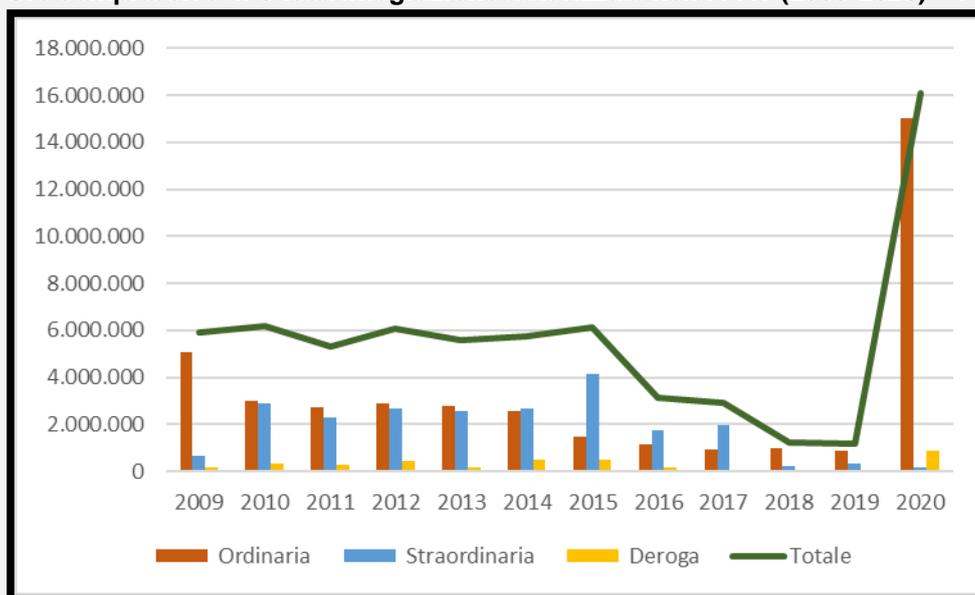
³⁰ Linee guida Anpal del 31.8.2020 e successive integrazioni e modifiche.

³¹ Questo intervento era stato originariamente introdotto per contrastare le ripercussioni della crisi finanziaria del 2008 ed era ancora presente nel Documento degli Interventi di Politica del Lavoro della XVI legislatura. In questi anni, l'intervento è stato attivato quando lo si è ritenuto necessario, soprattutto per periodi prolungati di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

Box – Il ricorso alla Cassa Integrazione nella PAT durante la pandemia

L'emergenza pandemica ha avuto un effetto significativo sul ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni³² (CIG). Dopo la crisi finanziaria del 2007-08, le ore di CIG autorizzate erano diminuite nell'ultimo decennio, passando dai circa 6 milioni del 2009 a 1,1 milione nel 2019. Nel 2020, a causa della pandemia, sono stati rafforzati i dispositivi di sostegno al reddito, comprensivi anche della CIG, e la copertura è stata estesa a tutti i lavoratori dipendenti³³ (tranne i lavoratori e le lavoratrici domestiche). Queste misure, sommate alla chiusura cui sono state costrette la maggior parte delle aziende per buona parte dell'anno, hanno determinato un ricorso massiccio alla CIG, che ha raggiunto nel 2020 livelli mai toccati nel decennio precedente: più di 16 milioni di ore autorizzate nel solo 2020, ossia più di quanto sia stato concesso, cumulativamente, dal 2015 al 2019.

Figura 17. Ore complessive di Cassa Integrazione autorizzate nella PAT (2009-2020) – valori assoluti



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati INPS

Nel 2020 l'aumento di ore di CIG è stato del 1.249,5% rispetto all'anno precedente – per dare un'idea della differenza con gli anni passati, basti vedere che le variazioni percentuali tra un anno e l'altro, quando erano consistenti, raramente superavano i 60 punti percentuali (Tabella 16). La portata della variazione percentuale tra 2019 e 2020 nella PAT è simile a quanto registrato nel Nord-est e in Italia: in tutti e tre i contesti, il ricorso alla CIG per contrastare l'emergenza ha determinato una variazione superiore al 1000% rispetto al 2019, quando negli anni precedenti aveva raramente superato il 50%.

Nella PAT la Cassa Integrazione Ordinaria (CIGO) ha rappresentato più del 90% del totale di ore autorizzate di CIG, mentre in Italia, come nel Nord-est, la quota di CIGO sul totale di ore autorizzate di Cassa Integrazione è minore (Tabella 16): 66,9% nel caso dell'Italia e 74,1% nel caso del Nord-est. Buona parte delle ore di CIG autorizzate nella PAT è stata inoltre richiesta dal settore industriale (quasi l'80% del totale), poco meno del 15% è stata richiesta dal settore edile e il 5,7% per il commercio; residuale è invece la quota destinata ad altri settori.

³² Se non altrimenti specificato, s'intende comprensiva di Cassa Integrazione Ordinaria, Cassa Integrazione Straordinaria e Cassa Integrazione in Deroga.

³³ Decreto-legge n. 18/2020, convertito dalla Legge n. 27/2020.

Tabella 16. Ore autorizzate di cassa integrazione, PAT, Nord-est, Italia (2016-2020) – v.a., percentuali e variazioni percentuali

	PAT			Nord-est			Italia		
	CIG autorizzata	Var. %	% CIGO su tot.	CIG autorizzata	Var. %	% CIGO su tot.	CIG autorizzata	Var. %	% CIGO su tot.
2016	3.132.538	-48,9	37,3	133.541.420	-6,3	28,7	576.703.903	-15,4	23,9
2017	2.910.842	-7,1	31,6	66.008.659	-50,6	35,9	345.029.709	-40,2	30,4
2018	1.226.727	-57,9	80,3	40.636.781	-38,4	58,4	216.009.467	-37,4	44,3
2019	1.192.510	-2,8	72,9	44.343.922	+9,1	58,3	259.653.602	+20,2	40,6
2020	16.092.357	+1249,5	93,3	744.368.356	+1578,6	74,1	2.960.686.616	+1040,2	66,9

Fonte: Agenzia del Lavoro PAT, 36° Rapporto sull'occupazione in Provincia di Trento 2021

Sempre ad agosto del 2020 la PAT ha introdotto delle modifiche sostanziali alla disciplina dei Buoni di servizio per la conciliazione tra vita e lavoro con la duplice finalità di aggiornare i requisiti organizzativi e le modalità di erogazione dei servizi educativi di cura e custodia dei minorenni in funzione della prevenzione del contagio, e di ridurre la quota di contributo a carico dell'utente (dal 15-20% al 10-15%) a fronte dell'aumento dei costi unitari riconosciuto agli operatori in virtù dei maggiori oneri organizzativi loro richiesti per l'adeguamento alle nuove modalità di organizzazione ed erogazione dei servizi. Trattandosi di un finanziamento a sportello, è stato necessario consentire l'adeguamento delle domande di buono già ammesse in precedenza, prima della modifica dei requisiti organizzativi anti-Covid richiesti agli enti erogatori. In generale, le modifiche introdotte hanno riguardato tutti gli aspetti relativi ai criteri di accesso, ai requisiti, alle modalità di erogazione e ai termini di accesso alla misura, tra cui, oltre a quelli già menzionati, si riportano in estrema sintesi i più importanti:

- Aumento dal 50% all'85% della percentuale erogabile agli enti gestori a titolo di stato di avanzamento;
- Applicazione delle linee guida provinciali per la gestione in sicurezza dei servizi conciliativi;
- Verifica preventiva dello stato di salute degli operatori e degli utenti;
- Riorganizzazione delle attività in piccoli gruppi omogenei;
- Possibilità di sottoscrivere la domanda online;
- Riduzione del rapporto massimo di utenti per operatore in base alle fasce di età degli utenti.

La vigenza delle nuove disposizioni riguardava i servizi estivi fino al 15 settembre 2020³⁴. La misura è stata fortemente richiesta dalla Giunta provinciale³⁵ poiché, a causa delle chiusure emergenziali, i bambini non hanno più potuto frequentare gli asili e le strutture che erogavano servizi per l'infanzia, complicando la conciliazione tra lavoro e vita privata, nel caso trentino soprattutto per quei genitori che non hanno potuto svolgere l'attività lavorativa da remoto³⁶. Tali disposizioni sono state poi mantenute fino alla chiusura del contratto in essere con i Soggetti erogatori (30 giugno 2022).

Ultima in ordine di tempo ad essere ammessa al finanziamento FSE è stata la misura di un riconoscimento economico temporaneo per il personale dell'Azienda provinciale servizi sanitari (APSS) per l'impegno straordinario richiesto dall'emergenza pandemica. Destinatari della misura erano 2.657 sanitari dipendenti dell'APSS o assunti in via emergenziale. Per questa misura le risorse erano già state stanziare alla fine del 2020 a valere su fonti di finanziamento non FSE. L'intervento FSE è quindi successivo (giugno 2021, ma copre le spese sostenute dall'APSS in marzo e aprile 2020) ed è stato motivato da ragioni contabili: anche in qui, come nel caso della CIG in deroga, per ottenere il cofinanziamento UE al 100%.

Le misure finanziate a valere sul FSE, quindi, sono state introdotte o per ottenere il cofinanziamento UE del 100%, relativamente a misure varate a livello nazionale o provinciale (nel caso della CIG in deroga e del

³⁴ I Buoni di servizio Covid sono poi stati prolungati per tutto il periodo di emergenza pandemica e quindi finanziati anche nel corso del 2021 e 2022.

³⁵ Intervista con AdG.

³⁶ Come visto in precedenza (Cap. 3.2), questo non significa che lo smart working risolve, di per sé, i problemi di conciliazione (Del Boca et al., 2020). La PAT, tuttavia, ha introdotto i Buoni Covid soprattutto per chi non aveva la possibilità di lavorare da remoto.

trattamento economico straordinario riconosciuto al personale sanitario) oppure per dare continuità a misure già implementate dalla PAT che, in questo frangente, si è ritenuto importante mantenere operative (i Buoni di servizio) o riattivare (il sostegno al reddito per lavoratori sospesi), in ragione dell'impatto che la pandemia ha avuto sul contesto socioeconomico provinciale. Solo nel caso dei dispositivi digitali per la DAD si è venuto incontro a un problema cui le norme nazionali non avevano dato soluzione – non per negligenza, ma per una divisione delle competenze stabilita in precedenza. Rimane, infine, l'intervento rivolto agli ex-imprenditori o liberi professionisti ora disoccupati: questa è una misura non prevista dalla normativa provinciale ordinaria e definita quindi *ad hoc* per contrastare l'emergenza pandemica. L'idea è di fornire un sostegno anche ai lavoratori autonomi a cui, con la frequenza di un percorso di politica attiva, si vogliono altresì offrire gli strumenti per un successivo reinserimento lavorativo. Le perplessità circa quest'ultima disposizione non riguardano gli obiettivi, del tutto condivisibili, ma la rilevanza rispetto al contesto socioeconomico e normativo: come detto, lo stock di lavoratori autonomi è aumentato nei primi tre trimestri del 2020 e diverse misure di sostegno a loro favore sono state varate, sia dalla PAT che dallo Stato.

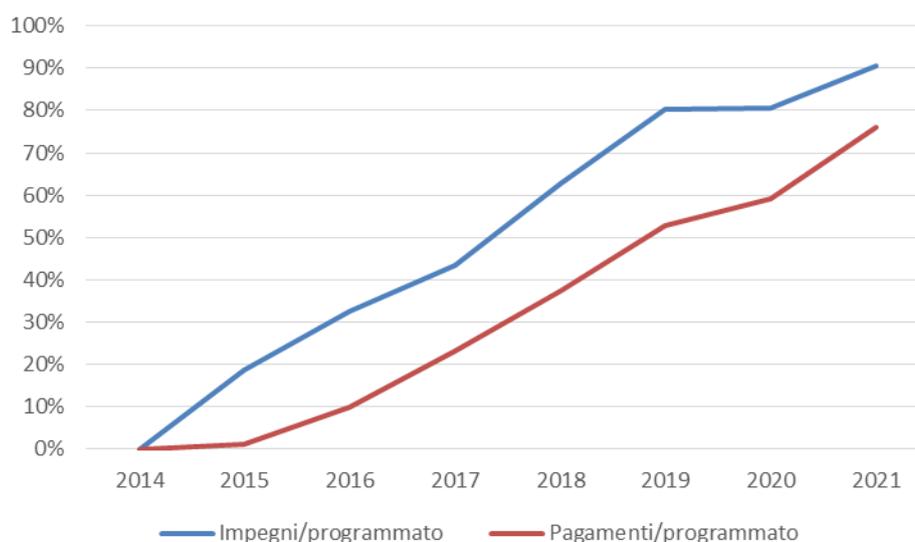
4. L'avanzamento finanziario e fisico del PO

Il PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento, approvato nel dicembre 2014 e avviato nello stesso mese con il lancio degli interventi relativi ai Buoni di servizio (Assi 1 e 2), dovrebbe giungere a conclusione nel 2023. Questo capitolo propone un'analisi per asse e priorità d'investimento, laddove possibile, dell'andamento fisico e finanziario del PO.

4.1. L'avanzamento finanziario

A fine 2021, il Programma mostrava un buon livello di avanzamento (Figura 18), con gli impegni e le spese che hanno raggiunto, rispettivamente, il 90% e il 76% delle risorse programmate. Gli impegni, che erano cresciuti in maniera abbastanza lineare fino al 2019, sembra subiscano una battuta d'arresto nel 2020, per poi aumentare nuovamente nel 2021. In realtà, il mancato incremento del 2020 dipende dalla riprogrammazione del PO operata in quell'anno (approvata però nel gennaio 2021) per fronteggiare l'emergenza pandemica, che ha portato le risorse programmate da circa 110 a circa 126,5 Meuro. La percentuale degli impegni rispetto al programmato, per l'annualità 2020, è rimasta così invariata, sebbene gli impegni siano aumentati, in valore assoluto, da circa 88 Meuro del 2019 a più di 101 Meuro nel 2020. Per la stessa ragione, anche la spesa mostra un rallentamento tra 2019 e 2020, recuperato poi nel corso del 2021.

Figura 18. Andamento degli impegni e delle spese del PO (% risorse programmate)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

La successiva Figura 19 mostra invece l'andamento di impegni e spese suddiviso per assi. Come si può notare, negli Assi 1, 2 e 3, l'importo impegnato è sempre superiore all'80% delle risorse disponibili (nel caso dell'Asse 2, questo è anche superiore al totale disponibile), mentre nell'Asse 4 gli impegni raggiungono comunque il 75% del budget. I livelli di spesa quasi si equivalgono tra i 4 Assi: in tutti i casi si attestano tra il 74% e il 76%, con l'Asse 1 e l'Asse 2 che presentano, rispettivamente, il livello di spesa più elevato e quello più basso.

Figura 19. Andamento degli impegni e delle spese degli assi (% risorse programmate)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Entrando nel dettaglio dei singoli assi, la Figura 20 mostra il livello d'impegno e di spesa per le diverse priorità d'investimento (PI). La PI 8i, che mira a promuovere l'inserimento lavorativo delle persone senza lavoro, mostra un livello d'impegno di poco superiore al 60% e un livello di spesa compreso tra il 50 e il 60% delle risorse programmate. La PI 8iv, che finanzia i Buoni di servizio per la conciliazione tra vita privata e lavoro, mostra un elevato livello di avanzamento, sia degli impegni che delle spese. Entrambi superano il 100% delle risorse programmate, con gli impegni oltre il 120% e le spese che raggiungono quasi il 110% del programmato. L'elevato livello di avanzamento dell'Asse 1 è dunque da attribuirsi soprattutto ai Buoni di servizio della PI 8iv, che rappresentano uno degli strumenti più rilevanti tra quelli finanziati dal PO.

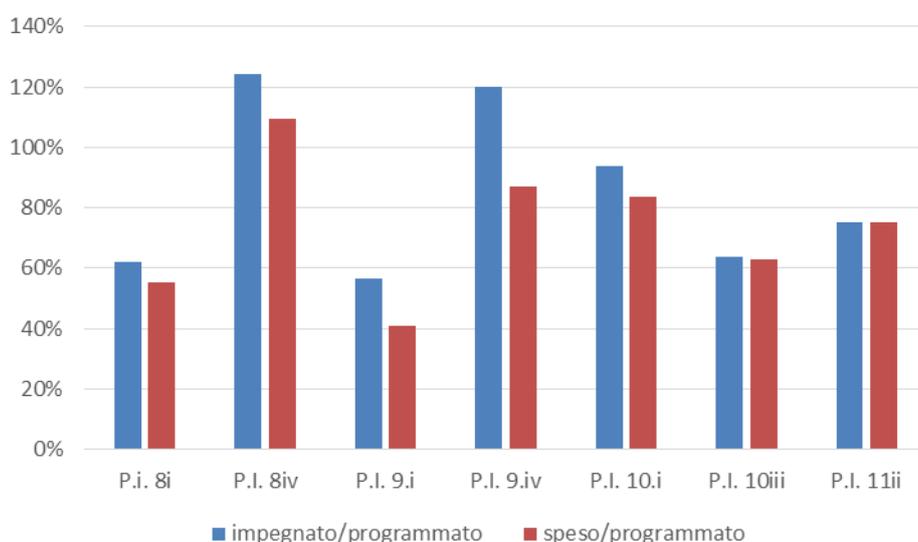
Anche in riferimento all'Asse 2 si riscontra una differenza marcata tra i livelli di avanzamento delle due PI previste. Il livello degli impegni della PI 9i, incentrata sull'inclusione attiva, raggiunge quasi il 60% del programmato, mentre le spese superano di poco il 40%. La PI 9iv, d'altra parte, finalizzata a migliorare l'accesso ai servizi per la popolazione in condizioni economiche meno favorevoli, è dedicata come la PI 8iv al

finanziamento dei Buoni di servizio e anch'essa mostra un elevato livello di avanzamento: gli impegni raggiungono il 120% e le spese quasi il 90% del programmato.

Per quanto riguarda l'Asse 3, la differenza di avanzamento tra le due PI previste è meno marcata che nel caso dei primi due Assi. La PI 10i, finalizzata a prevenire l'abbandono scolastico, ha un livello di impegni pari a poco più del 93% del programmato, mentre le spese superano di poco l'80%; la PI 10iii, volta invece a favorire l'apprendimento permanente, mostra livelli d'impegni e spese che, in entrambi i casi, superano di poco il 60%.

La PI 11i è l'unica dell'Asse 4 e mostra un livello di avanzamento in linea con la media delle altre PI. Rispetto alle rilevazioni dell'ultimo Rapporto di esecuzione³⁷ (2020), quando i livelli di impegni e spesa erano di poco superiori al 20%, la PI 11ii parrebbe aver recuperato terreno, con sia impegni che spese che raggiungono il 75% del programmato (si tratta dell'unica PI in cui i livelli di impegni e spese si equivalgono). In realtà, questo apparente incremento è dovuto a una riduzione delle risorse programmate, che sono passate da poco più di 2 Meuro nel periodo 2015-2019 a 650.000 euro nel 2020.

Figura 20. Impegni e pagamenti per priorità d'investimento



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Commissione Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>)

La Tabella 17 offre un confronto tra gli indicatori finanziari del PO FSE della PAT con quelli degli altri PO regionali italiani, con i valori aggiornati al 31 gennaio 2022. In termini di impegni, la PAT mostra un livello di avanzamento inferiore alla media, pari al 90,6% del totale delle risorse programmate, mentre in tutti gli altri aggregati territoriali considerati questi superano il 100%. Relativamente alla spesa, il divario tra PAT e gli altri territori è minore: la spesa della PAT equivale al 76% del programmato, un livello lievemente inferiore a quello delle regioni più sviluppate (79,5%) e dell'insieme delle regioni del Nord-est (80,9%), ma comunque superiore alla media nazionale (73,7%). Il discorso cambia, tuttavia, quando si considera la capacità di spesa, ovvero il rapporto tra risorse spese e risorse impegnate. In questo caso, la PAT mostra una capacità di spesa pari all'84%, superiore a quelle di tutti gli altri territori considerati: la capacità di spesa delle regioni più sviluppate, il secondo aggregato con capacità di spesa maggiore, è di quasi 10 punti percentuali inferiore a quella della PAT. Nel complesso, sebbene gli impegni siano inferiori rispetto agli altri territori, la spesa sul programmato, pur lievemente inferiore a quelle dei territori più sviluppati del paese, non si discosta troppo dai valori di questi ed è in ogni caso più elevata della media nazionale. La capacità di spesa della PAT è invece la maggiore tra quelle dei territori considerati, denotando un'elevata efficienza attuativa da parte della provincia.

³⁷ Rapporto di esecuzione 2020, p. 47

Tabella 17. Impegni, spese e capacità di spesa (spese/impegni) nei PO FSE regionali italiani (31.01.2022)

	Impegni/risorse	Spese/risorse	Spese/Impegni
PO FSE Trento	90,6%	76,0%	84,0%
Totale POR FSE – regioni più sviluppate	107,0%	79,5%	74,3%
Totale POR FSE – regioni Nord-est	117,0%	80,9%	69,2%
Totale POR FSE	103,3%	73,7%	71,3%

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Commissione Europea (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>)

I target di spesa connessi alla regola “N+3” sono stati raggiunti dal Programma. Come mostra la Tabella 18, tuttavia, la spesa certificata dalle regioni del Nord-est e dall’insieme delle regioni più sviluppate è superiore, rapportata all’obiettivo “N+3”, rispetto a quella certificata dalla PAT. Lo stesso vale per il rapporto tra spesa certificata e risorse programmate, che nel caso della PAT è di 8-9 punti percentuali inferiore a quello riferito all’insieme delle regioni del Nord-est e a quelle più sviluppate.

Tabella 18. Spesa certificata e raggiungimento obiettivo N+3

	Spesa certificata al 31.12.2021	% Spesa certificata su obiettivo N+3 al 31.12.2021	% Spesa certificata su risorse programmate 2014-2020
PO FSE Trento	69.862.731,6	134,1%	55,2%
PO FSE Regioni Nord-Est	1.320.486.094	146,6%	63,4%
PO FSE Regioni più sviluppate	4.211.033.950	149,7%	64,7%

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Agenzia per la Coesione Territoriale

4.2. I progetti finanziati

In questa sezione sono ripresi i dati di monitoraggio al 31/12/2021 relativi ai progetti finanziati dal PO, per analizzarne il contenuto e l’avanzamento al fine di comprendere come sono state distribuite le risorse non solo tra Priorità d’investimento, ma anche tra i diversi progetti. Dal momento che il PO è ancora in fase di attuazione, i dati sono chiaramente ancora suscettibili di variazioni fino alla chiusura del Programma.

La Tabella 19 mostra l’avanzamento dei progetti del PO FSE, tenendo conto del loro numero e degli importi impegnati per Asse, PI e obiettivo specifico, in valori assoluti e in percentuale. La Tabella 20 riporta invece i costi medi dei progetti per obiettivo specifico (OS), nell’ottica di offrire un quadro complessivo relativo alle dimensioni dei diversi interventi.

Alla fine del 2021, il PO ha finanziato 1.946 progetti (1.963 se si considerano anche i progetti di Assistenza Tecnica dell’Asse 5, non presenti in tabella), di cui 1.352 nell’Asse 1, 125 nell’Asse 2, 461 nell’Asse 3 e 8 nell’Asse 4. In termini assoluti, il numero maggiore di progetti è stato finanziato sotto la PI 8i, in riferimento all’obiettivo specifico 8.5 (1.332 progetti) finalizzato all’inserimento lavorativo delle persone in condizioni di vulnerabilità e a rischio di disoccupazione di lunga durata. Come evidenzia la Tabella 20, a questi interventi è associato il costo medio più basso di tutto il PO (8.587,5 euro). Anche in riferimento all’Asse 3 è stato finanziato un numero elevato di progetti: 181 sotto l’OS 10.1 e 78 sotto il 10.2 (per un totale di 259 progetti sotto la PI 10.i), mentre sotto l’OS 10.3 (PI 10iii) sono stati finanziati 202 progetti. Il costo medio dei progetti degli OS 10.1 e 10.3 sono pari, rispettivamente, a 34.694 e 46.293 euro, mentre quello dell’OS 10.2 è decisamente più elevato e supera i 200.000 euro.

Tabella 19. Numero progetti e importi impegnati per asse, priorità d'investimento e obiettivi specifici

Asse	P.I.	O.S.	N.	Totale al 31.12.2021	
				Euro	% su spesa tot PO
1	8i	8.1	11	3.616.109,5	3,3%
		8.5	1332	11.438.513,8	10,4%
		Tot.	1343	15.054.623,3	13,7%
	8iv	8.2	9	19.886.231,8	18,1%
		Tot.	9	19.886.231,8	18,1%
2	9i	9.2	111	6.500.705,4	5,9%
		9.7	4	245.546,9	0,2%
		Tot.	115	6.746.252,3	6,1%
	9iv	9.3	10	35.981.266,8	32,7%
		Tot.	10	35.981.266,8	32,7%
3	10i	10.1	181	6.279.759	5,7%
		10.2	78	16.140.917,4	14,7%
		Tot.	259	22.420.676,3	20,4%
	10iii	10.3	202	9.351.326,3	8,5%
		Tot.	202	9.351.326,3	8,5%
4	11ii	11.3	8	488.646,4	0,4%
		Tot.	8	488.646,4	0,4%
PO			1.946	109.929.023,2	100%

Nota: escluso l'Asse Assistenza tecnica

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Un numero elevato di progetti è stato finanziato anche sotto l'OS 9.2, cui sono riferiti 111 progetti, per un costo medio di 58.564 euro. Sotto gli altri OS viene invece finanziato un numero decisamente inferiore di progetti, che raramente superano la decina: questo vale per l'OS 8.1 (11 progetti), l'OS 8.2 (9 progetti), l'OS 9.7 (4 progetti), l'OS 9.3 (10 progetti) e l'OS 11.3 (8 progetti), unico obiettivo specifico della PI 11ii. Tra questi ultimi progetti si trovano quelli di maggiori dimensioni finanziarie, in particolare quelli degli OS 8.2 e 9.3, che in entrambi i casi superano i due milioni di euro. Sotto gli OS 8.2 e 9.3 sono stati finanziati i Buoni di servizio per la conciliazione tra lavoro e vita privata, rivolti a madri occupate (o padri, nel caso di famiglie monoparentali) per l'acquisto di servizi educativi e di cura – in tutto 19 progetti, per un costo medio a progetto di 2,2 Meuro (OS 8.2) e di 3,6 Meuro (OS 9.3).

Tabella 20. Costi medi dei progetti per obiettivo specifico

Obiettivo specifico	Costo medio progetto (2014-2020)
8.1 Aumentare l'occupazione dei giovani	328.737,2
8.5 Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore	8.587,5
8.2 Aumentare l'occupazione femminile	2.209.581,3
9.2 Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili	58.564,9
9.7 Rafforzamento dell'economia sociale	61.386,7
9.3 Miglioramento servizi di cura socio-educativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali.	3.598.126,7
10.1 Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa	34.694,8
10.2 Miglioramento delle competenze chiave degli allievi	206.934,8
10.3 Innalzamento del livello d'istruzione della popolazione adulta	46.293,7
11.3 Miglioramento delle prestazioni della PA	61.080,8

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

4.3. Gli indicatori fisici

La Tabella 21 illustra lo stato di avanzamento degli indicatori di output del PO al 31/12/2021 e il livello di conseguimento degli obiettivi fissati al 2023. Buona parte degli interventi sono ancora in corso e i dati saranno, com'è ovvio, in evoluzione fino alla conclusione del Programma. L'ultima colonna della tabella mostra lo stato di conseguimento degli obiettivi, da cui si può notare che, in riferimento a 11 indicatori su 19, i target sono stati raggiunti o superati, in altri 6 casi il livello di avanzamento è comunque avanzato (superiore al 60%), in un caso è in linea e solo un indicatore mostra un basso livello di avanzamento, con un rapporto di conseguimento pari al 12%.

Considerando gli indicatori che non hanno ancora raggiunto il target, solo uno presenta un basso livello di conseguimento (12%, come appena detto) e riguarda il numero di PMI finanziate dal PO nell'ambito della PI 9i, volta a promuovere l'inclusione attiva³⁸. L'indicatore che invece si trova in linea con il target (indicatore CV30 della PI 8i) è riferito a un intervento di contrasto al Covid-19 introdotto dopo la riprogrammazione del 2020. In particolare, si tratta dell'intervento di sostegno agli ex-imprenditori cessati, intervento che da subito non aveva riscosso il successo auspicato, come ricordato nel Cap. 3, a causa del basso numero di richieste che hanno portato la PAT a diminuire l'importo originario da 7 Meuro a 500.000 euro³⁹. Gli altri indicatori che non hanno ancora raggiunto il target mostrano in ogni caso un livello di conseguimento avanzato. Di questi, uno riguarda un intervento anti-Covid (CV30 della PI 10i), mentre gli altri 5 casi sono: l'indicatore C005 della PI 8iv, relativo alle persone che hanno avuto accesso ai Buoni di servizio (in questo caso, il target non è stato raggiunto perché, dopo la riprogrammazione Covid, tutti i Buoni di servizio sono stati spostati sotto l'Asse 2, PI 9iv); l'indicatore C016 della PI 9i, riferito agli interventi volti all'inserimento lavorativo e sociale dei soggetti svantaggiati – in questo caso, non sono ancora stati raggiunti tutti i soggetti disabili previsti dal target, in particolare gli uomini, mentre le partecipanti donne sono appena al di sotto del livello target previsto; gli interventi della PI 10iii, volti all'innalzamento del livello d'istruzione della popolazione adulta, che non hanno raggiunto il target previsto in riferimento a disoccupati (C001) e lavoratori (C005). Nel caso dei disoccupati, il livello di conseguimento del target è simile per uomini e donne, anche se lievemente superiore per gli uomini, ma va ricordato che rispetto al 2019 il valore target è stato abbassato significativamente (da 370 a 70); nel caso dei lavoratori, invece, l'indicatore è nettamente più alto per le donne che per gli uomini. Infine, non ha raggiunto il target l'intervento della PI 11.ii, volto al miglioramento delle prestazioni della PA – in questo caso, il target previsto dall'indicatore S03 relativo ai partecipanti agli interventi di formazione è appena tre punti percentuali superiore al valore cumulato al 2021.

³⁸ Dal momento che l'avviso è ancora in corso, il dato è destinato a salire e il raggiungimento del target entro la chiusura del PO è quindi possibile.

³⁹ Cfr. Cap. 3.

Tabella 21. Indicatori di output e obiettivi al 2023 (valori al 2021, % rispetto a obiettivi 2021 e rapporto di conseguimento)

Asse	PI	Indicatori	Valore obiettivo (2023)			Valore cumulato al 2021			Rapporto di conseguimento (%)			Stato*
			M	F	T	M	F	T	M	F	T	
1	8i	C001. Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	5.200	6.800	12.000	7.069	9.650	16.719	136	142	139	Raggiunto
		C006. Persone di età inferiore a 25 anni	900	800	1.700	1.258	1.237	2.495	140	155	147	Raggiunto
		C022. Numero di progetti destinati alle PA			2			2			100	Raggiunto
		CV30. Valore degli interventi FSE anti COVID-19**			500.000 euro			203.970 euro			41	In linea
	8iv	C005. Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	100	17.400	17.500	100	16.750	16.850	100	96	96	Avanzato
2	9i	C016. Partecipanti con disabilità	180	120	300	132	116	248	73	97	83	Avanzato
		C017. Altre persone svantaggiate	340	170	510	388	213	601	114	125	118	Raggiunto
		C023. Numero di micro, piccole e medie imprese finanziate			60			7			12	Basso
	9iv	S01. Famiglie a basso reddito			10.300			10.887			106	Raggiunto
		CV30. Valore degli interventi FSE anti COVID-19**			23.257.370 euro			26.413.061,13 euro			114	Raggiunto
		CV31. Partecipanti supportati per contrastare il COVID-19**	7.200	10.800	18.000	9.354	15.128	24.482	130	140	136	Raggiunto
3	10i	C006. Persone di età inferiore a 25 anni	2.700	3.000	5.700	3.542	3.715	7.257	131	124	127	Raggiunto
		C009. Titolari di titolo elementare o licenza media	2.500	2.700	5.200	3.146	3.402	6.548	126	126	126	Raggiunto
		CV30. Valore degli interventi FSE anti COVID-19**			960.000 euro			908.744,01 euro			95	Avanzato
		CV33. Entità supportate nel contrasto al COVID-19**			35			38			109	Raggiunto
	10iii	C001. Disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo	25	45	70	23	40	63	92	89	90	Avanzato
		C005. Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi	1.500	3.500	5.000	799	3.383	4.182	53	97	84	Avanzato
		C022. Numero di progetti destinati alle PA			3			3			100	Raggiunto
4	11ii	S03. Partecipanti agli interventi di formazione	20	40	60	18	40	58	90	100	97	Avanzato

*Nota: 0-30: basso; 30-60: in linea; 60-99: avanzato; 100 e oltre: raggiunto

**Indicatori riferiti agli interventi emergenziali anti-Covid, introdotti dopo la riprogrammazione del 2020.

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

La Tabella 22 riporta il livello di avanzamento degli indicatori di risultato rispetto agli obiettivi del PO FSE della PAT. In riferimento all'Asse 1, l'indicatore specifico di risultato riguardante i *partecipanti di età 30-64 anni che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento* (SR01) è stato raggiunto e superato. L'indicatore dell'occupazione dopo 6 mesi dal termine dell'intervento (CR06), sotto l'OS 8.1 (PI 8i) segna zero, in ragione del fatto che gli interventi di sostegno all'imprenditorialità dei giovani, comprensivi di percorsi di politica attiva, non sono ancora conclusi. L'ultimo indicatore riferito all'Asse 1, che concerne la quota di destinatari dei Buoni di servizio della PI 8iv (OS 8.2) che hanno conseguito un miglioramento delle condizioni di lavoro in seguito al sostegno fornito dal PO (CR07), mostra un livello di conseguimento pari a poco più della metà del target (52%), che corrisponde a un valore cumulato del 10,4%. Nel 2019, il valore era di un punto e mezzo inferiore, pari al 9%, mentre nel 2017 era stato registrato un picco del 16%. La volatilità dell'indicatore è in parte il risultato dell'indagine annuale della PAT, che viene somministrata a un campione auto-selezionato di destinatari; questa suggerisce che il target del 20% sarebbe anche alla portata del PO, ma la prossima conclusione del Programma (2023) riduce la probabilità di raggiungere l'obiettivo.

Nell'ambito dell'Asse 2, l'indicatore SR02, relativo all'obiettivo specifico 9.7, che concerne il *numero di imprese e organizzazioni coinvolte in processi di rafforzamento FSE, sul totale delle imprese non-profit che operano nel sociale nella PAT*, presenta un valore cumulato dello 0,12%, pari all'8,05% del target. Il basso livello di conseguimento è in questo caso dovuto al fatto che gli interventi sono stati avviati nel secondo semestre del 2021 e non sono ancora conclusi. L'indicatore SR03, dell'OS 9.3, che riporta la quota di bambini per i quali sono stati utilizzati i Buoni di servizio, presenta un valore cumulato al 2021 del 21,13%, pari al 70,4% del target. Infine, l'indicatore CVR1, aggiunto dopo la riprogrammazione Covid per misurare l'avanzamento degli interventi di integrazione al reddito per lavoratori sospesi per l'emergenza pandemica e i destinatari dei Buoni di servizio rilasciati in funzione anti-Covid, monitora il *numero di partecipanti che mantengono il posto di lavoro dopo 6 mesi dal termine dell'intervento*. L'indicatore presenta un valore cumulato al 2021 del 90%, cioè pari al 120% del target al 2023. Escluso quest'ultimo indicatore riferito agli interventi di contrasto all'emergenza pandemica, l'Asse 2 non presenta un livello di avanzamento particolarmente elevato, aspetto che tra l'altro era già stato rilevato dal Rapporto di esecuzione 2020.

In merito all'Asse 3, l'indicatore SR04 dell'OS 10.1, relativo al *tasso di abbandono scolastico nell'anno successivo all'intervento*, presenta un valore cumulato al 2021 superiore al valore target, che era già stato raggiunto nel 2018. Il livello di conseguimento supera nel complesso il 120%. L'indicatore SR05, che monitora la *quota di studenti che hanno partecipato alle attività FSE*, è di circa 1,5 punti percentuali inferiore al valore obiettivo, per un livello di conseguimento pari all'89,6%. In questo caso, il target è in realtà stato raggiunto e superato già nel 2020 per quanto riguarda la popolazione femminile, mentre in riferimento agli uomini il valore obiettivo è ancora di 5,5 punti percentuali superiore rispetto al valore cumulato al 2021. Meno avanzato risulta lo stato dell'indicatore CR07, riferito ai *partecipanti che godono di una migliore posizione lavorativa a 6 mesi dal termine dell'intervento*: il livello di conseguimento è inferiore alla metà del valore target ed è più basso per le donne che per gli uomini. Dal 2019, inoltre, il tasso è gradualmente diminuito in riferimento a entrambi i generi; al fine del raggiungimento del target, sarebbe necessaria un'importante accelerata entro il 2023.

Per quanto riguarda l'Asse 4, l'indicatore SR06, relativo alla *quota di partecipanti che acquisiscono competenze tecniche* non presenta alcun avanzamento rispetto a quanto rilevato nel 2020: il valore cumulato al 2021, pari al 12,7% del valore target dell'80%, è ancora decisamente distante dall'obiettivo. Alla luce dei mancati incrementi dell'ultimo biennio, il raggiungimento dell'obiettivo entro il 2023 appare improbabile.

Tabella 22. Indicatori di risultato del PO dei destinatari

Asse	PI	OS	Indicatori	Valore obiettivo (2023)			Valori cumulati al 2021			Livello di conseguimento			Stato
				M	F	T	M	F	T	M	F	T	
1	8i	8.1	CR06. Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	50%	41%	47%	0	0	0	0	0	0	
		8.5	SR01. Partecipanti che hanno un lavoro, anche autonomo, entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento (adulti 30-64)	21%	24%	22%	35,37%	27,01%	30,4%	168,4%	112,5%	138,2%	Raggiunto
	8iv	8.2	CR07. Partecipanti che godono di una migliore situazione sul mercato del lavoro entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento	0%	20%	20%	4	1.738 (10,4%)	1.742 (10,4%)		52%	52%	In linea
2	9i	9.2	CR05. Partecipanti svantaggiati impegnati nella ricerca di un lavoro, in un percorso di istruzione/formazione, nell'acquisizione di una qualifica, in un'occupazione, anche autonoma, al momento della conclusione della loro partecipazione all'intervento	95%	85%	90%	168	94	262				
		9.7	SR02. Quota di imprese e organizzazioni coinvolte in processi di rafforzamento FSE sul totale delle imprese e istituzioni non-profit che svolgono attività a contenuto sociale nella Provincia di Trento			1,49%			0,12%			8,05%	Basso
	9iv	9.3	SR03. Tasso di bambini tra 0 e 3 anni destinatari delle misure relative ai servizi di assistenza all'infanzia (Buoni di servizio)			30%			21,13%			70,4%	Avanzato
		9.3	CVR1. Numero di partecipanti che mantengono il loro posto di lavoro 6 mesi dopo l'uscita dall'intervento			75%			90%			120%	Raggiunto
3	10i	10.1	SR04. Tasso di abbandono scolastico nell'anno scolastico successivo all'intervento	2%	6%	4%	3,32%	2,75%	3,10%	166%	218,2%	129%	Raggiunto
		10.2	SR05. Quota di studenti che hanno partecipato alle attività FSE di rafforzamento delle competenze sul totale degli studenti della Provincia di Trento.	16%	14%	15%	10,05%	17%	13,44%	62,8%	121,4%	89,6%	Avanzato
	10iii	10.3	CR07. Partecipanti che godono di una migliore situazione sul mercato del lavoro entro i sei mesi successivi alla fine della loro partecipazione all'intervento.	47%	53%	52%	174 (21,6%)	673	847	46%	38%	39%	In linea
4	11ii	11.3	SR06. Quota di partecipanti a interventi di formazione e/o aggiornamento che acquisiscono competenze specifiche.			80%			12,7%			15,8%	Basso

*Nota: 0-30: basso; 30-60: in linea; 60-99: avanzato; 100 e oltre: raggiunto

Box – Il cofinanziamento UE al 100% e la dotazione effettiva del PO

Come ricordato nel capitolo 3, il regolamento n. 2020/558 (CRII+) ha, tra le altre cose, concesso la possibilità di utilizzare il periodo contabile di luglio 2020/giugno 2021 per rendicontare tutte le spese con un tasso di cofinanziamento UE del 100%, ossia a totale carico del bilancio comunitario.

La dotazione finanziaria del PO FSE 2014-2020 era inizialmente pari a euro 109.979.984,00. Dopo la riprogrammazione Covid del 2020, il budget del PO FSE della Provincia autonoma di Trento è stato innalzato a euro 126.437.354,00 (di cui euro 63.218.677,00 di cofinanziamento UE, pari al 50% del totale) a seguito del trasferimento di un importo pari a 16,5 milioni di euro dal PO FESR al PO FSE.

Nell'ambito di tale riprogrammazione, la Provincia autonoma di Trento si è avvalsa dell'utilizzo dell'opportunità del rimborso al 100% con risorse europee per le spese rendicontate sul PO FSE 2014–2020 nell'anno contabile che va dal 1° luglio 2020 al 30 giugno 2021, introdotta dal regolamento UE n. 2020/558 (CRII+) durante il periodo di emergenza pandemica. A seguito di ciò, sebbene la dotazione formale del PO resti pari a 126,4 milioni di euro, la dotazione effettivamente a disposizione del PO risulta pari a 103 milioni di euro (di cui sempre euro 63.218.677,00 di cofinanziamento UE); le rimanenti risorse sono spostate su diversi finanziamenti nazionali. La Tabella 23 mostra l'effettiva dotazione del PO e dei suoi Assi a seguito di quanto illustrato sopra.

Tabella 23. Dotazione PO per asse – ripartizione risorse tra UE, Stato e PAT, importo certificato al 100%, importo fondo di rotazione e quota PAT risparmiati e dotazione effettiva (31.08.2022)

Ass e	Dotazione finanziaria	Quota UE	Quota Stato	Quota PAT	Certificato 100%	Importo certificato UE	Fondo di rotazione (POC)	Quota PAT	Dotazione effettiva
1	40.343.154,00	20.171.577,00	14.120.103,90	6.051.473,10	5.397.299,49	5.397.299,49	3.778.109,64	1.619.189,85	34.945.854,51
2	41.831.706,00	20.915.853,00	14.641.097,10	6.274.755,90	15.614.098,76	15.614.098,76	10.929.869,13	4.684.229,63	26.217.607,24
3	38.555.000,00	19.277.500,00	13.494.250,00	5.783.250,00	1.489.152,24	1.489.152,24	1.042.406,57	446.745,67	37.065.847,76
4	650.000,00	325.000,00	227.500,00	97.500,00	52.914,71	52.914,71	37.040,30	15.874,41	597.085,29
5	5.057.494,00	2.528.747,00	1.770.122,90	758.624,10	367.344,19	367.344,19	257.140,93	110.203,26	4.690.149,81
PO	126.437.354,00	63.218.677,00	44.253.073,90	18.965.603,10	22.920.809,39	22.920.809,39	16.044.566,57	6.876.242,82	103.516.544,61

Fonte: dati PAT presentati in occasione del Comitato di Sorveglianza del 22.11.2022

La dotazione effettiva del PO e dei singoli assi è dunque ridotta: l'Asse 1 passa da 40,3 a 34,9 Meuro, l'Asse 2 da 41,8 a 26,2 Meuro e l'Asse 3 da 38,5 a 37 Meuro; sono anche lievemente ridotti gli Assi 4 e 5, che passano, rispettivamente, da 650 mila a 597 mila euro e da poco più di 5 milioni a 4,7 milioni di euro. Nel complesso, la dotazione del PO è così ridotta da 126,4 milioni a 103,5 milioni di euro.

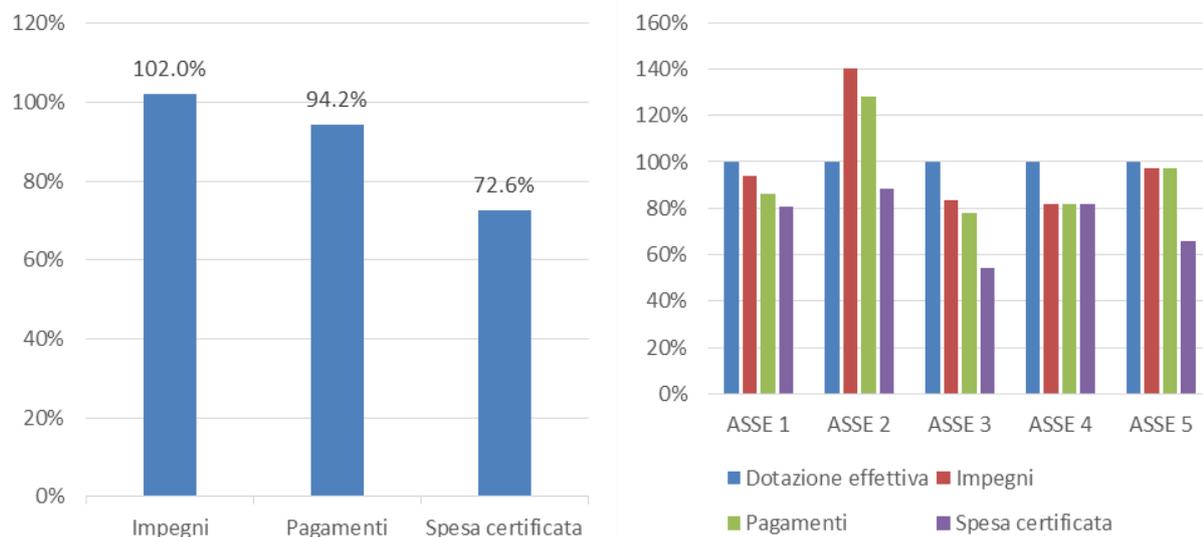
Considerando quindi la sola dotazione effettiva di 103,5 Meuro, il livello di avanzamento del Programma subisce alcune modifiche rispetto a quello presentato nelle sezioni precedenti (Figura 21 sx).

In primo luogo, gli impegni, pari a 105,6 Meuro, superano adesso il budget complessivo, di cui rappresentano il 102%. I pagamenti rappresentano invece il 94,2% della dotazione e le spese certificate sono pari al 72,6% del budget.

Anche per quanto riguarda i singoli assi vi sono stati alcuni cambiamenti relativamente allo stato di avanzamento finanziario (Figura 21 dx).

Soltanto in riferimento all'Asse 2 il livello di impegni e spese è superiore al programmato, pari rispettivamente al 140,3% e al 128% del budget di Asse; la spesa certificata raggiunge invece quasi il 90% della dotazione.

Figura 21. Impegni, pagamenti e spese certificate su dotazione effettiva, per PO (sx) e per singolo Asse (dx), valori percentuali



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati PAT

Gli impegni dell'Asse 1 sono invece pari al 94,1% del programmato, i pagamenti raggiungono quasi l'86% e la spesa l'80,6% del budget di asse. L'Asse 3 presenta un livello di impegni pari all'83,3% del programmato, con pagamenti che raggiungono quasi il 78%, mentre le spese certificate sono pari al 55,5%. Riguardo all'Asse 4, il livello di impegni, pagamenti e spese si equivale ed è pari all'81,8%; infine, relativamente all'Asse 5, impegni e pagamenti superano il 97%, mentre le spese certificate sono pari al 66%.

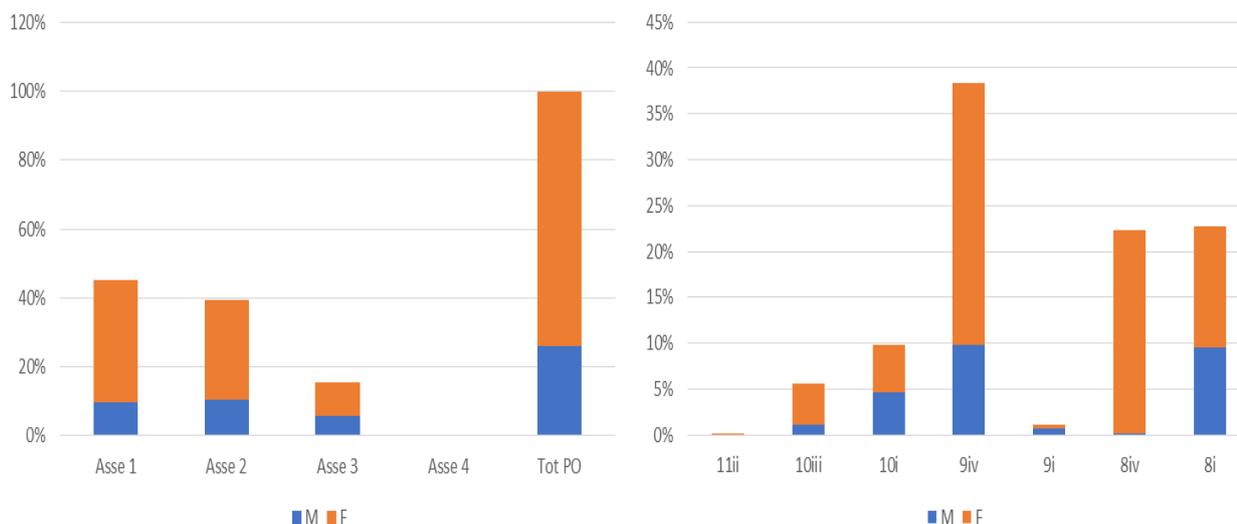
5. Analisi della partecipazione al PO

Dopo l'analisi, presentata nel capitolo precedente, dello stato di avanzamento del PO rispetto agli obiettivi del Programma al 2023, il presente capitolo offre una disamina delle principali caratteristiche dei destinatari raggiunti dal Programma e il loro andamento nel tempo con riferimento alle singole Priorità d'investimento e alle attività cui hanno partecipato. Le analisi dei partecipanti presentate in questo capitolo attingono ai dati del sistema di monitoraggio del PO FSE al 31 dicembre 2021.

5.1. I partecipanti complessivi

Al 31 dicembre 2021, il numero totale di partecipanti alle attività del PO FSE è pari a 79.760 persone, il 72,8% delle quali sono donne. Quasi un terzo dei partecipanti complessivi, pari a 24.537 individui, sono destinatari degli interventi di contrasto al Covid e per 4.290 di questi non sono disponibili i microdati (questi sono i destinatari della CIG in deroga e i destinatari degli interventi di sostegno al sistema sanitario provinciale, entrambi sotto la priorità d'investimento 9iv). Le analisi fanno quindi riferimento ai 75.470 partecipanti per cui sono disponibili i microdati, che rappresentano il 94,6% dei partecipanti complessivi. Da sottolineare, inoltre, che tra i 75.470 partecipanti considerati vi sono anche persone che hanno preso parte agli interventi più di una volta; il numero di persone (teste), considerate singolarmente, che hanno partecipato al PO è invece pari a 51.634 individui. L'analisi, in ogni caso, tiene conto delle 75.470 partecipazioni complessive e non dei partecipanti considerati individualmente. Su 75.470 partecipanti, 72.864 hanno concluso le attività, 566 si sono ritirati e 2.040 stanno ancora prendendo parte allo svolgimento delle attività.

Figura 22. Partecipanti al PO per sesso, asse (sx) e Priorità d'investimento (dx)



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Come illustrato nella Figura 22, il 45,1% dei partecipanti si concentra nell'Asse 1 occupazione, di cui fanno parte le priorità d'investimento 8i, relativa all'accesso al lavoro delle persone in cerca di occupazione o inattive, e 8iv, relativa all'uguaglianza tra uomini e donne, nelle quali si concentra una quota quasi equivalente di partecipanti (il 22,7% e il 22,4%, rispettivamente). Alla PI 8iv hanno partecipato quasi esclusivamente donne, mentre in riferimento alla PI 8i si rileva la seconda quota più consistente di partecipanti maschi, pari al 9,5% del totale⁴⁰ (le donne, nella PI 8i, rappresentano il 13,2% dei partecipanti totali). I destinatari che hanno partecipato agli interventi dell'Asse 2 Inclusione Sociale sono aumentati considerevolmente dal 2020,

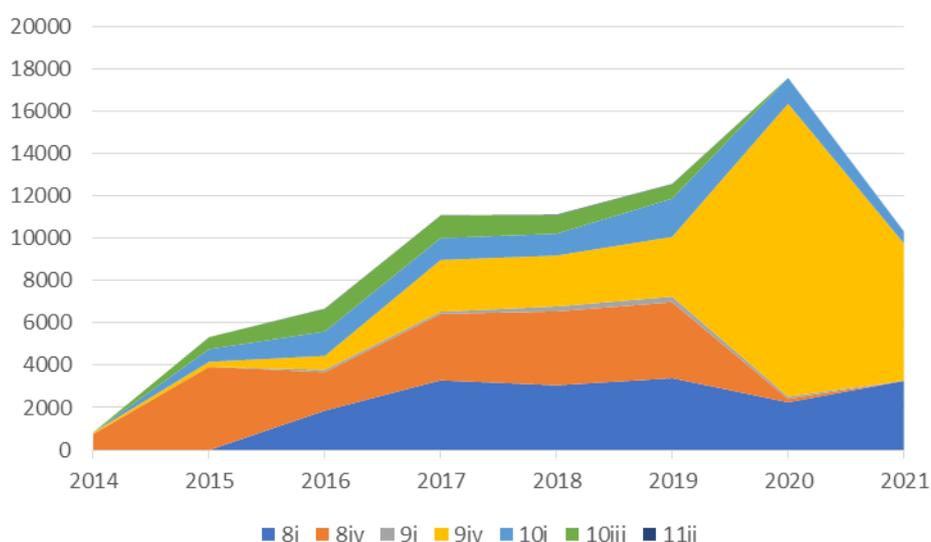
⁴⁰ Nel 2019, invece, nella PI 8i si concentrava la maggioranza assoluta di partecipanti maschi (Rapporto di esecuzione 2020).

passando dal 21% al 39,4% del totale. Questo incremento è dovuto all'introduzione degli interventi Covid, i cui destinatari sono concentrati in larga parte nella PI 9iv che, come mostrato in Figura, raccoglie la quota maggiore di partecipanti al Programma (38,3%), oltre che la quota maggiore di partecipanti maschi, pari al 9,8% del totale. Nella PI 9iv, dove prima erano considerati solo i destinatari dei Buoni di servizio, sono ora inclusi anche i destinatari dei Buoni di servizio introdotti specificamente per l'emergenza Covid e i lavoratori sospesi, cui è stato rivolto un intervento di contrasto all'emergenza pandemica⁴¹, come ricordato nel Cap. 3 (Cfr. anche Rapporto 2021 – Linea 6, Riprogrammazione Covid); è in quest'ultimo intervento che si concentra la maggior parte dei partecipanti maschi della PI 9iv. La PI 9i, volta a favorire l'inclusione attiva e a migliorare l'occupabilità, raccoglie invece una delle quote più basse di partecipanti, pari all'1,1% dei destinatari totali. Il 15,5% dei destinatari ha infine preso parte agli interventi dell'Asse 3 Istruzione e formazione, ripartiti tra le PI 10i, volta a prevenire l'abbandono scolastico, e la PI 10iii, che promuove la formazione permanente. Nella PI 10i si concentra il 9,8% dei partecipanti totali, distribuiti in maniera simile tra uomini e donne (4,7 e 5,1% rispettivamente), mentre alla 10iii ha partecipato il 5,6% dei destinatari, in larga parte donne (4,5% a fronte dell'1,1% di uomini).

Partecipazione per anno

La partecipazione per anno illustrata nella Figura 23 mostra come il Programma, nei primi due anni di attuazione, sia stato concentrato soprattutto sulla PI 8iv. Questo perché si è voluto dare continuità nel 2014-2020 alle politiche di conciliazione già avviate durante le programmazioni precedenti, che rappresentano una peculiarità delle politiche FSE della PAT. Inoltre, nel 2014 sono stati avviati gli interventi che prevedono l'assegnazione di Buoni di servizio per favorire l'accesso ai servizi di cura e per l'infanzia (9iv), mentre nel 2015 sono partiti gli interventi di contrasto alla dispersione scolastica (10i) e per la formazione permanente (10iii); nel 2016, infine, sono stati avviati gli interventi rimanenti, ovvero quelli volti a favorire l'accesso all'occupazione (8i) e quelli finalizzati all'inclusione attiva e a migliorare l'occupabilità (9i), oltre che l'intervento relativo alla capacità amministrativa (11ii). A partire dal 2020, nella PI 9iv, alla quale afferiscono gli interventi di contrasto al Covid, si concentra la maggioranza dei partecipanti; tra questi sono ricompresi anche i destinatari dei Buoni di servizio anti-Covid, tutti spostati sulla priorità d'investimento 9iv in quanto il dispositivo è stato rimodulato per fronteggiare l'emergenza; nell'ambito della PI 8iv non si rileva, dal 2020, alcun partecipante. Quote significative di destinatari si rilevano anche in riferimento alla PI 8i e, anche se in misura minore, alla 10i. Per le rimanenti PI, al 2021, non si registrano invece più partecipanti, eccezion fatta per 15 destinatari della PI 9i.

Figura 23. Partecipanti al PO FSE per anno di avvio e priorità d'investimento



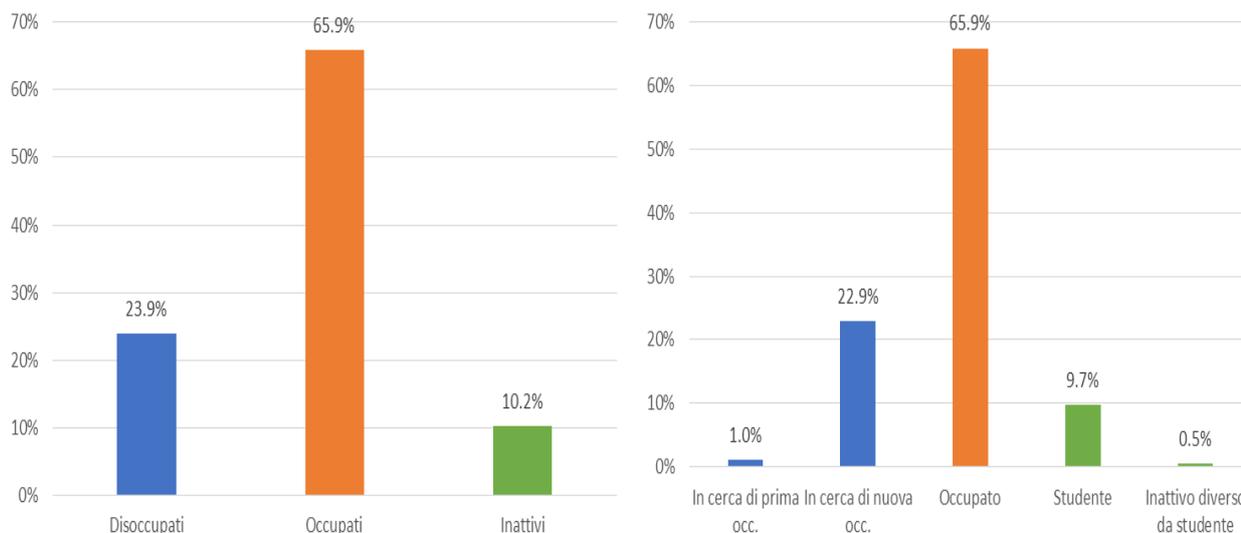
Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

⁴¹ Nella PI 9iv si concentrano anche i destinatari di CIG in deroga e i destinatari degli interventi di sostegno al sistema sanitario provinciale. Come ricordato, per queste due categorie di partecipanti non sono disponibili i microdati.

Condizione professionale dei partecipanti

La Figura successiva (Figura 24 sx) mostra che, al momento di entrare nel Programma, il 65,9% dei partecipanti, pari a 49.720 individui, era occupato, il 23,9% era disoccupato (18.046 persone) e il 10,2% rimanente risultava inattivo (7.704 individui). Analizzando più nel dettaglio la condizione professionale dei partecipanti al PO (Figura 24 dx), emerge che, tra i disoccupati, la quota di persone in cerca di prima occupazione al momento di accedere al Programma è marginale (1%), così come residuale è la quota di persone inattive diverse dagli studenti: il 10,2% degli inattivi è costituito dal 9,7% degli studenti (7.344 studenti su 7.704 inattivi, ossia la quasi totalità) e solo dallo 0,5% (360 individui) di inattivi diversi dagli studenti.

Figura 24. Partecipanti al PO FSE per condizione occupazionale



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Soffermandoci sulla condizione professionale dei partecipanti all'interno dei singoli assi (Tabella 24), si può notare che gli occupati rappresentano, seppur di poco, la maggioranza dei destinatari dell'Asse 1 Occupazione (50,3%), nonché la quasi totalità dei destinatari dell'Asse 2 Inclusione sociale (94,9%). Rispetto alle rilevazioni dell'ultimo Rapporto di esecuzione (2020), è diminuita la quota di occupati all'interno dell'Asse 1 (da 59,5% a 50,3%), mentre è aumentata all'interno dell'Asse 2 (da 92,4% a 94,9%): questa dinamica è in buona parte dovuta allo spostamento, nella primavera 2020, di tutti i Buoni di servizio, in precedenza finanziati sia nel contesto dell'Asse 1 che dell'Asse 2 e i cui destinatari sono soprattutto persone occupate, verso il solo Asse 2, in seguito all'insorgere della pandemia da Covid-19. Anche l'Asse 3 Istruzione e formazione contribuisce a rinsaldare la quota complessiva di occupati del PO (65,9%), coinvolgendo nelle proprie azioni un 37,1% di occupati, costituito principalmente dal personale scolastico e da insegnanti. La maggior parte dei disoccupati si concentra invece nell'Asse 1 (92,8% sul totale dei disoccupati del PO), dove costituiscono quasi la metà dei partecipanti (49,2%), a fronte del 23,9% del loro peso complessivo nel PO; nell'Asse 2 la quota di disoccupati è invece molto meno significativa (4,2%). Gli inattivi che, come illustrato dalla figura precedente, sono per la quasi totalità studenti, si concentrano invece nell'Asse 3 Istruzione e formazione, dove costituiscono più della metà dei destinatari (62,3%), rispetto al 10,2% del loro peso complessivo nel Programma.

Gli individui che presentano maggior bisogno di sostegno, tra cui i disoccupati in cerca di prima occupazione e gli inattivi non studenti, in precedenza concentrati soprattutto nell'Asse 2 (Cfr. Rapporto di esecuzione 2020), sono ora ripartiti tra Asse 1 e 2: la maggior parte dei disoccupati in cerca di primo impiego si trova infatti nell'Asse 1 (66% sul totale degli inoccupati del PO), dove rappresenta l'1,5% dei destinatari, rispetto all'1% del loro peso complessivo nel PO. Gli inattivi non studenti, d'altra parte, sono ancora per la maggior parte concentrati nell'Asse 2 (0,7%, a fronte dello 0,5% a livello di Programma), che raccoglie il 59,4% degli inattivi (non studenti) del PO.

Tabella 24. Partecipanti al PO FSE per condizione professionale e asse prioritario del Programma

Asse	Disoccupati			Occupati	Inattivi			Casi
	In cerca di prima occupazione	In cerca di nuova occupazione	Totale disoccupati		Studenti	Inattivi non studenti	Totale inattivi	
1	1,5%	47,7%	49,2%	50,3%	0,1%	0,4%	0,5%	34.002
2	0,9%	3,3%	4,2%	94,9%	0,2%	0,7%	0,9%	29.740
3	0,1%	0,5%	0,6%	37,1%	62,3%	0,0%	62,3%	11.670
4	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	58
Tot.	1,0%	22,9%	23,9%	65,9%	9,7%	0,5%	10,2%	75.470

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

I disoccupati di lunga durata che hanno partecipato al PO (Tabella 25) sono in totale 2.091, pari all'11,6% dei disoccupati complessivamente coinvolti (18.046). Più di tre quarti dei disoccupati di lunga durata sono concentrati nell'Asse 1, dove però rappresentano solo il 9,8% del totale dei disoccupati di Asse. Nell'ambito dell'Asse 2, i disoccupati di lunga durata costituiscono invece il 36% del totale dei disoccupati di asse e il 21,3% del totale dei disoccupati di lunga durata. Considerando l'insieme del PO, l'83,2% dei disoccupati di lunga durata aveva avuto precedenti esperienze lavorative al momento di accedere al Programma, mentre il 16,8% era in cerca di prima occupazione.

Tabella 25. Partecipanti al PO FSE disoccupati di lunga durata

Asse	Distribuzione per asse		In % al n. di disoccupati per asse	Per esperienza lavorativa in % al n di casi per asse		
	v.a.	%		In cerca di prima occupazione	In cerca di nuova occupazione	Totale
1	1.635	78,2%	9,8%	11,2%	88,8%	100%
2	446	21,3%	36,0%	37,4%	62,6%	100%
3	10	0,5%	15,1%	10,0%	90,0%	100%
PO	2.091	100,0%	11,6%	16,8%	83,2%	100%

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

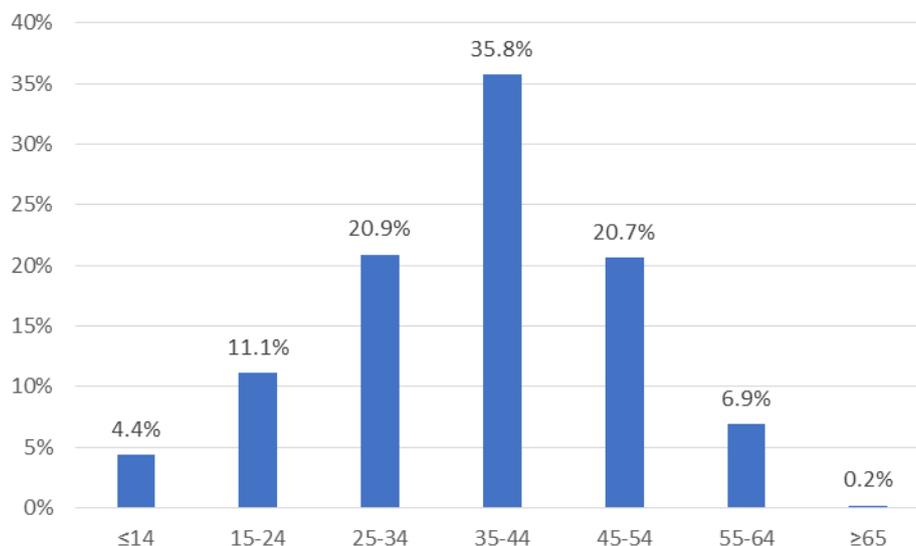
In sintesi, gli assi del PO presentano le seguenti caratteristiche:

- L'Asse 1 si concentra su occupati e disoccupati, in particolare quelli in cerca di nuova occupazione.
- L'Asse 2 è principalmente focalizzato sugli occupati, ma interessa anche le categorie di soggetti più vulnerabili, che rappresentano piccole minoranze nella popolazione della PAT, tra cui gli inattivi non studenti e i disoccupati di lunga durata; questi ultimi, come visto nell'analisi di contesto (Cap. 2) costituiscono meno del 2% della forza lavoro della PAT.
- L'Asse 3 è concentrato principalmente sugli studenti, ma include una quota significativa di occupati.
- L'Asse 4 coinvolge solo occupati poiché rivolto ai funzionari della PAT e ai soggetti che hanno un ruolo attivo nell'attuazione del PO.

Età dei partecipanti

La Figura 25 mostra le fasce d'età dei partecipanti al PO FSE. Come si può notare, il Programma raggiunge tutte le fasce d'età della popolazione in quote rilevanti, eccezion fatta per gli over 65, che rappresentano lo 0,2% dei partecipanti al PO (160 individui). La maggioranza relativa dei partecipanti, pari al 35,8% del totale (27.000 individui), è rappresentata dalla fascia centrale della popolazione in età da lavoro (35-44 anni), mentre il 40% dei partecipanti si divide equamente tra le due fasce d'età contigue alla prima: i giovani adulti tra i 25 e i 34 anni (15.768) e gli adulti tra i 45 e i 54 anni (15.602). I giovani tra i 15 e i 24 anni rappresentano l'11,1% dei destinatari totali, ai quali si aggiunge poco meno del 5% di bambini e giovanissimi fino ai 14 anni, cui sono rivolti gli interventi di contrasto al fallimento scolastico precoce o alla dispersione scolastica dell'Asse 3. Una quota lievemente maggiore è costituita dalla fascia più anziana della popolazione in età da lavoro (55-64 anni), pari al 6,9% dei destinatari complessivi.

Figura 25. Partecipanti al PO per fasce d'età



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Provincia autonoma di Trento

Confrontando la distribuzione d'età dei partecipanti complessivi con quella dei partecipanti ripartiti per asse, non emergono particolari differenze in riferimento agli Assi 1 e 2. L'Asse 3 raggiunge invece una platea di destinatari più giovane rispetto alla media del PO, con più del 62% di partecipanti che non supera i 24 anni e con il 28,5% che ha fino a 14 anni.

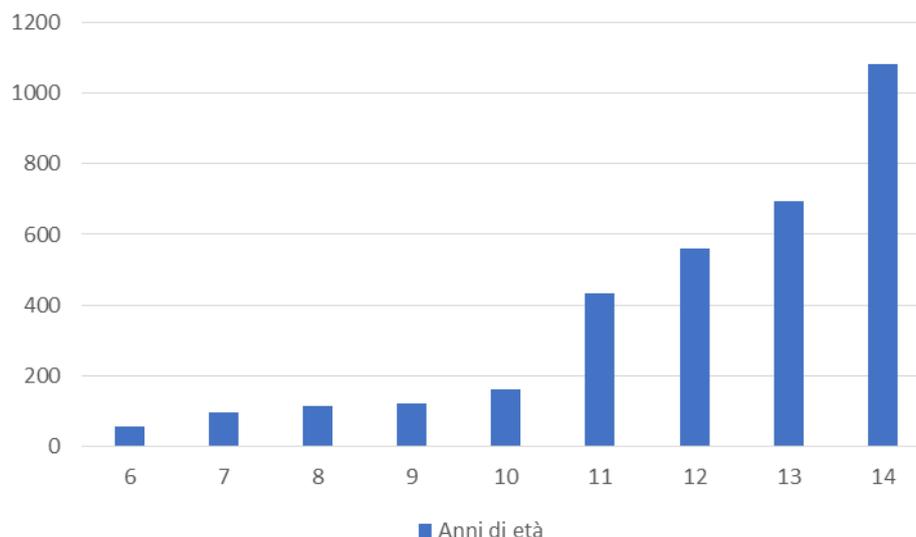
Tabella 26. Partecipanti al PO FSE per asse ed età

Asse	≤14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	≥65	Totale
1	0,0%	7,5%	21,3%	41,5%	21,8%	7,7%	0,2%	34.002
2	0,0%	6,2%	25,1%	38,0%	22,7%	7,7%	0,3%	29.740
3	28,5%	34,0%	8,9%	13,6%	12,2%	2,8%	0,0%	11.670
4	0,0%	0,0%	3,4%	29,3%	37,9%	29,3%	0,0%	58
Totale	4,4%	11,1%	20,9%	35,8%	20,7%	6,9%	0,2%	75.470

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Come si è visto in precedenza, la presenza di partecipanti giovanissimi o bambini è dovuta alle misure di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica dell'Asse 3 Istruzione e formazione. Entrando nel dettaglio della distribuzione per età all'interno della fascia 6-14 (Figura 26), si vede come la Provincia autonoma di Trento tenda ad adottare un approccio precoce alla questione della dispersione scolastica: viene infatti raggiunto un elevato numero di giovanissimi (988 individui) in età da scuola primaria (6-11 anni) o frequentanti i primi due anni delle scuole medie inferiori (1.255 individui tra i 12 e i 13 anni), oltre ai 14enni prossimi al passaggio alle scuole superiori (1082 individui).

Figura 26. Dettaglio età dei partecipanti al PO delle fasce d'età 6-14 anni

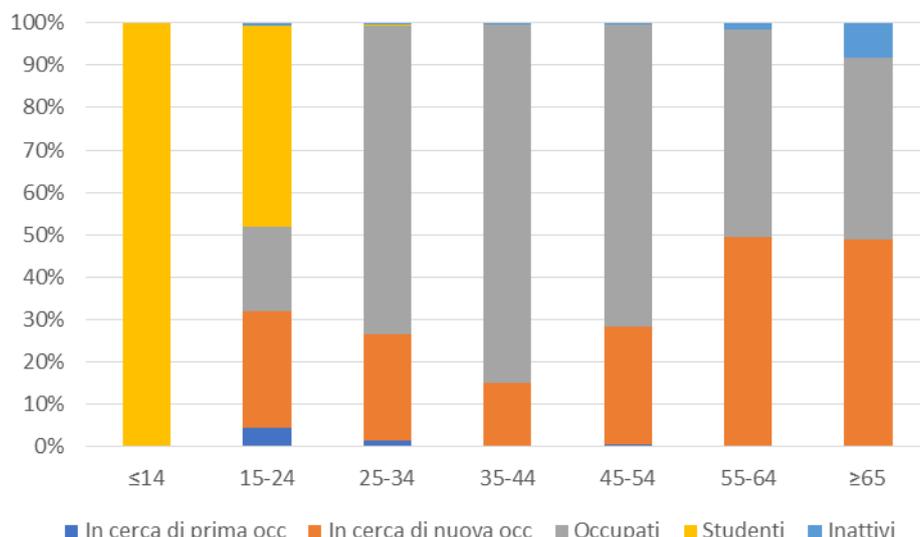


Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

La Figura 27 incrocia i dati relativi alla distribuzione d'età con quelli relativi alla condizione professionale dei partecipanti, facendo emergere ulteriori elementi che caratterizzano il PO FSE della PAT.

Al di là dei partecipanti fino ai 14 anni, rappresentati esclusivamente da studenti, la fascia d'età tra i 15 e i 24 anni comprende, oltre a una maggioranza relativa di studenti, una percentuale significativa, pari al 27,5%, di giovani che hanno già avuto esperienze lavorative ed erano in cerca di nuova occupazione al momento di accedere al Programma; a questi si sommano un 19,8% di giovani occupati e un 4,6% di giovani in cerca della prima occupazione. Nel complesso, i giovani che non studiano sono la maggioranza, pari al 51,9% (esclusi gli inattivi non studenti), dei partecipanti tra i 15 e i 24 anni. Nelle fasce d'età successive, compresa la fascia 25-34, scompaiono del tutto gli studenti e vi si trovano rappresentati quasi esclusivamente gli occupati e i disoccupati. Gli occupati, che costituiscono la maggioranza dei destinatari complessivi del PO (65,9%), si concentrano nelle tre fasce centrali di popolazione in età da lavoro, che sono anche quelle in cui si sono concentrate le quote più elevate di partecipanti al Programma (Cfr. Figura 25). I disoccupati, pari al 23,9% dei partecipanti complessivi al PO, sono a loro volta presenti in quote significative nelle tre fasce centrali d'età e in quelle più anziane il loro peso diviene preponderante; in particolare, dai 55 anni in poi i disoccupati rappresentano la maggioranza relativa dei partecipanti, con percentuali di poco inferiori al 50%. Nelle due fasce d'età oltre ai 55 anni, in ogni caso, la presenza di occupati rimane significativa e sempre superiore al 40%. La presenza degli inattivi (non studenti) è invece nel complesso del tutto residuale, costituendo essi solo lo 0,5% dei partecipanti al PO; il gruppo è rappresentato in quote non trascurabili solo nella fascia d'età più anziana, oltre i 65 anni.

Figura 27. Partecipanti al PO FSE per età e condizione professionale



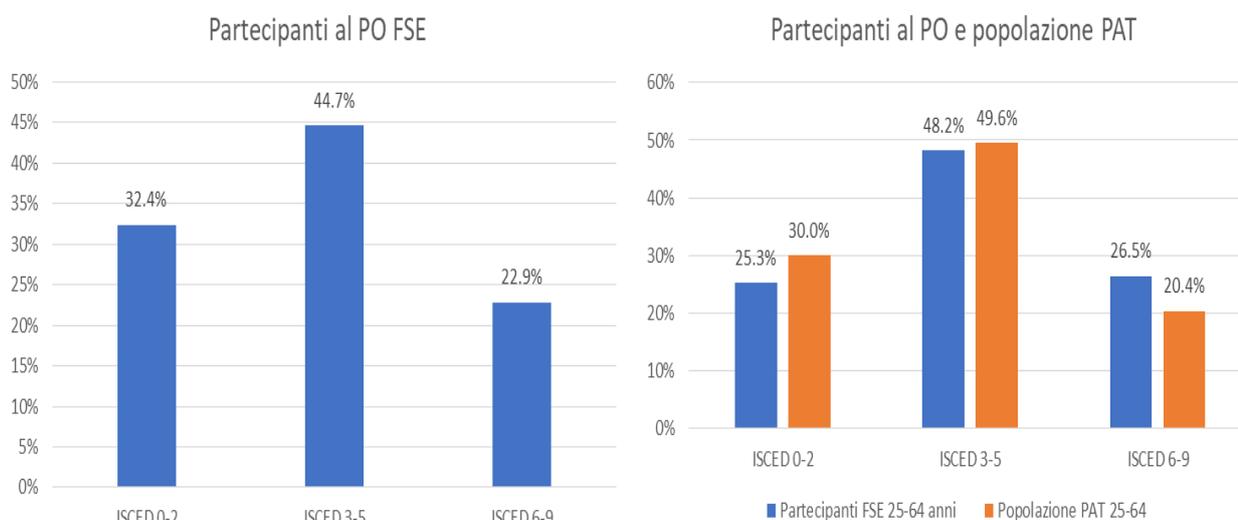
Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Titolo di studio dei partecipanti

Nel PO FSE della PAT, la maggioranza relativa dei partecipanti complessivi, pari al 44,7%, possiede un diploma di scuola secondaria superiore (

Figura 28 sx), incluse le qualifiche che non danno accesso all'università; il 32,4% possiede un basso titolo di studio, al massimo la licenza media oppure nessun titolo; infine, i partecipanti con titolo di studio terziario sono meno di un quarto (22,9%), ovvero il gruppo meno numeroso tra i partecipanti al PO. Per analizzare i titoli di studio dei partecipanti può essere d'aiuto una comparazione con i livelli d'istruzione della popolazione provinciale. La Figura 28 (dx) illustra appunto il confronto tra i titoli di studio dei partecipanti al PO tra i 25 e i 64 anni e i titoli di studio della popolazione della PAT ricompresa nella medesima fascia d'età (media 2014-2021). Nel complesso, i titoli di studio dei partecipanti al PO riflettono in maniera abbastanza puntuale i livelli di istruzione della popolazione della provincia. Tra i partecipanti al PO si rileva, tuttavia, una leggera sovra-rappresentazione di persone in possesso di titoli di studio terziari, pari al 6% in più rispetto alla quota corrispondente di popolazione provinciale.

Figura 28. Titolo di studio dei partecipanti al PO e della popolazione della PAT



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Nota: per la popolazione, media 2014-2021, dati Eurostat

Considerando i singoli assi (Tabella 27), si nota che il titolo di studio intermedio (diploma di scuola secondaria superiore) si concentra soprattutto nell'Asse 1 Occupazione (48,9%) e nell'Asse 2 Inclusione sociale (54,5%). In entrambi gli assi, inoltre, le persone in possesso di un titolo di studio terziario sono pari a circa un quinto del totale di asse, una quota comunque significativa. Nell'Asse 3 Istruzione e formazione si riscontra invece una concentrazione superiore alla media di titoli di studio più alti e più bassi, connessa alla contemporanea presenza tra i partecipanti di studenti, in buona parte in età da scuole medie, e di lavoratori occupati, la maggioranza dei quali è rappresentata da insegnanti.

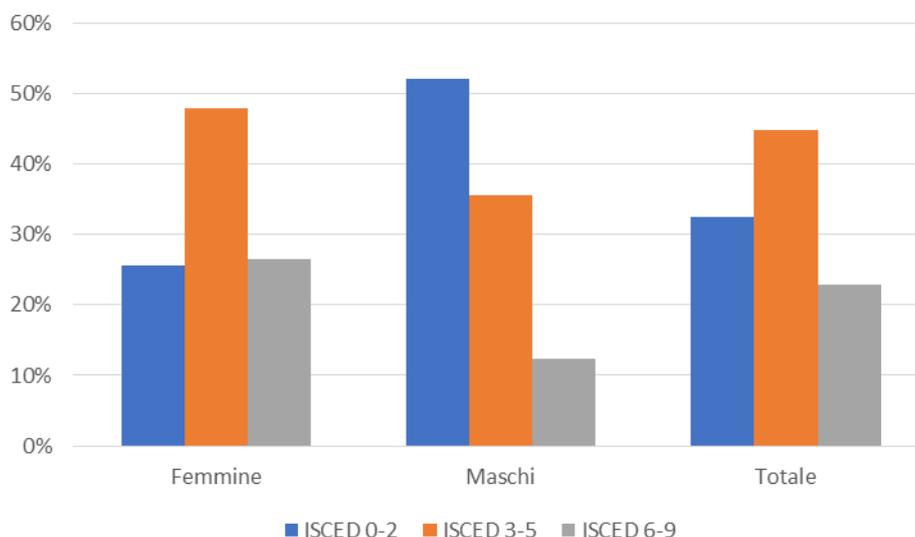
Tabella 27. Partecipanti al PO per titoli di studio e asse

Asse	Fino alla scuola media	Scuola superiore	Università	Casi
1	29,0%	48,9%	22,1%	34.002
2	25,1%	54,5%	20,4%	29.740
3	61,2%	7,9%	30,9%	11.670
4	0%	3,4%	96,6%	58
Totale PO	32,4%	44,7%	22,9%	75.470

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Analizzando ora la ripartizione per genere dei titoli di studio (Figura 29), emerge che le partecipanti al PO di sesso femminile possiedono in media un livello d'istruzione più elevato dei maschi. Più della metà dei partecipanti uomini, infatti, possiede al massimo la licenza media e appena il 12,3% detiene un titolo di studio terziario; tra le donne, coloro che possiedono al massimo la licenza media sono il 25,5%, meno della metà degli uomini, mentre coloro che hanno conseguito un titolo di istruzione terziaria sono il 26,6%, più del doppio rispetto ai partecipanti di sesso maschile.

Figura 29. Partecipanti al PO per titolo di studio e sesso

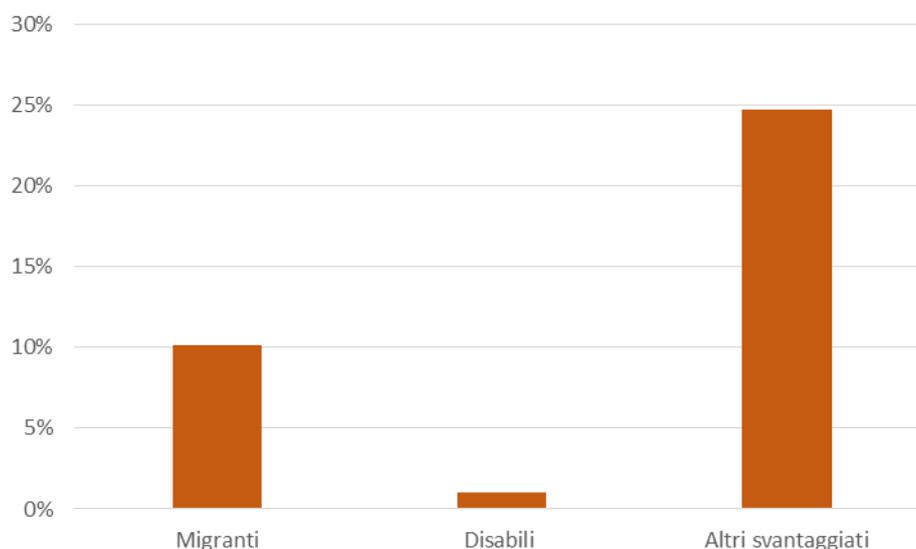


Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Persone svantaggiate

Tra i partecipanti al PO sono incluse anche persone appartenenti alle categorie svantaggiate (Figura 30), coerentemente con la strategia del PO che si poneva come obiettivo quello di raggiungere anche, appunto, categorie particolarmente vulnerabili. Nel complesso, quasi il 25% dei partecipanti al PO rientra nella generica categoria di svantaggio ('altri svantaggiati'), il 10% è rappresentato da migranti e l'1% da disabili.

Figura 30. Partecipanti al PO delle categorie svantaggiate e/o provenienti da famiglie in condizioni di debolezza



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Provincia autonoma di Trento

La Tabella 28 riporta il peso dei partecipanti svantaggiati ripartito per asse. Da notare che l'appartenenza a una categoria di svantaggio non esclude necessariamente le altre, per cui le percentuali non sono tra loro sommabili; nel complesso, infatti, gli svantaggiati ammontano al 31% dei partecipanti totali del PO, una percentuale inferiore alla somma delle percentuali di disabili, immigrati e altri svantaggiati. Nell'Asse 2⁴², interamente dedicato allo svantaggio, la quota di svantaggiati complessiva è del 54,1%, a fronte del 99% rilevato nell'ultimo Rapporto di esecuzione (2020). Questo dipende, come già detto, dallo spostamento di tutti i destinatari dei Buoni di servizio sull'Asse 2 in seguito alla riprogrammazione post-Covid del 2020. Tra gli svantaggiati dell'Asse 2, invece, la quota più numerosa è rappresentata dagli altri svantaggiati, seguiti dagli immigrati e poi dai disabili.

Tabella 28. Partecipanti al PO delle categorie svantaggiate per asse

Asse	Svantaggiati				Non svantaggiati
	TOTALI	Di cui immigrati	Di cui disabili	Di cui altri svantaggiati	
1	18,4%	11,0%	0,4%	11,3%	81,6%
2	54,1%	11,0%	1,7%	48,5%	45,9%
3	9,3%	5,3%	1,2%	3,5%	90,7%
4	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Totale PO	31,0%	10,1%	1,0%	24,7%	69,0%

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

5.2. I partecipanti per priorità d'investimento e loro evoluzione nel 2021

La presente sezione offre un'analisi degli stessi dati presentati nelle parti precedenti del capitolo, ma illustrati per priorità d'investimento e anno.

Per quanto riguarda la PI 8i, finalizzata all'accesso all'occupazione, i partecipanti (17.129) sono in buona parte disoccupati (94,5%), con un livello di istruzione medio-basso (il 47,5% possiede al massimo la licenza media) e più di un quarto di essi fa parte delle categorie svantaggiate (27,8%, tra cui il 13,5 sono migranti e il 21,1% sono altri svantaggiati). Nessuna particolare caratteristica, invece, riguardo all'età: i destinatari si

⁴² Non essendo obbligatorio per l'accesso alle misure degli Assi 1 e 3 la dichiarazione di un eventuale svantaggio, il dato relativo a questi due Assi non è commentato perché verosimilmente incompleto e come tale probabilmente sotto-rappresenta la realtà.

distribuiscono abbastanza uniformemente nelle varie fasce d'età comprese tra 15 e 64 anni. La PI 8i, partita nel 2016 (Figura 23), due anni dopo l'avvio del PO, ha visto incrementare i propri partecipanti del 24% nel 2021, rispetto al valore cumulato fino al 2020. L'aumento non ha tuttavia provocato modifiche significative nella composizione della platea di partecipanti, poiché l'incremento è stato relativamente omogeneo rispetto alle varie caratteristiche di questi. Vi sono tuttavia alcune eccezioni, come i disabili (aumentati dell'80% nel 2021), gli studenti (850% in più nel 2021), gli inattivi non studenti (incremento del 468% nel 2020), gli studenti (850% in più) e gli inoccupati (115% in più); tutte queste categorie di partecipanti hanno però un peso marginale all'interno della priorità 8i (tra questi il gruppo più numeroso, gli inoccupati, rappresenta il 3% dei destinatari della PI), peso che gli incrementi dell'ultimo anno non hanno di fatto alterato. La PI 8i, nel complesso, è caratterizzata da una partecipazione crescente negli anni; nel 2021, sono state approvate 79 operazioni relative al rafforzamento delle competenze chiave e 247 finalizzate al rafforzamento della ricerca attiva del lavoro⁴³.

Tabella 29. Priorità d'investimento dell'Asse 1 Occupazione: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti

	Totale		PI 8i			Totale		PI 8iv		
	v.a.	%	2014-20	2021	Incremento 2021	v.a.	%	2014-20	2021	Incremento 2021
F	9.935	58%	7.885	2.050	26%	16.773	99%	16773	0	0%
M	7.194	42%	5.978	1.216	20%	100	0,6%	100	0	0%
<14	0					0				0%
15-24	2.319	13,5%	1.829	490	27%	37	0,2%	37	0	0%
25-34	3.798	22,2%	3.093	705	23%	3.085	18,3%	3.085	0	0%
35-44	3.939	23%	3.141	798	25%	10.228	60,6%	10.228	0	0%
45-54	4.254	24,8%	3.481	773	22%	3.428	20,3%	3.428	0	0%
55-64	2.709	15,8%	2.216	493	22%	94	0,5%	94	0	0%
>65	110	0,6%	103	7	7%	1	0%	1	0	0%
Fino alle medie	8137	47,5%	6774	1363	20%	1733	10,3%	1733	0	0%
Scuola superiore	7029	41%	5545	1484	27%	9587	56,8%	9587	0	0%
Università	1963	11,5%	1544	419	27%	5553	32,9%	5553	0	0%
Occupato	249	1,4%	198	51	26%	16.850	99,8%	16.850	0	0%
In cerca di prima occupazione	522	3%	243	279	115%	0	0%	0	0	0%
Disoccupato	16197	94,5%	13395	2802	21%	23	0,1%	23	0	0%
Studente	19	0,1%	2	17	850%	0	0%	0	0	0%
Inattivo diverso da studente	142	0,8%	25	117	468%	0	0%	0	0	0%
Persone svantaggiate*	4767	27,8%	3937	830	21%	1481	8,8%	1481	0	0%
-di cui migranti	2322	13,5%	1719	603	35%	1429	8,5%	1429	0	0%
-di cui disabili	83	0,5%	46	37	80%	38	0,2%	38	0	0%
-di cui altri svantaggiati	3614	21,1%	3266	348	11%	221	1,3%	221	0	0%
Totale Asse 1	17129	100%	13863	3266	24%	16873	100%	16873	0	0%

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Nota: *sottocategorie non sommabili

La PI 8iv, volta alla promozione della parità di genere in tutti i settori, è finalizzata alla promozione della conciliazione tra vita privata e vita lavorativa tramite lo strumento dei Buoni di servizio per l'acquisto di servizi educativi di cura e custodia di minori. La Tabella 29 mostra che i destinatari dei Buoni di servizio sono per la quasi totalità donne (99%) occupate (99,8%), che rappresentano la platea principale a cui è rivolta la misura⁴⁴. La maggior parte delle partecipanti ha tra i 35 e i 44 anni (60,6%), con un livello di istruzione medio-alto (il

⁴³ Dati RAA 2021.

⁴⁴ Solo in alcuni casi, i Buoni di servizio possono essere richiesti anche da uomini e soggetti disoccupati (frequentanti però corsi di formazione o percorsi di inserimento lavorativo). Cfr. Rapporto tematico Linea 3 – Buoni di servizio.

56,8% ha il diploma di scuola superiore e il 32,9% possiede un titolo d'istruzione terziaria). L'8,8% dei partecipanti appartiene a una categoria svantaggiata, tra cui l'8,5%, ovvero la quasi totalità, è rappresentato da migranti. Come già anticipato, a causa della riprogrammazione in chiave anti-Covid del PO operata nel 2020, tutti i destinatari dei Buoni di servizio sono stati trasferiti sull'Asse 2 Inclusione sociale; per questa ragione, nel 2021 non si è registrato alcun incremento della platea di destinatari.

Tabella 30. Priorità d'investimento dell'Asse 2 Inclusione sociale: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti

	PI 9i			PI 9iv						
	Totale v.a.	%	2014- 20	Annuale 2021	Increme nto 2021	Totale v.a.	%	2014-20	Annuale 2021	Increme nto 2021
F	324	38,8%	323	1	0,3%	21.490	74,3%	17.217	4.273	25%
M	510	61,2%	496	14	3%	7.416	25,7%	5.214	2.202	42%
<14	0	0%	0	0		0	0%	0	0	/
15-24	257	30,8%	256	1	0,4%	1.455	5,0%	1.181	274	23%
25-34	292	35,0%	285	7	2%	6.938	24,0%	5.494	1.444	26%
35-44	154	18,5%	127	27	21%	11.128	38,5%	8.646	2.482	29%
45-54	99	11,9%	79	20	25%	6.932	24,0%	5.294	1.638	31%
55-64	29	3,5%	27	2	7%	2.362	8,2%	1.735	627	36%
>65	3	0,3%	3	0	0%	45	0,2%	35	10	29%
Fino alle medie	594	71,2%	580	14	2%	6866	23,7%	5344	1522	28%
Scuola superiore	213	25,5%	212	1	0,5%	15997	55,3%	12610	3387	27%
Università	27	3,2%	27	0	0%	6043	20,9%	4477	1566	35%
Occupato	47	5,6%	47	0	0%	28186	97,5%	21906	6280	29%
In cerca di prima occupazione	259	31,0%	255	4	2%	0	0%	0	0	/
Disoccupato	416	49,9%	408	8	2%	563	1,9%	404	159	39%
Studente	8	1,0%	8	0	0%	47	0,2%	36	11	31%
Inattivo diverso da studente	104	12,5%	101	3	3%	110	0,4%	85	25	29%
Persone svantaggiate	819	98,2%	804	15	2%	15267	52,8%	12151	3116	26%
-di cui migranti	265	31,8%	265	0	0%	2995	10,4%	2458	537	22%
-di cui disabili	248	29,7%	248	0	0%	251	0,9%	178	73	41%
-di cui altri svantaggiati	601	72,1%	586	15	3%	13831	47,8%	11074	2757	25%
Totale Asse 1	834	100%	819	15	2%	28.906	100%	22431	6475	29%

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Nella PI 9i, finalizzata a promuovere l'inclusione attiva e l'occupabilità (Tabella 30), è stato coinvolto un numero limitato di partecipanti (834), appartenenti però per la quasi totalità alle categorie svantaggiate (98,2%, tra cui 31,8% di migranti, 29,7% di disabili e un 72,1% rappresentato da altri svantaggiati). Il 71,2% dei destinatari della PI possiede al massimo la terza media e solo il 3,2% è laureato; gli occupati rappresentano il 5,6% dei partecipanti, mentre il restante 94,4% non lavora: il 31% sono inoccupati, il 49,9% sono disoccupati e il 12,5% sono inattivi non studenti, mentre gli studenti sono appena l'1%. Nel 2021, l'incremento complessivo dei partecipanti è stato contenuto, pari al 2%, e ha riguardato il particolare le fasce d'età 35-44 e 45-54 (+21% e +25%, rispettivamente). Il 61,2% dei partecipanti è di sesso maschile, componente che nel 2021 è cresciuta di più (+3%) rispetto a quella femminile (+0,3%). Nel 2021, i 15 partecipanti in più sono stati coinvolti in percorsi di inserimento lavorativo per soggetti appartenenti a categorie svantaggiate (ex-detenuti, donne vittime di violenza, disabili, persone in condizione di disagio sociale, badanti), interventi afferenti all'obiettivo specifico 9.2.

La PI 9iv era originariamente finalizzata a promuovere la conciliazione vita-lavoro ed è stata, insieme alla 8iv, la priorità con cui sono stati finanziati i Buoni di servizio; in questo caso, i Buoni erano rivolti alle famiglie con

reddito basso (ICEF inferiore a 0,2)⁴⁵. Fino al 2020, le destinatarie dei Buoni di servizio nell'ambito della PI 9iv sono state 8.714. Nel 2020, a causa della riprogrammazione del PO seguita all'insorgere della pandemia, buona parte degli interventi anti-Covid⁴⁶ sono stati inseriti in questo asse, tra cui: i Buoni di servizio Covid (4.747 destinatari tra 2020 e 2021), l'indennità a favore dei lavoratori sospesi (15.445 destinatari tra 2020 e 2021), la CIG in deroga (1999 destinatari) e l'intervento di sostegno all'APSS (2291 destinatari). In riferimento a questi ultimi due interventi, come anticipato a inizio capitolo, non sono disponibili i micro-dati dei destinatari, che non sono quindi conteggiati nella Tabella 30. Anche senza considerare i partecipanti agli ultimi due interventi, la PI 9iv ha visto aumentare il numero dei propri partecipanti in maniera significativa: da 8.636 nel 2019 a 28.906 nel 2021. Dei 28.906 partecipanti, 13.461 sono destinatari dei Buoni di servizio (Buoni ordinarie e Buoni Covid) e 15.445 sono lavoratori sospesi. Il 74,3% dei destinatari della PI sono donne, l'85% ha un'età compresa tra i 35 e i 44 anni (nel complesso, le fasce centrali di età da lavoro 25-54 raccolgono più dell'85% dei destinatari della PI), con un livello di istruzione medio: più della metà dei partecipanti possiede un diploma superiore, mentre i rimanenti si dividono abbastanza equamente tra chi ha al massimo la licenza media (23,7%) e chi ha un titolo universitario (20,9%). Il 97,5% era inoltre occupato: i Buoni di Servizio, come detto, si rivolgono principalmente alle donne occupate, mentre l'indennità per lavoratori sospesi è erogata, appunto, a soggetti ancora occupati. Poco più della metà dei destinatari della PI 9iv è rappresentato da persone appartenenti a qualche categoria di svantaggio (52,8%), tra cui il 10,4% sono migranti e il 47,8% appartengono ad altre categorie di svantaggio. Tutti i partecipanti destinatari degli interventi anti-Covid sono stati coinvolti nella PI 9iv tra il 2020 e il 2021, ragion per cui, nell'ultimo anno, si è registrato un incremento importante (6.475 unità) dei partecipanti complessivi alla PI: particolarmente marcato è stato l'aumento di partecipanti di sesso maschile del 42%, di disoccupati (+39%), di disabili (+41%) e di persone in possesso di un titolo di studio universitario (35%); in riferimento a tutte le altre caratteristiche, l'incremento è stato invece relativamente uniforme.

⁴⁵ Cfr. Rapporto tematico Linea 3 – Buoni di servizio

⁴⁶ Cfr. Rapporto tematico Linea 6 – Riprogrammazione Covid.

Tabella 31. Priorità d'investimento dell'Asse 3 Istruzione e formazione: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti

	PI 10i			PI 10iii			PI 10iii			
	Totale v.a.	%	2014- 20	Annuale 2021	Incremento o 2021	Totale v.a.	%	2014-20	Annuale 2021	Incremento o 2021
F	3.858	52,0%	3.640	218	6%	3.429	80,5%	3.429	0	-
M	3.553	48,0%	3.553	347	10%	830	19,5%	830	0	-
<14	2.736	36,9%	2.379	357	15%	0	0%	0	0	-
15-24	4.517	60,9%	4.310	207	5%	20	0,5%	20	0	-
25-34	59	0,8%	58	1	2%	929	21,8%	929	0	-
35-44	49	0,7%	49	0	0%	1.533	36,0%	1.533	0	-
45-54	41	0,5%	41	0	0%	1.405	33,0%	1.405	0	-
55-64	9	0,1%	9	0	0%	368	8,6%	368	0	-
>65	0	0%	0	0	/	4	0,1%	4	0	-
Fino alle medie	7138	96,3%	6580	558	8%	1	0%	1	0	-
Scuola superiore	155	2,1%	149	6	4%	766	18,0%	766	0	-
Università	118	1,6%	117	1	1%	3492	82,0%	3492	0	-
Occupato	148	2,0%	148	0	0%	4182	98,2%	4182	0	-
In cerca di prima occupazione	0	0%	0	0	/	10	0,2%	10	0	-
Disoccupato	3	0%	3	0	0%	53	1,2%	53	0	-
Studente	7260	98,0%	6695	565	8%	10	0,2%	10	0	-
Inattivo diverso da studente	0	0%	0	0	/	4	0,1%	4	0	-
Persone svantaggiate	1035	14,0%	975	60	6%	54	1,3%	54	0	-
-di cui migranti	581	7,8%	536	45	8%	33	0,8%	33	0	-
-di cui disabili	124	1,7%	113	11	10%	19	0,4%	19	0	-
-di cui altri svantaggiati	403	5,4%	395	8	2%	4	0,1%	4	0	-
Totale Asse 1	7411	100%	6846	565	8%	4259	100%	4259	0	-

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Provincia autonoma di Trento

Nell'ambito dell'Asse 3, la PI 10i, volta a contrastare l'abbandono scolastico, ha come gruppo target i giovani fino a 25 anni che abbiano al massimo la licenza media. Come mostra la Tabella 31, la maggior parte dei destinatari della PI rientrano nelle due fasce d'età più giovani (complessivamente, il 97,8% dei partecipanti ha al massimo 24 anni), mentre marginale è la presenza di partecipanti più anziani. I partecipanti sono abbastanza equamente distribuiti tra maschi (48%) e femmine (52%), e il 14% di essi è rappresentato da soggetti svantaggiati. Nel 2021, l'incremento di partecipanti è stato pari all'8%, distribuito in modo abbastanza uniforme rispetto alle diverse caratteristiche di questi; i destinatari che hanno visto aumentare maggiormente il loro numero sono i maschi (+10%), i giovani fino a 14 anni (+15%) e i disabili (+10%).

La PI 10iii, finalizzata invece a promuovere l'apprendimento permanente degli adulti, è stata utilizzata per attuare il Piano Trentino Trilingue⁴⁷, che prevede corsi di formazione e voucher rivolti al corpo docente al fine di consolidarne le competenze linguistiche in inglese e tedesco; inoltre, nell'ambito dello stesso Piano, è stata introdotta la metodologia didattica *Content and Language Integrated Learning* (CLIL), che consiste nell'insegnamento di contenuti in lingua straniera. Nella PI 10iii sono stati complessivamente coinvolti 4.259 destinatari, l'80,5% dei quali femmine; in questo caso, i partecipanti si concentrano nelle tre fasce d'età centrali (il 21,8% ha tra i 25 e 34 anni, il 36% ha tra i 35 e i 44 anni e il 33% ha tra 45 e 54 anni). I corsi sono rivolti principalmente ai docenti e i destinatari sono quindi in buona parte occupati (98,2%), con elevato titolo di istruzione (l'82% è laureato). Le persone svantaggiate sono in questo caso una minoranza, pari al 1,3% dei partecipanti. Le attività della PI 10iii si sono concluse tra il 2019 e il 2020, per cui non vi è stato alcun incremento di partecipanti nel corso del 2021.

⁴⁷ Cfr. Rapporto tematico Linea 5 – Gli interventi del PO FSE a supporto del Piano Trentino Trilingue

Infine, la PI 11ii dell'Asse 4 Capacità Istituzionale ha visto il coinvolgimento di 58 funzionari della PAT, di età compresa tra i 25 e i 54 anni e con titolo di studio universitario. Le attività svolte hanno riguardato viaggi di studio e scambio di buone pratiche, principalmente in ambito scolastico, ma non esclusivamente. Alcuni viaggi in Francia e Spagna erano finalizzati allo scambio di buone pratiche relative alle politiche del lavoro e al contrasto alla disoccupazione giovanile. Gli interventi della PI 10iii si sono conclusi nel 2019 e neanche in questo caso, dunque, si rilevano incrementi dei partecipanti nel 2021.

6. I processi attuativi e i meccanismi di gestione⁴⁸

Quest'ultimo capitolo propone un'analisi qualitativa del sistema di gestione del PO FSE e dei suoi meccanismi di funzionamento. Lo scopo è quello di evidenziare le buone pratiche e gli eventuali margini di miglioramento che possono incidere sull'efficienza dell'attuazione del Programma.

6.1 Il Sistema di Gestione e Controllo

Nel 2020 è stata rivista la collocazione delle Autorità del PO nell'organigramma provinciale, a seguito della modifica dell'assetto organizzativo della Provincia.

Come mostra la figura successiva, che mette a confronto l'organigramma passato e quello attuale della Provincia, le modifiche intervenute sono importanti e riflettono l'intenzione di rafforzare il ruolo strategico del PO all'interno della programmazione generale della Provincia. Una delle modifiche più importanti intercorse durante la Programmazione 2014-2020 riguarda lo spostamento dell'Autorità di gestione, incardinata nel Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea (ex Servizio Europa), dal Dipartimento affari istituzionali e legislativi alla Direzione generale della Provincia.

Tale spostamento è finalizzato a un rafforzamento del coordinamento del PO con le altre politiche provinciali e la possibilità di modulare più efficacemente l'attuazione del Programma in funzione dell'evoluzione degli obiettivi politici espressi dalla Giunta provinciale. Tra l'altro, questo rapporto di coordinamento diretto tra Direzione generale e AdG implica anche un rafforzamento dei meccanismi di *leadership* necessari all'attuazione del Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA)⁴⁹ collegato alla gestione dei fondi strutturali, in quanto il Direttore generale è anche responsabile politico del PRA. L'Autorità di certificazione, incardinata nel Servizio bilancio e ragioneria, è rimasta all'interno del Dipartimento affari finanziari.

Infine, con deliberazione n. 1528/2020, l'Autorità di Audit è stata collocata presso il Servizio Minoranze linguistiche locali e audit europeo e spostata dal precedente Dipartimento cultura e sport al Dipartimento affari e relazioni istituzionali.

Per quanto riguarda l'organizzazione e il coordinamento delle varie Autorità, c'è una sostanziale continuità con il passato. In particolare, il dirigente del Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea che svolge le funzioni di Autorità di Gestione (AdG) come struttura di staff si avvale dell'Ufficio Fondo Sociale Europeo per l'esercizio di tutte le funzioni previste, nonché dell'Ufficio Verifica delle operazioni finanziate con i fondi europei, precedentemente responsabile anche degli aiuti di stato. Come imposto dai regolamenti, le altre due Autorità del PO hanno mantenuto correttamente l'indipendenza funzionale dall'Autorità di gestione. Nel tempo, infine, è stato ampliato il numero delle Strutture Provinciali Competenti (SPC) coinvolte nell'attuazione del PO.

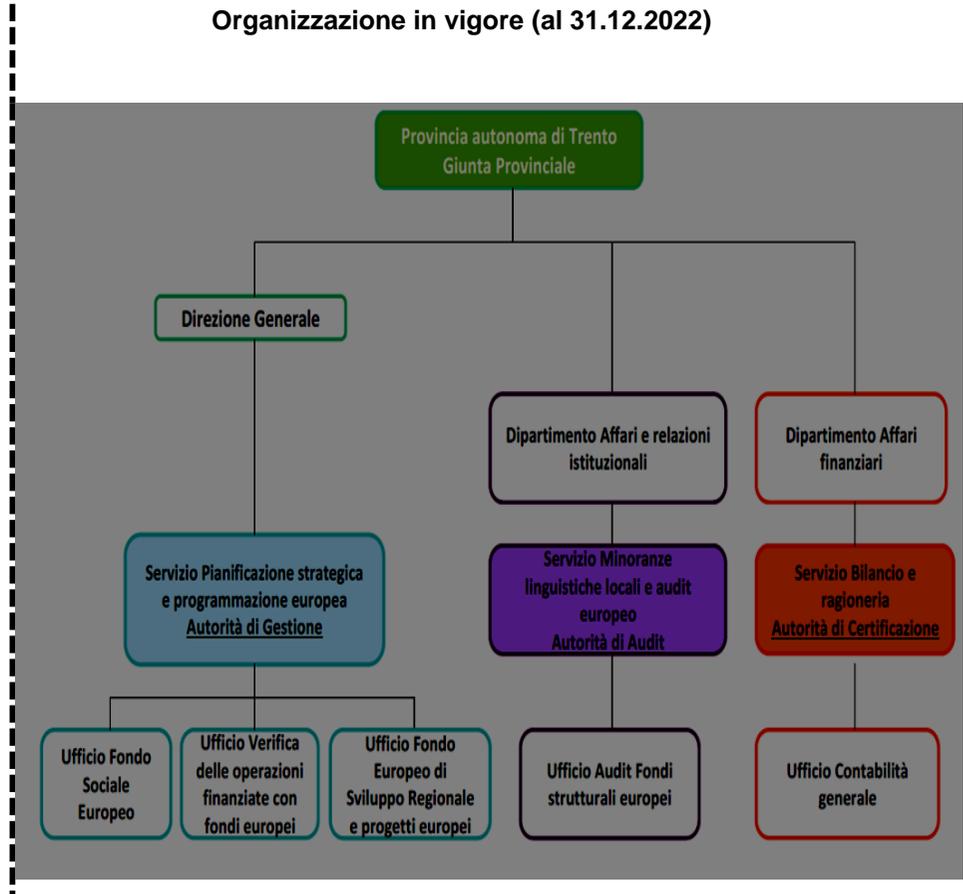
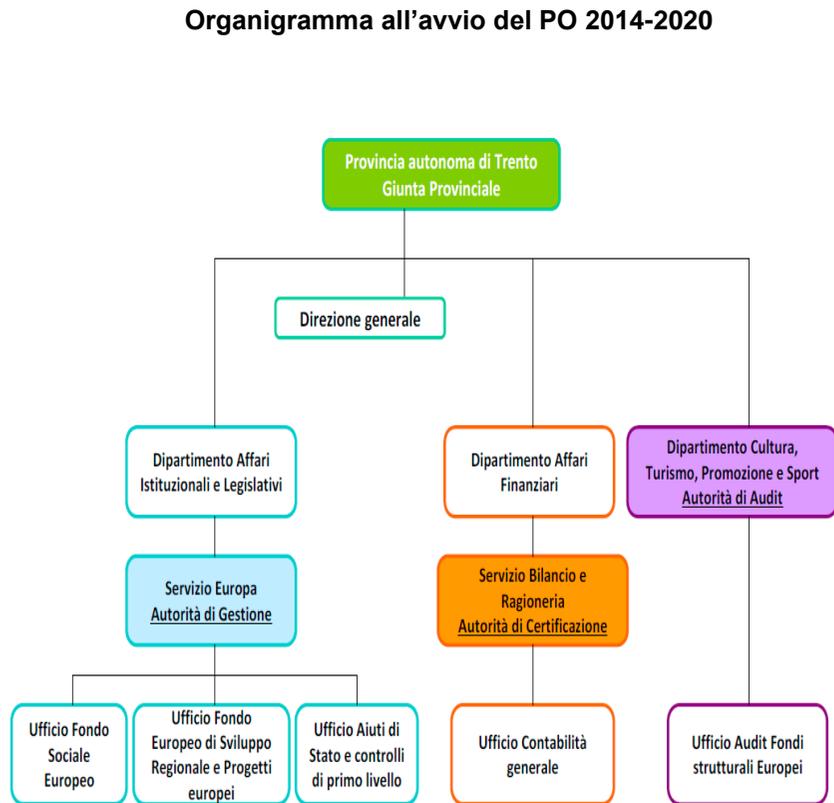
Un'ulteriore modifica dell'assetto organizzativo, oltre a quella menzionata relativa all'Autorità di Audit, è entrata in vigore il primo settembre 2020 e ha riguardato il Servizio Europa e il Servizio Pianificazione e Controllo Strategico. La delibera della giunta provinciale del 1295 del 28 agosto 2020 ha soppresso le due strutture e contestualmente istituito il Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea e l'Unità di Missione Semplice Attuazione dei Fondi Europei.

Rispetto al 2007-2013, vi sono stati cambiamenti significativi nell'organizzazione del sistema di gestione 2014-2020 e quindi nei processi di attuazione del Programma. I paragrafi successivi si basano principalmente sulle interviste condotte con i referenti delle Strutture Provinciali Competenti (SPC) e dell'AdG e illustrano nei dettagli come funzionano i meccanismi di attuazione del PO, quali Strutture Provinciali sono coinvolte e che tipo di relazioni intercorre fra esse.

⁴⁸ Le informazioni utilizzate per la stesura di questo capitolo oltre che sulla documentazione di gestione del PO FSE, si basano sulle interviste agli Uffici provinciali riportati in allegato.

⁴⁹ Cfr. DGP n. 1250 del 20/7/2018 e DGP 751 del 24/5/2019 che apporta alcune modifiche alla prima.

Figura 31. Modifiche alla collocazione delle Autorità del PO FSE 2014-2020 nell'organigramma provinciale



Fonte: DGP n. 1713 del 21/9/2018 per la figura di sx e AdG FSE per la figura di dx

6.1.L'AdG e le Strutture Provinciali Competenti

La principale novità nella programmazione 2014-2020 riguarda la ripartizione delle responsabilità tra le strutture provinciali nella gestione degli interventi. Fino alla programmazione precedente, infatti, il Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea (all'epoca Servizio Europa) oltre alle funzioni di Autorità di gestione, aveva anche la responsabilità della gestione di tutti gli interventi, provvedendo alla redazione dei bandi e degli avvisi relativi a tutti gli Assi del PO. Nel 2014-2020 il Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea ha mantenuto la funzione di coordinamento complessivo dell'attuazione del Programma, ma la gestione degli interventi è stata demandata per la maggior parte a una serie di strutture interne della Provincia che hanno assunto la funzione di Strutture Provinciali Competenti (SPC), che sono responsabili della programmazione e gestione degli interventi sui singoli temi di loro competenza.

Questa scelta è stata orientata da un duplice obiettivo. In primo luogo, quello di permettere all'AdG di concentrarsi prevalentemente sulle funzioni di regia, monitoraggio e valutazione degli interventi; in secondo luogo, al fine di attivare le competenze specifiche delle SPC con l'obiettivo di rendere più efficiente la programmazione FSE e di integrarla con il resto della programmazione provinciale. In effetti, dalle interviste emerge che le SPC hanno potuto mettere al servizio della programmazione FSE la loro conoscenza delle politiche e del contesto provinciale in materia di lavoro, inclusione sociale e capitale umano.

La tabella successiva illustra la ripartizione delle competenze sul PO delle varie SPC. Va precisato che il Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea ha mantenuto la gestione di alcuni interventi. È il caso degli interventi dell'Asse 4 e dei buoni servizio degli assi 1 e 2, oltre che dell'AT e della Struttura Multifunzionale Ad Personam. Più precisamente, il governo centrale dei Buoni di servizio è in capo all'*Agenzia per la Coesione Sociale* (già Agenzia Provinciale della Famiglia), che però non gestisce il finanziamento e la programmazione dell'intervento di cui è responsabile il Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea. L'Agenzia del lavoro della Provincia Autonoma di Trento è coinvolta nella programmazione FSE con due uffici interni che hanno assunto il ruolo di SPC: l'*Ufficio Formazione e Sviluppo dell'occupazione* che gestisce gli interventi dell'Asse 1 con particolare riferimento all'obiettivo specifico 8.1 riguardante l'occupazione giovanile e l'obiettivo specifico 8.5 che concerne l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo; l'*Ufficio Inserimento Lavorativo dei Soggetti Svantaggiati* gestisce invece gli interventi che riguardano l'occupazione dei soggetti vulnerabili, un obiettivo specifico dell'Asse 2. Una parte degli interventi sempre rientranti in quest'ultimo obiettivo specifico ma riguardanti i corsi di formazione per rafforzare l'occupabilità dei soggetti svantaggiati, è stata gestita dal *Servizio politiche sociali* della Provincia che è anche responsabile degli interventi che fanno capo a un altro obiettivo dell'Asse 2, ossia il rafforzamento dell'economia sociale (OS 9.7).

Infine, il Dipartimento Istruzione e Cultura gestisce tutti gli interventi dell'Asse 3 Istruzione e formazione. Più precisamente, due uffici del Dipartimento Istruzione e Cultura sono SPC per l'attuazione degli interventi dell'Asse 3. L'*Ufficio Università e Fondi Europei* del Servizio *formazione professionale, formazione terziaria e funzioni di sistema* si occupa della maggior parte degli interventi che riguardano il contrasto all'abbandono e alla dispersione scolastica, l'innalzamento delle competenze della popolazione in età adulta e il rafforzamento delle competenze linguistiche degli studenti, dei docenti e del personale scolastico. L'*Ufficio Politiche Inclusione e Cittadinanza* del Servizio Istruzione si occupa esclusivamente dell'azione 10.3 dell'Asse 3 riguardante la certificazione delle competenze. Quest'ufficio ha disposto una serie d'interventi nell'ambito della programmazione FSE 2014-2010 che hanno contribuito a formare l'attuale Sistema Provinciale di Certificazione delle Competenze.

Tabella 32. Le strutture provinciali competenti e gli interventi gestiti

Strutture Provinciali Competenti (SPC)	Interventi Gestiti
AdG - Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea	<ul style="list-style-type: none"> - Asse 1 OS 8.2 (Buoni Servizio) - Asse 2 OS 9.3 (Buoni Servizio) - Asse 4 Capacità amministrativa - Asse 5 Assistenza tecnica
Agenzia del Lavoro Servizio attività per il lavoro, cittadini e imprese <i>Ufficio Formazione e Sviluppo dell'Occupazione</i>	- Asse 1 OS 8.1 (occupazione giovanile) e OS 8.5 (inserimento lavorativo disoccupati lunga durata)
Agenzia del Lavoro Servizio attività per il lavoro, cittadini e imprese <i>Ufficio Inserimento Lavorativo Soggetti Svantaggiati</i>	- Asse 2 OS 9.2 (inclusione sociale e occupabilità soggetti svantaggiati)
Servizio Politiche Sociali <i>Ufficio Programmazione e Sviluppo</i>	- Asse 2 OS 9.2 (inclusione sociale e occupabilità soggetti svantaggiati) e OS 9.7 (rafforzamento economia sociale)
Dipartimento Istruzione e Cultura Servizio formazione professionale, formazione terziaria e funzioni di sistema <i>Ufficio Università e Fondi Europei</i>	- Asse 3 Istruzione e Formazione
Dipartimento Istruzione e Cultura Servizio Istruzione <i>Ufficio Politiche Inclusione e Cittadinanza</i>	- Asse 3 Azione 10.3 (Certificazione delle Competenze)

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Sebbene le SPC programmino e attuino gli avvisi e i bandi relativi ai singoli interventi, la funzione di coordinamento complessivo mantenuta in capo all'AdG è molto rilevante. In primo luogo, i bandi e gli avvisi preparati dalle SPC sono sottoposti a un controllo di conformità alle procedure richieste dai regolamenti europei da parte del Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea, come avviene nella maggior parte dei modelli organizzativi adottati dalle altre amministrazioni titolari dei PO FSE. L'aspetto più importante e caratteristico del modello trentino è che il Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea assiste le singole SPC, se esplicitamente richiesto dalle stesse, nella fase preparatoria degli avvisi e dei bandi, anche in virtù della sua pregressa esperienza nella gestione diretta degli interventi FSE.

Dalle interviste realizzate e incrociando le diverse testimonianze, emerge come le relazioni intercorrenti tra l'AdG-Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea e le SPC siano, di fatto, frequenti e avvengono soprattutto *ex-ante* (nella fase di redazione) ma anche *ex-post*, per mettere a punto le procedure di attivazione e di gestione.

I rapporti tra AdG e le SPC sono formalizzati da una serie di regolamenti e procedure. Tuttavia, oltre ai rapporti formali, tra AdG e SPC intercorrono una serie di relazioni informali costanti e intense. Più precisamente, le varie SPC sono supportate dall'AdG nella programmazione e redazione di avvisi e bandi. Per quanto sia prevista a riguardo una ripartizione delle competenze, per cui l'AdG fornisce assistenza relativamente alla parte tecnico-amministrativa mentre le SPC si occupano dei contenuti degli interventi, è più opportuno in questo caso parlare di prassi informali, che si sono di norma rivelate solide ed efficienti, anche se con alcune eccezioni. È stata infatti segnalata da alcune SPC una tendenza dell'AdG a occuparsi non solo della parte tecnico-amministrativa ma anche del merito degli interventi, generando quindi delle sovrapposizioni di competenze che hanno talvolta generato confusioni e ritardi. Nel complesso, in ogni caso, queste criticità sono state definite di lieve entità, i ritardi sono stati limitati solo ad alcuni interventi e non hanno inibito il regolare avanzamento degli interventi.

6.2. Gli attori esterni alla Provincia

Oltre agli attori interni alla PAT e alle sue Agenzie di scopo, vi sono una serie di attori esterni che sono sia beneficiari che attuatori delle operazioni e che in quanto tali intraprendono relazioni con le SPC all'interno dei processi di attuazione del PO. Questi attori sono:

- **Istituti scolastici e dell'istruzione e formazione professionale**, sono beneficiari diretti e indiretti di un alto numero di interventi nell'Asse 3 e rappresentano uno stakeholder fondamentale per le politiche di istruzione e formazione del PO.

- **Enti privati accreditati per la formazione**, che partecipano alle procedure di selezione per l'attuazione delle operazioni e sono particolarmente rilevanti come soggetti attuatori dell'Asse 1.
- **IPRASE**, ente strumentale della Provincia, che è soggetto attuatore di alcuni interventi di sistema rivolti alle scuole e dell'azione di supporto del Piano Trentino Trilingue, in generale, inoltre, l'Istituto provinciale rappresenta uno stakeholder rilevante per l'insieme delle politiche per il sistema scolastico provinciale.
- **Struttura Multifunzionale Territoriale ad Personam**, che è coinvolta nella gestione dei Buoni di servizio per la conciliazione e rappresenta uno dei principali punti di accesso alle politiche del PO. Essa riveste, dunque, un ruolo cardine nel sistema di attuazione del Programma e per il suo funzionamento sono stati investiti oltre 5 milioni di euro.

6.3. Il coinvolgimento delle parti economiche e sociali e del partenariato istituzionale

Nell'attuazione del PO sono coinvolti anche altri stakeholder istituzionali, costituiti da organismi "tematici" della Provincia autonoma di Trento, e da soggetti della società civile (associazioni). Il loro coinvolgimento avviene attraverso una pluralità di forme che tengono conto sia dell'articolazione tematica del Programma, sia della ripartizione delle responsabilità attuative tra le strutture interne alla Provincia autonoma di Trento. Oltre al Comitato di Sorveglianza, vi sono infatti diversi momenti partenariali con soggetti istituzionali e del partenariato economico e sociale, che sono coinvolti nella programmazione FSE sia a titolo consultivo sia per gestire gli interventi. Si tratta di organismi preesistenti all'organizzazione del PO FSE e di partenariati "tematici" che riguardano le singole politiche del PO e sono gestiti dalle SPC in base alle loro competenze, tra cui si ricorda i più importanti:

- Commissione Provinciale per l'Impiego e il Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia del Lavoro,
- Consulta Provinciale per le Politiche Sociali,
- Cabina di Regia del Piano Trentino Trilingue,
- Comitato Provinciale della Formazione Professionale,
- Comitato Tecnico Provinciale sull'Istruzione,
- Cabina di Regia dei Servizi Prima Infanzia,
- Forum delle Associazioni Familiari.

Sia la *Commissione Provinciale per l'Impiego* che il *Consiglio di Amministrazione dell'Agenzia del Lavoro* sono parte integrante del Piano di Politica del Lavoro ai sensi della *l.p. 19/1983*. Dato che gli interventi FSE sull'occupazione fanno parte del più ampio piano provinciale di politica del lavoro, questi due organismi sono coinvolti nella gestione degli interventi che riguardano l'occupazione. La *Consulta Provinciale per le Politiche Sociali* è stata istituita nel 2016, quindi durante il periodo della programmazione 2014-2020 e il suo coinvolgimento nella gestione degli interventi dell'Asse 2 rimane ancora debole e informale. Tre organismi quali la *Cabina di Regia del Piano Trilingue*, il *Comitato Provinciale della Formazione Professionale* e il *Comitato Tecnico Provinciale sull'Istruzione* (istituito nel marzo 2017), sono invece coinvolti nella gestione degli interventi dell'Asse 3 sul capitale umano di cui è responsabile il Dipartimento Istruzione e Cultura. Infine, la *Cabina di Regia per i Servizi della Prima Infanzia* è coinvolta per interventi specifici quali i Buoni di servizio. Sullo stesso tema viene inoltre ascoltato, in via informale, il *Forum delle Associazioni Familiari*, un organo di rappresentanza della società civile.

Per quanto riguarda il partenariato economico e sociale, le associazioni datoriali e i sindacati vengono coinvolti sia attraverso il Comitato Politiche per il Lavoro che in modo informale ma continuo. Dalle interviste con le SPC emerge un coinvolgimento a titolo informativo e conoscitivo sulla programmazione effettuata sia all'inizio della programmazione che in caso di modifiche ai finanziamenti, agli obiettivi o alle singole politiche durante la programmazione. Rilevante è stato il contributo dato dal partenariato economico e sociale alla definizione degli interventi anti-Covid, in particolare la CIG in deroga, le indennità ai lavoratori sospesi e agli ex-imprenditori cessati.

6.4. Criticità nella programmazione

Come abbiamo visto nel capitolo sull'avanzamento fisico e procedurale, il PO FSE 2014-2020 della Provincia Autonoma di Trento risulta altamente efficiente. Oltre alla sovrapposizione di competenze che ha talvolta caratterizzato le interazioni tra AdG e SPC nella fase di redazione degli interventi, comportando talvolta qualche ritardo, non figurano aspetti particolari che hanno causato criticità rilevanti nell'attuazione del programma e anche l'emergenza Covid è stata gestita in maniera tempestiva ed efficiente. I ritardi, come detto, sono limitati solo ad alcuni assi e non hanno comunque ostacolato il regolare avanzamento degli interventi previsti.

In particolare, le sovrapposizioni di competenze sono state segnalate dal Servizio Politiche Sociali, responsabile degli interventi rivolti ai soggetti svantaggiati, e dal Servizio Formazione Professionale, Formazione Terziaria e Funzioni di Sistema del Dipartimento Istruzione e Cultura, che si occupa degli interventi dell'Asse 3 Istruzione e Formazione, esclusi quelli relativi alla certificazione delle competenze. In entrambi i casi, le SPC hanno sottolineato come l'AdG tendesse talvolta a intervenire anche su questioni di merito, e non solo sulla parte tecnico-amministrativa, durante la fase di definizione e redazione degli avvisi. Sebbene potenzialmente problematici, soprattutto nel caso degli interventi Asse 3, che devono rispettare le tempistiche della programmazione scolastica, i ritardi che sono stati così provocati non hanno tuttavia impedito un'efficiente attuazione degli interventi. Da sottolineare peraltro che le interazioni tra AdG e SPC sono state in genere giudicate positivamente dalle altre SPC e che le attività di supporto prestate dalla prima alle seconde sono risultate spesso fondamentali, soprattutto quando, a causa della decentralizzazione della struttura amministrativa realizzata per la programmazione 2014-2020, alcuni uffici hanno dovuto scontare un deficit di competenze nello svolgimento di compiti di cui erano incaricati per la prima volta.

L'altro aspetto su cui si sono concentrate le osservazioni degli intervistati ha riguardato infatti il passaggio dal modello gestionale "centralizzato" a quello attuale. Infatti, sul piano generale, il passaggio al nuovo modello ha richiesto uno sforzo di adattamento, poiché le SPC coinvolte per la prima volta nell'attuazione del PO, se da un lato potevano vantare un *expertise* tematico sulle singole politiche, dall'altro scontavano un *deficit* di preparazione sulle norme e le procedure che regolano gli interventi FSE, che sono notoriamente più complesse e stringenti rispetto a quelle che regolano le risorse ordinarie. Di conseguenza, questo deficit ha portato l'AdG a intensificare il proprio ruolo di supporto alle SPC – che in certi casi si è verificato tramite un trasferimento di personale dalla prima alle seconde – comportando talvolta la sovrapposizione di competenze di cui si è parlato sopra, che ha creato qualche ritardo o rallentamento nelle procedure. Queste dinamiche, come abbiamo visto, non hanno in ogni caso intaccato la regolarità degli interventi e l'efficienza del Programma e, nel complesso, il ruolo del Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea nel supportare le SPC nella fase preparatoria degli interventi è stato sicuramente fondamentale nel garantire l'efficienza e la messa a regime del nuovo modello organizzativo.

Un'altra criticità riguarda la carenza di personale, aspetto che di fatto interessa quasi tutti gli uffici coinvolti nella gestione del FSE, inclusa l'AdG. Un personale numericamente più consistente all'interno del Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea servirebbe a garantire i livelli di efficienza anche per la futura programmazione, poiché come abbiamo visto il Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea ha ridotto solo parzialmente i suoi compiti e funzioni rispetto alla programmazione precedente. Sostanzialmente, invece, i compiti e le responsabilità del Servizio Pianificazione Strategica e Programmazione Europea rimangono estremamente rilevanti. A questo riguardo, un incremento di personale servirebbe a garantire il mantenimento di un'alta qualità nelle attività di supporto alle SPC che, come abbiamo visto, sono state costanti e puntuali e hanno evitato che i costi di transazione del decentramento nella gestione degli interventi ricadessero sull'attuazione del Programma.

7. Conclusioni delle analisi

D1 La strategia del PO è ancora attuale rispetto all'evoluzione del contesto?

La strategia del PO è stata, per tutto il periodo della programmazione 2014-2020 fino all'insorgere della pandemia, nel complesso attuale e coerente con il contesto socio-economico provinciale. La Provincia, come già riscontrato nel Rapporto di esecuzione 2020, era infatti caratterizzata da alti tassi di occupazione, per quanto si fosse osservata una crescita dei contratti part-time che denotava un deterioramento della qualità del lavoro. Da questo punto di vista, il PO ha mostrato di dare peso alla qualità dell'occupazione, intervenendo in modo significativo a favore delle donne che maggiormente sono interessate dal part-time involontario. Anche sul fronte del capitale umano, le azioni del PO rappresentano un investimento di lungo periodo che mira a consolidare le basi dell'economia provinciale, alla luce di una competizione internazionale che sempre più premia le competenze elevate e l'innovazione. In questo senso, la qualificazione dei percorsi d'istruzione (voucher per studenti, tirocini internazionali, ecc.), il rafforzamento della didattica (formazione permanente degli insegnanti e nuove metodologie didattiche) e l'intervento di prevenzione dell'abbandono scolastico rappresentano azioni lungimiranti e incisive. Sul fronte dell'inclusione sociale si erano osservate alcune criticità relative allo scarso peso dato ai disoccupati di lungo periodo e agli immigrati, mentre positive erano risultate le azioni sulle competenze chiave dei disoccupati e gli interventi volti a facilitare l'accesso ai servizi di conciliazione (Buoni di servizio) per le donne e le famiglie in difficoltà economica.

Su questo contesto di fondo, il Covid-19 ha provocato un rallentamento generale dell'economia provinciale, diffuso a tutti i settori, anche se con intensità differenti. Il calo di occupati è stato pari all'1,6% nel 2020, una diminuzione inferiore alla flessione registrata in Italia e nel Nord-est. Le flessioni del numero di occupati, tra l'altro, hanno seguito l'andamento di aperture e chiusure delle attività, con incrementi in corrispondenza delle prime e riduzioni in corrispondenza delle seconde. Il settore più colpito è stato quello dei servizi, dove si sono registrate flessioni importanti degli occupati soprattutto nei comparti dei pubblici esercizi e del commercio. Il settore industriale ha invece risentito meno delle misure emergenziali, soprattutto per le tutele offerte ai lavoratori, tra cui blocco dei licenziamenti, che ha frenato una riduzione degli occupati, che hanno in ogni caso dovuto sospendere l'attività lavorativa, che potenzialmente avrebbe potuto essere molto maggiore.

Le misure di contenimento hanno quindi avuto ripercussioni dirette sulle politiche del mercato del lavoro. L'inattività dei lavoratori nelle attività produttive fermate dalle misure di contenimento ha richiesto l'adozione di politiche passive che tutelassero i lavoratori con misure di sostegno al reddito come la cassa integrazione. Inoltre, l'effetto congiunto del ricorso massiccio a modalità di lavoro *smart* e del blocco delle attività scolastiche, ricreative e dei servizi di cura ha aumentato fortemente le esigenze di conciliazione delle famiglie in particolare, nella PAT, per quei lavoratori a cui non è consentito svolgere la propria mansione da remoto (*smart working*).

Le misure FSE introdotte a partire dal 2020 per contrastare l'emergenza pandemica sono state: finanziamento della CIG in deroga, indennità per lavoratori dipendenti sospesi dal lavoro, indennità per ex-imprenditori cessati, trattamento economico straordinario riconosciuto al personale sanitario, strumentazione per DAD e Buoni di servizio. Queste misure sono state introdotte o per ottenere il cofinanziamento UE del 100% relativamente a misure varate a livello nazionale o provinciale (nel caso della CIG in deroga e del trattamento economico straordinario riconosciuto al personale sanitario) oppure per dare continuità a misure già implementate dalla PAT che, in questo frangente, si è ritenuto importante mantenere operative adeguandole all'emergenza (i Buoni di servizio) o riattivare (il sostegno al reddito per lavoratori sospesi), in ragione delle esigenze di conciliazione e di sostegno al reddito che la pandemia ha fatto emergere. L'intervento per acquistare la strumentazione per la DAD era a sua volta necessario per proseguire l'attività didattica a distanza, soprattutto dal momento che la normativa nazionale non aveva coperto le necessità della PAT. Rimane, infine, l'intervento rivolto agli ex-imprenditori o liberi professionisti ora disoccupati: questa è una misura non prevista dalla normativa provinciale ordinaria e definita quindi *ad hoc* per contrastare l'emergenza pandemica. L'idea è di fornire un sostegno anche ai lavoratori autonomi a cui, con la frequenza di un percorso di politica attiva, si vogliono altresì offrire gli strumenti per un successivo reinserimento lavorativo. Le perplessità circa quest'ultima disposizione non riguardano gli obiettivi, del tutto condivisibili, ma la rilevanza rispetto al contesto socio-economico e normativo: come detto, lo stock di lavoratori autonomi è aumentato nei primi tre trimestri del 2020 e diverse misure di sostegno a loro favore sono state varate, sia dalla PAT che dallo Stato.

D2 Il PO è in linea con gli obiettivi di spesa e sta ottenendo i risultati attesi?

Il PO FSE Trento mostra la capacità di spesa migliore tra i territori considerati da questo rapporto, di circa 10 punti percentuali maggiore rispetto a quella delle regioni più sviluppate del Paese. Anche dopo la riprogrammazione del gennaio 2021, che ha comportato un aumento di risorse pari a circa 17 milioni di euro, il PO, a fine 2021, ha mantenuto un elevato livello di impegni sul programmato (circa 90%) e di spese sul programmato (76%). Anche l'avanzamento dei singoli assi è decisamente positivo, con Assi 1 e 2 che hanno impegnato più dell'80% delle risorse e speso più del 70%; l'Asse 2 ha invece impegnato più del programmato e presenta un livello di spesa poco inferiore all'80% - livello elevato, se si considera che la maggior parte degli interventi anti-Covid sono stati finanziati da quest'asse. L'efficienza del Programma si riflette inoltre nell'andamento più che positivo degli indicatori di output, con l'Asse 3 in netto miglioramento rispetto alle rilevazioni dell'ultimo Rapporto di esecuzione 2020.

In termini di risultati, le analisi del presente rapporto mostrano una partecipazione al Programma più che soddisfacente dei target previsti, segno di un'elevata potenzialità d'impatto, soprattutto in riferimento alla domanda di lavoro (occupazione femminile) e al consolidamento della qualità dell'istruzione e delle performance degli studenti. I limiti emersi in questo caso sono quelli già menzionati riguardanti i disoccupati di lungo periodo e gli immigrati. Le uniche informazioni che è stato possibile analizzare in questo rapporto in riferimento agli *outcome* riguardano gli indicatori di risultato del Programma. In questo caso si segnalano alcuni indicatori con un livello basso di raggiungimento del target, anche se con una dinamica di crescita incoraggiante. Piuttosto, sembrerebbe che per alcuni indicatori siano stati sovrastimati i target, e ciò spiegherebbe in molti casi la distanza di alcuni indicatori dal proprio obiettivo.

D3 Vi sono criticità specifiche che influiscono sull'efficienza dei meccanismi di attuazione del PO?

Il passaggio dal modello di gestione "centralizzato" nella AdG a quello delle responsabilità decentralizzate nelle diverse strutture provinciali competenti nei vari settori e nelle Agenzie provinciali, è l'importante cambiamento introdotto nella programmazione FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento. Come si è visto nell'ultimo capitolo, questa modifica ha implicato una ripartizione di responsabilità tra AdG ed SPC per quanto riguarda la definizione, l'attuazione e la gestione degli interventi, tutte attività che erano prima svolte dalla sola AdG. Poiché le SPC si sono così trovate a dover svolgere compiti per loro nuovi, queste si sono così ritrovate a scontare un deficit di competenze che le ha portate sovente a richiedere il supporto dell'AdG. È proprio nell'interazione tra AdG e SPC che sono state riscontrate alcune criticità, per quanto lievi, che consistono in una sovrapposizione di ruoli tra Servizio Pianificazione strategica e programmazione europea e uffici della provincia. Non sempre, infatti, l'AdG si è limitata a fornire supporto alle SPC per la parte che le compete, cioè l'aspetto tecnico della redazione dei bandi, intervenendo talvolta anche su questioni di merito e contenuto e provocando così alcuni rallentamenti. Permangono, inoltre, problemi legati alla carenza di personale, che concernono pressoché tutti gli uffici coinvolti nella gestione del FSE.

Queste criticità non hanno tuttavia intaccato il regolare avanzamento del Programma, che anzi è stato attuato con elevata efficienza. Al di là delle criticità segnalate sopra, che hanno provocato rallentamenti che nel complesso non hanno inciso negativamente sull'attuazione del Programma, l'attività di supporto prestata dall'AdG alle varie SPC si è rivelata decisiva, permettendo di supplire al deficit di competenze che ne condizionava l'operato e assicurando un'assistenza valida e costante, soprattutto per mezzo di interazioni informali. Il modello organizzativo rimane infatti contraddistinto da un approccio 'leggero' all'organizzazione, come già evidenziato nel precedente Rapporto di esecuzione 2020, che ricorre anche a prassi informali consolidate e al dialogo costante tra AdG e SPC, oltre che a strumenti formalizzati di coordinamento interno. Quest'orientamento si è rivelato funzionale a un contesto amministrativo di dimensioni ridotte come quello della Provincia autonoma di Trento, dove l'introduzione di ulteriori strumenti gestionali avrebbe potuto provocare un eccessivo appesantimento burocratico. Infine, la scelta di portare la programmazione FSE più vicina all'organismo d'indirizzo politico è risultata efficace, poiché contribuisce a un più efficace e frequente coordinamento delle politiche FSE con le altre politiche provinciali.