



Attività di valutazione dei programmi operativi FSE 2014-2020 e FESR 2014-2020 della Provincia Autonoma di Trento – Attività di valutazione del programma operativo FSE

Primo Rapporto di esecuzione

Versione 1.2

Settembre 2020

Il presente documento è il primo Rapporto di esecuzione del servizio di valutazione in itinere del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento del PO FSE 2014-2020, affidato dalla Provincia autonoma di Trento ad 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 da Antonino Sorrenti 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, 31 luglio 2020

Indice

1. Introduzione e approccio metodologico	7
1.1 <i>La metodologia della valutazione</i>	8
2. L'evoluzione del contesto provinciale	10
2.1 <i>Andamento economico</i>	10
2.2 <i>Caratteristiche demografiche e struttura del territorio</i>	12
2.3 <i>Il mercato del lavoro</i>	13
2.4 <i>Povertà ed esclusione sociale</i>	25
2.5 <i>Capitale umano e istruzione</i>	27
2.6 <i>Gli indicatori di EU2020 nella Provincia autonoma di Trento</i>	30
2.7 <i>Una prima riflessione sul contesto socio-economico post Covid-19</i>	31
3. Attualità della strategia del PO.....	35
3.1 <i>Le politiche del PO</i>	35
3.2 <i>La strategia del PO e l'evoluzione del contesto socio-economico</i>	38
3.3 <i>Il ruolo del PO all'interno della programmazione provinciale</i>	39
3.4 <i>La relazione tra realizzazioni e risultati del PO e gli obiettivi di Europa 2020</i>	40
3.5 <i>Il contributo del PO al potenziamento della cooperazione interregionale transnazionale</i>	41
3.6 <i>L'integrazione del PO FSE con il PO FESR</i>	42
3.7 <i>L'adeguatezza del PO con i principi orizzontali di non discriminazione, pari opportunità, sviluppo sostenibile ambientale e sviluppo sostenibile sociale</i>	42
3.8 <i>La riprogrammazione post Covid-19</i>	43
4. L'avanzamento finanziario e fisico del PO.....	45
4.1 <i>L'avanzamento finanziario</i>	45
4.2 <i>I progetti finanziati</i>	49
4.3 <i>Gli indicatori fisici</i>	53
5. Analisi della partecipazione al PO.....	57
5.1 <i>I partecipanti complessivi</i>	57
5.2 <i>I partecipanti per priorità d'investimento e loro evoluzione nel 2019</i>	64
5.3 <i>La copertura delle principali popolazioni target</i>	68
6. I processi attuativi e i meccanismi di gestione	72
6.1 <i>Il Sistema di Gestione e Controllo</i>	72
6.2 <i>L'AdG e le Strutture Provinciali Competenti</i>	74
6.3 <i>Gli attori esterni alla Provincia</i>	76
6.4 <i>Il coinvolgimento delle parti economiche e sociali e del partenariato istituzionale</i>	76
6.5 <i>Criticità nella programmazione</i>	77
6.6 <i>Rapporti con i destinatari e prospettive per il 2021-2027</i>	78
7. Conclusioni delle analisi.....	79

Appendice.....	83
<i>Grafici e tabelle</i>	83
<i>Interviste realizzate</i>	86

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
POR	Programma operativo regionale
RAA	Rapporto annuale di attuazione
RCFL	Rilevazione continua sulle forze di lavoro (ISTAT)
UE	Unione Europea

Indice delle figure

- Figura 1. Tasso di Crescita, Variazione % Rispetto ad Anno Precedente, Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento, 2000-201810
- Figura 2. Investimenti fissi lordi in % del PIL (valori), Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento (PAT), 2000-201711
- Figura 3. Esportazioni nette, variazione percentuale rispetto ad anno precedente, Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento (PAT), 2008-201911
- Figura 4. Tasso di cambiamento della popolazione residente al primo gennaio di ogni anno, variazione percentuale rispetto ad anno precedente, EU-28, Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento, 2002-201912
- Figura 5. Quota popolazione per fasce di età, valori %13
- Figura 6. Tasso di Occupazione, 15-64 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2007-201915
- Figura 7. Tasso di Disoccupazione, 15-64 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2007-16
- Figura 8. Tasso di disoccupazione di lunga durata17
- Figura 9. Tasso di occupazione femminile 15-64 anni17
- Figura 10. Differenze di genere tra tasso di occupazione femminile (sx) e tasso d'attività (dx), valori %, popolazione 15-6418
- Figura 11. Gender Pay Gap - Retribuzione Media Lavoratrice Dipendente (in % di quella di un lavoratore), Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), 2014-201719
- Figura 12. Tasso di Occupazione Femminile per fasce d'età, Provincia autonoma di Trento19
- Figura 13. Tasso d'occupazione per fasce d'età, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento23
- Figura 14. Ore di Cassa integrazione autorizzate mensilmente, numeri assoluti, 2009-201924
- Figura 15. Iscritti Centro per l'Impiego, Variazione Percentuale rispetto all'anno precedente, Provincia autonoma di Trento, 2010-201825
- Figura 16. Tasso di Povertà ed Esclusione Sociale, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento e EU-28, 2008-201826
- Figura 17. Scolarizzazione della Popolazione 25-64 anni, Valori Percentuali, 2013 e 201827
- Figura 18. Tasso d'istruzione terziaria nella fascia di popolazione di età 30-34 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2008-201928
- Figura 19. Tasso di abbandono scolastico della popolazione 18-24 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2008-201929
- Figura 20. Tasso di Partecipazione alla formazione permanente, popolazione 26-64 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2008-201929
- Figura 21. Caratteristiche dei Lavoratori nei Settori Bloccati in Italia a seguito di DPCM 22 Marzo e 4 Maggio33
- Figura 22. Tasso Percentuale di Lavoratori nei Servizi Bloccati sul totale dei Lavoratori nei servizi Bloccati ed essenziali, media Nazionale e di Alcune Regioni del Nord-Italia34
- Figura 23. Risorse dei PO FSE 2014-2020 per Obiettivo Tematico36
- Figura 24. Andamento degli impegni e delle spese del PO (% risorse programmate)45
- Figura 25. Andamento degli impegni e delle spese degli assi (% risorse programmate)46
- Figura 26. Impegni e pagamenti per priorità d'investimento47
- Figura 27. Capacità di impegno effettiva del PO FSE PAT e confronto con andamento dell'impegno ipotetico medio annuo49
- Figura 28. Partecipanti al PO FSE per sesso, asse (sx) e priorità d'investimento (dx)57
- Figura 29. Partecipanti al PO FSE per anno di avvio e priorità d'investimento58
- Figura 30. Partecipanti al PO FSE per condizione occupazionale59
- Figura 31. Partecipanti al PO per fasce d'età60
- Figura 32. Dettaglio età dei partecipanti al PO delle fasce di età 6-14 anni61
- Figura 33. Partecipanti al PO FSE per età e condizione professionale62
- Figura 34. Titoli di studio dei partecipanti al PO e della popolazione della Provincia autonoma di Trento62
- Figura 35. Partecipanti al PO per titolo di studio e sesso63
- Figura 36. Partecipanti al PO delle categorie svantaggiate e/o provenienti da famiglie in condizioni di debolezza64
- Figura 37. Modifiche alla collocazione delle Autorità del PO FSE 2014-2020 nell'organigramma provinciale73
- Figura 38. Indicatori demografici della Provincia autonoma di Trento (PAT) al 1° gennaio83
- Figura 39. Partecipanti al PO FSE per anno di avvio e condizione occupazionale84
- Figura 40. Partecipanti al PO FSE per anno di avvio e titolo di studio85
- Figura 41. Destinatari annuali dei Buoni di servizio della PI 8iv85

Indice delle tabelle

- Tabella 1. Occupati (migliaia), Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento13
- Tabella 2. Occupati (migliaia) per Settore e Condizione Occupazionale, Provincia autonoma di Trento, 2008-201914
- Tabella 3. Occupati (migliaia) per sesso, Provincia autonoma di Trento18
- Tabella 4. Occupati (migliaia), per Fasce d'età, Provincia autonoma di Trento, 2008-201924
- Tabella 5. Incidenza Povertà Relativa Familiare (per 100 famiglie con le stesse caratteristiche)26
- Tabella 6. Incidenza Povertà Relativa Individuale (ogni 100 individui con le stesse caratteristiche)27
- Tabella 7. Immatricolati all'università, valori assoluti, Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento, 2008-201730
- Tabella 8. Europa 2020: obiettivi e andamento degli indicatori in Provincia autonoma di Trento, 2013-201831
- Tabella 9. Piano finanziario e politiche del PO (versione aggiornata al 2018)35
- Tabella 10. Il Programma di Sviluppo Provinciale su Occupazione, Inclusione Sociale e Capitale Umano, XV legislatura, Provincia autonoma di Trento39
- Tabella 11. La Tipologie d'Intervento rifanziate a seguito della riprogrammazione PO FSE post Covid-1943
- Tabella 12 – Numero progetti e importi impegnati per asse, priorità d'Investimento e obiettivi specifici, 2015-201951
- Tabella 13. Costi medi dei progetti per obiettivo specifico e anno52
- Tabella 14. Gli indicatori di realizzazione del PO54
- Tabella 15. Gli indicatori di risultato del PO55
- Tabella 16. Partecipanti al PO FSE per condizione professionale e asse prioritario del programma59
- Tabella 17. Partecipanti al PO FSE disoccupati di lunga durata60
- Tabella 18. Partecipanti al PO FSE per asse ed età61
- Tabella 19. Partecipanti al PO per titoli di studio e asse63
- Tabella 20. Partecipanti al PO delle categorie svantaggiate per asse64
- Tabella 21. Priorità d'investimento dell'Asse 1 Occupazione: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti65
- Tabella 22. Priorità d'investimento dell'Asse 2 Inclusione sociale: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti66
- Tabella 23. Priorità d'investimento dell'Asse 3 Istruzione e formazione: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti67
- Tabella 24. Copertura delle popolazioni target del PO FSE71
- Tabella 25. Le Strutture Provinciali Competenti e gli interventi gestiti75
- Tabella 26. Posizionamento Prove Invalsi e Test OCSE-PISA, Provincia autonoma di Trento, 2013-201984
- Tabella 27. Indicatori di efficienza del PO84

1. Introduzione e approccio metodologico

Il presente Rapporto è il primo prodotto della Linea 1 “Valutazione del PO FSE nel suo complesso e dei singoli assi prioritari” del **servizio di valutazione in itinere del PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento**. L’obiettivo principale del rapporto è verificare se, a circa cinque anni dall’avvio, la direzione in cui sta procedendo il PO è in linea con le finalità del programma.

Trascorsi tre anni dall’ultima valutazione realizzata, il PO si trova in un momento cruciale della sua attuazione ed è necessario tracciare un bilancio dell’efficienza e dell’efficacia complessiva del programma e della misura in cui la sua strategia ha trovato concreta attuazione.

In particolare, il rapporto intende rispondere alle seguenti domande di valutazione concordate con l’Autorità di gestione nella stesura del piano di lavoro:

- **D1** La strategia del PO è ancora attuale rispetto all’evoluzione del contesto?
- **D2** Il PO è in linea con gli obiettivi di spesa e sta ottenendo i risultati attesi?
- **D3** Vi sono criticità specifiche che influiscono sull’efficienza dei meccanismi di attuazione del PO?
- **D4** Quali riflessi sia strategici che operativi può avere la crisi Covid-19 sul PO FSE?

Per rispondere a queste domande, 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 riflessioni per i rimanenti anni di attuazione.

In primo luogo, il rapporto analizza il contesto provinciale attraverso l’aggiornamento e l’approfondimento dell’analisi realizzata nel 2013 al momento della preparazione del programma. 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.

In secondo luogo, viene ricostruita la strategia del PO per come si è effettivamente dispiegata a partire dagli indirizzi strategici delineati nel programma. Questa analisi ha l’obiettivo di verificare la qualità dell’impianto strategico in termini di chiarezza degli obiettivi, riconoscibilità delle politiche sostenute e loro coerenza con i bisogni individuati. Dall’altro lato, l’analisi strategica ha l’obiettivo di valutare l’attualità della strategia seguita rispetto ai mutamenti che hanno nel frattempo interessato il contesto provinciale, ciò allo scopo di mettere in relazione le politiche del PO con le dinamiche di ripresa seguite alla lunga crisi avviata nel 2008, ma anche di identificare eventuali fenomeni trascurati o poco considerati dal programma. Naturalmente, la crisi del Covid-19 ha imposto una prima riflessione sulle conseguenze delle misure adottate per fronteggiare la pandemia e dei loro possibili riflessi sul PO. In questo caso si tratta di analisi ancora non sistematiche, finalizzate principalmente all’individuazione dei temi prioritari e a riflettere sulla capacità di risposta del programma grazie alle possibilità introdotte dai regolamenti di emergenza emanati dalla Commissione europea.

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. Il rapporto approfondisce, inoltre, la probabilità di completare entro il 2023 gli obiettivi non ancora raggiunti, sulla base di un’analisi dell’andamento “storico” degli indicatori e delle loro tendenze negli ultimi due anni.

Il rapporto risponde anche a una finalità di *accountability*, ossia ricostruisce i contenuti e le caratteristiche degli interventi implementati all’interno delle suddette politiche al fine di comprendere il ruolo del PO nelle politiche provinciali e quindi il valore aggiunto del FSE in termini di innovazione e approccio ai bisogni. Nel far ciò il rapporto propone 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. In questo senso, oltre al valore aggiunto, le analisi proposte consentono di esaminare la rilevanza del PO rispetto alle dimensioni dei problemi affrontati e quindi la capacità potenziale del programma di ottenere il cambiamento

atteso. In questo senso, il Rapporto di esecuzione fornisce informazioni importanti per rafforzare o reindirizzare l'azione del programma per accrescerne il potenziale d'impatto.

A completamento delle tematiche precedenti, il rapporto propone infine un'analisi dell'organizzazione e del funzionamento del sistema di gestione del programma, dalla cui efficienza ed efficacia dipende la capacità di ottenere i risultati attesi.

1.1 La metodologia della valutazione

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

Il quadro della valutazione è stato definito tramite un'**analisi dei documenti** che descrivono le caratteristiche e la logica del programma e raccolgono i dati sulla programmazione FSE 2014-2020 e la sua implementazione, di cui sinteticamente i più importanti sono: il PO FSE 2014-2020 nelle sue varie versioni aggiornate nel corso del periodo, i rapporti annuali di attuazione (RAA), i documenti del sistema di gestione e controllo (SiGeCo), gli avvisi e i bandi dei principali interventi finanziati, le delibere della Giunta provinciale relative al PO, i documenti forniti della AdG sulla riprogrammazione post Covid-19, il Piano di Rafforzamento Amministrativo (PRA) prima e seconda fase, vari rapporti dell'Ispat sul mercato del lavoro provinciale e le monografie regionali della Banca d'Italia sull'andamento dell'economia locale. Per quanto riguarda il tema dei *voucher* di conciliazione, è stata inoltre realizzata una breve analisi della letteratura per ricostruire la teoria sottesa a questo tipo di strumenti, mentre per la trattazione degli effetti del Covid-19 si è fatto ricorso ai primi lavori disponibili sull'argomento.

Per l'analisi del contesto sono stati utilizzati principalmente **i dati Istat ed Eurostat** della rilevazione continua delle forze lavoro (RCFL), dei conti economici nazionali (andamento dell'economia) e quelli derivanti da alcune indagini tematiche quali ad esempio l'indagine multiscopo sulle condizioni delle famiglie. I dati da fonti statistiche secondarie sono stati 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 è 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.

Per ricostruire la strategia del programma e analizzare l'efficienza dell'implementazione, sono stati utilizzati **i dati finanziari del PO** e alcuni **indicatori di performance finanziaria** tra cui gli indicatori "N+3", ma anche i dati finanziari (allocazioni e risorse impiegate) dei PO delle altre regioni (fonti Open Coesione e Agenzia per la Coesione).

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 il RAA 2019, ossia per trasformare gli "eventi di partecipazione" in numero di partecipanti. La partecipazione al PO è stata analizzata secondo diverse dimensioni (sesso, condizioni occupazionali, età, titolo di studio, condizione di svantaggio, ecc.) e per asse, priorità d'investimento e anni, andando oltre gli aggregati presentati nei rapporti 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.

A completamento delle metodologie *desk*, sono state realizzate delle interviste in profondità alla AdG e ai referenti della Strutture Provinciali Competenti (SPC) delle operazioni FSE, che sono servite principalmente per raccogliere informazioni approfondite su alcuni interventi di rilievo e, soprattutto, per ricostruire i processi di gestione e attuazione del programma.

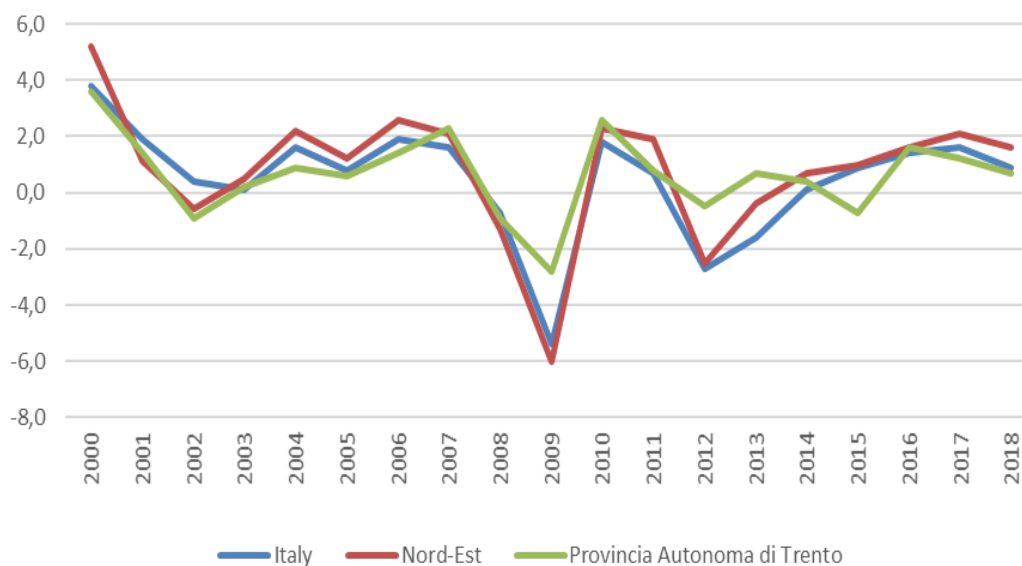
I risultati di queste analisi nel rapporto sono organizzati nei seguenti capitoli: il **secondo capitolo** presenta i risultati dell'analisi del contesto articolati secondo gli assi tematici del PO e contiene inoltre un'analisi del posizionamento della Provincia autonoma di Trento rispetto agli obiettivi della strategia EU2020 e alcune riflessioni sugli effetti del Covid-19; il **terzo capitolo** ricostruisce i contenuti dei vari assi, individua le politiche e le strategie settoriali del PO e pone in relazione quest'ultime con l'evoluzione del contesto; il **quarto capitolo** analizza l'avanzamento finanziario e fisico del programma approfondendo inoltre i progetti finanziati e il distanziamento dei valori degli indicatori rispetto ai target; il **quinto capitolo** è dedicato all'analisi della partecipazione e ai tassi di copertura, sulla base dei microdati del monitoraggio; il **sesto capitolo** affronta le caratteristiche del sistema di gestione, gli attori coinvolti e i processi di attuazione ponendo l'accento sul coordinamento tra le strutture provinciali e sugli strumenti utilizzati; il **settimo capitolo** presenta le conclusioni della valutazione rispondendo alle domande di valutazione e propone alcuni spunti di riflessione.

2. L'evoluzione del contesto provinciale

2.1 Andamento economico

Negli ultimi due decenni l'andamento del tasso di crescita del PIL in Provincia autonoma di Trento (PAT) ha seguito il trend italiano e del Nord-Est. In particolare, come in Italia e nel resto del Nord-Est, il tasso di crescita della Provincia autonoma di Trento è diminuito sensibilmente tra il 2007 e il 2009 a seguito delle ripercussioni della crisi finanziaria globale del 2007-2008. Tuttavia come vediamo nella Figura 1, la caduta del PIL è stata meno brusca in Provincia autonoma di Trento rispetto a quanto accaduto in Italia e nel Nord-Est, la cui caduta del PIL è stata addirittura superiore a quella nazionale. Dal 2007 i tassi di crescita hanno ripreso a salire seguendo alti e bassi fino al 2018, senza però mai tornare ai valori del 2000.

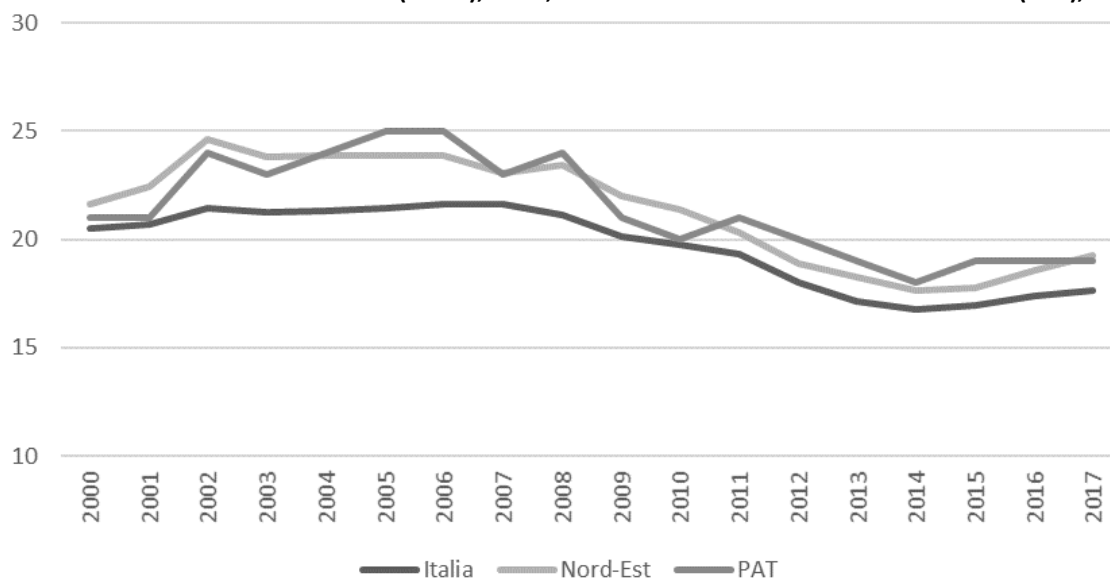
Figura 1. Tasso di Crescita, Variazione % Rispetto ad Anno Precedente, Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento, 2000-2018



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Gli investimenti fissi lordi in % del PIL, come vediamo in Figura 2, sono incrementati a inizio anni 2000 collocando la Provincia autonoma di Trento sopra la media del Nord-Est. Dal 2002 al 2008 gli investimenti sono rimasti pressoché stabili e sono diminuiti progressivamente dal 2008 in poi, in linea con il trend del Nord-Est e del resto d'Italia. Nella Provincia autonoma di Trento la caduta degli investimenti dopo la crisi è stata più accentuata della caduta del PIL. Quest'ultimo ha mostrato quantomeno timidi segnali di ripresa nell'ultimo decennio mentre gli investimenti sono progressivamente diminuiti.

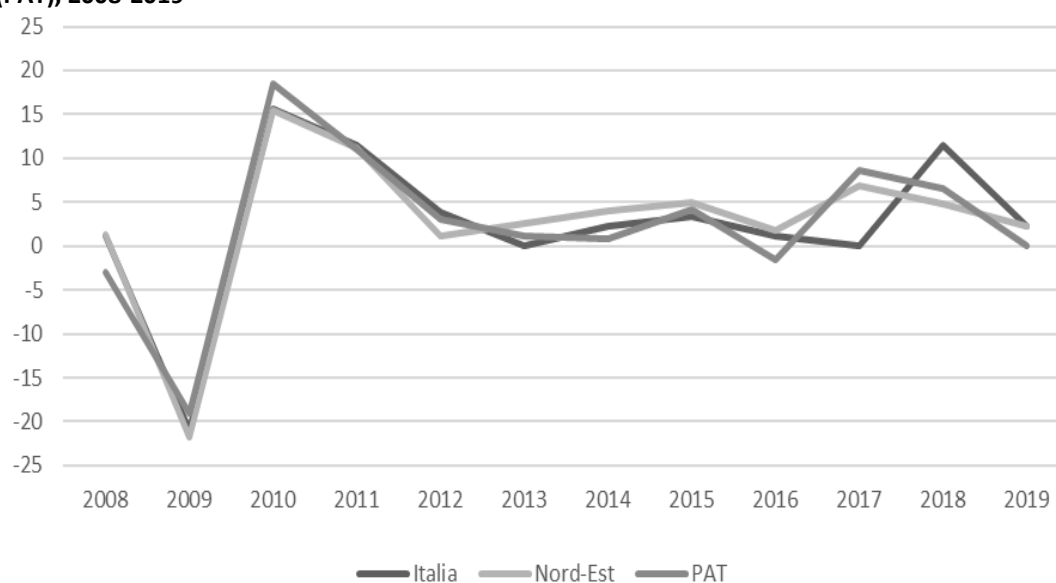
Figura 2. Investimenti fissi lordi in % del PIL (valori), Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento (PAT), 2000-2017



Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Anche le esportazioni hanno risentito del contesto globale relativo alla crisi economica del 2007-2008 (Figura 3). Tuttavia poco prima del 2008 le esportazioni nette nella Provincia autonoma di Trento erano inferiori alla media nazionale. Nell'anno 2008 la caduta delle esportazioni è stata vertiginosa, seguendo il trend italiano e del Nord-Est. Il drastico calo delle esportazioni nel 2009 è stato seguito da un brusco aumento nel 2010, anno in cui la crescita delle esportazioni è stata superiore nella Provincia autonoma di Trento rispetto al resto d'Italia e del Nord-Est, che presentavano i medesimi valori. Il brusco aumento delle esportazioni nel 2010 è stato seguito da una lieve diminuzione nel 2017, e tra il 2017 e il 2018 le esportazioni sono tornate a diminuire. Questa fluttuazione è avvenuta sia a livello nazionale e sia a livello del Nord-Est e della Provincia autonoma di Trento.

Figura 3. Esportazioni nette, variazione percentuale rispetto ad anno precedente, Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento (PAT), 2008-2019



Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

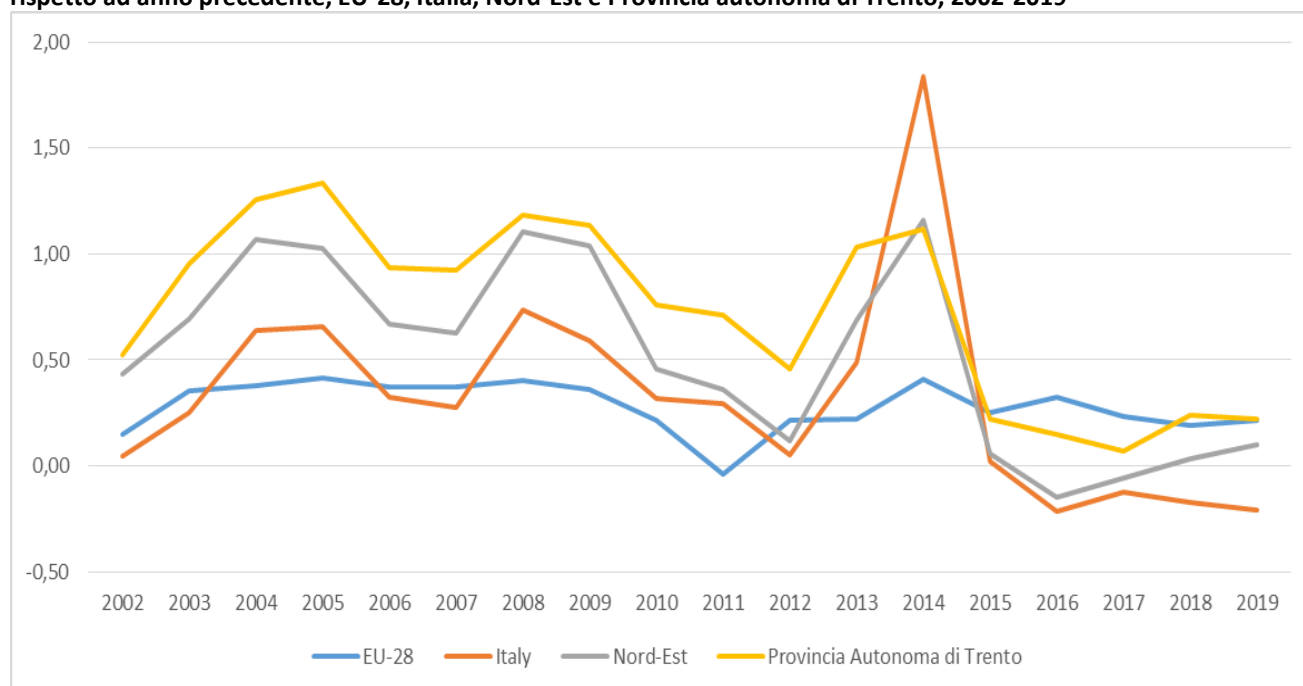
In conclusione, l'andamento economico della Provincia autonoma di Trento è in linea con quello del Nord-Est senza particolari differenze. L'unica distinzione rilevante ha riguardato il 2008-2009 quando la caduta del PIL, a seguito della crisi economica, è stata meno intensa in Provincia autonoma di Trento che nel resto d'Italia e del comparto di riferimento.

2.2 Caratteristiche demografiche e struttura del territorio

Il territorio della Provincia autonoma di Trento si estende su una superficie territoriale di 6.217,80 Km² ed è quasi interamente montuoso. La Provincia autonoma di Trento è composta da 177 comuni e da 16 comunità di valle, che rappresentano l'ente locale intermedio tra i comuni e la provincia. La popolazione della Provincia autonoma di Trento, al primo gennaio 2019, presenta 541.098 abitanti di cui il 51% donne. La maggioranza relativa della popolazione vive nel capoluogo di provincia, Trento, che conta 118.871 abitanti.

Tra il 2002 e il 2015 la popolazione della Provincia autonoma di Trento ha seguito fasi alterne di crescita e decrescita in linea con il trend nazionale e del Nord-Est. Inoltre, fino al 2013 la popolazione è cresciuta maggiormente nella Provincia autonoma di Trento che nel resto d'Italia e del Nord-Est e persino della media europea. Soltanto nel 2014 la variazione percentuale della popolazione rispetto all'anno precedente è stata superiore in Italia che nella Provincia autonoma di Trento, la quale presentava tassi di crescita in linea con l'area del Nord-Est. Dal 2015 il tasso di crescita della popolazione è diminuito vertiginosamente ponendosi al di sotto della media europea ma pur sempre con valori positivi, a differenza dei tassi nazionali che dal 2015 presentano valori negativi. Dal 2017, inoltre, si nota una leggera crescita della popolazione in Provincia autonoma di Trento, che si attesta sui valori della media europea.

Figura 4. Tasso di cambiamento della popolazione residente al primo gennaio di ogni anno, variazione percentuale rispetto ad anno precedente, EU-28, Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento, 2002-2019

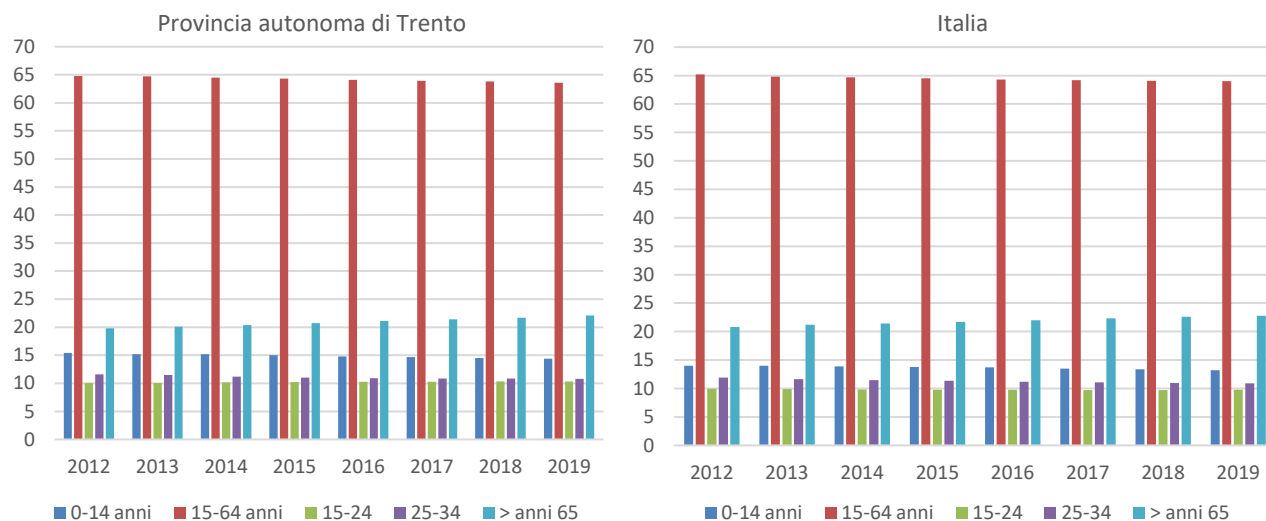


Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Nella Provincia autonoma di Trento la quota di popolazione anziana è cresciuta di 3 punti percentuali negli ultimi 8 anni (Figura 5). Viceversa, la quota di bambini di età 0-14 anni è diminuita di un punto percentuale tra il 2012 e il 2020. Nello stesso periodo, la popolazione giovane di età compresa tra il 15 e i 34 anni è rimasta

pressoché stabile. I dati sulle quote di popolazione per fascia d'età della Provincia Autonoma di Trento sono in linea con la media nazionale. Anche i valori dei principali indici demografici connessi con l'anzianità della popolazione (Figura 38 in allegato), come l'indice di dipendenza strutturale, l'indice di dipendenza degli anziani e l'indice di vecchiaia sono cresciuti in linea con i valori nazionali. Soltanto l'indice di vecchiaia, che negli ultimi 8 anni è cresciuto di venti punti, rimane comunque di venti punti percentuali inferiore rispetto al valore nazionale, un aspetto sicuramente incoraggiante rispetto alle dinamiche d'invecchiamento che ormai interessano gran parte del Paese.

Figura 5. Quota popolazione per fasce di età, valori %



Fonte: Elaborazione Ismeri su dati Istat

2.3 Il mercato del lavoro

In questo paragrafo analizzeremo l'evoluzione del mercato del lavoro sia con riferimento all'andamento dell'occupazione che con riferimento agli indicatori di disoccupazione. Partiremo da un'analisi generale e comparata sulle tendenze che riguardano occupazione e disoccupazione per poi focalizzarci sulle performance nel mercato del lavoro di alcuni gruppi specifici, come donne e giovani, rilevanti rispetto alla strategia del PO e sul ruolo degli ammortizzatori sociali.

Occupazione

La tabella 1 presenta i valori assoluti dello stock di occupati prendendo come riferimento gli anni 2008 (anno della crisi), 2014 (anno d'inizio programmazione) e 2019 (ultimo dato disponibile). All'inizio della programmazione, il numero di occupati in Provincia Autonoma di Trento è cresciuto di 7 mila unità rispetto al 2008. Questa variazione positiva, seppur minima, evidenzia una situazione del mercato del lavoro sostanzialmente migliore sia rispetto all'Italia (-811 mila unità tra il 2014 e il 2008) che anche soltanto al Nord-Est (-121 mila unità tra il 2014 e il 2008)..

Tabella 1. Occupati (migliaia), Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento

	2008	2014	2019	Variazioni 2014/2008		Variazioni 2019/2008		Variazioni 2019/2014	
				v.a.	%	v.a.	Val. %	v.a.	%
Italia	23.090	22.279	23.360	-811	-3,5	270	1,2	1.081	4,9
Nord-Est	5.068	4.947	5.210	-121	-2,4	142	2,8	263	5,3
Provincia autonoma di Trento	226	232	240	7	2,9	14	6,3	8	3,3

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

La Provincia autonoma di Trento presenta una variazione positiva dello stock di occupati anche tra il 2008 e il 2014. In questo caso anche il contesto italiano e del Nord-Est è cambiato in positivo, ma la variazione

percentuale dello stock di occupati tra il 2008 e il 2019 è comunque superiore nella Provincia autonoma di Trento (+6,3%) che in Italia (+1,2%) e nel Nord-Est (+2,8%). La variazione dello stock di occupati è stata positiva anche tra l'inizio della programmazione (2014) e il 2019, ma in termini percentuali è stata inferiore rispetto alla variazione positiva registrata a livello nazionale e del Nord-Est

Nella Provincia autonoma di Trento il settore dove si è concentrato maggiormente l'aumento degli occupati è sicuramente quello dei servizi, dove lo stock di occupati è aumentato in percentuale del 5,2% dal 2008 al 2014, del 4,9% dal 2014 al 2019 e del 10,3% tra il 2008 e il 2019 (Tabella 2). Mentre l'occupazione nei settori industria e agricoltura è rimasta pressoché stabile con soltanto una piccola variazione di un paio di unità, in negativo per quanto riguarda l'industria e in positivo per l'agricoltura.

Tra il 2008 e il 2019 il numero di occupati part-time è cresciuto più del doppio rispetto agli occupati full-time (tabella 3). I lavoratori dipendenti sono aumentati di 10 mila unità tra il 2008 e il 2014 e di 13 mila unità tra il 2014 e il 2019. Al contrario, il numero di lavoratori autonomi è rimasto stabile tra il 2008 e il 2014 ed è diminuito di 5 mila unità tra il 2014 e il 2019.

Tabella 2. Occupati (migliaia) per Settore e Condizione Occupazionale, Provincia autonoma di Trento, 2008-2019

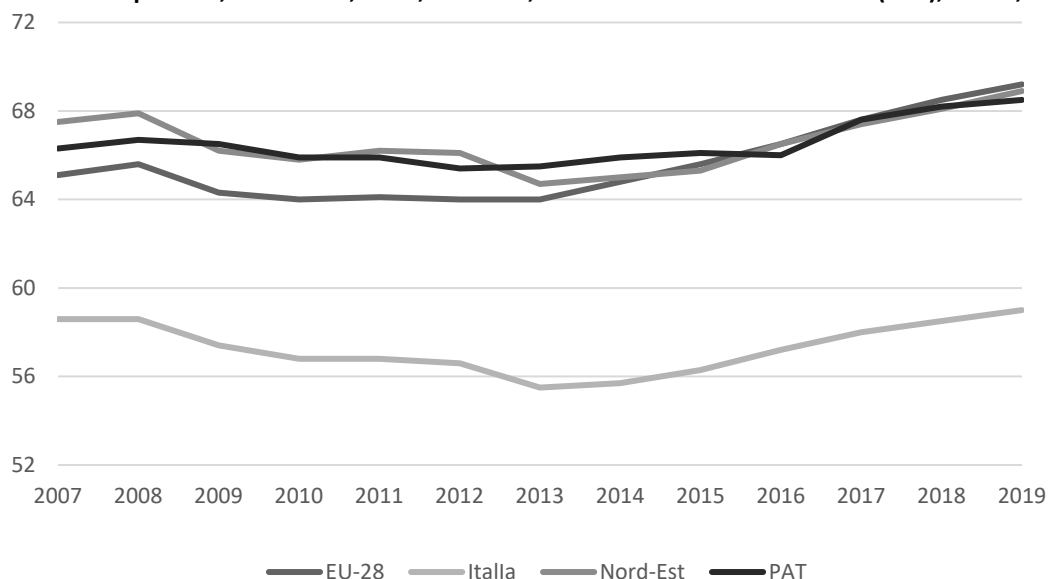
	2008	2014	2019	Variazioni 2014/2008		Variazioni 2019/2008		Variazioni 2019/2014	
				v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Agricoltura	8	9	10	1	12,5	2	25	1	11,1
Industria	62	61	59	-1	-1,6	-3	-4,8	-2	-3,3
Servizi	155	163	171	8	5,2	16	10,3	8	4,9
Full-Time	183	182	187	-1	-0,7	4	1,9	5	2,7
Part-Time	42	50	53	8	19	11	26,2	3	6
Lavoratori Dipendenti	172	182	195	10	5,8	23	13,4	13	7,1
Lavoratori Autonomi	50	50	45	0	0	-5	-10,2	-5	-9,6

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Il tasso di occupazione della popolazione 15-64 anni nella Provincia autonoma di Trento è tradizionalmente più elevato del resto di Italia. Già nel 2007 il tasso della Provincia autonoma di Trento era di 8 punti percentuali più alto di quello italiano e in linea con la media europea e del nord-est italiano. Tra il 2007 e il 2019 il tasso di occupazione è aumentato di due punti percentuali e negli anni immediatamente successivi alla crisi del 2008 ha risentito meno rispetto al tasso di occupazione sia dell'Europa che del Nord-Est e dell'Italia in generale. Il punto più basso è stato toccato nel 2013, quando la Provincia autonoma di Trento ha perso meno di un punto percentuale rispetto al 2007, a differenza del Nord-Est che invece in quello stesso anno ha perso 6 punti percentuali e della media nazionale scesa di circa 3 punti.

Dal 2014 in poi l'aumento del tasso di occupazione è stato diffuso e nella Provincia autonoma di Trento ha sostanzialmente seguito l'andamento registrato nel Nord-Est, in Italia e nel resto d'Europa. Pertanto, il gap tra la media nazionale e quella della Provincia autonoma di Trento è rimasto elevato.

Figura 6. Tasso di Occupazione, 15-64 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2007-2019



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Box – Saldi occupazionali nel Rapporto 2019 sul mercato del lavoro nella Provincia autonoma di Trento

Tra il 2008 e il 2018 le nuove assunzioni sono cresciute da 138.149 a 160.834. L'aumento più rilevante si è registrato negli ultimi 5 anni. Le nuove assunzioni sono aumentate di circa 30.000 nuove unità dal 2015 al 2018. A fronte di una elevata mobilità nel mercato del lavoro sia in entrata e che in uscita, anche le cessazioni di lavoro sono aumentate ma in misura inferiore rispetto alle nuove assunzioni. Le cessazioni di lavoro, che erano superiori alle nuove assunzioni nel 2008, sono passate da 140.617 a 158.601 nel 2018, con un saldo netto tra assunzioni e cessazioni positivo e pari a oltre 2mila unità.

Un'elevata mobilità lavorativa è rintracciabile osservando la dinamica dei nuovi soggetti assunti o avviati sul totale dei soggetti avviati per la prima volta. In questo caso le persone che hanno svolto più lavori in un anno sono calcolate una volta sola. Dai circa 65 avviati ogni 100 avviamenti del 2008 si è passati ai 63 del 2018. Come sottolinea il rapporto, l'allargamento della forbice tra il numero di assunzioni e quello degli avviati, a favore delle prime, è un chiaro indicatore del processo di precarizzazione in corso.

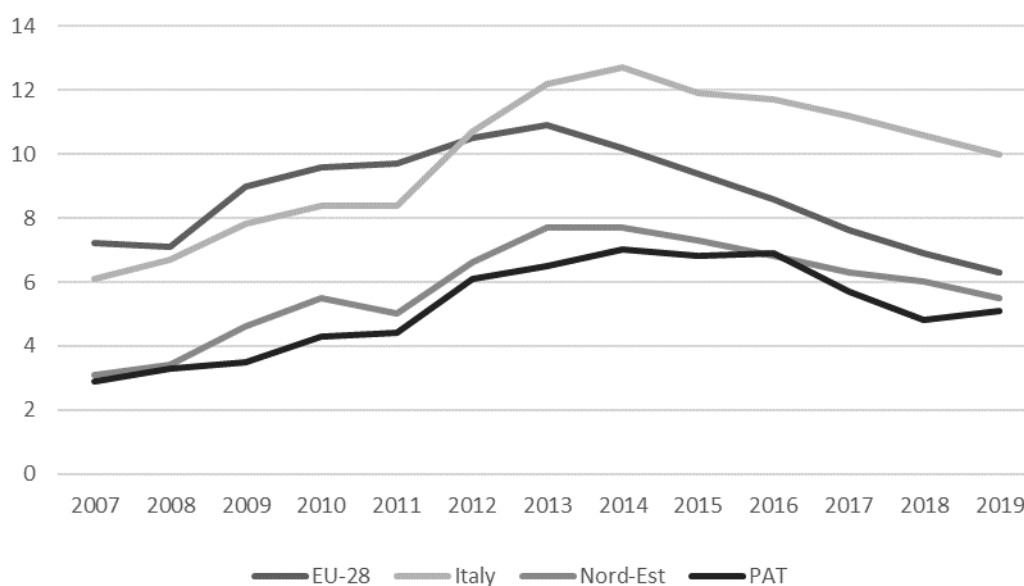
Nel settore terziario si è realizzato il maggior numero delle nuove assunzioni tra il 2008 e il 2018. Il terziario ha subito un calo di nuovi assunti tra il 2008 (97.912) e il 2016 (91.793), ma dal 2016 in poi le nuove assunzioni hanno registrato un balzo in avanti arrivando a 111.884 nel 2018. Il secondo settore dove le nuove assunzioni sono cresciute maggiormente è il primario passando dalle 18.398 unità del 2008 alle 26.780 del 2018. Nel settore secondario, invece, il numero di nuove assunzioni è stato piuttosto stabile tra il 2008 e il 2018.

Per quanto riguarda le nuove assunzioni negli anni del calo della domanda di lavoro, le possibilità d'ingresso nel mercato del lavoro in forma stabile si sono ridotte: il numero di nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato è passato da 14.636 unità nel 2008 a 10.652 del 2018. Dal 2015, grazie allo sgravio totale dei contributi previsto dal *Jobs Act*, le assunzioni a tempo indeterminato sono cresciute di 5.462 unità e dei relativi incentivi. Nell'anno successivo, con la riduzione degli sgravi fiscali, il numero di nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato ha ripreso a diminuire. Nel 2018 i rapporti di lavoro tornano a crescere di 1.529 unità grazie al ruolo del *Decreto Dignità* che ha reso meno conveniente per le imprese il ricorso ai contratti a termine (riduzione della durata massima e causali più stringenti). Inoltre, giovando degli stessi benefici menzionati sopra, la trasformazione dei contratti a termine in contratti a tempo indeterminato ha un saldo positivo (+ 2.000 unità) tra il 2008 e il 2018. Viceversa, le nuove assunzioni con contratto a tempo indeterminato nonostante gli aumenti dell'ultimo anno e del 2015 presentano un saldo negativo tra il 2008 e il 2018.

Disoccupazione

Se l'occupazione è rimasta pressoché stabile tra il 2007 e il 2016 e in aumento negli ultimi 3 anni, la disoccupazione nella Provincia autonoma di Trento è invece progressivamente aumentata dal 2007, in linea con il trend italiano ed europeo, passando dal 2,9% del 2007 al 6,9% del 2016 (figura 3). Tuttavia, tra il 2007 e il 2016, la media del tasso di disoccupazione della Provincia autonoma di Trento si colloca in linea col Nord-Est italiano e ampiamente sotto la media nazionale ed europea. Dal 2016 in poi il tasso di disoccupazione diminuisce in modo diffuso, soprattutto a livello europeo, dove passa dal 10,9% del 2013 al 6,3% del 2019. Nella Provincia autonoma di Trento il tasso rimane ancora più basso attestandosi al 5,1% nel 2019 in linea con l'area del Nord-Est (5,5%).

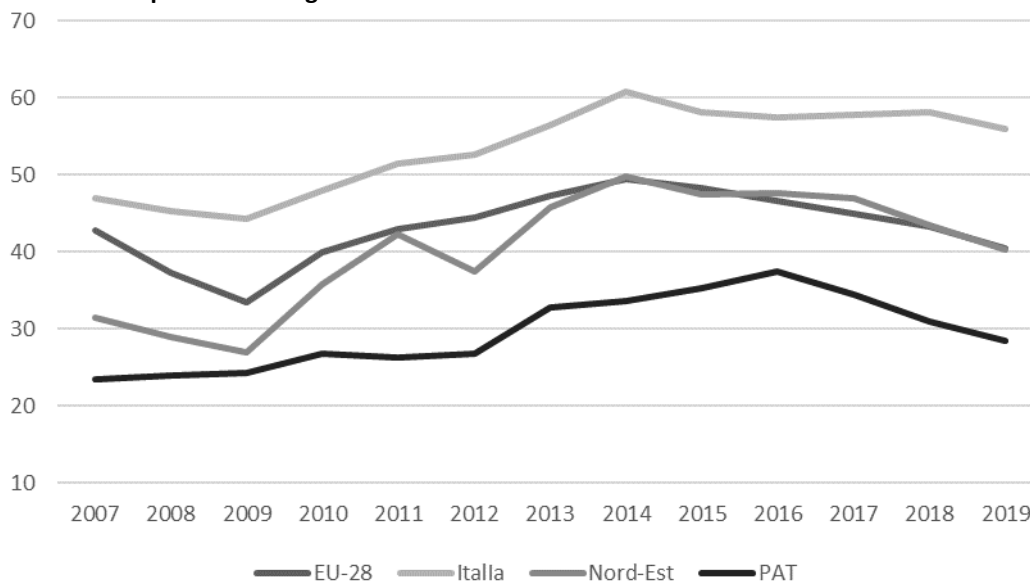
Figura 7. Tasso di Disoccupazione, 15-64 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2007-2019



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

La disoccupazione di lunga durata in Provincia autonoma di Trento è aumentata leggermente tra il 2007 e il 2012 e in maniera più intensa dal 2012 al 2016 (figura 4). Come accaduto sia a livello europeo che nazionale, dal 2016 in poi l'incidenza della disoccupazione di lunga durata è diminuita, ma non abbastanza da recuperare il vistoso aumento avvenuto dal 2007. Tuttavia, nonostante l'aumento, l'incidenza della disoccupazione di lunga durata in Provincia autonoma di Trento è marcatamente inferiore, non solo rispetto alla media nazionale ed europea ma anche rispetto alla limitrofa area del nord-est d'Italia che con Trento condivide simili livelli di sviluppo economico e del mercato del lavoro.

Figura 8. Tasso di disoccupazione di lunga durata

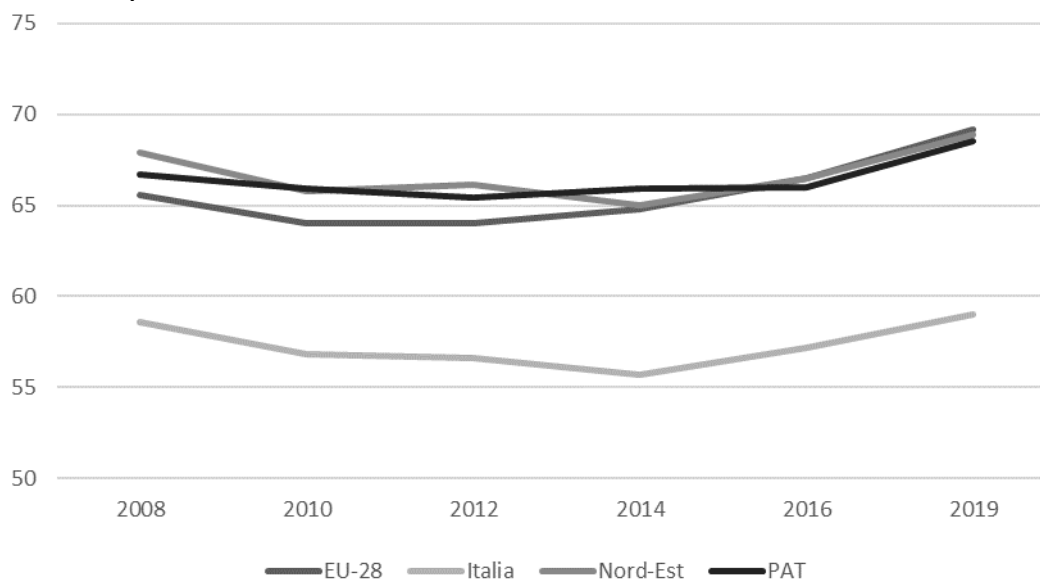


Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Donne e Giovani

Il tasso di occupazione femminile in Provincia autonoma di Trento è più alto della media nazionale e si colloca in linea con il valore riferito all'area del Nord-Est d'Italia e con quello relativo all'Unione Europea (figura 5). Inoltre, il tasso di occupazione femminile della Provincia autonoma di Trento è rimasto piuttosto stabile tra il 2007 e il 2019.

Figura 9. Tasso di occupazione femminile 15-64 anni



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa per Ismeri

Nello stesso periodo la variazione in positivo dello stock di donne occupate è stata superiore alla variazione degli occupati uomini (tabella 4). Questi ultimi, nel 2019, sono aumentati infatti di 2 mila unità rispetto al 2008

mentre nello stesso periodo la variazione di occupate donne è stata di + 12 mila unità. Il diverso andamento degli stock trova riscontro nei tassi di occupazione per genere la cui differenza tra il 2008 e il 2019 si è ridotta di 8 punti percentuali a favore delle donne.

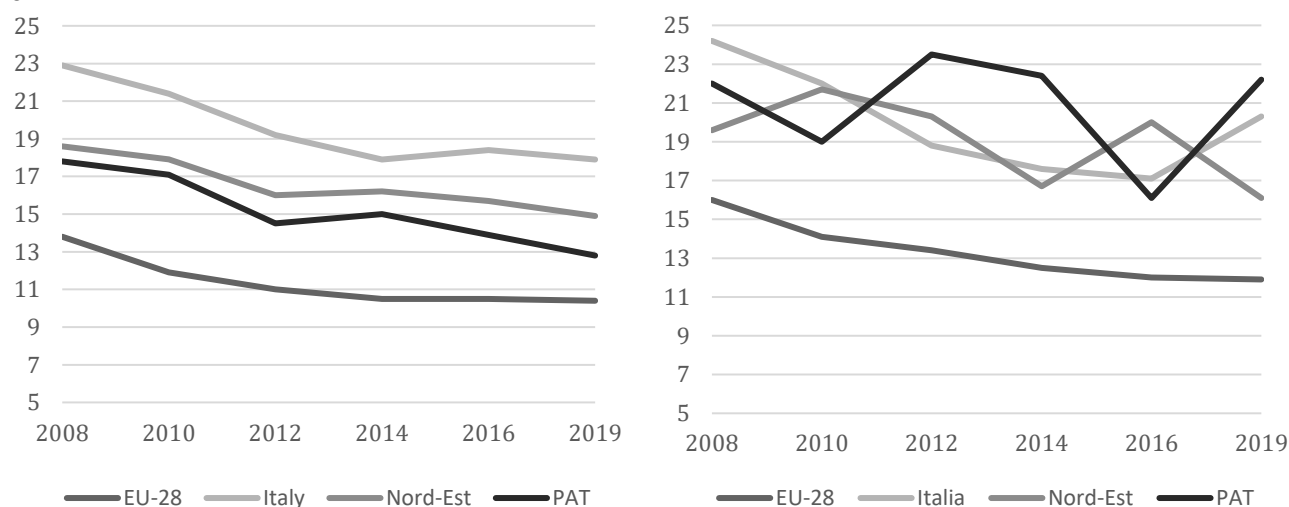
Tabella 3. Occupati (migliaia) per sesso, Provincia autonoma di Trento

	2008	2014	2019	Variazioni 2014/2008		Variazioni 2019/2008		Variazioni 2019/2014	
				v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Uomini	130	131	132	1	0,7	2	1,7	1	1,0
Donne	96	101	108	5	5,5	12	12,8	7	6,9

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Tuttavia, la differenza tra il tasso di occupazione femminile e il tasso di occupazione maschile nella Provincia autonoma di Trento rimane ancora superiore alla differenza che si rileva nella EU-28 (figura 6). D'altra parte, il divario con la media europea è meno marcato sia rispetto alla media Italiana che a quella del Nord-Est. Le differenze di genere in Provincia autonoma di Trento sono invece più rilevanti rispetto alla media nazionale per quanto riguarda il tasso di attività e il gap salariale (*gender pay gap*). Per quanto riguarda il tasso di attività in Provincia autonoma di Trento, la differenza tra uomini e donne è arrivata al picco (23,5%) nel 2012 per poi scendere al 16% nel 2016 e tornare di nuovo ai livelli del 2008 nel 2019. In quest'anno le differenze di genere nel tasso di attività della Provincia autonoma di Trento sono di poco superiori alla media italiana e del Nord-Est, e 10 punti percentuali più alte delle media europea.

Figura 10. Differenze di genere tra tasso di occupazione femminile (sx) e tasso d'attività (dx), valori %, popolazione 15-64

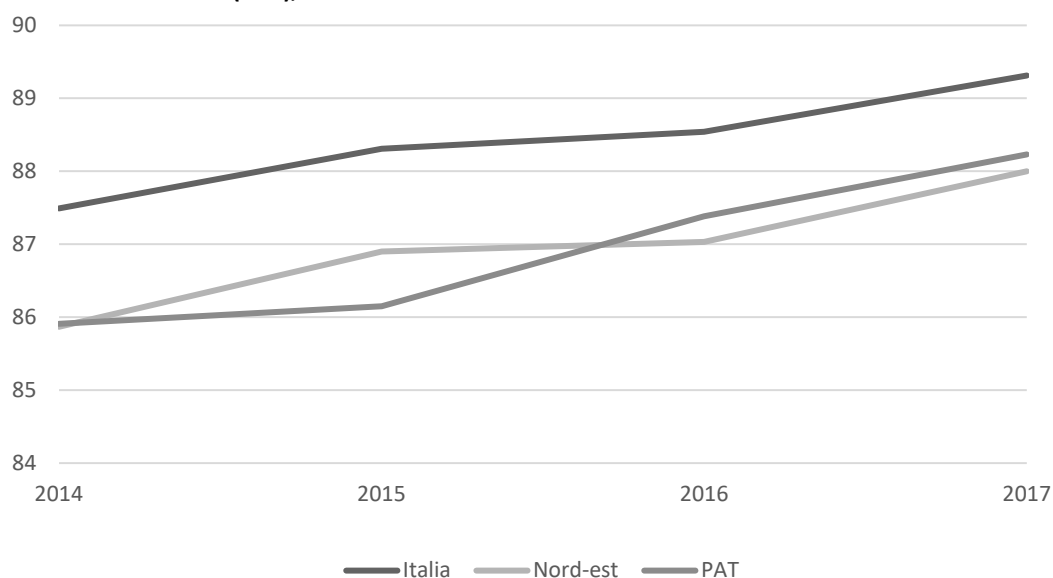


Nota: la figura non riporta i tassi di occupazione ma la differenza di genere all'interno dei tassi di occupazione e di attività

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Sul fronte del divario salariale nella retribuzione media dei lavoratori dipendenti nella Provincia autonoma di Trento recentemente si sono registrati leggeri miglioramenti (figura 7). Tra il 2014 e il 2017 (unici dati disponibili) nella Provincia autonoma di Trento la retribuzione media di una lavoratrice dipendente in percentuale di quella di un lavoratore è passata dall'essere circa l'85% all'88,2 nel 2017. Questo leggero miglioramento colloca la Provincia autonoma di Trento in linea con i livelli di *gender pay gap* del Nord-Est ma ancora sotto la media italiana che nel 2017 registra una retribuzione media della forza lavoro femminile pari a circa l'89,3 di quella maschile.

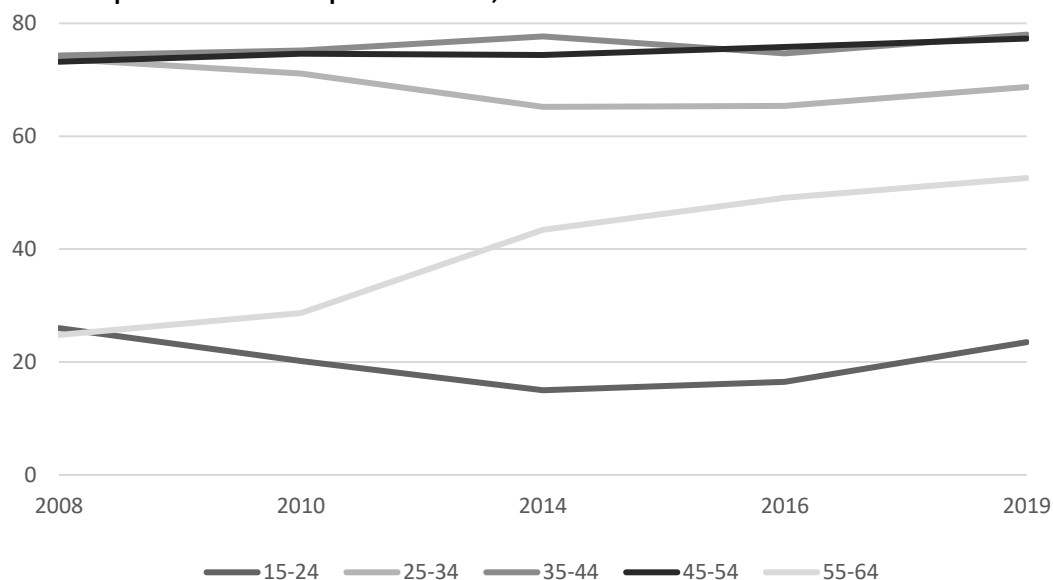
Figura 11. Gender Pay Gap - Retribuzione Media Lavoratrice Dipendente (in % di quella di un lavoratore), Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), 2014-2017



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Guardando all'occupazione femminile per fasce d'età nel periodo 2008-2019 (figura 8) vediamo che nella Provincia autonoma di Trento le donne occupate con meno di 35 anni sono diminuite tra il 2008 e il 2014 per poi tornare, tra il 2014 e il 2019, quasi ai livelli del 2008. All'apposto, nello stesso periodo l'occupazione della popolazione femminile over 55 è più che raddoppiata passando dal 24,8% del 2008 al 52,6% del 2019, mentre l'occupazione nelle fasce d'età centrali, ossia 35-44 e 45-54 anni, è rimasta sostanzialmente stabile, senza particolari diminuzioni.

Figura 12. Tasso di Occupazione Femminile per fasce d'età, Provincia autonoma di Trento



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Dall'analisi di questi dati emerge il ritardo nell'occupazione femminile delle fasce più giovani, quelle potenzialmente interessate dalle dinamiche di maternità. Il box successivo illustra il rapporto tra occupazione femminile e maternità nella Provincia autonoma di Trento.

Box – Occupazione Femminile e Maternità nel Rapporto 2017 sul Mercato del Lavoro nella Provincia autonoma di Trento

Come abbiamo visto i tassi di occupazione femminile della Provincia autonoma di Trento sono in linea con i valori della media europea e superiori ai valori della media nazionale. Tuttavia, nel rapporto tra occupazione femminile e maternità emergono alcune criticità, che sono state oggetto di un'analisi dell'Ufficio Studi per le Politiche e il Mercato del Lavoro.

Quest'ultimo ha pubblicato un'indagine sulle motivazioni che hanno portato le madri lavoratrici a dimettersi. L'indagine ha rilevato che nel triennio 2010-2012 le donne che hanno abbandonato il lavoro sono state 824 con una media di 274 l'anno, cioè circa il 10% delle 8.457 donne lavoratrici dipendenti che in base all'indagine Istat hanno dichiarato di avere un figlio sotto l'anno di età nel triennio. Circa il 65% delle donne che hanno abbandonato il lavoro, hanno tra i 25 e i 34 anni. Il 54% ha 2 o 3 figli, mentre il 45% solo un figlio. Il 95% convive con un partner che è operario/apprendista nel 36% dei casi, impiegato nel 22% dei casi o svolge attività professionale nel 25% dei casi.

Nella stragrande maggioranza dei casi queste madri svolgevano un buon lavoro (il 29% collocato nelle posizioni high-skill), tendenzialmente stabile (l'87% di queste madri aveva un contratto a tempo indeterminato) e ben retribuito (solo il 6% dichiarava la retribuzione insufficiente). Anche le mansioni sono state considerate interessanti (per il 69%) e coerenti con il percorso professionale (per il 57,9%).

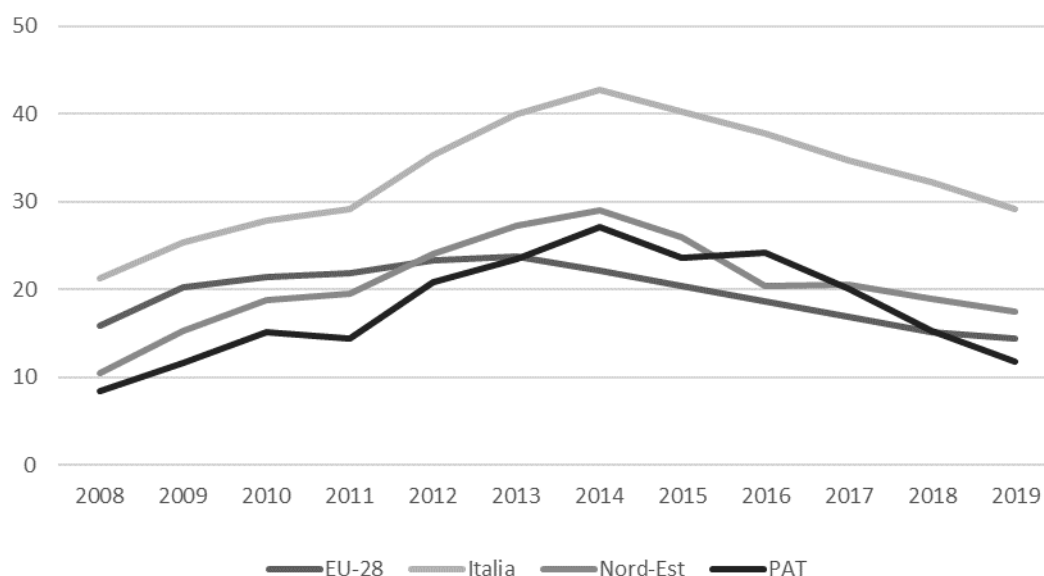
L'indagine rileva come nelle scelte di abbandonare il lavoro non hanno influito dinamiche legate al tipo di lavoro svolto bensì problematiche legate alle scarse possibilità di conciliazione tra vita e lavoro per le madri lavoratrici. Tra le principali cause della mancata conciliazione emerse: l'orario di lavoro poco flessibile, la mancanza dei servizi di cura, la distanza casa-lavoro e altri costi di servizi di cura. L'insieme di queste variabili ha pesato per il 64,9% sulle scelte di abbandono lavorativo che dunque si sono rivelate scelte indotte da un contesto poco favorevole alla conciliazione vita-lavoro. Solo per una madre su quattro l'abbandono del lavoro è stata una scelta legata a una spontanea volontà di dedicarsi completamente alla cura dei figli.

Per più di un terzo delle madri dimesse l'uscita dal mercato del lavoro non è stata una parentesi temporanea. Nel mese di settembre dell'anno successivo alle dimissioni il 36% delle donne dimesse risultava ancora "non attivo". Per le madri che sono riuscite a ricollocarsi sul mercato del lavoro è peggiorata la stabilità lavorativa: l'incidenza dei contratti a tempo indeterminato è passata dall'88% al 46%. Le donne rioccupate però hanno espresso giudizi positivi su altri aspetti che riguardano la condizione lavorative: lavoro più flessibile, più vicino a casa e spesso a tempo parziale. Il 65,5% delle rioccupate che prima lavorava a tempo pieno ha ottenuto una nuova occupazione a tempo parziale.

Dal quadro di questi dati emerge il peso dei problemi di conciliazione sulle decisioni delle donne nel mercato del lavoro, sia per quanto riguarda la scelta di dimettersi che nella ricerca di nuova occupazione.

Il tasso di disoccupazione giovanile nella Provincia autonoma di Trento è più che triplicato tra il 2008 e il 2014 arrivando a superare quello della media EU-28 (figura 8). Tuttavia dal 2014 il tasso di disoccupazione giovanile della Provincia autonoma di Trento ha conosciuto una sostanziale diminuzione, passando dal 27,1% del 2014 al 11,8% del 2019, tornando dunque ad essere poco più basso della media EU-28 e del Nord-Est italiano, e ben al di sotto della media nazionale.

Figura 8 – Tasso di Disoccupazione Giovanile, 15-24 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), 2008-2009



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat e Eurostat

Il prossimo box presenta alcuni dati riguardanti l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro tra il 2016 e il 2018. Più precisamente i dati riguardano l'ingresso nel mercato del lavoro dei giovani (18-24 anni) iscritti ai centri per l'impiego nel 2016. Le informazioni presentate nel box aiutano a definire il contributo dei centri per l'impiego alla diminuzione della disoccupazione giovanile tra il 2016 e il 2018.

Box – L'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro secondo i dati degli Iscritti ai CPI della Provincia autonoma di Trento - dal XXXIV Rapporto sul Mercato del Lavoro in Provincia autonoma di Trento (2019)

A giugno 2016 risultano iscritti ai centri per l'impiego della Provincia autonoma di Trento 4.880 giovani di età compresa fra i 19 e i 24 anni. Gli iscritti ai CPI sono un sottogruppo, stimabile al 15%, della popolazione di riferimento. L'osservazione delle performances occupazionali di questo sottogruppo, a 2 anni dall'iscrizione, permette di analizzare i percorsi di inserimento lavorativo promossi dai CPI della Provincia autonoma di Trento. A due anni di distanza dall'iscrizione il 48% degli iscritti risulta in stato di occupazione. Questa percentuale è cresciuta di +9,2% rispetto all'anno precedente. A distanza di due anni dall'iscrizione al CPI la maggioranza degli iscritti maschi, il 51,5%, risulta occupata. Mentre tra le donne iscritte al CPI da due anni, la quota di occupate si ferma al 44,3%. Per quanto riguarda la nazionalità, il 51% degli iscritti italiani è occupato a due anni dall'iscrizione. Tra gli iscritti stranieri, invece, la quota di occupati a due anni dall'iscrizione si ferma al 39,9%. Il settore dove si concentra principalmente la stragrande maggioranza di questi occupati è il terziario con il 73,2%, seguito a distanza dal secondario (23,2%) mentre l'agricoltura rimane residuale con il 3,6%. Se si considera il livello della professione, il 9,8% è altamente professionalizzato (profilo *high-skill*), il 12,2% è occupato in professioni impiegatizie, gli occupati in mansioni operaie sono il 19,1% e in professioni non qualificate il 19,6%. La maggior parte dei giovani iscritti del 2016, due anni dopo è occupata nel settore delle attività commerciali e/o servizi (39,6% di giovani 19-24 occupati a due anni dall'iscrizione). A due anni di distanza dall'iscrizione ai CPI i giovani (19-24) hanno prevalentemente un contratto a tempo determinato, (57,2%), il peso dell'apprendistato è del 21,4%, seguito da alcune forme contrattuali flessibili (es. lavoro a chiamata) 11,1%. Il contratto a tempo indeterminato copre il 10% dei giovani (19-24) iscritti nel 2016, che hanno trovato occupazione nel 2018. Tuttavia, il rapporto evidenzia come per i giovani iscritti ai CPI all'aumentare del tempo trascorso dal momento dell'iscrizione la quota di contratti a tempo determinato e indeterminato aumenta accrescendo la stabilità lavorativa. Infine, il rapporto rimarca che all'aumentare del

tempo trascorso dal momento dell'iscrizione le differenze tra le performance di uomini e donne o tra quelle di stranieri e italiani tendono ad assottigliarsi.

Occupazione e dinamiche demografiche

Per inquadrare meglio il tema della disoccupazione giovanile il presente paragrafo si sofferma sul rapporto tra occupazione e dinamiche demografiche sia a livello nazionale che della Provincia autonoma di Trento.

L'andamento del mercato del lavoro risente delle dinamiche economiche, delle politiche del lavoro e delle varie riforme che si sono succedute negli ultimi anni sia sul fronte degli incentivi fiscali all'assunzione che sul fronte delle pensioni. Tuttavia i fenomeni demografici, come l'invecchiamento della popolazione e i flussi migratori, che sono intercorsi nell'ultimo decennio hanno avuto un impatto sulla performance occupazionale delle diverse fasce d'età.

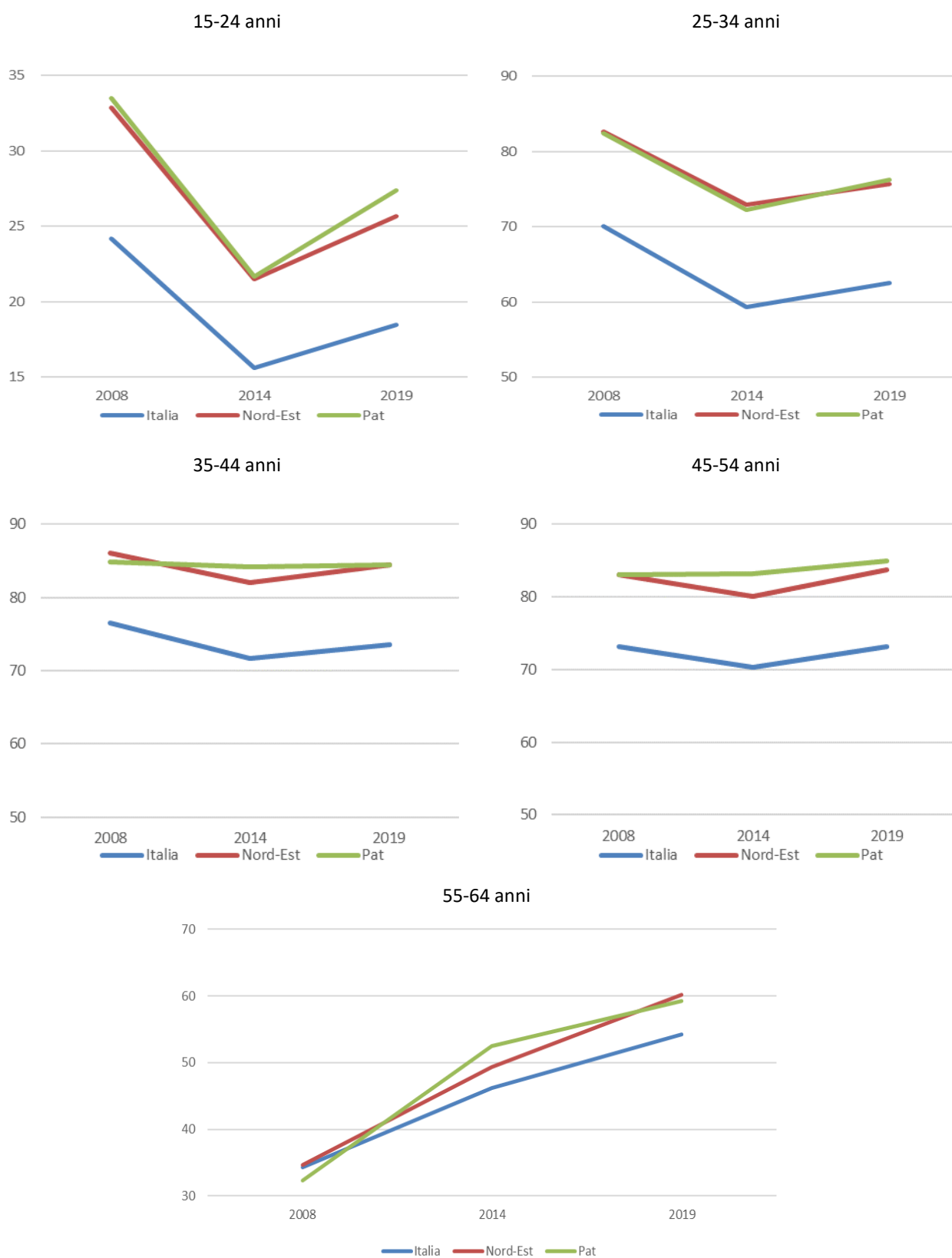
Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione è particolarmente rilevante in Italia. Come abbiamo già visto precedentemente, in termini percentuali la popolazione over 65 è aumentata nell'ultimo decennio mentre quella di 15-34 anni è rimasta pressoché stabile e gli under 14 sono diminuiti. Questo fenomeno è ancora più evidente osservando i valori assoluti della popolazione per fasce d'età. Il rapporto Istat 2019 sulla situazione del paese rivela come la popolazione in età attiva (15-64 anni) sia aumentata in valore assoluto fino al primo gennaio 2014 per poi diminuire di oltre 500 mila unità. Questa diminuzione ha colpito in modo diverso le singole fasce d'età. Tra il 2008 e il 2018 si osserva un calo continuo della popolazione tra 15 e 34 anni (circa -1,4 milioni di persone, in percentuale -9,8 %) e di quella tra 35 e 49 anni (-716 mila unità; -5,2 %) a causa della cronica denatalità che da 40 anni riduce le classi delle giovani generazioni italiane (Rapporto Istat 2019). Contestualmente, la popolazione di 50-64 anni è in continua crescita (circa 2 milioni; +17,7 per cento nello stesso periodo), per l'effetto congiunto dell'aumento dell'aspettativa di vita e dell'entrata in questa classe d'età delle generazioni nate all'epoca del *baby boom* degli anni Sessanta.

Date queste condizioni demografiche il rapporto Istat 2019 evidenzia come la dinamica demografica abbia contenuto il calo occupazionale fino al 2013 ed attenuato la crescita dell'occupazione dal 2013 in poi soprattutto per le fasce d'età più giovani. In particolare, negli ultimi quattro anni tutte le fasce d'età mostrano un andamento positivo delle performance occupazionali, che è però più accentuato negli over 50.

La

Figura 13 mostra il tasso d'occupazione per fasce d'età in Italia, nell'area del Nord-Est e in Provincia autonoma di Trento. I valori occupazionali del Nord-Est e della Provincia Autonoma di Trento sono più alti della media nazionale. Tuttavia, il trend di aumento e diminuzione dell'occupazione delle singole fasce d'età nelle tre aree sotto osservazione è pressoché simile. Gli under 34 registrano un calo notevole del tasso d'occupazione tra il 2008 e il 2014. Nello stesso periodo, il calo dell'occupazione per la fascia di popolazione di età 35-54 anni è meno accentuato. Viceversa, il tasso di occupazione nella popolazione di età 55-64 anni aumenta tra il 2008 e il 2014. Dal 2014 in poi il tasso d'occupazione aumenta in tutte le fasce d'età, ma come è visibile in figura 13 l'aumento è più accentuato nella fascia d'età 55-64 anni. Questo trend è ancora più evidente osservando lo stock in valore assoluto del numero di occupati tra il 2008 e il 2019, divisi per classi di età. Infatti, osservando i dati di stock del totale degli occupati in Provincia autonoma di Trento, (Tabella 5), è possibile notare una diminuzione degli occupati tra il 2014 e il 2008 che diventa meno consistente comparando gli stock degli occupati tra il 2019 e il 2014. Questa diminuzione in valori assoluti colpisce gli under 35 ma anche la fascia 35-44 anni. Mentre i valori degli stock di occupati over 45 sono positivi e in forte aumento nel tempo. In particolare, gli occupati nella fascia d'età 55-64 passano da 20.000 unità nel 2008 a 35.000 unità nel 2014 e 44.000 unità nel 2019, con una variazione percentuale del 123,1% tra il 2019 e il 2008.

Figura 13. Tasso d'occupazione per fasce d'età, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento



Fonte Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Tabella 4. Occupati (migliaia), per Fasce d'età, Provincia autonoma di Trento, 2008-2019

	2008	2014	2019	Variazioni 2014/2008		Variazioni 2019/2008		Variazioni 2019/2014	
				v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
15-24	17	12	15	-5	-29,7	-1	-8,5	-1	-12,0
25-34	54	43	44	-12	-21,4	-10	-18,5	-10	-23,5
35-44	71	67	58	-5	-6,6	-13	-18,3	-13	-19,7
45-54	60	71	73	10	17,1	13	20,9	13	17,9
55-64	20	35	44	15	77,6	24	123,1	24	69,3

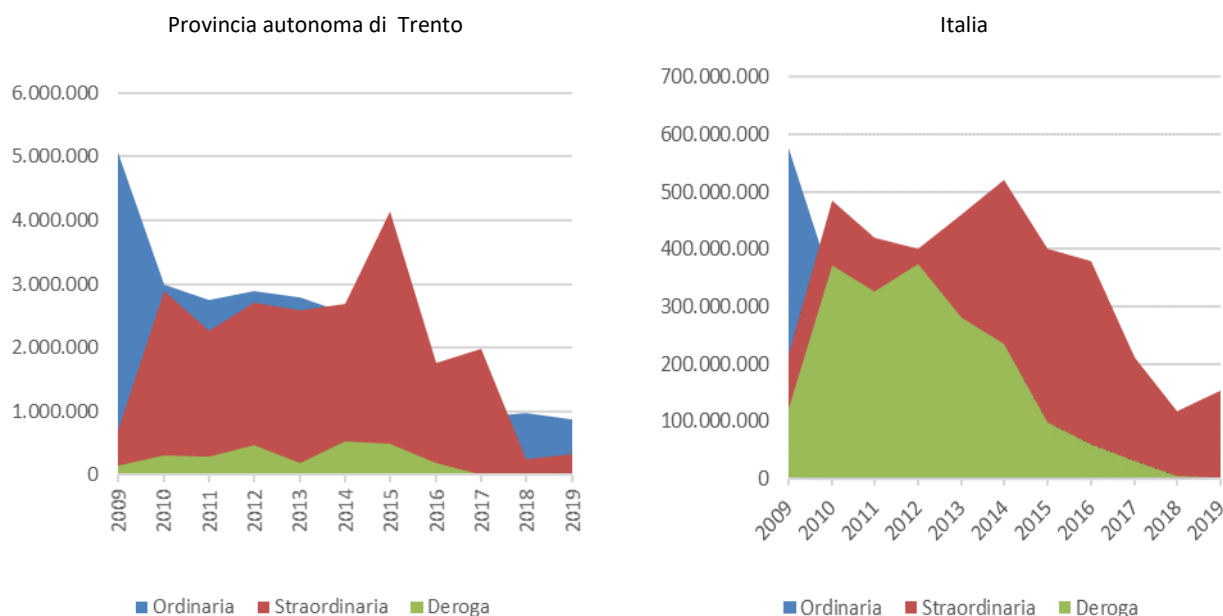
Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Dunque, le ottime performance occupazionali della Provincia autonoma di Trento sono trainate prevalentemente dagli alti e crescenti livelli occupazionali delle fasce d'età più mature, mentre l'occupazione giovanile e delle persone fino a 44 anni ha risentito di una drastica riduzione degli stock degli occupati.

Gli ammortizzatori sociali

Tra il 2009 e il 2010 in Provincia autonoma di Trento è aumentato l'utilizzo della *cassa integrazione straordinaria* e in *deroga* mentre è diminuito il ricorso alla *cassa integrazione ordinaria*. Dal 2010 questi valori sono rimasti piuttosto stabili fino al 2015, quando si registra un picco del ricorso alla *cassa integrazione straordinaria*. Dal 2015 in poi il ricorso ai tre tipi di cassa integrazione diminuisce sensibilmente. Questo trend è stato più o meno simile a livello nazionale con la differenza che l'aumento del ricorso alla *cassa integrazione straordinaria* e in *deroga* avvenuto tra il 2009 e il 2010 è stato più accentuato.

Figura 14. Ore di Cassa integrazione autorizzate mensilmente, numeri assoluti, 2009-2019

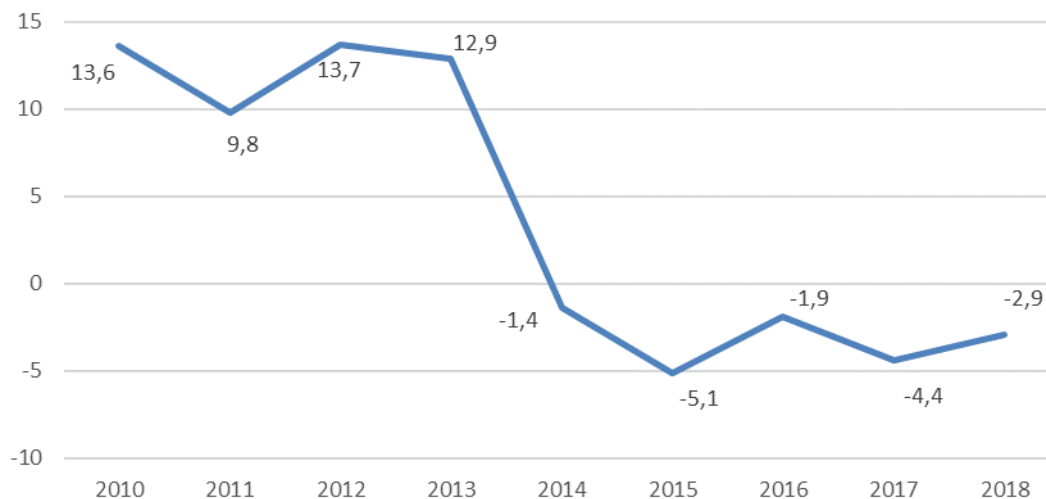


Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati INPS

Per quanto riguarda il numero di iscritti ai centri per l'impiego, la figura 10 evidenzia una variazione positiva tra il 2010 e il 2013. Nel 2010 i centri dell'impiego della Provincia autonoma di Trento hanno registrato un

aumento del 13,6% di iscritti rispetto al 2009. La crescita degli iscritti ai CPI rallenta leggermente nel 2011 (+9,8%), ma poi torna a crescere nel biennio successivo al ritmo registrato nel 2010 (+13,7% nel 2012 e +12,9% nel 2013). Dal 2013 si verifica una brusca inversione di tendenza con il numero di iscritti rispetto all'anno precedente che diminuisce drasticamente registrando sempre un saldo negativo rispetto al numero di iscritti dell'anno precedente.

Figura 15. Iscritti Centro per l'Impiego, Variazione Percentuale rispetto all'anno precedente, Provincia autonoma di Trento, 2010-2018



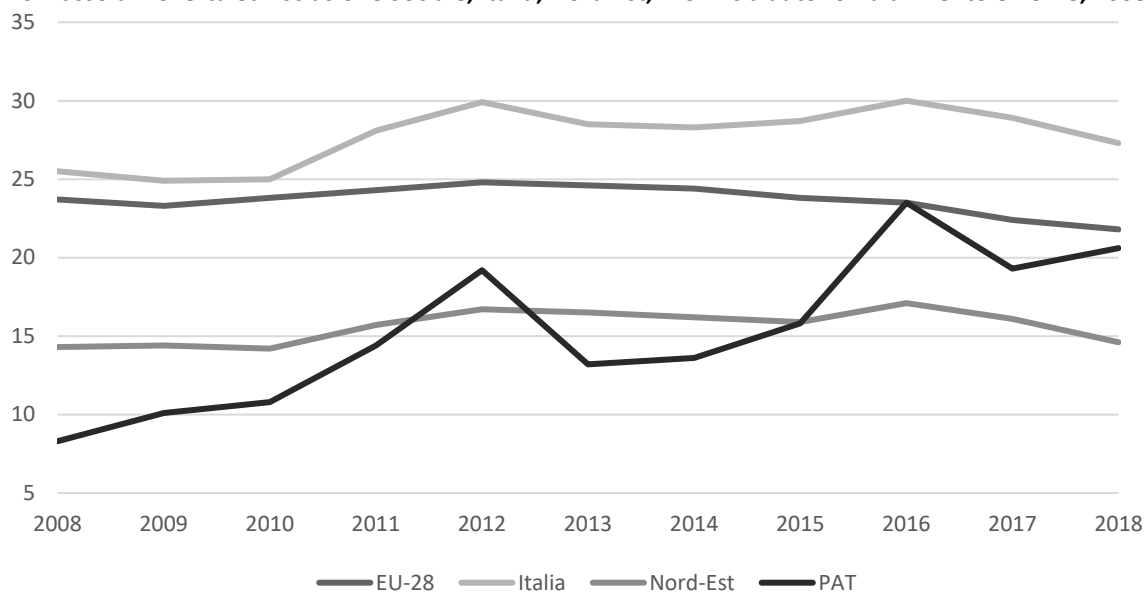
Fonte: XXIV Rapporto sull'Occupazione in Provincia autonoma di Trento (2014) e XXIV sull'Occupazione in Provincia autonoma di Trento (2019)

2.4 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.

Fino al 2008 la Provincia autonoma di Trento ha avuto tradizionalmente bassi tassi di popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale, collocandosi sempre ben al di sotto della media europea e nazionale ma anche di quella dell'area del Nord-Est d'Italia. Nel 2008 il tasso di popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale nella Provincia autonoma di Trento era del 8,3%. Dopo il 2008 i valori del tasso di popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale sono aumentati arrivando a superare quelli dell'area limitrofa del Nord-Est e a raggiungere la media europea (Figura 11). L'andamento è stato altalenante ma con una chiara tendenza alla crescita: la popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale è salita fino al 19,2% nel 2012, per poi diminuire al 13,2% nel 2013 e risalire fino al 23,5% nel 2016, il picco massimo degli ultimi 10 anni. Dal 2016 il tasso subisce una piccola diminuzione attestandosi al 20,6% nel 2018, sotto la media europea (21,8%) e nazionale (27,3%) ma ancora ben al di sopra dei valori del Nord-Est. Come si evince dal grafico, rispetto alla media dei valori europei e nazionali, il valore del tasso di povertà ed esclusione sociale della Provincia autonoma di Trento è quello che è cresciuto di più tra il 2008 e il 2018.

Figura 16. Tasso di Povertà ed Esclusione Sociale, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento e EU-28, 2008-2018



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Anche gli indicatori dell'incidenza della povertà relativa familiare (tabella 6) ed individuale sono deteriorati (tabella 7), sebbene in maniera meno evidente rispetto al tasso di povertà ed esclusione sociale appena menzionato. L'incidenza della povertà relativa familiare a livello nazionale è progressivamente aumentata dal 2008, passando dal 9,9% al 11,8% nel 2018, con un picco del 12,3% nel 2017. Nella Provincia autonoma di Trento l'incidenza della povertà relativa familiare è aumentata dal 2008 al 2009 passando dal 9,1 al 12,2. Nello stesso anno l'incidenza della povertà relativa familiare nella vicina Provincia autonoma di Bolzano è stata minore di 10 punti percentuali. Dal 2009, la povertà relativa familiare nella Provincia autonoma di Trento ha cominciato a diminuire fino a dimezzarsi nel 2013 (6,1%). Dal 2013 l'incidenza della povertà relativa familiare è tornata a salire fino all'8% del 2018, un valore più alto delle regioni limitrofe del Nord-Est ma anche del comparto del Centro-nord.

Tabella 5. Incidenza Povertà Relativa Familiare (per 100 famiglie con le stessa caratteristiche)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Italia	9,9	9,6	9,6	9,9	10,8	10,4	10,3	10,4	10,6	12,3	11,8
Piemonte	5,7	6,5	5,3	5,3	7	5,1	6	6,6	6	6,8	6,6
Lombardia	3,4	3	2,6	3,5	3,9	3,8	4	4,6	5	5,5	6,6
Provincia autonoma di Bolzano	1,7	2	2,8	2,6	2,3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Provincia autonoma di Trento	9,1	12,2	7,9	5,2	5,6	6,1	6,5	n.d.	n.d.	7,8	8
Veneto	3,2	3,2	4,2	3,2	4,6	4,4	4,5	4,9	5,5	6,1	7,9
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
Emilia-Romagna	3	3,5	3,9	4,5	4,1	3,8	4,2	4,8	4,5	4,6	5,4
Toscana	7,1	7,8	7,2	8,1	9,1	6,5	5,1	5	3,6	5,9	5,8

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Per quanto riguarda l'incidenza della povertà relativa individuale, sono disponibili soltanto i dati regionali dal 2014 al 2018 (tabella 7). In questo periodo, l'incidenza della povertà relativa individuale in Provincia autonoma di Trento è passata dal 8,9% al 9,6% con un picco del 12,8% nel 2017. L'incidenza della povertà relativa individuale è aumentata in modo diffuso su quasi tutto il territorio nazionale. A differenza della povertà relativa familiare, l'incidenza della povertà relativa individuale nella Provincia autonoma di Trento presenta valori più bassi delle altre regioni del centro-nord italiano, eccetto che per Emilia-Romagna e Toscana. Tuttavia, come già visto per la povertà relativa familiare, si conferma un'ampia distanza tra l'incidenza della povertà relativa individuale in Provincia autonoma di Trento e quella della Provincia autonoma di Bolzano.

Tabella 6. Incidenza Povertà Relativa Individuale (ogni 100 individui con le stesse caratteristiche)

	2014	2015	2016	2017	2018
Italia	12,9	13,7	14	15,6	15
Piemonte	7,7	8,9	8,4	8,9	9,3
Lombardia	5,8	8,2	8	8	8,6
Nord-est	6,9	7,3	7,7	7,4	8,6
Provincia autonoma di Bolzano	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2,7
Provincia autonoma di Trento	8,9	7,1	7,9	12,8	9,6
Veneto	6,4	7,1	7,7	8,2	10,2
Friuli-Venezia Giulia	11,1	13,5	13,9	10,9	10,4
Emilia-Romagna	6,7	6,4	6,8	5,6	6,8
Centro	8,4	9,7	10,7	10,5	10,5
Toscana	6,7	6,7	5	7,7	8,3

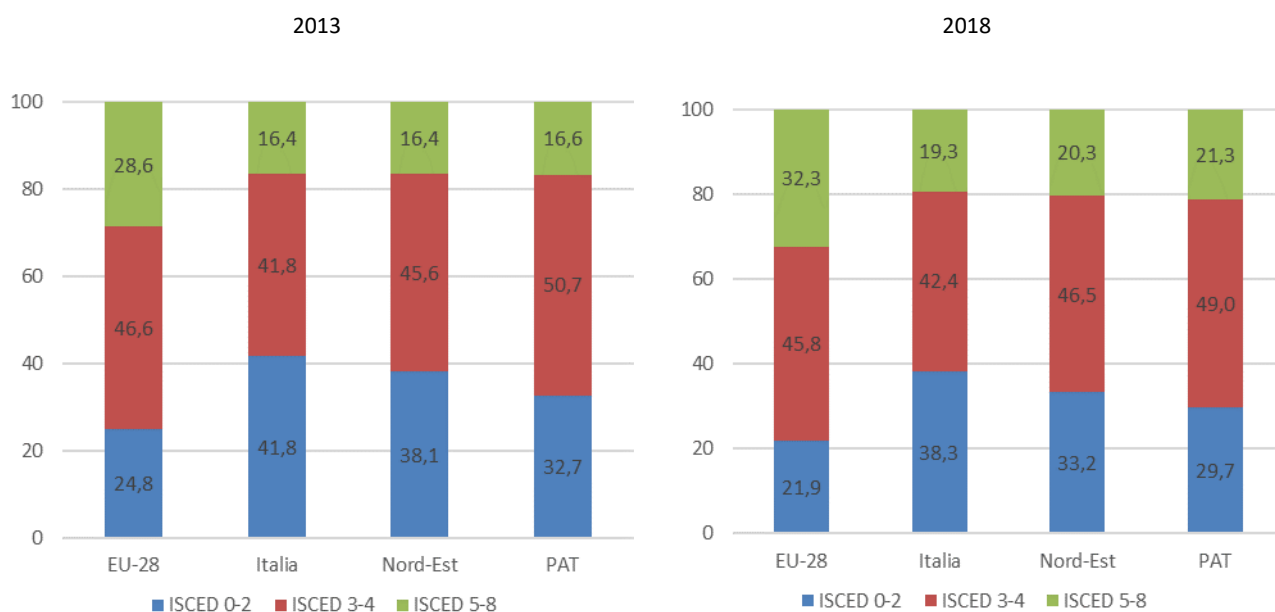
Fonte: Elaborazione Ismeri su Dati Istat

2.5 Capitale umano e istruzione

All'inizio della programmazione 2014-2020 la Provincia autonoma di Trento presenta una situazione abbastanza soddisfacente riguardo i dati sul capitale umano e le performance dell'istruzione. Negli ultimi anni la maggior parte di questi dati sono migliorati e solo pochi sono rimasti stabili o peggiorati.

Nel 2013 la Provincia autonoma di Trento mostra un livello d'istruzione terziaria in linea con la media nazionale e del Nord-Est mentre il grado d'istruzione primaria nel 2013 risulta inferiore alla media nazionale e del Nord-Est (figura 11). Quest'ultimo dato è bilanciato dal maggior grado d'istruzione secondaria che nella Provincia autonoma di Trento nel 2013 è superiore alla media nazionale e anche del resto del Nord-Est. Rispetto alla media EU-28, la Provincia autonoma di Trento sconta un ritardo sul grado d'istruzione terziaria che è in linea con la media nazionale, circa 12 punti percentuali in meno di popolazione 26-64 anni con formazione universitaria. Nel 2018, la popolazione 25-64 anni con grado d'istruzione terziaria nella Provincia autonoma di Trento aumenta superando la media nazionale e del Nord-Est. Tuttavia, nonostante l'aumento il divario con la percentuale di popolazione con grado d'istruzione terziaria a livello europeo è rimasto invariato rispetto al 2013.

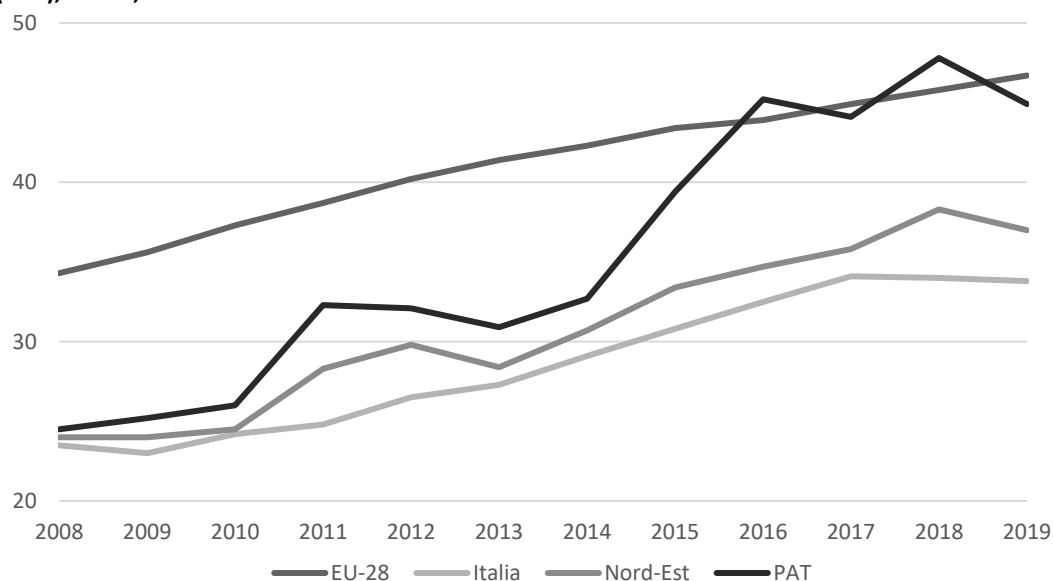
Figura 17. Scolarizzazione della Popolazione 25-64 anni, Valori Percentuali, 2013 e 2018



Fonte: Elaborazione Ismeri su dati Eurostat

Nel 2008 il tasso d'istruzione terziaria nella popolazione 30-34 anni della Provincia autonoma di Trento era in linea con la media nazionale e del Nord-Est e molto inferiore alla media europea. Tuttavia, dal 2008 in Provincia autonoma di Trento il tasso d'istruzione terziaria nella popolazione 30-34 anni ha cominciato a salire progressivamente fino al 30,9% nel 2013, dopo un picco del 32,3% nel 2011. Dal 2013, in poi l'istruzione terziaria nella popolazione 30-34 anni della Provincia autonoma di Trento ha conosciuto una rapida espansione arrivando a discostarsi progressivamente della media nazionale e persino a superare la media dei 28 paesi EU nel 2018, attestandosi al 47,8%. Successivamente nel 2019 la percentuale della popolazione 30-34 anni con istruzione terziaria è scesa al 44,9% poco sotto la media europea (46,7%).

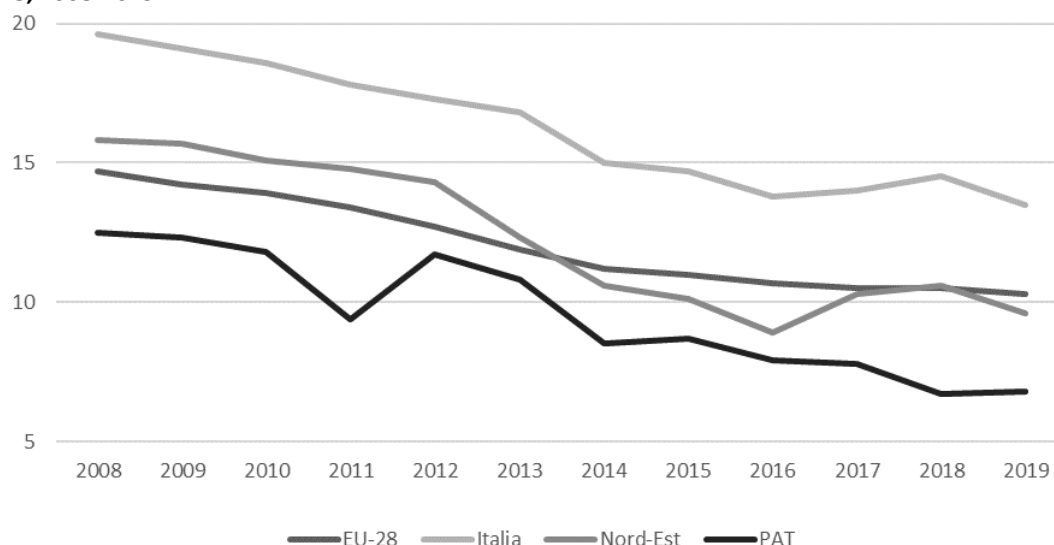
Figura 18. Tasso d'istruzione terziaria nella fascia di popolazione di età 30-34 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2008-2019



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

Anche 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 il trend migliorativo registrato sia a livello nazionale che europeo. Già nel 2008 la Provincia autonoma di Trento presentava tassi più bassi della media nazionale, del Nord-Est e dei 28 paesi EU. A differenza dei tassi nazionali ed europei, il tasso di abbandono scolastico subisce un aumento improvviso dal 2011 al 2012 passando dal 9,4% al 11,7% valori vicini a quelli registrati in Provincia autonoma di Trento nel 2008. Tuttavia, dal 2013, un anno prima dell'inizio programmazione FSE 2014-2020, l'abbandono scolastico in Provincia autonoma di Trento comincia a diminuire, passando dal 10,8% del 2013 al 6,8% del 2019.

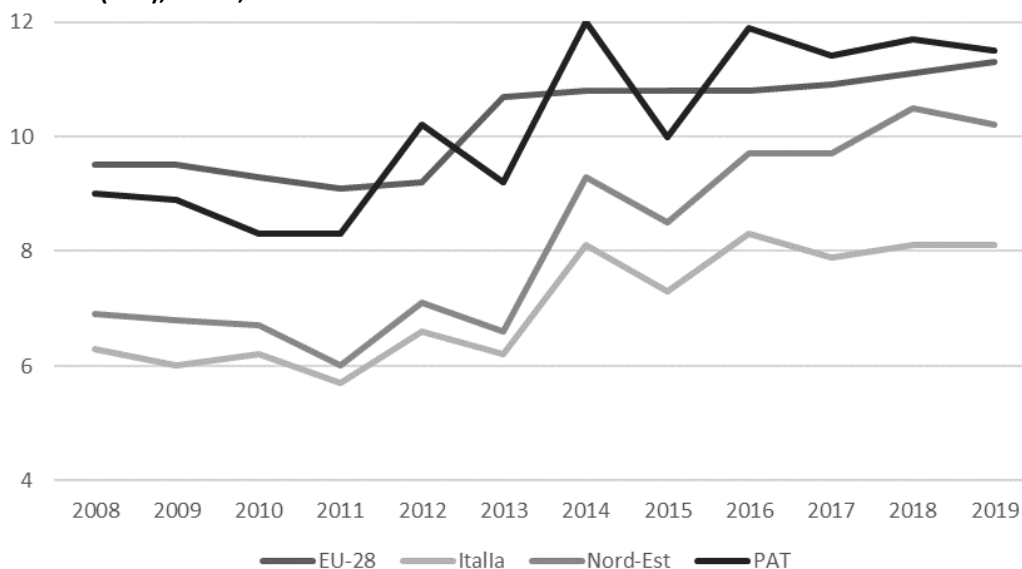
Figura 19. Tasso di abbandono scolastico della popolazione 18-24 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2008-2019



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

La partecipazione ai programmi di formazione permanente è tradizionalmente più elevata nella Provincia autonoma di Trento che nel resto del territorio nazionale. Nel 2008 il tasso di partecipazione della popolazione 26-64 anni ai programmi di formazione permanente era del 9%, un valore inferiore alla media europea e superiore alla media nazionale. Tuttavia, questo valore è diminuito fino all'8,3% del 2011. Dal 2011 ha cominciato salire arrivando in alcuni anni a superare persino la media europea. Nel 2019, la partecipazione ai programmi di formazione permanente è in linea con la media europea.

Figura 20. Tasso di Partecipazione alla formazione permanente, popolazione 26-64 anni, Italia, Nord-Est, Provincia autonoma di Trento (PAT), EU-28, 2008-2019



Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati Eurostat

A fronte di dati che come abbiamo visto sono ulteriormente migliorati rispetto a una condizione di partenza già soddisfacente vi sono alcune leggere criticità riguardo l'andamento delle immatricolazioni all'università e dei test sulle competenze degli studenti.

Le immatricolazioni all'università a livello nazionale diminuiscono tra il 2008 e il 2014. Tuttavia, nella zona del Nord-Est le immatricolazioni sono aumentate fino al 2010. Da questo momento in poi il numero d'immatricolati nel Nord-Est è sceso e nel 2017 è tornato ai livelli del 2008. L'aumento delle immatricolazioni nella Provincia autonoma di Trento è durato fino al 2012. Dal 2013 il numero d'immatricolazioni all'università in Provincia autonoma di Trento ha cominciato a diminuire. Tuttavia nel 2017 (ultimo dato disponibile) il numero d'immatricolati è ancora superiore rispetto al 2008.

Tabella 7. Immatricolati all'università, valori assoluti, Italia, Nord-Est e Provincia autonoma di Trento, 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
Provincia autonoma di Trento	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 (Tabella 26 in allegato).

2.6 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 9 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. L'analisi del contributo diretto della programmazione FSE al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 sarà oggetto di uno studio successivo. In questo paragrafo ci limitiamo a comprendere il contesto provinciale riguardo ai quattro obiettivi e ai relativi indicatori.

Riguardo al tema dell'*occupazione*, la strategia Europa 2020 si pone l'obiettivo di raggiungere entro il 2020 un tasso d'occupazione del 75% per la popolazione 20-64 anni. L'obiettivo nazionale è fissato al 67%. Nel 2013, poco prima dell'inizio della programmazione FSE 2014-2020, il tasso d'occupazione (20-64 anni) nella Provincia autonoma di Trento è 70,5%, superiore all'obiettivo nazionale. Durante l'arco della programmazione il tasso di occupazione (20-64) in Provincia autonoma di Trento si avvicina al raggiungimento dell'obiettivo europeo, arrivando al 73,6% nel 2018.

Riguardo al tema dell'*istruzione*, l'analisi di contesto nel paragrafo precedente ha già evidenziato la diminuzione del tasso di abbandono scolastico e l'aumento del livello di istruzione terziaria nella popolazione 30-34 anni. Il tasso di abbandono scolastico in Provincia autonoma di Trento nel 2013 si attesta al 10,8%, un tasso inferiore all'obiettivo nazionale (15-16%) e molto vicino all'obiettivo europeo (10%). La diminuzione del tasso di abbandono scolastico porta al raggiungimento dell'obiettivo europeo già nel 2014. Nel 2018, il tasso di abbandono scolastico in Provincia autonoma di Trento è 6,7% ben al di sotto dell'obiettivo europeo del 10%. Un altro indicatore della strategia Europa 2020 per l'istruzione è il tasso di educazione terziaria fra le persone di età compresa tra 30 e 34 anni. L'obiettivo europeo è di arrivare al 40% entro il 2020, mentre l'obiettivo nazionale è fissato al 26-27%. Nel 2013, la Provincia autonoma di Trento presenta un tasso di educazione terziaria del 23,3% che aumenta al 27,1% nel 2014 raggiungendo dunque l'obiettivo nazionale. Nel corso degli anni il tasso di educazione terziaria (popolazione 30-34 anni) continua ad aumentare fino al 36,3% (nel 2018), molto vicino al target europeo del 40%.

Per quanto riguarda l'indicatore di spesa in *ricerca e sviluppo* l'agenda di Europa 2020 si propone di raggiungere un target di spesa del 3% rispetto al PIL. Il target nazionale è fissato invece a un livello di spesa in R&S dell'1.5% rispetto al PIL. La spesa in ricerca e sviluppo della Provincia autonoma di Trento è superiore al target nazionale già nel 2013 (1,83%). Questo livello di spesa diminuisce negli anni successivi attestandosi all'1.56% nel 2017, rimanendo comunque in linea con l'obiettivo nazionale.

Tabella 8. Europa 2020: obiettivi e andamento degli indicatori in Provincia autonoma di Trento, 2013-2018

Tema	Indicatori	Obiettivo Europa 2020	Obiettivo Italia	Andamento Indicatori Provincia autonoma di Trento					
				2013	2014	2015	2016	2017	2018
Occupazione	Tasso Occupazione pop. 20-64 anni	75%	67%	70,5%	71,1%	71,4%	71,4%	73%	73,6%
Istruzione	Abbandono Scolastico	10%	15-16%	10,8%	8,5%	8,7%	7,9%	7,8%	6,7%
	Istruzione Terziaria (pop. 30-34 anni con istruzione terziaria)	40%	26-27%	23,3%	27,3%	31,7%	35%	33,6%	36,3%
R&S	Livello di Spesa per R&S in % del PIL	3%	1,5%	1,83%	1,83%	2%	1,56%	1,56%	-
Povertà	Popolazione a rischio povertà (indicatore sintetico)	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	13,2%	13,6%	15,8%	23,5%	19,3%	20,6%
	Popolazione in condizione di grave deprivazione				2,8%	5,1%	9,9%	5,9%	1,6%
	Popolazione a rischio povertà dopo trasferimenti sociali			9,5%	10%	10,2%	15,7%	12,6%	15,3%
	Popolazione di età inferiore a 60 anni che vive in famiglie con bassa intensità lavorativa			3,4%	6,8%	5,1%	9%	7,1%	7,7%

Fonte: Elaborazioni di Ismeri Europa su dati Eurostat

Infine, relativamente all'obiettivo *povertà ed inclusione sociale*, la situazione della Provincia autonoma di Trento risulta in deterioramento. L'obiettivo nazionale entro il 2020 è di rimuovere dalla condizione di povertà almeno 2.2 milioni di persone rispetto al 2008. Tuttavia, tra il 2013 e il 2019 nella Provincia autonoma di Trento i tassi percentuali dell'indicatore sintetico di povertà e dei relativi sotto indicatori sono in aumento, con l'eccezione del tasso di persone in condizione di grave deprivazione.

2.7 Una prima riflessione sul contesto socio-economico post Covid-19

La malattia respiratoria acuta da SARS-CoV 2 più semplicemente nota come Covid-19 ha iniziato ad apparire per la prima volta in Cina tra la fine del 2019 e l'inizio del 2020. A marzo 2020 la malattia Covid-19 è stata definita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità (World Health Organization – WHO) pandemia globale¹. Per contrastare e prevenire il diffondersi della pandemia i *policy-makers* hanno adottato misure di quarantena (*lockdown*) che prevedono tra le altre cose la chiusura più o meno temporanea di alcune attività lavorative e lo svolgimento da remoto (*smart working*) di altre. Di conseguenza la pandemia globale Covid-19 ha avuto un impatto diretto sul mercato del lavoro, sull'organizzazione del lavoro e sulle politiche sociali. Questo paragrafo

1 <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

presenta, in maniera sintetica e puntuale, le principali conseguenze del Covid-19 a livello sociale e occupazionale che emergono da autorevoli lavori realizzati recentemente sia a livello internazionale che nazionale.

Come evidenziato dal rapporto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (*International Labour Organization* – ILO)², pubblicato a maggio 2020, le misure di quarantena hanno determinato uno shock economico sia dal lato dell'offerta, a causa del rallentamento di buona parte della produzione e dei servizi, che dal lato della domanda a causa dell'inattività di buona parte della forza lavoro con conseguenti ricadute sui consumi. Questo shock ha già mostrato, e continuerà a mostrare, inevitabili conseguenze sul mercato del lavoro. Il rapporto ILO stima una perdita della quantità di lavoro a livello globale compresa tra: i 5,3 milioni nello scenario ottimistico, i 13 milioni nello scenario intermedio e 24,7 milioni nello scenario pessimistico.³ Lo stesso rapporto ILO prefigura un impatto negativo sui guadagni ipotizzando tre scenari di perdita del reddito da lavoro a livello globale: 860 miliardi di dollari, nello scenario più ottimistico, i 1.720 miliardi di dollari, nello scenario intermedio, e i 3.440 miliardi di dollari, secondo le previsioni più pessimistiche.

Anche il governo italiano, come quello di altri paesi, ha disposto misure di contenimento che prevedono la chiusura di alcune attività economiche. Più precisamente, il governo italiano con il *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri* (DPCM) del 22 marzo 2020 ha fornito una lista delle attività produttive, industriali e commerciali considerate essenziali e pertanto autorizzate a proseguire le attività. I settori non indicati nel DPCM del 22 marzo sono stati costretti a fermare le loro attività⁴ o a proseguirle in modalità *smart working*. Successivamente, è stata prevista la riapertura di una parte rilevante delle attività lavorative a seguito del DPCM del 26 aprile, operativo dal 4 maggio.

Uno studio INPS-INAPP⁵ ha evidenziato quali sono i settori economici e le categorie di lavoratori più colpiti in Italia dal blocco temporaneo delle attività. I settori economici più colpiti sono quelli che per caratteristiche strutturali non si sono potuti avvalere del lavoro in modalità *smart working*. Tra questi vi è sicuramente il settore "Alloggio e Ristorazione" di cui l'82% delle attività sono state bloccate, le "attività sportive e artistiche", totalmente bloccate, e "altre attività di servizi" di cui il 41% sono state bloccate (INPS-INAPP 2020).

La figura 15 evidenzia le caratteristiche dei lavoratori nei settori bloccati. Più precisamente, la figura compara le caratteristiche dei lavoratori bloccati il 22 marzo e quelle dei lavoratori nei servizi bloccati dopo il decreto del 4 maggio che ha disposto la riapertura di molte attività bloccate il 22 marzo. La quota di donne che lavora nei servizi bloccati il 22 marzo è del 44%. A seguito della parziale riapertura del 4 maggio questa quota è salita al 56%. In modo analogo, i lavoratori a tempo determinato e part-time erano rispettivamente il 37% e il 39% nei servizi bloccati il 22 marzo e sono aumentati al 48 e 56% dopo il DPCM del 4 maggio. In maniera minore, anche il numero di giovani e stranieri nei settori bloccati è aumentato dopo il DPCM del 26 aprile. Per quanto riguarda, giovani (under 30) nei servizi bloccati il 22 marzo erano il 32% mentre dopo il DPCM del 26 aprile sono aumentati al 44%. Gli stranieri erano una quota marginale (18%) di lavoratori nei servizi bloccati il 22 marzo. Tuttavia, dopo il 4 maggio i lavoratori stranieri nei servizi bloccati sono aumentati leggermente fino al 20%. Solo i lavoratori adulti e anziani diminuiscono la presenza nei settori bloccati a seguito del DPCM del 4 maggio. Questi dati rilevano l'incidenza delle misure post Covid-19 sul mercato del lavoro a livello nazionale. Al momento non sono disponibili analisi che rilevano l'impatto del Covid-19 sul mercato del lavoro a livello regionale e locale. Tuttavia l'analisi a livello nazionale prodotta da INPS-INAPP aiuta ed evidenzia quali sono le categorie più o meno colpite dalle misure messe in atto per contrastare l'epidemia. Infatti, dopo la comparazione tra le caratteristiche dei lavoratori nei servizi bloccati a seguito dei due DPCM del 22 marzo e del 26 aprile e le caratteristiche del mercato del lavoro, possiamo concludere che il Covid-19 ha colpito maggiormente le categorie di lavoratori in maggiore difficoltà. Infatti, la presenza nei servizi bloccati di donne,

2 ILO, (2020), *Covid-19 and the World of Work: Impact and Responses*

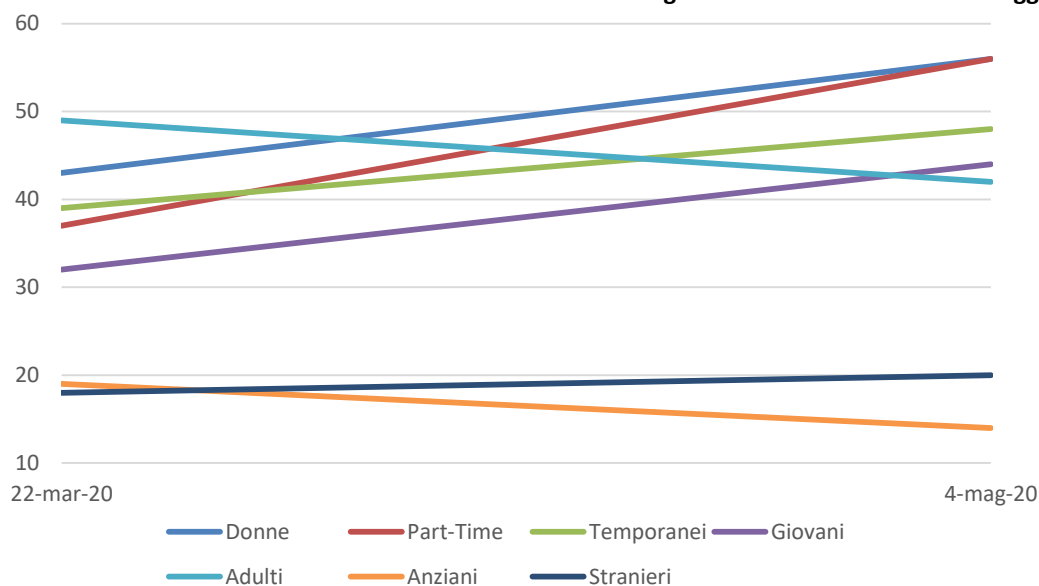
3 A titolo di confronto, la crisi finanziaria globale del 2008/09 ha causato 22 milioni di disoccupati (*Bollettino Adapt n. 14, 6/4/2020*).

4 A meno che non siano oggetto di deroghe dalle prefetture come previsto nel DPCM.

5 INPS-INAPP, (2020), *I settori economici essenziali nella fase 2: impatto sui lavoratori e rischio di contagio*

giovani, lavoratori con contratto a tempo determinato e part-time, stranieri è fortemente aumentata, mentre l'incidenza del blocco delle attività su adulti e anziani è stata minore.

Figura 21. Caratteristiche dei Lavoratori nei Settori Bloccati in Italia a seguito di DPCM 22 Marzo e 4 Maggio

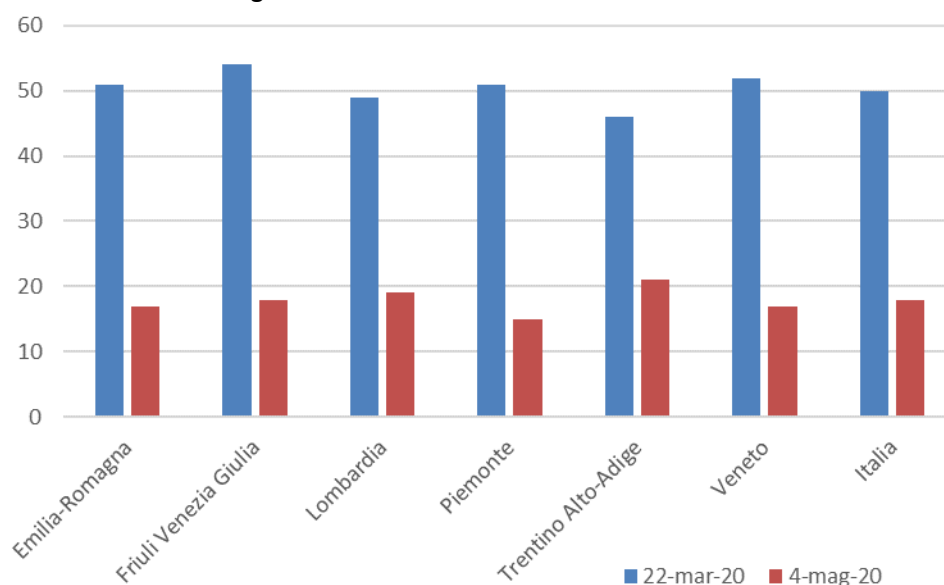


Fonte: Elaborazione Ismeri su dati INPS-INAPP

A livello regionale l'analisi INPS-INAPP rileva soltanto la distribuzione regionale dei lavoratori nei servizi bloccati ed essenziali. La figura 16 riporta la distribuzione geografica dei lavoratori nei servizi bloccati. Il dato è su scala regionale e riguarda l'intero Trentino Alto-Adige per cui non è possibile disaggregare il dato della sola Provincia autonoma di Trento. Tuttavia, l'osservazione del dato sul Trentino Alto-Adige fornisce un quadro approssimativo della quota di lavoratori nei servizi bloccati all'interno della Provincia autonoma di Trento.

I lavoratori nei servizi bloccati in Trentino Alto-Adige sono il 46% dopo il DPCM del 22 marzo e il 21% a seguito del DPCM del 26 aprile. Il dato del 22 marzo in Trentino è inferiore al dato nazionale e delle altre regioni del Nord Italia presenti nel grafico. A livello nazionale la quota di lavoratori nei servizi bloccati il 22 marzo è del 50%. Altre regioni del Nord Italia (Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Piemonte, Veneto) superano di poco la media nazionale, mentre Lombardia e Trentino si collocano sotto la media nazionale. A seguito del DPCM del 26 aprile la situazione si ribalta e il Trentino diventa una delle regioni con la più alta quota di lavoratori (21%) nei servizi bloccati, superando di tre punti percentuali la media nazionale. Per cui i lavoratori del Trentino Alto-Adige stanno soffrendo maggiormente rispetto ad altre regioni del Nord Italia la chiusura di alcune attività. Vista l'importante vocazione turistica che attira in Trentino molti visitatori sia durante la stagione invernale che in quella estiva, è plausibile immaginare che la Provincia autonoma di Trento, e tutto il Trentino, paghi maggiormente lo shock subito del settore "Alloggio e Ristorazione." Quest'ultimo, come evidenziato sopra, è tra i settori più colpiti dalle misure di contenimento.

Figura 22. Tasso Percentuale di Lavoratori nei Servizi Bloccati sul totale dei Lavoratori nei servizi Bloccati ed essenziali, media Nazionale e di Alcune Regioni del Nord-Italia



Fonte: Elaborazione Ismeri su dati INPS-INAPP

Le misure di contenimento hanno ripercussione dirette sulle politiche del mercato del lavoro. L'inattività dei lavoratori nelle attività produttive fermate dalle misure di contenimento richiede l'adozione di *politiche passive* che garantiscano i lavoratori con misure di sostegno al reddito come la *cassa integrazione*. Quest'ultima secondo la rilevazione Istat sul mercato del lavoro italiano del primo trimestre 2020 registra una variazione positiva pari a 68,6 ogni mille ore lavorate.

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 in particolare per quei lavoratori a cui è consentito svolgere la propria mansione da remoto (*smart working*). Secondo un sondaggio condotto da Del Boca et. al. 2020⁶ 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 rende necessaria e urgente per contrastare le conseguenze sociali e occupazionali dell'epidemia.

⁶ 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

3. Attualità della strategia del PO

3.1 Le politiche del PO

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** per qualificare ulteriormente il sistema scolastico 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.

Tabella 9. Piano finanziario e politiche del PO (versione aggiornata al 2018)

Asse	Risorse		Politiche	Target principali
1 – Occupazione	39.613.154	36%	<ul style="list-style-type: none"> - Politiche attive del lavoro - Voucher/Carte ILA imprenditorialità giovani - Buoni di servizi conciliazione tra lavoro e vita privata - Apprendistato - Servizi per mobilità, orientamento e formazione 	<ul style="list-style-type: none"> - Donne occupate - Disoccupati, in particolare giovani e anziani che hanno perso il lavoro - Apprendisti
2 – Inclusione sociale	21.995.996	20%	<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 	<ul style="list-style-type: none"> - Donne e famiglie a basso reddito - Soggetti svantaggiati - Soggetti che desiderano lavorare in ambito economia sociale
3 – Istruzione e formazione	41.882014	38%	<ul style="list-style-type: none"> - Progetto lingue - Interventi di sostegno per bisogni educativi speciali - Certificazione delle competenze 	<ul style="list-style-type: none"> - Studenti - Occupati - Disoccupati
4 – Capacità istituzionale e amministrativa	2.089.620	2%	<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	4.339.984	4%		
Totale	109.979.984	100%		

Note: non è considerato l'asse 5 Assistenza Tecnica

Fonte: PO FSE della Provincia autonoma di Trento versione aggiornata 2018

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 una quota del programma, pari al 36%, molto inferiore alla media degli altri PO FSE delle Regioni più sviluppate, che come mostra la figura successiva è pari

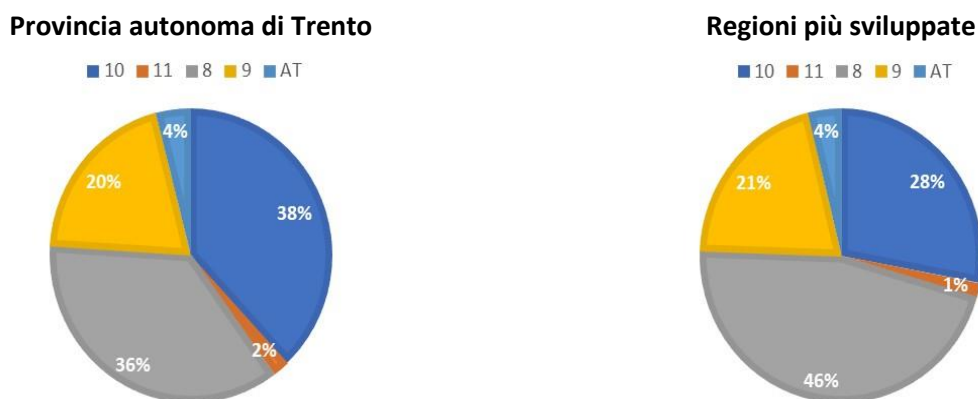
al 46%. L'incidenza finanziaria dell'asse 1 era ancora più bassa nella prima versione del programma approvata a dicembre 2014 (34%) ed è stata elevata alla quota attuale nella riprogrammazione avvenuta nel 2018.

L'asse 2 Inclusione sociale presenta invece la quota minima del 20% stabilita dai regolamenti e 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 e promozione dell'innovazione sociale. In particolare, i soggetti del terzo settore sono i destinatari di fondi FSE destinati all'istituzione di corsi di formazione rivolti a soggetti particolarmente svantaggiati con lo scopo di migliorarne le capacità e le competenze e aumentare le chance di inclusione nel mercato del lavoro.

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, con particolare riferimento alla cura dei bambini 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, come visto nell'analisi del contesto, a rischio di esclusione sociale. L'accesso al voucher dell'asse 2 è infatti subordinato alla presenza di determinati requisiti di reddito calcolati tramite l'indice della situazione economia equivalente messo a punto dalla Provincia autonoma di Trento.

Dall'altro lato l'asse 3 presenta un'incidenza finanziaria (38%) superiore alla media dei PO FSE dello stesso obiettivo territoriale (28%), ma nonostante ciò anche l'asse 3 come l'asse 1 è focalizzato su un insieme ristretto di tematiche quali, oltre al già menzionato contrasto alla dispersione scolastica, le competenze linguistiche e nel campo delle 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. Le politiche dell'asse 3 sono inoltre collegate alla strategia provinciale sul *trilinguismo*, che ha lo scopo, per ovvie ragioni legate alle specificità del contesto trentino, di promuovere la contemporanea diffusione della conoscenza dell'italiano, dell'inglese e del tedesco. Nel 2014 la dotazione dell'asse era del 40%, ma è stata successivamente ridotta per aumentare le risorse a favore dell'asse 1.

Figura 23. Risorse dei PO FSE 2014-2020 per Obiettivo Tematico



Fonte: elaborazioni di 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 delle giovani madri 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, 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 di istruzione infantile, mediante l'accreditamento dei soggetti erogatori dei servizi acquistabili con il *voucher*. Tuttavia, il ruolo del *voucher* 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 pedagogici⁷, 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. 2011⁸). 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.⁹ 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 2015¹⁰; Pavolini and Van Lancker 2018¹¹), 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 voucher di conciliazione 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 socio-economico al momento della preparazione del programma. A fronte delle risorse molto contenute 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.

7 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

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

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

10 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.

11 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.

I paragrafi successivi mostrano in che misura la strategia del PO appena delineata nei suoi tratti essenziali sia ancora pertinente ai bisogni emersi del mutamento del contesto socio-economico analizzati nel capitolo precedente e alla più ampia programmazione economica provinciale. Infine, l'ultimo paragrafo del capitolo illustra i cambiamenti più recenti della programmazione intervenuti a seguito dell'emergenza Covid-19.

3.2 La strategia del PO e l'evoluzione del contesto socio-economico

Come abbiamo visto nel capitolo 1, ad inizio programmazione la Provincia autonoma di Trento presentava un quadro del mercato del lavoro positivo rispetto alla media nazionale, ma che mostrava i segni della crisi economica iniziata nel 2008 e, dall'altro lato, l'opportunità di sostenere le dinamiche positive che stavano sensibilmente riducendo il *gender gap* nel mercato del lavoro.

Più precisamente, i dati sulla disoccupazione di lunga durata e disoccupazione giovanile erano deteriorati tra il 2008 e il 2014. In questo contesto, la strategia del PO, che assegna più di un terzo dei fondi FSE all'asse occupazione, sebbene inferiore di gran lunga alla media del PO delle regioni sviluppate, era in linea con i bisogni emersi nel contesto socio-economico a inizio programmazione, poiché concentrava le risorse sui gruppi più deboli del mercato del lavoro. Nel 2019, dopo 5 anni di programmazione, i dati del mercato del lavoro illustrati nel capitolo 1 mostrano un netto miglioramento, e in corso d'opera è stato aumentato il finanziamento dell'asse 1. Valutare se le politiche FSE sull'occupazione hanno contribuito in maniera diretta al miglioramento dei dati sul mercato del lavoro in Provincia autonoma di Trento non è lo scopo di questa analisi. Tuttavia, sicuramente il contributo del FSE alle politiche per l'occupazione è stato teoricamente rilevante e coerente con la necessità di rafforzare le dinamiche positive registrate negli ultimi anni nel mercato del lavoro con riferimento alle donne, ai giovani e ai disoccupati.

Anche i dati sull'occupazione femminile, che al momento dell'inizio programmazione erano in linea con la media europea e superiori alla media nazionale, sono ulteriormente migliorati negli ultimi anni. Il PO assegna un ruolo centrale alle politiche di conciliazione adottando lo strumento del *voucher di conciliazione* per favorire l'accesso ai servizi di cura allo scopo di rimuovere le criticità connesse al rapporto tra maternità e lavoro emerse dall'analisi del 2011-12 del rapporto sul mercato del lavoro in trentino, come abbiamo visto nel box del capitolo 1.

La strategia del programma appare, invece, meno in linea con l'evoluzione del contesto rispetto all'inclusione sociale. Infatti, le riprogrammazioni avvenute in corso hanno mantenuto la quota minima prevista del 20% per l'asse 2 Inclusione sociale, mentre i dati avrebbero suggerito l'opportunità di un ulteriore sforzo per adeguarsi al mutato contesto dei bisogni che vede emergere fortemente il tema della povertà e dell'esclusione sociale, visti i dati su questi fenomeni in peggioramento negli ultimi 5 anni.

Infine, l'asse 3 sul capitale umano è quello su cui si concentra la maggior parte delle risorse FSE. Sul capitale umano la Provincia autonoma di Trento non mostrava dati particolarmente critici all'inizio della programmazione. La percentuale di abbandono scolastico era inferiore sia alla media nazionale che alle media dei 28 paesi EU. Questo dato è ulteriormente migliorato negli ultimi anni. Durante gli anni della programmazione, la diminuzione dell'abbandono scolastico, *trend* verificatosi anche a livello nazionale, è stato ancora più intenso nella Provincia autonoma di Trento. Le politiche del PO sul capitale umano hanno dunque mantenuto l'obiettivo di rafforzare i trend positivi sulla diminuzione dell'abbandono scolastico e sul tasso di partecipazione ai programmi di formazione permanente, come era nelle intenzioni programmatiche, e il defianziamento dell'asse 3 a favore dell'asse 1 non ha inficiato la *ratio* della strategia del PO riferita al capitale umano.

3.3 Il ruolo del PO all'interno della programmazione provinciale

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di evidenziare i punti di contatto tra la strategia del PO e la più ampia programmazione provinciale sui tre temi a cui è indirizzata la programmazione FSE: occupazione, inclusione sociale e capitale umano. La tabella successiva mostra i principali obiettivi del *Programma di Sviluppo Provinciale della XV Legislatura*, adottato nel 2014 in parallelo con l'inizio della programmazione 2014-2020.

Tabella 10. Il Programma di Sviluppo Provinciale su Occupazione, Inclusione Sociale e Capitale Umano, XV legislatura, Provincia autonoma di Trento

Tema	Principali Obiettivi
Occupazione	<ul style="list-style-type: none">- Promozione dell'occupazione giovanile e di altri soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro (es. NEET)- Riforma dei lavori a tempo- Legame tra remunerazione e produttività (incentivi alla contrattazione di secondo livello)- Migliorare l'efficacia delle politiche attive- Promuovere la partecipazione femminile al mercato del lavoro (misure di conciliazione)
Inclusione Sociale	<ul style="list-style-type: none">- Riduzione delle disuguaglianze- Promuovere la conciliazione vita lavoro- Rafforzare il terzo settore
Capitale Umano	<ul style="list-style-type: none">- Servizi educativi inclusivi e qualificanti a partire dai 0-6 anni- Rafforzare l'acquisizione di competenze spendibili (<i>progetti di alternanza scuola lavoro e Piano Trilingue</i>)- Mantenimento e riqualificazione della forza lavoro anche in età adulta

Elaborazione Ismeri Europa sul Programma di Sviluppo Provinciale della XV Legislatura

La strategia di dotare l'asse 3 di una maggiore quota di risorse del PO FSE appare più in linea con il programma di legislatura che con il contesto socio-economico, che come evidenziato sopra, non presentava criticità tali da destinare un'ingente somma all'asse 3 sul capitale umano. Il programma sviluppa la visione del Provincia autonoma di Trento come *"distretto della conoscenza in cui politiche pubbliche e investimenti privati interagiscono in modo più forte e coordinato, sulla base di un orientamento comune allo sviluppo locale basato sulla conoscenza."*

Con questa visione la promozione e lo sviluppo del capitale umano sono al centro del *"Programma di Sviluppo Provinciale della XV Legislatura"*, che si prefigge di migliorare ulteriormente gli indicatori sul capitale umano per allineare la Provincia autonoma di Trento alla media Europea. Infatti, il programma individua nel basso tasso di abbandono scolastico – rispetto al resto d'Italia – un buon punto di partenza per continuare a migliorare e collocare la Provincia autonoma di Trento al pari del resto d'Europa, *benchmark* del programma provinciale. In particolare, il programma provinciale si pone tre ampi obiettivi sul capitale umano. Il primo è quello di garantire servizi includenti e qualificanti a partire dalla fascia d'età 0-6 anni. In questo senso le politiche del PO che promuovono progetti per contrastare l'abbandono scolastico contribuiscono a favorire l'inclusione nei servizi educativi prevenendo casi di dispersione scolastica. Inoltre, lo strumento del voucher di conciliazione afferente agli assi 1 e 2 favorisce un maggiore accesso ai servizi della prima infanzia rendendoli più inclusivi specialmente per le fasce di reddito più basse. Il Programma della Giunta provinciale per la XV legislatura evidenzia l'importanza del rafforzamento di alcune competenze specifiche per aumentare le *chances* di successo degli studenti nel mercato del lavoro. In particolare, la giunta individua come strategico il rafforzamento delle competenze linguistiche in relazione ai potenziali benefici per l'economia e il mondo del lavoro. A questo scopo la Giunta provinciale ha elaborato il *Piano Straordinario per il Trilinguismo* che prevede un sistema educativo trilingue volto a garantire agli studenti trentini l'apprendimento della lingua italiana, tedesca e inglese a partire dai nidi d'infanzia fino alla scuola secondaria di secondo grado. Questo piano promuove un *"apprendimento integrato di contenuto e lingua"* che oltre alle ore di studio della lingua straniera, aggiunge l'insegnamento di una o più discipline non linguistiche in lingua straniera. Come abbiamo visto sopra, la gran parte delle politiche dell'asse 3 del PO FSE si concentra su progetti orientati al rafforzamento delle competenze linguistiche all'interno del Piano Trilingue.

Sul fronte del lavoro tra i vari obiettivi del programma vi sono due priorità che fanno anche parte delle strategie del PO: migliorare l'efficienza delle politiche attive e migliorare l'occupazione femminile tramite politiche di conciliazione. Quest'ultime, come ampiamente descritto sopra, sono perseguite nel PO tramite lo strumento del *voucher* di conciliazione che è in linea con quanto enunciato dalla legge provinciale 1/2011 sul benessere familiare che definisce i buoni servizio come "servizi conciliativi."

Sulle politiche di contrasto alla povertà, il programma di legislatura si pone l'obiettivo di ridurre le disuguaglianze, ma rimanendo vago sulla concretizzazione degli obiettivi e del target della popolazione di riferimento. Il PO risponde anche a questa priorità politica della legislatura, individuando nell'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati un primo passo per contrastare il rischio povertà. Inoltre, sempre considerando la tabella precedente, tra gli obiettivi della giunta per promuovere l'inclusione sociale figurano il rafforzamento del terzo settore e le politiche di conciliazione, che trovano anch'esse uno spazio nell'asse 2 del programma.

Sulla base di queste brevi considerazioni, tra il programma di sviluppo provinciale della XV legislatura e la strategia del PO emergono ampi punti di convergenza. Il PO appare dunque pienamente innestato nella più ampia programmazione provinciale, nella quale il programma riveste un ruolo strategico e operativo (finanziando strumenti di policy ad hoc) per promuovere gli obiettivi di sviluppo provinciali, e non come una mera strategia a sé stante. Da ciò si conclude che, a fronte della riduzione delle risorse FSE destinate alla provincia nel passaggio dalla programmazione 2007-2013 alla programmazione 2014-2020, è stato fatto un uso virtuoso del PO che, in linea teorica, assicura un potenziale d'impatto significativo in termini di innovazione e rafforzamento delle politiche del lavoro e per il capitale umano.

3.4 La relazione tra realizzazioni e risultati del PO e gli obiettivi di Europa 2020

Il paragrafo 2.6 del capitolo 2 illustra la situazione del contesto socio-economico della Provincia autonoma di Trento rispetto agli indicatori di Europa 2020. Si evince una situazione abbastanza favorevole per quanto riguarda lo stato degli indicatori di Europa 2020 nella Provincia autonoma di Trento. Infatti, con l'eccezione degli indicatori di povertà ed esclusione sociale e di ricerca & sviluppo, gli indicatori di istruzione e occupazione sono migliorati negli ultimi anni, e in qualche caso hanno raggiunto e superato i target quantitativi previsti della strategia. In particolare, il tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni in Provincia autonoma di Trento risulta vicino al target quantitativo previsto da Europa 2020, così come il tasso di istruzione permanente, che figura tra gli obiettivi della strategia Europa 2020 per il miglioramento dell'istruzione in Europa. Sempre rimanendo sul tema dell'istruzione, il secondo indicatore della strategia Europa 2020 che concerne l'abbandono scolastico è migliorato sensibilmente nella Provincia autonoma di Trento. Quest'ultima nel 2018 presenta un tasso di abbandono scolastico (6.7%) che è abbondantemente inferiore al target previsto da Europa 2020 (10%).

Il contributo del PO al raggiungimento degli obiettivi di Europa 2020 è molto rilevante per gran parte degli obiettivi della strategia. L'asse 1 con politiche mirate a favorire l'ingresso nel mercato del lavoro di alcuni gruppi target specifici (come donne, giovani, disoccupati lunga durata) contribuisce in maniera rilevante ad aumentare l'occupazione della popolazione 20-64, uno degli obiettivi di Europa 2020.

Il contributo del PO alla strategia Europa 2020 è ancora più rilevante se guardiamo ad alcune politiche dell'asse 3. Il contrasto all'abbandono scolastico, che è uno degli obiettivi della strategia Europa 2020 sull'educazione, è un obiettivo specifico dell'asse 3 che prevede progetti volti a ridurre il fallimento formativo precoce e contrastare la dispersione scolastica. Viceversa, come già rilevato dalla valutazione intermedia di Vergani effettuata nel 2016, il contributo del PO al secondo obiettivo della strategia Europa 2020 sull'educazione, ovvero l'aumento della popolazione 30-34 anni con istruzione terziaria è poco o nulla rilevante.

In sintesi, l'analisi degli ultimi anni della programmazione evidenzia che la relazione tra realizzazioni e risultati del PO e gli obiettivi di Europa 2020 è rilevante per quanto riguarda l'occupazione, abbastanza rilevante per

quanto riguarda il contrasto all'abbandono scolastico e scarsamente rilevante ai fini dell'aumento della popolazione 30-34 anni con istruzione terziaria confermando e rafforzando i trend già evidenziati da Vergani nel 2016. Infine, a differenza della valutazione intermedia del Po effettuata da Vergani nel 2016, l'avvio dei progetti all'interno dell'asse 2 rende potenzialmente rivelante il contributo del PO alla riduzione della povertà come previsto da Europa 2020. Tuttavia, come già evidenziato, il peggioramento degli indicatori di povertà ed esclusione sociale rende necessario un potenziamento degli interventi previsti dal PO per l'asse 2. Di conseguenza la relazione tra realizzazione e risultati del PO e l'obiettivo di riduzione della povertà stabilito da Europa 2020 rimane migliorabile.

3 Il contributo del PO al potenziamento della cooperazione interregionale transnazionale

Il PO FSE 2014-2020 prevede che *"La Provincia autonoma di Trento, nell'ambito della cooperazione transnazionale e interregionale, promuova anche lo scambio di buone pratiche con una particolare attenzione a quei progetti che nel corso della passata programmazione abbiano dato risultati di particolare valore e siano stati oggetto di riconoscimenti per la loro qualità, ivi comprese azioni per il trasferimento di buone prassi e di esperienze virtuose tra i diversi contesti regionali e provinciali"*

In virtù di questo presupposto la Provincia autonoma di Trento nell'ambito della programmazione FSE 2014-2020 ha partecipato a un progetto di studio e approfondimento di progettualità nonché di esperienze di successo realizzate a livello interregionale e transnazionale. Il progetto prevede attività di apprendimento reciproco e confronto tra operatori su due interventi di policy specifici: le politiche sociali, con particolare riferimento e alle politiche di contrasto alla povertà e di inclusione sociale dei soggetti svantaggiati e le politiche attive del lavoro. In questo contesto sono stati organizzati scambi interregionali (in Piemonte) e transnazionali (con comunità Valenciana, in Spagna e con l'area di Gdansk in Polonia) tra operatori, manager e stakeholder nell'ambito delle politiche sociali e delle politiche attive del lavoro. Questi scambi hanno consentito il confronto su tre tematiche specifiche: l'attivazione dei giovani Neet, i distretti dell'economia solidale, il lavoro del futuro. In particolare, l'organizzazione di visite di studio all'estero ha riguardato il contrasto alla disoccupazione giovanile nel modello finlandese (visita di studio nell'area di Helsinki) caratterizzato da pratiche di integrazione dei servizi e risposta personalizzata. Inoltre, la visita di studio all'estero ha riguardato anche il funzionamento dei servizi per l'impiego in alcuni contesti specifici caratterizzati dallo sviluppo di buone pratiche come la regione di Murcia in Spagna. Le attività hanno avuto come destinatari il personale dell'Ente Provincia (nelle sue varie Strutture), i tecnici/specialisti dei Soggetti economici e sociali del territorio, chiamati a svolgere un ruolo di attore centrale nella "rete di soggetti" operanti con una regia provinciale, i beneficiari finali delle misure del Programma Operativo Fondo Sociale Europeo Annualità 2014 – 2020. Dunque, il progetto ha promosso occasioni di confronto, collaborazione e apprendimento di buone pratiche riferite alle politiche sociali e a quelle attive del lavoro tra i diversi contesti regionali e provinciali allo scopo di migliorare la capacità amministrativa e istituzionale nella gestione e programmazione degli interventi. A questo scopo, il progetto ha raggiunto alcuni risultati elencati nel box successivo.

Box – Risultati raggiunti nell'ambito dei progetti di cooperazione interregionale e transnazionale

- tavoli tecnici di concertazione tra attori istituzionali e stakeholder territoriali sui temi delle politiche attive del lavoro (integrazione dei servizi nel contrasto alla disoccupazione di lungo periodo; attivazione dei giovani Neet; mobilità dei giovani svantaggiati) e politiche sociali (inclusione sociale e distretti dell'economia solidale);
- protocolli di collaborazioni interregionali e transnazionali;
- iniziative di scambio tra operatori;
- modello sperimentato di integrazione dei servizi sociali e del lavoro attraverso la figura del case manager per disoccupati di lungo periodo;
- sperimentazione e trasferimento di buone pratiche internazionali, come il sistema dello sportello unico per i giovani mutuato dal caso finlandese. Il progetto permetterà l'integrazione dei servizi attualmente

offerti dai centri per l'impiego, dalle politiche abitative e dalle politiche sociali in un unico sportello multifunzione;

- workshop transnazionali e interregionali di qualificazione del sistema trentino;
- progetti di mobilità di giovani svantaggiati, attraverso scambi internazionali con Germania, Spagna, Svezia e Polonia.

Data la portata dei risultati raggiunti si auspica che simili esperienze di cooperazione interregionale e transnazionale continuino nella futura programmazione e siano estese anche ad altri ambiti e tematiche del PO FSE.

3.6 L'integrazione del PO FSE con il PO FESR

Come vedremo più avanti nel capitolo sulle procedure, vi è unica Autorità di Gestione che si occupa di FESR e FSE, seppur con differenti strutture deputate alla programmazione e attuazione dei due piani operativi. La presenza di un'unica AdG garantisce quantomeno una unitarietà di visione strategica sulla programmazione europea. Sul piano strettamente operativo l'integrazione tra FESR e FSE si realizza nell'azione 8.1.7, asse 1, nell'ambito del progetto che supporta lo sviluppo di idee imprenditoriali attraverso servizi formativi gestiti con carte ILA (Individual Learning Account). Il progetto FSE si occupa dei destinatari fino all'elaborazione del business plan. Una volta elaborato il business plan i destinatari passano in carico al FESR.

4 L'adeguatezza del PO con i principi orizzontali di non discriminazione, pari opportunità, sviluppo sostenibile ambientale e sviluppo sostenibile sociale

La programmazione FSE risulta adeguata ai principi di non discriminazione, pari opportunità, sviluppo sostenibile ambientale e sociale.

Complessivamente a livello operativo, il Nucleo di Valutazione valuta l'ammissibilità delle proposte, nell'ambito del criterio della Coerenza progettuale esterna, anche in relazione al rispetto dei principi orizzontali come stabilito prima dal documento *"Metodologia e criteri di selezione delle operazioni cofinanziate dal Fondo Sociale Europeo"*, e successivamente dall'art. 13 del regolamento di esecuzione dell'art. 18 della l.p. 16 febbraio 2015, n. 2 per l'attuazione dei PO 2014-2020 FSE e FESR.

Sul piano degli interventi, la promozione delle pari opportunità e non discriminazione tra uomini e donne trova ampio spazio a giudicare dalla rilevanza dei buoni servizio erogati nell'ambito degli interventi dell'asse 1 e 2 al fine di promuovere la conciliazione vita lavoro, l'occupazione femminile e la natalità. Inoltre, le graduatorie mensili per l'assegnazione dei buoni servizio erogati nell'ambito degli interventi dell'asse 2 sono definite in base all'indicatore I.C.E.F. e ad alcune condizioni, come la presenza di un nucleo monoparentale, la presenza di minori soggetti a malattia certificata, l'articolazione degli orari di lavoro poco concilianti con l'attività di cura, il numero di figli e di minori in affidamento, che tengono conto dei principi di orizzontali e di non discriminazione. Sempre nell'ambito dell'asse 2, dal 2015 sono stati finanziati una serie di progetti annuali con proposte formative e di tirocinio finalizzate all'inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati e maggiormente vulnerabili, in particolare persone disabili, detenuti, soggetti sottoposti a forme alternative di detenzione, ex detenuti, persone in situazione di disagio sociale e donne vittime di violenza.

Anche alcuni interventi dell'asse 3 si rivelano in linea con i principi orizzontali. In particolare, i destinatari degli avvisi riguardanti il contrasto alla dispersione scolastica e formativa sono studenti iscritti a primo e secondo ciclo d'istruzione, che si trovano in situazione di fragilità educativa o che presentano difficoltà di apprendimento, non necessariamente legate a una certificazione sanitaria, e per i quali non è richiesta la residenza o il domicilio nella Provincia autonoma di Trento.

5 La riprogrammazione post Covid-19

Le conseguenze delle misure di *lockdown*, adottate per fronteggiare l'emergenza sanitaria da Covid-19, hanno avuto un riflesso immediato sull'azione dei decisori politici provinciali. Il PO è stato infatti rifinanziato per sostenere misure ad hoc necessarie a bilanciare le conseguenze del *lockdown*. In particolare, il PO è stato rifinanziato con un ammontare di risorse pari a 24.500.000 euro, circa il 22% in più del totale del budget programmato (109.919.984 di euro) nel 2014.

La maggior parte delle risorse stanziata per la riprogrammazione proviene dal PO FESR della Provincia autonoma di Trento, che contribuisce al PO FSE per un totale di 16.500.000 di euro. La parte restante proviene da una riallocazione interna alla programmazione FSE. In sostanza alcune risorse sono state spostate e allocate su alcune tipologie d'intervento diventate prioritarie a seguito dell'emergenza Covid-19. Come mostra la tabella successiva, gli interventi previsti riguardano principalmente gli ammortizzatori sociali, le misure di conciliazione e gli interventi a sostegno della didattica a distanza a fronte della chiusura degli edifici scolastici.

Tabella 11. La Tipologie d'Intervento rifinanziate a seguito della riprogrammazione PO FSE post Covid-19

Asse	Priorità d'Intervento	Strumenti	Tipologia Intervento
1	8v	Ammortizzatori Sociali	<i>Misure di sostegno al reddito per disoccupati (ex imprenditori ed ex liberi professionisti) che hanno cessato la propria attività a seguito dell'emergenza Covid-19, collegate a percorsi di politica attiva del lavoro</i>
	9iv		<i>Misure di sostegno aggiuntivo al reddito per lavoratori sospesi a seguito dell'emergenza Covid-19 (cassa integrazione in deroga collegata alle politiche attive della Provincia autonoma di Trento) e (cassa integrazione in deroga dell'INPS)</i>
2	9iv	Servizi per la prima infanzia e servizi di cura	<i>Erogazione di buoni di servizio per servizi di baby-sitting domiciliare a favore di genitori lavoratori durante il periodo di emergenza Covid-19</i>
3	10i	Acquisto o noleggio di attrezzature per le scuole	<i>Finanziamenti alle istituzioni scolastiche e formative del sistema educativo trentino per l'acquisto di dotazioni informatiche individuali da destinare in comodato d'uso gratuito agli studenti, con la finalità di potenziare la didattica a distanza a seguito dell'emergenza Covid-19</i>

Fonte: elaborazioni di Ismeri Europa su dati forniti dalla AdG Servizio Europa della Provincia Autonoma di Trento

Gli interventi sugli ammortizzatori sociali hanno finanziato per lo più misure di politica passiva, come la cassa integrazione, destinate prevalentemente ai lavoratori autonomi. Queste misure hanno riguardato sia l'asse 1 occupazione che l'asse 2 inclusione sociale. Le misure di politica passiva finanziate all'interno dell'asse 1 e 2 sono identiche, quello che cambia è il target dei lavoratori che nell'asse 2 comprende anche i lavoratori sotto una certa soglia di reddito.

Una quota di risorse inferiore rispetto alle due misure di politica passiva ma comunque rilevante è stata destinata alle misure di conciliazione. Quest'ultime sono state indirizzate soprattutto al supporto di quei genitori che, lavorando in attività produttive che non prevedevano modalità di lavoro in remoto, dovevano recarsi comunque sul posto di lavoro vedendo dunque compromessa la possibilità di accudire i figli in casa. Infine, una quota marginale di risorse FSE è stata stanziata all'interno dell'asse 3 Istruzione e formazione per dotare le istituzioni scolastiche e formative di risorse necessarie all'acquisto di materiale informatico per garantire agli studenti le dotazioni necessarie alla didattica online.

In conclusione, la Provincia autonoma di Trento ha riprogrammato il PO FSE in linea con le nuove sfide emerse dal contesto socio-economico a seguito dell'emergenza sanitaria Covid-19. La necessità emergenziale di queste misure è evidente, ma se ne apprezza la tempestività e la capacità di sfruttare l'allentamento dei vincoli

della programmazione europea offerta dai nuovi regolamenti emanati dalla Commissione in risposta all'emergenza sanitaria. Inoltre, tali misure, nonostante il loro carattere necessariamente emergenziale e l'introduzione delle politiche passive, rimangono in linea con le direttrici strategiche seguite dal PO prima del Covid-19. Data la qualità dell'impianto strategico del PO emersa dall'analisi della strategia, la sfida futura sarà quella di mantenere l'integrazione e la tenuta tra le diverse politiche, come assicurato prima della crisi pandemica.

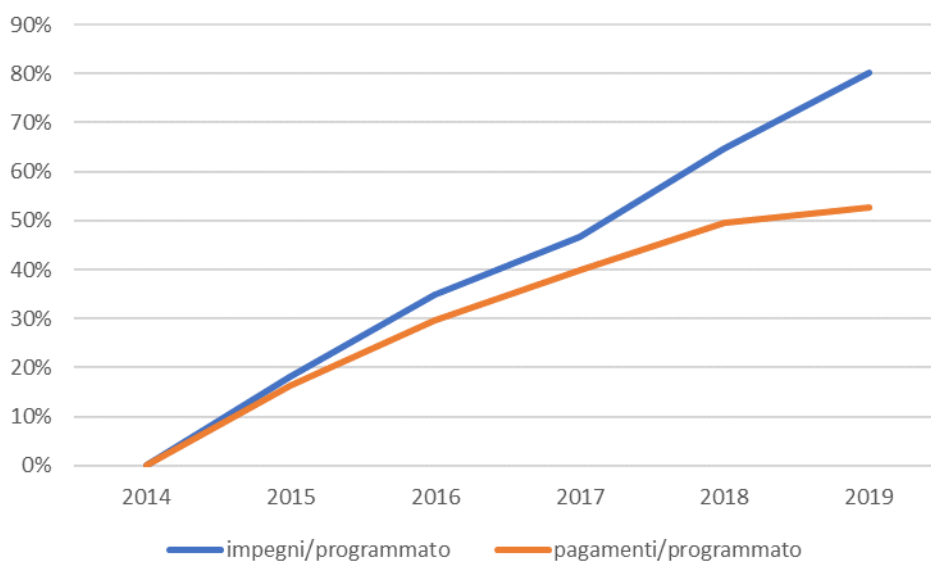
4. L'avanzamento finanziario e fisico del PO

Il PO FSE 2014-2020 della Provincia autonoma di Trento è stato approvato a dicembre 2014 e nello stesso mese sono stati avviati i primi interventi della programmazione 2014-2020 relativi ai Buoni di servizio nell'asse 1 Occupazione e nell'asse 2 Inclusione sociale. Nel corso del 2014 la Provincia autonoma di Trento è stata impegnata nella conclusione degli interventi riguardanti il PO FSE 2007-2013, e da maggio 2014 ha avviato numerose attività in qualità di organismo intermedio del PON IOG nell'ambito di uno specifico piano provinciale per l'occupazione giovanile, come spiegato nella prima Relazione annuale di attuazione (RAA 2015).

4.1 L'avanzamento finanziario

Al termine del 2019, come mostra la figura successiva, il programma ha raggiunto un livello di attuazione avanzato, con gli impegni e le spese pari rispettivamente all'80% e al 52% delle risorse programmate. Gli impegni mostrano un andamento lineare e sono quasi raddoppiati tra il 2017 (47%) e il 2019, mentre la spesa, dopo un primo periodo di andamento simile agli impegni, hanno iniziato a divergere da quest'ultimi nel 2016 e sono rallentate marcatamente nell'ultimo anno.

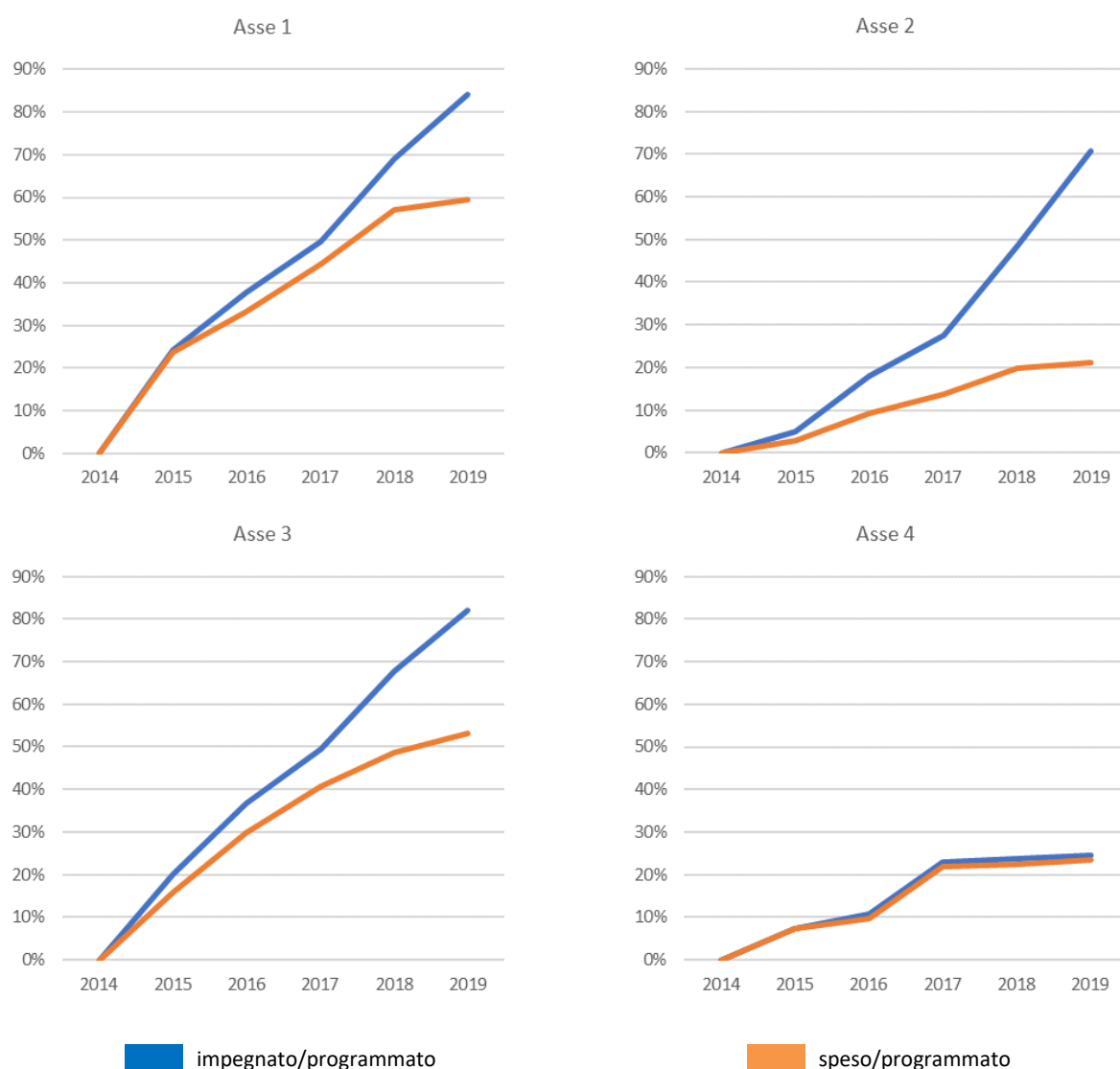
Figura 24. Andamento degli impegni e delle spese del PO (% risorse programmate)



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

Come mostrano le figure successive, l'asse 1 e l'asse 2 sono i più avanzati del programma con oltre l'80% degli impegni. Nell'asse 3 l'avanzamento della spesa dichiarata dai beneficiari risulta più lento che nell'asse 1, ma in entrambi i casi è comunque superiore a quella del PO. Nell'asse 2 gli impegni hanno superato il 70% delle risorse programmate ma, diversamente dagli assi precedenti, le spese sono ferme al 20% dal 2018, segnando anche il valore più basso all'interno del programma. L'asse 4 è partito molto più lentamente degli altri e sia gli impegni sia le spese sono quasi fermi dal 2017 (23% e 25%).

Figura 25. Andamento degli impegni e delle spese degli assi (% risorse programmate)



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

Entrando all'interno dei singoli assi, la figura successiva mostra gli indicatori d'impegno e spesa per le priorità d'investimento (PI). Nell'asse 1 la PI 8iv, finalizzata alla parità tra uomini e donne in tutti i settori e interamente dedicata a finanziare i Buoni di servizio per la conciliazione tra vita e lavoro, mostra lo stato di attuazione più avanzato e impegni che superano di 20 punti percentuali la dotazione indicativa prevista nel PO (19,2 Meuro contro 16 Meuro). La PI 8i, volta a favorire l'accesso all'occupazione delle persone senza lavoro, mostra invece impegni e spese pari alla metà della priorità precedente. L'avanzamento accentuato dell'asse 1 è quindi da attribuire principalmente all'erogazione dei Buoni di servizio che, come abbiamo visto, rappresentano uno dei principali strumenti di policy implementati nel PO.

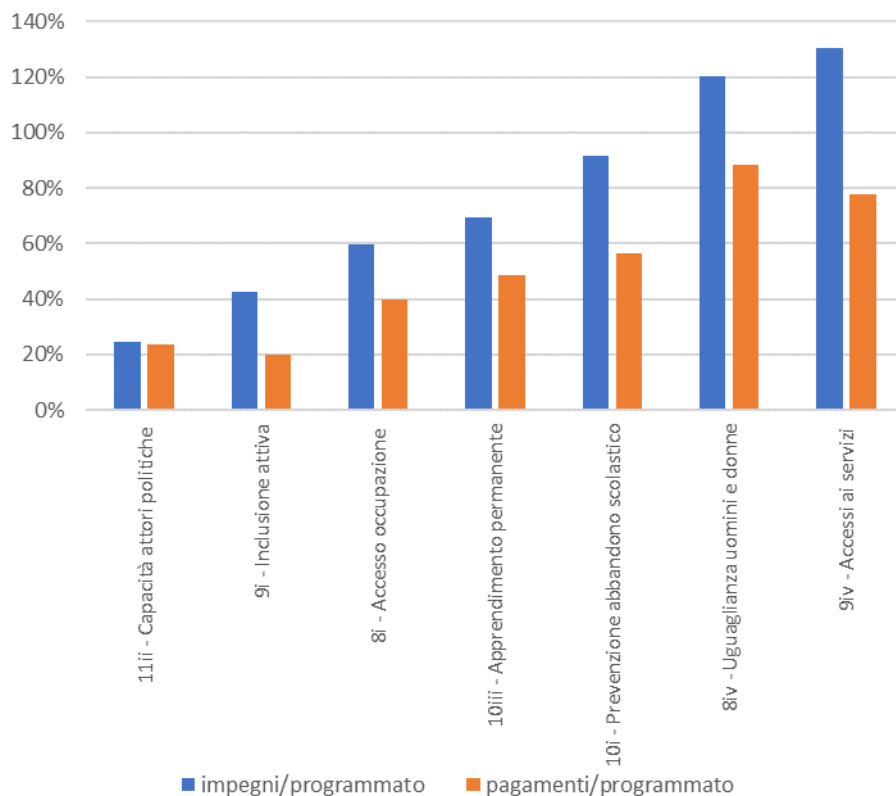
Nell'asse 2 troviamo di nuovo una differenza marcata tra le due priorità che compongono l'asse. La PI 9iv, finalizzata a migliorare l'accesso ai servizi per la popolazione in condizioni economiche meno favorevoli, è, come la PI 8iv, dedicata al finanziamento dei Buoni di servizio e come quest'ultima ha un livello d'impegno superiore allo stanziamento indicativo del PO (9,1 Meuro contro 7 Meuro), ma un tasso di spesa superiore al resto delle PI del programma. Gli impegni della PI 9i, finalizzata all'inclusione attiva, sono al contrario molto più bassi, arrivando poco sopra il 40% del programmato e al 20% delle spese.

Le due PI che compongono l'asse 3 sono entrambe in stato di attuazione avanzato, ma differiscono di 20 punti percentuali negli impegni, che vanno dal 65% della PI 10i finalizzata a prevenire l'abbandono scolastico all'85%

della PI 10iii volta a favorire l'apprendimento permanente all'85%, mentre più ridotta è la differenza nelle spese che varia dal 49% al 57%.

La PI 11ii è l'unica priorità dell'asse 4 e come già visto per quest'ultimo risulta in ritardo rispetto all'avanzamento complessivo del PO.

Figura 26. Impegni e pagamenti per priorità d'investimento



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

Il maggiore avanzamento delle PI 8iv e 9iv è dovuto a un duplice motivo, ossia i Buoni di servizio sono stati, come vedremo oltre, tra i primi interventi del PO avviati (aprile 2015) e vengono attuati tramite procedure “a sportello” con stanziamenti pluriennali. Quindi l'andamento divergente osservato prima tra impegni e spese del PO, si spiega con la predominanza dei Buoni di servizio nei primi anni di attuazione del programma, che hanno permesso un'attestazione della spesa in tempi generalmente rapidi e per tale ragione hanno determinato nei primi anni una pressoché coincidente evoluzione degli impegni e delle spese. Il rallentamento della spesa registrato nell'ultimo anno è dunque riconducibile all'entrata a regime delle altre politiche del PO, che richiedono invece tempi più lunghi rispetto ai Buoni. La dilatazione dei tempi di attuazione del programma appare, dunque, un fattore fisiologico nel dispiegamento dell'azione del programma e non legato all'emergere di specifiche criticità.

Per approfondire le differenze nell'avanzamento degli assi, è utile prendere in considerazione i tempi medi intercorrenti tra l'approvazione delle operazioni e il loro avvio. Come mostra la tabella successiva, le differenze negli impegni e nelle spese trovano corrispondenza con i diversi tempi, tra un asse e l'altro, necessari all'avvio delle operazioni. I tempi di avvio dell'asse 1 sono infatti molto ridotti e uniformi negli anni, variando tra gli 8 giorni del 2016 e i 4,8 giorni del 2019. Questo grazie al fatto che, oltre ai Buoni di servizio di cui abbiamo già spiegato i vantaggi gestionali, anche i corsi di formazione della PI 8i richiedono tempi brevi di avvio perché si tratta di corsi collaudati che vengono proposti in edizioni periodiche.

Nell'asse 3 la media dei tempi di avvio (67 giorni) è di un ordine di grandezza superiore a quella riferita all'asse 1, ma in questo caso si è registrato un valore alto solo nel 2017, che poi si è più che dimezzato nel 2018 e nel

2019. Questo picco non si spiega né con il numero né con la tipologia di progetti avviati in quell'anno, che infatti sono sotto entrambi i punti di vista analoghi ai progetti delle altre annualità.

Nell'asse 2 la media dei tempi è di due ordini di grandezza maggiore a quella dell'asse 1 (103 giorni) e varia considerevolmente di anno in anno, ma è unicamente dovuta ai progetti della PI 9i avviati per la prima volta nel 2016. Confrontando gli anni in cui è stato avviato un numero simile di progetti, si nota infatti che nel 2016 sono stati necessari 302 giorni contro i 9,8 e 7,7 del 2018 e 2019 per passare dall'approvazione all'avvio dei progetti. In questo caso i ritardi sono attribuibili alla novità costituita dagli interventi di quest'asse, che probabilmente hanno richiesto un periodo di rodaggio nella gestione.

Nell'asse 4 gli unici anni disponibili mostrano una variabilità accentuata dei tempi, passando dai 12 giorni registrati nel 2016 ai 178 giorni riscontrati invece nel 2017.

Tempi medi di avvio dei progetti del PO

	Tempi medi tra approvazione e avvio dei progetti in giorni						Numero progetti					
	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019	2015	2016	2017	2018	2019	2015-2019
Asse 1	0,6	8,0	5,7	7,5	4,8	6,0	4	136	222	208	247	817
Asse 2	0,0	302,0	1,0	9,8	7,7	103,0	1	40	3	34	47	125
Asse 3	0,0	12,2	101,3	46,8	38,6	67,0	61	63	96	87	153	460
Asse 4	12,0	178,0	n.d.	n.d.	n.d.	95,0	1	2	2	2	1	8

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della PAT

La tabella successiva mette a confronto gli indicatori finanziari del PO FSE della Provincia autonoma di Trento con quelli degli altri PO regionali, con i valori aggiornati alla fine del 2019. Sia in termini di impegni che in termini di spesa sul programmato, l'avanzamento nell'impiego del FSE nella provincia di Trento è nettamente superiore a quello del totale delle altre regioni, delle regioni del comparto Nord-Est e anche del totale delle regioni più sviluppate. Il divario nella capacità di realizzazione (spese su impegni), seppur ancora a favore della Provincia autonoma di Trento (66%), è tuttavia meno marcato rispetto agli altri indicatori considerati (60% nelle regioni più sviluppate). Se dalle analisi precedenti è emerso un andamento lineare e fluido dell'attuazione del PO, da questa ulteriore analisi basata sul confronto con le altre regioni emerge anche che i livelli di attuazione del PO FSE sono assolutamente elevati e collocano la Provincia autonoma di Trento al primo posto tra le regioni italiane in termini di efficienza attuativa.

Impegni, spese e capacità di spesa (spese/impegni) nei PO FSE regionali Italiani, alla fine del 2019

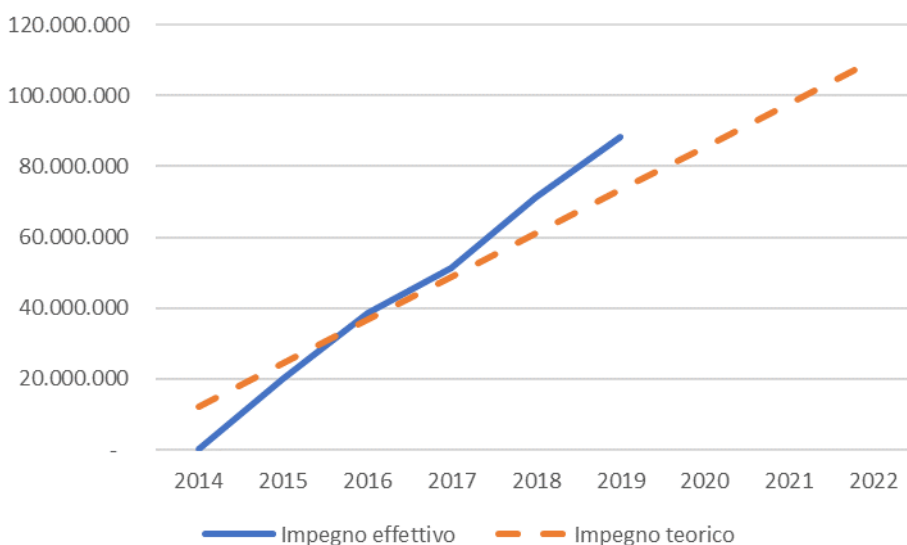
	Impegni/risorse finanziarie 2019	Spese/risorse finanziarie 2019	Spese/impegni 2019
PO FSE Trento	80%	53%	66%
Totale PO FSE	71%	37%	52%
PO Regioni Nord-Est	78%	43%	55%
PO Regioni più sviluppate	74%	44%	60%

Fonte: elaborazioni Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento e SFC della Commissione europea

Come ulteriore elemento per valutare l'attuazione del PO si può confrontare l'andamento degli impegni sino al 2019 con l'impegno ipotetico annuale che si ottiene dividendo le risorse disponibili per i nove anni del ciclo di vita del programma, dal 2014 al 2022. Come mostra la figura successiva, nel biennio 2016-2017, quindi dopo circa due anni dal suo avvio, il PO si è allineato all'andamento ipotetico annuale, per poi superarlo del 16% e del 12% rispettivamente nel 2018 e nel 2019. Restano da impegnare 21 Meuro, pari al 19,7% delle risorse stanziare, il che implica che per raggiungere l'obiettivo è sufficiente che gli impegni crescano del 7,6% rispetto a una media effettiva registrata sinora pari al 47%. A livello di asse restano da impegnare, tuttavia, tre quarti della dotazione dell'asse 4, per un importo di circa 0,5 Meuro, e il 29% della dotazione dell'Asse 2. Per quanto riguarda quest'ultimo, abbiamo visto in precedenza che sia l'andamento degli impegni che i tempi di avvio dei progetti sono sensibilmente migliorati negli ultimi anni e quindi non destano alcuna preoccupazione circa l'esaurimento nei tempi delle risorse disponibili. Per l'asse 4, invece, abbiamo visto che gli impegni e le spese sono pressoché fermi da due anni ed è dunque necessario riprendere al più presto l'attuazione di questo asse. In ogni caso l'avanzamento del programma rende remoto qualsiasi rischio di non riuscire a completare la spesa

delle risorse disponibili, anche se dovrà essere considerata attentamente la ricaduta sull'attuazione del PO di eventuali conseguenze dell'emergenza COVID-19.

Figura 27. Capacità di impegno effettiva del PO FSE PAT e confronto con andamento dell'impegno ipotetico medio annuo



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

Gli obiettivi di spesa derivanti dalla regola “N+3” sono stati tutti raggiunti dal programma. Come mostra la tabella successiva, in questo caso il PO Trento supera in termini di efficienza la media dei PO del Nord-Est ma non la media dei PO delle regioni più sviluppate. La certificazione della spesa è avvenuta infatti più lentamente fino al 2018, anno in cui l’obiettivo annuale è stato superato di poco, mentre nel 2019 ha subito un’evidente accelerazione che ha portato l’ammontare delle spese a superare del 33% l’obiettivo di spesa del 2019.

Spesa certificata, raggiungimento obiettivo N+3 e confronto con il 2007-2013

	Spesa certificata al 31.12.2019	% Spesa certificata su obiettivo N+3 al 31.12.2019	% Spesa certificata su risorse programmate 2014-2020	% Spesa certificata su risorse programmate 2007-2013
PO Trento	109.979.984	133%	33%	16%
PO Regioni Nord-Est	1.287.060.818	122%	31%	28%
PO Regioni più sviluppate	5.197.188.666	151%	36%	37%

Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento e dati Agenzia per la Coesione

4.2 I progetti finanziati

Il presente paragrafo riprende i dati di monitoraggio relativi ai progetti finanziati dal PO, già parzialmente presentati sopra, per analizzarne il contenuto e l’avanzamento allo scopo di comprendere le dinamiche con cui è evoluta la strategia del programma. La tabella successiva riporta l’avanzamento dei progetti finanziati dal PO sia riguardo al numero che agli importi impegnati per asse, priorità d’Investimento e obiettivo specifico, in termini assoluti e percentuali, per ogni anno della programmazione a partire dal 2015. La seconda tabella riporta invece i costi medi dei progetti per obiettivo specifico (OS), allo scopo di dare un’immagine complessiva delle dimensioni dei diversi interventi.

Alla fine del 2019 il PO ha finanziato 1.410 progetti (1425 considerando anche i progetti di AT dell’asse 5 non presenti in tabella), di cui 817 nell’asse 1, 460 nell’asse 3 e i restanti nell’asse 2 (125) e nell’asse 4 (8). Il maggior numero di progetti in termini assoluti è finanziato sotto la PI 8i nell’obiettivo specifico (OS) 8.5 volto all’inserimento lavorativo delle persone con maggiori difficoltà e a rischio di disoccupazione di lunga durata.

Questi interventi, come riporta l'altra tabella nel paragrafo, presentano inoltre il costo medio più basso all'interno del programma (10.600 euro).

Tabella 12 – Numero progetti e importi impegnati per asse, priorità d’Investimento e obiettivi specifici, 2015-2019

ASSE	P.I.	O.S.	2015			2016			2017			2018			2019			TOTALE		
			N.	Euro	%	N.	Euro	%	N.	Euro	%	N.	Euro	%	N.	Euro	%	N.	Euro	%
1	8i	8.1	2	1.252.991	6%	3	2.457.739	16%				4	1.799.979	9%	2	18.543	0,1%	11	5.529.251	7%
		8.5			132	1.380.050	9%	221	2.298.669	18%	202	2.132.467	11%	243	2.723.483	16%	798	8.534.669	10%	
	Tot	2	1.252.991	6%	135	3.837.788	25%	221	2.298.669	18%	206	3.932.445	20%	245	2.742.026	16%	809	14.063.920	17%	
	8iv	8.2	2	8.377.760	43%	1	1.507.568	10%	1	2.429.428	20%	2	3.655.326	18%	2	3.287.844	19%	8	19.257.927	23%
		Tot	2	8.377.760	43%	1	1.507.568	10%	1	2.429.428	20%	2	3.655.326	18%	2	3.287.844	19%	8	19.257.927	23%
2	9i	9.2			39	1.695.103	11%	1	26.072	0%	31	2.075.813	10%	32	2.240.997	13%	103	6.037.984	7%	
		9.7					1	190.000	2%	2	49.962	0%	14	120.670	1%	17	360.632	0%		
		Tot			39	1.695.103	11%	2	216.072	2%	33	2.125.776	11%	46	2.361.666	14%	120	6.398.616	8%	
	9iv	9.3	1	1.104.510	6%	1	1.186.332	8%	1	1.835.653	15%	1	2.485.475	13%	1	2.534.654	15%	5	9.146.624	11%
		Tot.	1	1.104.510	6%	1	1.186.332	8%	1	1.835.653	15%	1	2.485.475	13%	1	2.534.654	15%	5	9.146.624	11%
3	10i	10.1	47	1.681.812	9%			31	931.235	7%	23	2.092.082	11%	92	1.824.954	11%	193	6.530.083	8%	
		10.2	7	2.847.709	15%	7	5.183.248	34%	12	2.551.719	21%	11	2.421.512	12%	25	2.436.790	14%	62	15.440.979	18%
		Tot.	54	4.529.521	23%	7	5.183.248	34%	43	3.482.954	28%	34	4.513.594	23%	117	4.261.745	25%	255	21.971.062	26%
	10iii	10.3	7	3.868.116	20%	56	1.758.175	12%	53	1.924.954	15%	53	3.154.027	16%	36	1.724.221	10%	205	12.429.494	15%
		Tot.	7	3.868.116	20%	56	1.758.175	12%	53	1.924.954	15%	53	3.154.027	16%	36	1.724.221	10%	205	12.429.494	15%
4	11ii	11.3	1	153.812	1%	2	73.054	0,5%	2	255.634	2%	2	12.180	0,1%	1	18.300	0,1%	8	512.980	1%
		Tot.	1	153.812	1%	2	73.054	0,5%	2	255.634	2%	2	12.180	0,1%	1	18.300	0,1%	8	512.980	1%
PO			67	19.286.710	100%	241	15.241.269	100%	323	12.443.365	100%	331	19.878.824	100%	448	16.930.456	100%	1.410	83.780.624	100%

NOTA: escluso l’asse Assistenza tecnica

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

Continuando ad analizzare le dimensioni dei progetti, sotto gli OS 9.2, 10.1 e 10.3 sono stati finanziati tra i 100 e 200 progetti con costi medi che variano tra i 33.800 euro dell'OS 10.1 ai 60.632 dell'OS 10.3. Al contrario, sotto gli altri obiettivi specifici vengono finanziati un numero più limitato di progetti, dai 5 dell'OS 9.3 agli 8 degli OS 8.2 e 11.3, mentre l'OS 10.2 si colloca a metà tra i due gruppi precedenti con 63 progetti finanziati. I progetti del secondo gruppo più quelli dell'OS 10.2 presentano dimensioni finanziarie elevate rispetto ai progetti del primo gruppo, a partire da 249 mila euro. I Buoni di servizio delle PI 8iv e 9iv, rivolti a donne madri e a famiglie monoparentali per il finanziamento di servizi educativi e di cura, sono finanziati sotto gli OS 8.2 e 9.3 con 13 progetti in tutto e presentano i valori medi più alti del PO, da 1,8 a 2,4 Meuro. Quest'ultimi progetti sono procedure a sportello che hanno assicurato sinora un flusso costante di offerta di Buoni per tutto il periodo, come vediamo ora nel dettaglio.

Passando ad analizzare l'andamento nel tempo dei progetti finanziati, si nota innanzitutto che nel **2015** la gran parte degli importi è stata impegnata negli assi 1 e 3 (rispettivamente 49% e 43% degli impegni). Come anticipato sopra, il primo anno il PO ha concentrato ben il 43% degli impegni sui Buoni di servizio della PI 8.iv (OS 8.2). Per quanto concerne l'OS 8.1 è stato allocato il 6% degli impegni per il finanziamento della Struttura Territoriale Multifunzionale ad Personam (STM) che fornisce un servizio di informazione, supporto e orientamento a sportello. Nell'asse 3 sono stati avviati, invece, tutti gli obiettivi specifici previsti senza una concentrazione delle risorse: l'8,7% per OS 10.1 (*contrasto alla dispersione scolastica*), 23,5 per l'OS 10.2 (*miglioramento competenze chiave degli allievi*), 20,1% per l'OS 10.3 (*innalzamento livello di istruzione popolazione adulta*). La scelta di avviare tempestivamente tutto l'asse 3 è coerente con l'intenzione espressa nella strategia di rafforzare i processi di sviluppo del capitale umano efficacemente posti in atto negli anni passati; allo stesso tempo il minore investimento sulla dispersione scolastica è coerente con i livelli molto bassi del fenomeno registrati nella Provincia autonoma di Trento.

Tabella 13. Costi medi dei progetti per obiettivo specifico e anno

Obiettivo specifico	2016	2017	2018	2019	Totale
8.1 Aumentare l'occupazione dei giovani	626.495	819.246	449.995	9.271	502.659
8.5 Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore		10.455	10.557	11.208	10.695
8.2 Aumentare l'occupazione femminile	4.188.880	1.507.568	1.827.663	1.643.922	2.407.241
9.2 Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili		43.464	66.962	70.031	58.621
9.7 Rafforzamento dell'economia sociale			24.981	8.619	21.214
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	1.104.510	1.186.332	2.485.475	2.534.654	1.829.325
10.1 Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa	35.783		90.960	19.836	33.835
10.2 Miglioramento delle competenze chiave degli allievi	406.816	740.464	220.137	97.472	249.048
10.3 Innalzamento del livello d'istruzione della popolazione adulta	552.588	31.396	59.510	47.895	60.632
11.3 Miglioramento delle prestazioni della PA	153.812	36.527	6.090	18.300	64.122

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

Nel **2016** vengono avviati i primi progetti dell'asse 2. La deliberazione della Giunta provinciale n. 2024 del 13 novembre 2015 ha approvato 39 progetti per l'inserimento lavorativo di soggetti particolarmente svantaggiati (affetti da disabilità, disagio sociale, ecc.) per i quali sono stati impegnati l'11,1% delle risorse sul totale delle risorse FSE impegnate nel 2016. Nello stesso asse è stata avviata nel 2016, sotto l'obiettivo specifico 9.3 (*miglioramento accessibilità servizi socioeducativi e di cura per bambini*), la seconda componente dei Buoni di servizio che ha assorbito l'8% degli impegni annuali. Questi Buoni hanno finalità simili (favorire la conciliazione) ma target diversi (famiglie a basso reddito) rispetto a quelli dell'obiettivo specifico 8.2. Per quanto riguarda l'asse 1, nel 2016 vengono impegnate per la prima volta risorse per l'OS 8.5. (*favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo*)

e aumenta rispetto al 2015 la quota percentuale di risorse impegnate per l'OS 8.1 (*occupazione dei giovani*). Calano infine a 1,5 Meuro le risorse per i Buoni di servizio rispetto agli 8 Meuro del 2015, ma per il parallelo avvio dei Buoni di servizio dell'asse 2. L'asse 3 è l'unico in cui la quota di importi impegnati rispetto al totale delle risorse del 2016 rimane più o meno stabile rispetto al 2015. Tuttavia, cambia la composizione del finanziamento all'interno dell'asse. Infatti, nel 2016 non vengono impegnati importi per l'OS 10.1 (*contrasto alla dispersione scolastica*) per destinare le risorse all'obiettivo 10.2 volto al *miglioramento delle competenze chiave degli allievi*.

Nel **2017**, nell'asse 1 non sono destinate risorse all'OS 8.1 per l'accesso all'occupazione dei giovani e l'azione del PO si concentra sull'OS 8.5 riguardante le persone con difficoltà di accesso al lavoro e i disoccupati di lunga durata. In particolare, sono attivati 221 progetti per il rafforzamento delle competenze chiave con lo scopo di migliorare l'inserimento lavorativo di soggetti con maggiore difficoltà. Questi interventi, gestiti dall'Agenzia del lavoro provinciale, combinano misure di politica attiva, *profiling* e misure di sostegno al lavoro autonomo, e dal 2016 garantiscono un flusso costante di offerta di politiche attive che, come detto prima, al 2019 arriveranno a contare 709 interventi equamente distribuiti negli anni. Le risorse per l'asse 2 aumentano leggermente rispetto al 2016 soprattutto per quanto riguarda il finanziamento dei Buoni servizio per le famiglie a basso reddito. La quota percentuale di finanziamento di nuovi progetti sull'asse 3 rimane in linea con quella degli anni precedenti, ma diversamente dal 2016 vengono di nuovo impegnate risorse per contrastare la dispersione scolastica (OS 10.1) attraverso l'attivazione di 35 nuovi progetti. In questo stesso anno aumentano anche le risorse per l'OS 11ii dell'asse 4 arrivando al 2.1% del totale degli impegni rispetto a meno dell'1% delle annualità precedenti.

Nel **2018 e 2019** il *trend* degli importi impegnati per attivare nuovi progetti è piuttosto simile. Gli importi impegnati sull'asse 1 rimangono più o meno stabili. Quelli sull'asse 2 sono in aumento. Mentre la quota di importi impegnati per l'attivazione di nuovi progetti sull'asse 3 è in progressiva diminuzione rispetto alle tre annualità precedenti. La quota d'importi impegnati per l'asse 4, dopo il picco del 2017, nel 2018 e 2019 è invece molto bassa.

In sintesi, nel 2015 gli importi impegnati per l'attivazione di nuovi progetti, è sostanzialmente ripartita tra gli assi 1 e 3. Dal 2016 entra in gioco l'asse 2, in cui, a parte nel 2017, le risorse impegnate per nuovi progetti sono in aumento. La quota d'importi impegnati sull'asse 3 è rimasta sostanzialmente stabile fino al 2017 ed è progressivamente diminuita nelle annualità successive, ma con differenti modulazioni degli importi per singolo OS. Alla luce di questi dati, si nota come la strategia del PO si sia progressivamente dispiegata nel corso dei primi tre anni, per raggiungere nel biennio 2018-2019 una fisionomia definitiva, articolata in politiche chiaramente identificabili e coerenti con gli obiettivi del programma.

4.3 Gli indicatori fisici

La tabella successiva riporta l'avanzamento degli **indicatori di output del programma** e il livello di conseguimento dei target fissati al 2023. Come mostra l'ultima colonna della tabella, 7 indicatori su 11 sono stati raggiunti o superati, 3 sono in linea mentre un indicatore presenta un livello molto basso in quanto ha raggiunto sinora solo il 18% del target previsto.

Entrando nel dettaglio degli indicatori che devono ancora raggiungere il target, quelli definiti in linea non mostrano rischi di non raggiungimento dell'obiettivo al 2023 poiché hanno un andamento crescente e applicando la media annuale dei destinatari agli anni rimanenti il valore finale ipotetico supererebbe il target previsto. Tuttavia, tra questi, occorre segnalare un rischio lievemente maggiore di mancato raggiungimento del target per l'indicatore CO05 riferito agli occupati coinvolti nella formazione permanente della PI 10iii. In questo caso, infatti, la crescita teorica non porterebbe comunque al raggiungimento del target maschile e inoltre negli ultimi due anni, mentre le donne hanno continuato ad aumentare superando il target di genere, i maschi tendono invece a diminuire.

Più preoccupante è invece il livello dell'unico indicatore arretrato rispetto al target e che riguarda i disoccupati, compresi i disoccupati di lungo periodo, coinvolti nel rafforzamento delle competenze sotto la PI 10iii. L'indicatore è basso sia per gli uomini (0,16) che per le donne (0,20), e per assicurare il raggiungimento del target occorrerebbe incrementare del 70% la media annuale dei disoccupati che beneficiano di questa priorità. Di fatto non sono stati organizzati corsi specifici per disoccupati sotto questa priorità, infatti dalla documentazione degli interventi *MoVe - Mobilità verso l'Europa* e dei *Progetti formativi di sviluppo delle abilità e delle competenze nelle TIC¹²*, vale a dire le principali tipologie d'intervento della PI 10iii non esclusivi per occupati, non risultano criteri o modalità che assicurino un numero minimo di partecipanti disoccupati. Di conseguenza, dai dati di monitoraggio i destinatari in cerca di occupazione risultano sparpagliati in 10 progetti formativi dei 31 realizzati, in cui la maggioranza dei partecipanti era sempre costituita da persone occupate. Inoltre, i disoccupati, rispetto agli altri gruppi, sono stati coinvolti tardivamente nella PI 10iii (2018). D'altra parte il programma mostra un'alta capacità di raggiungere i disoccupati grazie all'asse 1, in cui i disoccupati coinvolti al 2019 sono già 1,7 volte il target fissato al 2023. Da queste considerazioni, la scelta di fissare un target per l'indicatore CO01 anche nella PI 10iii appare poco coerente con la strategia effettivamente seguita nell'asse 3.

Tabella 14. Gli indicatori di realizzazione del PO dei destinatari

Asse	PI	Indicatori	Valore Obiettivo (2023)			Valori Cumulati al 2019			Livello di conseguimento			Stato
			M	F	T	M	F	T	M	F	T	
1	8i	CO01 Disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata	4.250	2.450	6.700	5.034	6.475	11.509	1,2	2,6	1,7	SUPERATO
		CO06 Persone di età inferiore a 25 anni	620	360	980	843	826	1.669	1,4	2,3	1,7	SUPERATO
	8iv	CO05 Lavoratori, compresi i lavoratori autonomi		12.500	12.500	100	16.624	16.724		1,3	1,3	SUPERATO
2	9i	CO16 Partecipanti con disabilità	180	120	300	131	112	243	0,7	0,9	0,8	IN LINEA
	9i	CO17 Altre persone svantaggiate	280	190	470	322	167	489	1,2	0,9	1,0	RAGGIUNTO
	9iv	SO01 Famiglie a basso reddito			4.900			8.636			1,8	SUPERATO
3	10i	CO06 persone di età inferiore a 25 anni	1.820	2.230	4.050	2.635	2.851	5.486	1,45	1,28	1,35	SUPERATO
	10i	CO09 Titolari di titolo elementare o licenza media	1.650	1.950	3.600	2.384	2.649	5.033	1,0		1,0	RAGGIUNTO
	10iii	CO01 Disoccupati compresi quelli di lunga durata	160	210	370	25	41	66	0,16	0,20	0,18	BASSO
	10iii	CO05 Lavoratori compresi gli autonomi	1.500	3.500	5.000	856	3.643	4.499	0,6	1,1	0,9	QUASI IN LINEA
4	11. ii	SO03 Partecipanti agli interventi di formazione	27	63	90	18	40	58	0,7	0,6	0,6	IN LINEA

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

La tabella successiva mostra l'avanzamento degli **indicatori di risultato** rispetto ai target del PO. Nell'ambito dell'asse 1, l'indicatore di risultato specifico del PO Trento relativo ai *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)*, risulta raggiunto e superato per quanto riguarda i partecipanti coinvolti sinora. Il dato annuale, inoltre, è costantemente superiore ai livelli del target e quindi anche nei prossimi anni non dovrebbero esserci problemi a garantire il mantenimento dell'obiettivo. Situazione diversa si ha invece per l'indicatore dell'occupazione

12 Documentazione interventi formativi FSE di vari anni reperibile da <https://fse.provincia.tn.it/Opportunita-per-le-persone>

dopo 6 mesi dalla conclusione dell'intervento (CR06) che si riferisce all'obiettivo specifico 8.1 all'interno della P.I. 8I. Lo stato dell'indicatore CR06 è a zero in quanto gli interventi sono partiti in ritardo e non sono terminati. A causa del ritardo sulla partenza degli interventi dell'obiettivo specifico 8.1 evidenzia una parziale criticità sullo stato d'avanzamento dell'asse 1. Il terzo indicatore di risultato dell'asse 1 riguarda la quota di destinatari dei Buoni di servizio della PI 8iv., O.S. 8.2, che dichiarano un miglioramento nelle condizioni di lavoro successivo al supporto del PO (CR07). Il valore attuale è pari a circa la metà del target (9%), ma l'andamento annuale ha registrato un picco oltre 16% nel 2017. La variabilità dell'indicatore dipende in parte dalle derivate dall'indagine annuale della Provincia autonoma di Trento a un campione auto-selezionato di destinatari, tuttavia essa suggerisce anche che il target del 20%, seppur ambizioso, non è fuori dalla portata del PO.

Tabella 15. Gli indicatori di risultato del PO inserire colonna asse

Asse	P.I.	O.S.	Indicatori	Valore Obiettivo (2023) %			Valori Cumulati (2019) %			Stato
				M	F	T	M	F	T	
1	8i	8.1	CRO6 Partecipanti che hanno un lavoro dopo 6 mesi dalla conclusione dell'intervento	50	41	47	0	0	0	
		8.5	SRO1 Partecipanti 30-64 anni che hanno un lavoro entro 6 mesi successivi alla loro partecipazione all'intervento	21	24	22	34,7	27,5	30,6	RAGGIUNTO
	8iv	8.2	CRO7 Partecipanti con una migliore situazione lavorativa dopo 6 mesi dalla conclusione dell'intervento	0	20	20		9	9	IN LINEA
2	9i	9.2	CRO5 Partecipanti svantaggiati che cercano lavoro, sono in percorsi di studio/formazione o lavorano dopo l'intervento	95	85	90	30,1	30,4	30,2	BASSO
		9.7	SRO2 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			1,49			0	
	9iv	9.3	SRO3 Tasso di bambini tra 0 e 3 anni destinatari di Buoni di servizio			30			13,1	BASSO
3	10i	10.1	SRO4 Tasso di abbandono scolastico nell'anno successivo all'intervento	2	6	4	4,4	3,4	4,0	RAGGIUNTO
		10.2	SRO5 Quota di studenti che hanno partecipato alle attività FSE di rafforzamento delle competenze sul totale degli studenti	16	14	15	8,2	13,5	10,8	IN LINEA
	10iii	10.3	CRO7 Partecipanti con una migliore situazione lavorativa dopo 6 mesi dalla conclusione dell'intervento	47	53	52	17,3	18,3	17,1	BASSO
4	11	11.3	SRO6 Quota di partecipanti a interventi di formazione e/o aggiornamento che acquisiscono competenze specifiche	59	92	80			12,7	BASSO

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

Nell'asse 2, i partecipanti svantaggiati che cercano un lavoro o sono in percorsi di insegnamento/formazione o lavorano una volta concluso l'intervento (CR05) sono pari a un terzo del target, ma il valore cresce rapidamente di anno in anno essendo partito dal 10% nel 2016. L'indicatore SR02 per l'obiettivo specifico 9.7 non è mai stato valorizzato in quanto gli interventi sono partiti con ritardo e non terminati. Il secondo indicatore dell'asse 2 monitora il numero di bambini per i quali sono stati utilizzati i Buoni servizio e la popolazione da 0 a 2 anni che non si avvale dei servizi pubblici già esistenti e il suo valore cumulato al 2019 è pari al 13%. In questo caso abbiamo un valore pari a un terzo del target e una crescita annuale costante; il raggiungimento del valore obiettivo richiede un aumento consistente della progressione del tasso fino al 2023 e pertanto vi è bisogno di un'accelerazione. In generale, dunque, lo stato d'avanzamento dell'asse 2 rispetto agli indicatori di risultato risulta abbastanza critico.

Per quanto riguarda l'asse 3, O.S. 10.1, il target totale dell'indicatore di risultato SR04 (*tasso di abbandono scolastico nell'anno successivo all'intervento*) risulta raggiunto al 2019 e il valore cumulato aveva già raggiunto il target nel 2018. L'indicatore di risultato SR05, ovvero la quota di studenti che hanno partecipato alle attività FSE è a meno di 5 punti dal valore obiettivo e la progressione è in linea con l'obiettivo. Come vedremo anche in riferimento ai tassi di copertura del PO nel suo complesso, l'indicatore della quota della popolazione studentesca coinvolta nelle attività FSE (SR05) ha raggiunto un buon livello di avvicinamento al target e non presenta rischi particolari alla luce della progressione degli output. Meno positivo, all'interno dell'asse 3,

appare infine lo stato del terzo indicatore concernente i partecipanti che dichiarano di essere in una migliore condizione lavorativa (CR07) a 6 mesi dalla conclusione dell'intervento. Il livello di conseguimento è ancora basso in quanto è inferiore alla metà del target, ma l'andamento dei valori negli anni è in crescita, anche se in modo più accentuato per gli uomini.

In merito, infine, all'asse 4, la quota dei partecipanti che acquisiscono competenze tecniche (SR06) al 2019 è molto lontana dall'obiettivo, attestandosi al 12,7% a fronte dell'80% atteso. Con l'attuale andamento dell'indicatore, la possibilità di raggiungere il target 2023 è molto bassa.

5. Analisi della partecipazione al PO

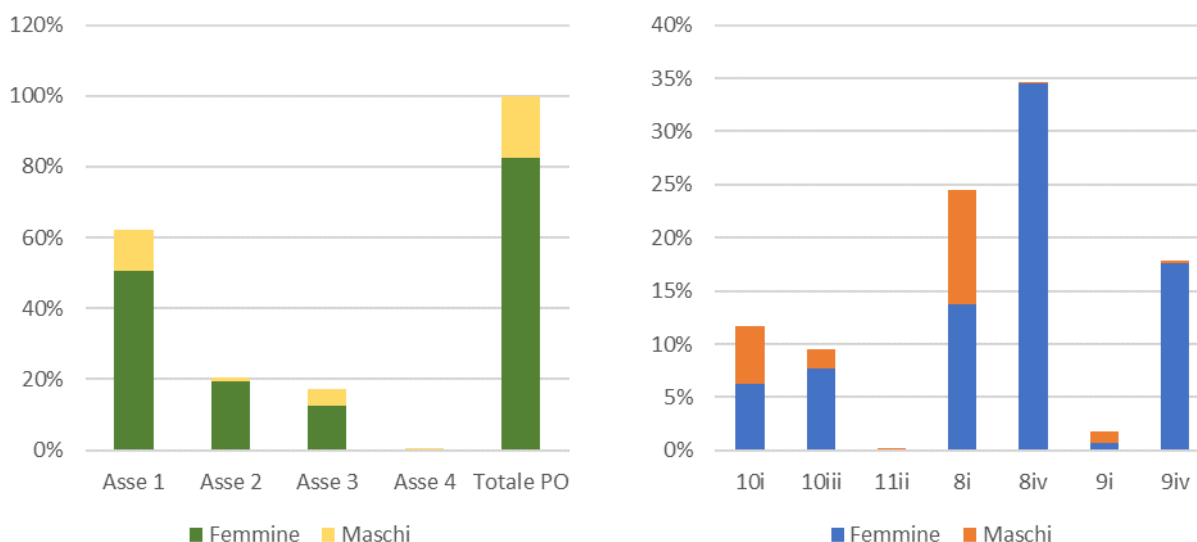
Dopo aver analizzato nel capitolo precedente lo stato di avanzamento del PO rispetto agli obiettivi del programma al 2023, in questo capitolo si propone un'analisi delle principali caratteristiche dei destinatari raggiunti dal PO e la loro evoluzione nel tempo con riferimento alle singole Priorità d'investimento e alle attività in cui sono stati coinvolti. Inoltre il capitolo propone un'analisi dei tassi di copertura dei diversi gruppi target, che consente di confrontare i destinatari effettivamente raggiunti e i destinatari potenziali del programma.

Le analisi dei partecipanti si basano sui dati presenti nel sistema di monitoraggio del PO FSE ricevuti a giugno 2020 e fanno riferimento alla situazione alla fine del 2019. Sono compresi sia i destinatari che hanno completato le azioni, sia coloro che hanno avuto accesso al programma nel 2019 e stanno ancora svolgendo le proprie attività. I dati sono in linea con quelli presentati nel RAA 2019 e pertanto i partecipanti, che spesso beneficiano di più operazioni nel corso dell'anno, sono definiti seguendo i criteri indicati dalla Commissione Europea per il monitoraggio fisico dei programmi.

5.1 I partecipanti complessivi

Trascorsi 6 anni dall'avvio del PO FSE, hanno preso parte al programma 48.297 persone di cui la grande maggioranza, pari all'81%, sono donne. Allo stato attuale 44 mila delle 49 mila persone coinvolte nel PO FSE risultano aver concluso le attività mentre solo 377 si sono ritirate. Le 3.478 persone "non concluse" sono entrate nel programma lo scorso anno e hanno comunque realizzato gran parte della loro attività al momento dell'estrazione dei dati.

Figura 28. Partecipanti al PO FSE per sesso, asse (sx) e priorità d'investimento (dx)



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

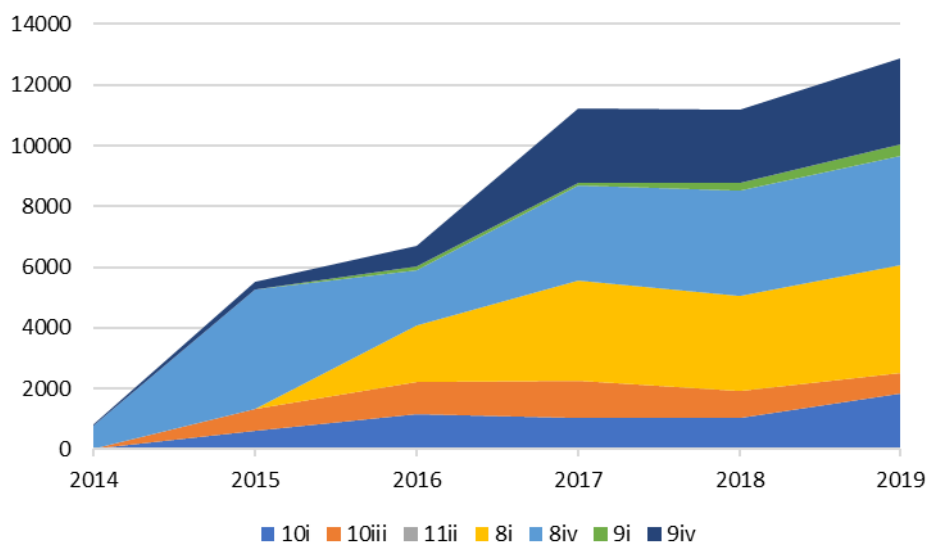
Come mostrano le figure successive, oltre il 62% dei partecipanti si concentra nell'asse Occupazione, ripartito tra le priorità d'investimento 8iv relativa all'uguaglianza tra uomini e donne (36%) e 8i relativa all'accesso al lavoro delle persone in cerca di occupazione o inattive (26%). La PI 8iv è rappresentata quasi esclusivamente da donne mentre nella PI 8i si concentra la maggioranza assoluta dei partecipanti maschi al programma (11% rispetto al 19%). L'asse 2 Inclusione sociale ha assorbito il 21% dei destinatari del PO, ma concentrati nella PI 9iv finalizzata all'accesso ai servizi socio-educativi e socio-assistenziali (19%) e, di nuovo, rappresentati quasi esclusivamente da donne. Infine, il 17% ha beneficiato dell'asse 3 Istruzione e formazione tramite le PI 10i di prevenzione dell'abbandono scolastico (7%) e 10iii finalizzata alla promozione della formazione permanente

(10%), ma con una proporzione tra i sessi in entrambe le PI che diversamente dagli altri assi rispecchia la proporzione tra sessi del programma nel suo complesso.

Partecipazione per anno

La partecipazione per anno rappresentata nella figura successiva mostra una focalizzazione del programma sulla PI 8iv nel primo biennio di attuazione. Ciò deriva dalla prosecuzione nel 2014-2020 delle politiche di conciliazione già avviate nelle programmazioni precedenti, che come abbiamo visto rappresentano una specificità delle politiche FSE della Provincia autonoma di Trento. Nel primo biennio sono stati inoltre avviati gli interventi per il contrasto alla dispersione scolastica (10i) e per la formazione permanente (10iii), mentre si è iniziata a registrare la partecipazione agli interventi per l'accesso all'occupazione (8i) e ai servizi di cura e per l'infanzia (9i) a partire dall'annualità 2016.

Figura 29. Partecipanti al PO FSE per anno di avvio e priorità d'investimento



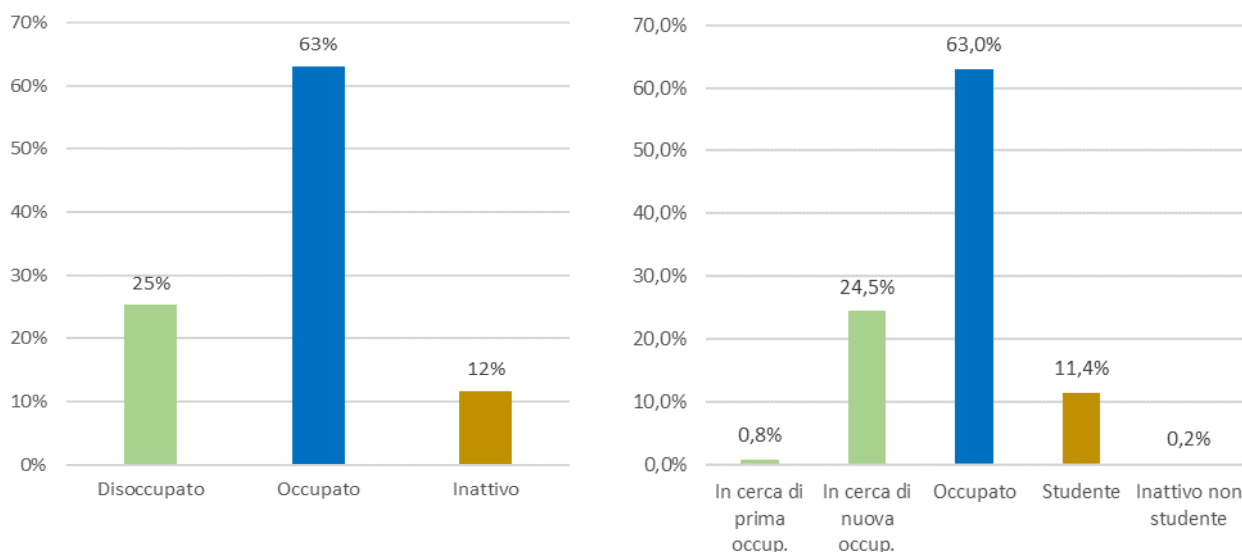
Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Condizione professionale dei partecipanti

Come mostra la figura successiva (sx) il 63% dei partecipanti, pari a 30.448 individui, era occupato quando è entrato nel programma mentre il 25% era disoccupato (12.205 unità) e il restante 12% risultava inattivo (5.644 unità). Entrando nel dettaglio della condizione professionale (figura dx), emerge che tra i disoccupati marginale è la quota di coloro i quali erano in cerca di prima occupazione (0,8%) al momento di accedere al PO, mentre il 12% degli inattivi era costituito dall'11,8% di studenti e solo dallo 0,2% di inattivi non frequentanti un corso di insegnamento o formazione.

Queste quote sono sensibilmente variate nel corso del programma, infatti nel primo biennio i destinatari erano quasi esclusivamente occupati, mentre nel 2015 hanno iniziato ad essere coinvolti gli inattivi e poi, nel 2016, anche i disoccupati (Figura 39 in allegato).

Figura 30. Partecipanti al PO FSE per condizione occupazionale



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

La distribuzione dei partecipanti per condizione professionale all'interno degli assi riflette coerentemente le caratteristiche della strategia seguita dal PO FSE. In primo luogo si nota come la scelta di intervenire sulle condizioni di vita di alcune categorie di lavoratori trovi conferma nel fatto che gli occupati non solo rappresentano la maggioranza assoluta dei destinatari dell'asse 1 Occupazione (60%), ma costituiscono anche la quasi totalità dei destinatari dell'asse 2 Inclusione sociale (92%). I disoccupati, al contrario, si concentrano nell'asse 1 dove rappresentano il 40% a fronte del 25% del loro peso complessivo nel PO, mentre nell'asse 2 essi costituiscono solo una piccola minoranza (6%). Gli inattivi, invece, come abbiamo già visto sono quasi esclusivamente studenti e sono concentrati nell'asse 3 Istruzione e formazione dove rappresentano oltre il 53% rispetto all'11% del loro peso totale nel programma. Ad aumentare significativamente la quota complessiva degli occupati fino al 63% vista precedentemente, contribuisce in maniera significativa anche lo stesso asse 3 i cui destinatari sono costituiti per il 45% (ca. 4.647 individui) da persone che già lavorano, ovvero per lo più dagli insegnanti e dal personale scolastico coinvolto nei progetti rientranti nel Piano provinciale sul trilinguismo o finalizzati alla mobilità per l'apprendimento delle lingue (ca. 30 progetti sui 35 finanziati sinora per gli occupati dell'asse 3).

Va notato, inoltre, che l'asse 2, oltre a presentare una forte concentrazione di occupati, assorbe anche quasi tutti i destinatari del PO che presentano maggiore bisogno di sostegno e che possono essere individuati negli occupati in cerca di prima occupazione (2,2% a fronte dello 0,8% a livello di programma) e gli inattivi non studenti (1,1% a fronte dello 0,2% a livello di programma).

Tabella 16. 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	0,6%	39,8%	40,4%	59,5%	0,1%	0,0%	0,1%	28.550
2	2,2%	4,1%	6,4%	92,4%	0,1%	1,1%	1,2%	9.471
3	0,1%	0,6%	0,7%	45,5%	53,8%	0,0%	53,8%	10.218
4	0%	0%	0%	100%	0%	0%	0%	58
Tot.	0,8%	24,5%	25,3%	63,0%	11,4%	0,2%	11,7%	48.297

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

La tabella successiva mostra che i disoccupati di lunga durata che hanno partecipato al PO sono 990, pari all'8,1% dei disoccupati complessivamente coinvolti (12.205). L'asse 1 ha coinvolto circa due/terzi di essi, ma rappresentano solo il 5,4% rispetto al totale dei disoccupati supportati dall'asse. Nell'asse 2, invece, i disoccupati di lunga durata rappresentano il 60% di tutti i disoccupati coinvolti. L'82% dei disoccupati di lunga

durata complessivamente supportati dal programma aveva precedenti esperienze lavorative, in quanto era in cerca di una nuova occupazione, e solo il 18% era in cerca di prima occupazione.

Tabella 17. 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	617	62%	5,4%	5%	95%	100%
2	362	37%	59,9%	40%	60%	100%
3	11	1%	15,9%	9%	91%	100%
PO	990	100%	8,1%	18%	82%	100%

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

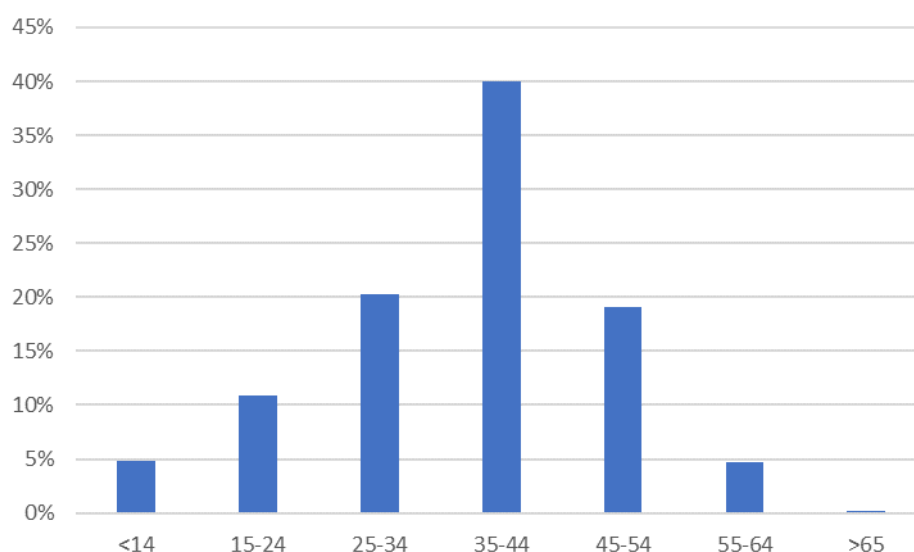
In sintesi, gli assi del PO si caratterizzano per le seguenti specificità:

- L'asse 1 si focalizza sugli occupati e sui disoccupati in cerca di una nuova occupazione;
- L'asse 2 è focalizzato sugli occupati ma raggiunge anche le categorie potenzialmente più problematiche che rappresentano delle piccole minoranze nella popolazione di riferimento, tra cui i disoccupati di lungo periodo che come visto nell'analisi del contesto rappresentano meno di un 1/3 del 5% di disoccupati totali;
- L'asse 3 è quasi equamente diviso tra studenti e lavoratori;
- L'asse 4 coinvolge solo occupati in quanto rivolto ai funzionari provinciali e agli attori della filiera attuativa del PO FSE.

Età dei partecipanti

Il PO FSE raggiunge tutte le fasce di età della popolazione in quote significative. Il 40% dei partecipanti, ovvero la maggioranza relativa pari a 19.332 unità, è costituito dalla fascia centrale della popolazione in età da lavoro (35 e 44 anni), mentre un altro 40% si divide equamente tra la due fasce contigue alla prima: i giovani adulti tra 25 e 34 anni (9.806) e gli adulti tra 45-54 anni (9.242). I giovani rappresentano un decimo dei partecipanti complessivi, ma a questi si aggiunge un 5% costituito da bambini e giovanissimi fino a 14 anni beneficiari d'interventi di contrasto al fallimento scolastico precoce o alla dispersione scolastica. Non trascurabile è anche la quota della fascia più anziana della popolazione in età di lavoro (55-64 anni) che parimenti ai giovanissimi raggiunge quasi il 5% dei partecipanti.

Figura 31. Partecipanti al PO per fasce d'età



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

Rispetto alla distribuzione dell'età dei destinatari complessivi, non si notano particolari differenze negli assi 1 e 2. Nell'asse 3, al contrario, i partecipanti risultano decisamente più giovani alla media del PO, con il 54% che non supera i 24 anni di età e con ben il 23% che ha fino a 14 anni.

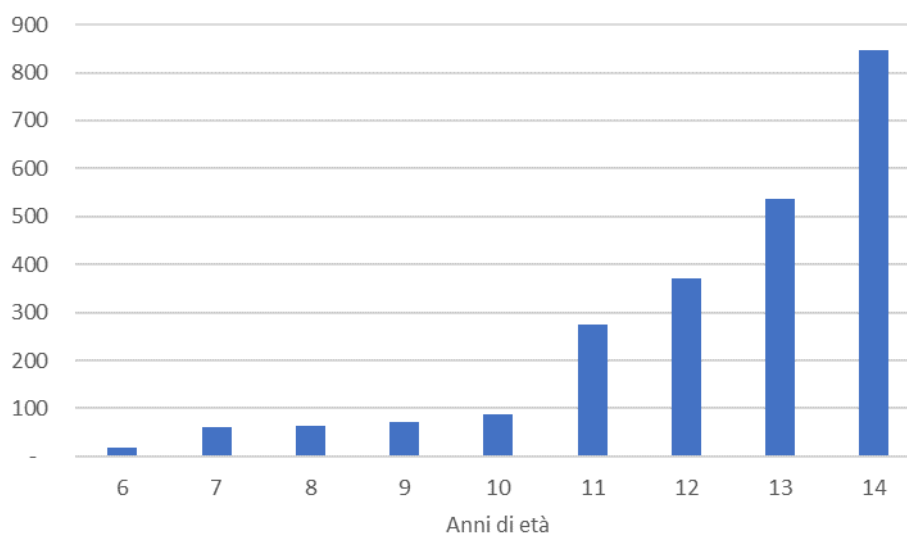
Tabella 18. Partecipanti al PO FSE per asse ed età

asse	<14	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	>65	Casi
1	0%	6%	22%	45%	21%	6%	0,2%	28.550
2	0%	4%	27%	51%	17%	1%	0,0%	9.471
3	23%	31%	11%	17%	15%	4%	0,0%	10.218
4	0%	0%	3%	29%	38%	29%	0,0%	58
Totale	5%	11%	20%	40%	19%	5%	0,2%	48.297

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

Abbiamo visto in precedenza che la presenza di destinatari molto giovani o bambini è dovuta alle misure di prevenzione e contrasto alla dispersione scolastica dell'asse 3, ma approfondendo la distribuzione dell'età di questa singola fascia di età (figura successiva) emerge che nella Provincia autonoma di Trento questo tipo d'interventi si caratterizza per un approccio molto precoce al problema della dispersione. Viene infatti coinvolto un numero significativo di giovanissimi (1.486 unità) in età da scuola primaria (6-11 anni) o impegnati nei primi due anni delle medie (12-13 anni), e non solo i 14enni in procinto di passare alla scuola secondaria di secondo grado (847 unità).

Figura 32. Dettaglio età dei partecipanti al PO delle fasce di età 6-14 anni

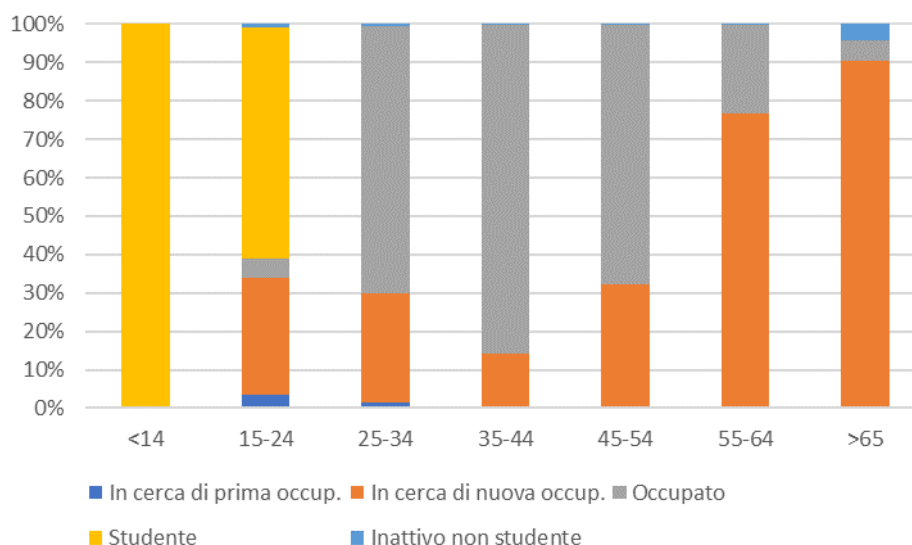


Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

La figura successiva incrocia la distribuzione dell'età con quella della condizione professionale dei partecipanti. Rispetto ai dati presentati sin qui emergono ulteriori aspetti caratteristici relativi all'azione del PO.

In primo luogo, la fascia di età 15-24 anni se da un lato, come prevedibile, è rappresentata per lo più da studenti, dall'altro si caratterizza per la presenza di una quota rilevante, circa il 30%, di giovani che hanno già avuto esperienze lavorative ed erano in cerca di una nuova occupazione al momento di accedere al programma, mentre quasi trascurabile è la quota di giovani disoccupati che non ha mai avuto un'esperienza lavorativa. In secondo luogo, gli occupati, ossia la maggioranza dei destinatari del PO, si concentrano nelle principali fasce di popolazione raggiungendo la quota più elevata nella fascia centrale tra 35 e 44 anni (86%). Infine, anche i disoccupati, pari al 25% dei destinatari del PO, risultano distribuiti con una certa uniformità nelle fasce centrali di età, tuttavia la presenza delle persone in cerca di nuova occupazione aumenta nelle fasce più anziane e diventa la maggioranza assoluta da 55 anni in poi.

Figura 33. Partecipanti al PO FSE per età e condizione professionale



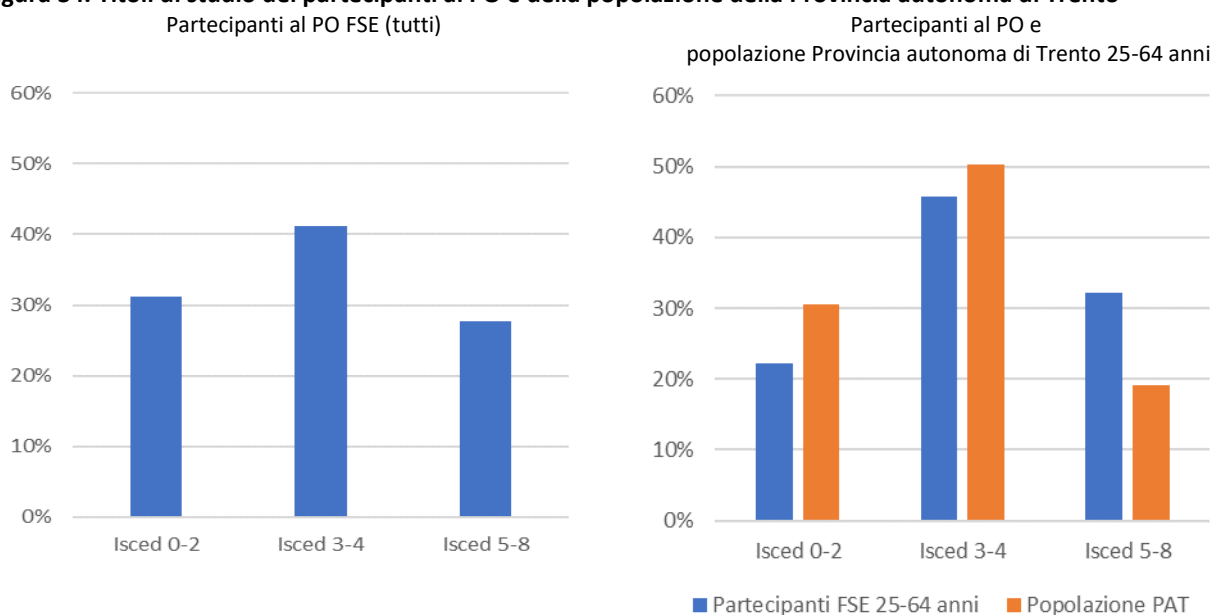
Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Titolo di studio dei partecipanti

Nel PO sono presenti in misura analoga tutti i diversi livelli d’istruzione (figura sx): la maggioranza relativa, pari al 42%, ha un diploma di scuola secondaria superiore (comprese le qualifiche che non danno accesso all’università), il 31% possiede un titolo di studio basso (fino alla licenza media) o nessun titolo, mentre poco più di un quarto dei partecipanti (27%) ha almeno un titolo pari al primo livello d’istruzione terziaria (ISCED 5).

Nell’analizzare i titoli di studio dei partecipanti è utile operare una comparazione con i livelli d’istruzione della popolazione della Provincia. Nella figura (dx) sono riportati i titoli di studio dei partecipanti al PO da 25 a 64 anni e i titoli di studio della corrispondente fascia di età della popolazione (media 2013-2018). In generale, non si riscontra alcuna sottorappresentazione nel PO delle diverse fasce d’istruzione, emerge tuttavia una presenza dei titoli di studio elevati abbastanza maggiore rispetto all’incidenza che essi hanno nella popolazione di riferimento (+9%).

Figura 34. Titoli di studio dei partecipanti al PO e della popolazione della Provincia autonoma di Trento



Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento. Nota: per la popolazione media 2013-2018

Per quanto riguarda il titolo di studio dei partecipanti ai singoli assi, si evidenzia una maggiore presenza del titolo intermedio sia nell'asse 1 Occupazione che nell'asse 2 Inclusione. In quest'ultimo, inoltre, risulta elevata anche la presenza del titolo di studio più alto, che è pari a quella del titolo di studio più basso (23%).

Per quanto riguarda l'asse 3 Istruzione e formazione vi è invece una polarizzazione dei titoli di studio più alti e più bassi, dovuta alla contemporanea presenza nell'asse degli studenti, di cui molti sono al massimo in età da scuola media, e dei lavoratori occupati che per la grande maggioranza sono insegnanti.

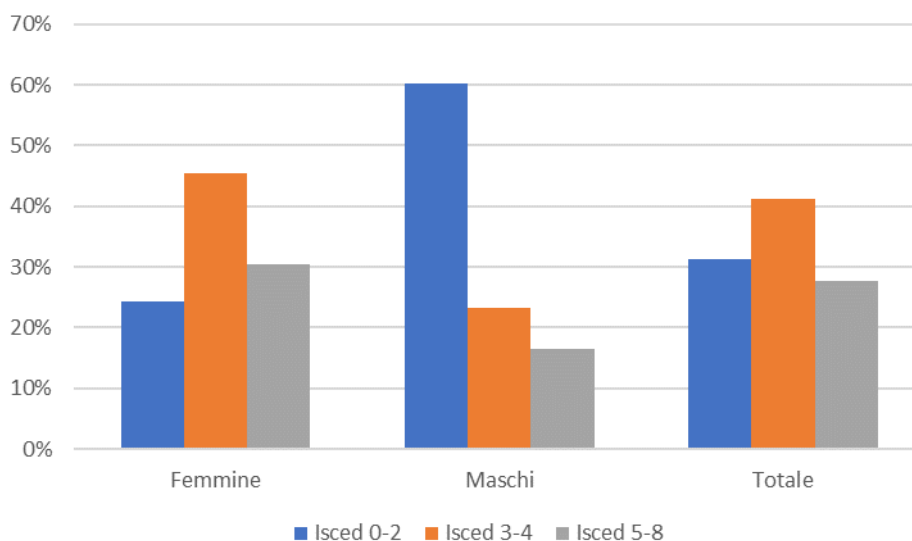
Tabella 19. Partecipanti al PO per titoli di studio e asse

Asse	Fino alla scuola media	Scuola superiore	Università	Casi
1	26%	49%	25%	28.550
2	23%	54%	23%	9.471
3	53%	9%	39%	10.218
4	0%	2%	98%	58
Totale PO	31%	41%	28%	48.297

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

Approfondendo l'analisi dei titoli di studio emerge inoltre un altro elemento d'interesse riguardante la differenza tra i sessi (Figura successiva). Come mostra la figura successiva, infatti, il 60% dei partecipanti al PO di sesso maschile o non ha nessun titolo (14%) o al massimo la licenza media (34%), mentre nel caso delle donne questa quota scende al 24%.

Figura 35. Partecipanti al PO per titolo di studio e sesso

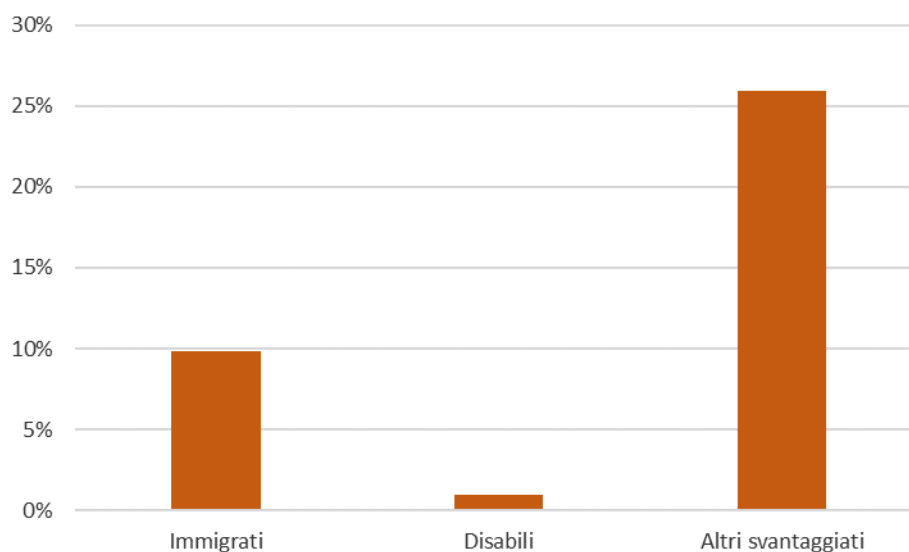


Fonte: elaborazione Ismeri Europa su dati della Provincia autonoma di Trento

Persone svantaggiate

Tra i destinatari rientranti nelle categorie svantaggiate (figura dx), il 25% sono altri svantaggiati, in linea con la strategia del PO che indicava una serie di categorie bisognose di supporto, come ad esempio gli ex detenuti e le donne vittime di violenza, mentre il 10% sono immigrati e solo l'1% disabili.

Figura 36. Partecipanti al PO delle categorie svantaggiate e/o provenienti da famiglie in condizioni di debolezza



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

La tabella successiva mostra l'incidenza degli svantaggiati per asse. L'appartenenza a una delle categorie svantaggiate non esclude necessariamente le altre, quindi le quote non sono tra loro sommabili. L'asse 2 Inclusione è interamente dedicato allo svantaggio, mentre nell'asse 1 e 3 i destinatari appartenenti a tale categoria sono rispettivamente il 17% e il 9%. Passando alle singole categorie, si nota come gli svantaggiati presenti negli assi 1 e 3 appartengono in egual misura e in entrambi i casi agli immigrati e agli altri svantaggiati.

Tabella 20. Partecipanti al PO delle categorie svantaggiate per asse

Asse	Svantaggiati				Non svantaggiati
	TOTALI	Di cui immigrati	Di cui disabili	Di cui altri svantaggiati	
1	17%	10%	0%	11%	83%
2	99%	15%	3%	96%	1%
3	9%	5%	1%	4%	91%
4	0%	0%	0%	0%	100%
Totale PO	31%	10%	1%	26%	69%

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

5.2 I partecipanti per priorità d'investimento e loro evoluzione nel 2019

Il paragrafo seguente analizza gli stessi dati presentati precedentemente ma per priorità d'investimento e per anno.

Nella **PI 8i**, volta all'accesso all'occupazione, i destinatari (11.083 unità) sono disoccupati (96%), con un livello di istruzione che tende ad essere basso (49% fino alle scuole medie), e quasi 1/3 appartiene alle categorie svantaggiate (30%, tra cui 12% sono migranti o appartenenti a minoranze etniche e il 24% ad altre forme di svantaggio). Rispetto all'età, invece, non emergono caratteristiche particolari dal momento che i partecipanti si distribuiscono abbastanza uniformemente in tutte le classi comprese tra i 15 e i 64 anni. La PI 8i è partita nel 2016 (cfr. Figura 29), due anni dopo l'avvio del PO, e nel corso del 2019 ha visto un notevole incremento dei partecipanti pari al 43% del loro valore cumulato nel 2014-2018. Tuttavia, non vi sono state modifiche sostanziali nella composizione della platea assistita dal momento che l'incremento è stato uniforme rispetto a tutte le caratteristiche esaminate, ad eccezione delle persone riconosciute come "altri svantaggiati" che, seppur già presenti significativamente nel 2014-2018, sono ulteriormente aumentate del 56%, e dei migranti che invece crescono meno (37%) del numero complessivo dei partecipanti. L'andamento della partecipazione alla PI 8i è lineare e crescente grazie ad un'offerta formativa stabile e consolidata, composta da 15 tipologie

di corso tra loro collegate per il rafforzamento delle competenze chiave di cui in quattro anni sono state realizzate fino a 64 edizioni, oltre che da due progetti articolati a supporto della mobilità internazionale (“TLN Mobility”) e delle idee imprenditoriali (“Servizi di accompagnamento ed erogazione di carte ILA”).

Tabella 21. Priorità d’investimento dell’Asse 1 Occupazione: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti

	PI 8i					PI 8iv				
	Totale		Annuale			Totale		Annuale		
	v.a.	%	2014-18	2019	Incremento 2019	v.a.	%	2014-18	2019	Incremento 2019
F	6.643	56%	4.559	2.084	46%	16.647	99%	13.074	3.573	27%
M	5.160	44%	3.685	1.475	40%	100	1%	78	22	28%
<14										
15-24	1.669	14%	1.219	450	37%	54	0%	47	7	15%
25-34	2.770	23%	1.876	894	48%	3.379	20%	2.701	678	25%
35-44	2.621	22%	1.867	754	40%	10.143	61%	8.011	2.132	27%
45-54	2.940	25%	2.045	895	44%	3.105	19%	2.346	759	32%
55-64	1.736	15%	1.192	544	46%	65	0%	46	19	41%
>65	67	1%	45	22	49%	1	0%	1	0	0%
Fino alle medie	5.736	49%	3.904	1.832	47%	1.728	10%	1.469	259	18%
Scuola superiore	4.394	37%	3.176	1.218	38%	9.458	56%	7.610	1.848	24%
Università	1.673	14%	1.164	509	44%	5.561	33%	4.073	1.488	37%
Occupato	265	2%	184	81	44%	16.724	100%	13.129	3.595	27%
In cerca di prima occupazione	169	1%	134	35	26%					
Disoccupato	11.340	96%	7.918	3.422	43%	23	0%	23	0	0%
Studente	18	0,2%	2	16	800%					
Inattivo diverso da studente	11	0,1%	6	5	83%					
Persone svantaggiate*	3.295	30%	2.171	1.124	52%	1474	9%	1317	157	12%
- di cui migranti	1.420	12%	1.037	383	37%	1.424	9%	1.291	133	10%
- di cui disabili	35	0,3%	23	12	52%	37	0%	16	21	131%
- di cui altri svantaggiati	2.793	24%	1.795	998	56%	220	1%	209	11	5%
Totale Asse 1	11.803	100%	8.244	3.559	43%	16.747	100%	13.152	3.595	27%

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

Note: *sottocategorie non sommabili

La **PI 8iv**, finalizzata a promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne in tutti i settori, si concentra sugli aspetti relativi alla conciliazione della vita professionale con la vita privata tramite lo strumento dei “Buoni di Servizio per l'acquisizione di servizi educativi, di cura e custodia di minori”. Il profilo tipo del destinatario è la donna (99%) occupata (100%) di età compresa tra 35 e 44 anni (61%) con un titolo di studio di scuola secondaria superiore o universitario (89%). Nel 2019 il maggiore aumento dei partecipanti rispetto alla loro crescita complessiva ha riguardato le donne laureate (37%) mentre, analogamente alla PI 8i, sono cresciuti in misura molto minore (10%) gli immigrati. Come spiegato precedentemente, l'erogazione dei Buoni di servizio è iniziata sin dal primo anno di attuazione del PO e costituisce un flusso continuo di offerta garantito da una procedura a sportello totalmente informatizzata¹³ con graduatorie mensili. In sei anni i destinatari dei buoni servizio sono stati 16.747 con un incremento del 27% nel 2019 (3.595) rispetto al cumulato 2014-2018. I dati sugli accessi annuali (Figura 41 in allegato) suggeriscono, inoltre, che si tratta di una misura ormai a regime capace di garantire un volume di offerta di oltre 3 mila destinatari all'anno. La grande maggioranza delle destinatarie (12.612) ha avuto accesso alla misura una sola volta, un quinto dei destinatari due volte e una quota marginale oltre 3 volte, nonostante sia consentito accedere a 5 buoni servizio nell'arco dell'anno solare (estesi fino a 7 nel caso dei minori tra i 3 mesi e i 3 anni di età), con un costo medio per partecipante pari a circa 1.000 euro (esclusi i costi relativi alla struttura di gestione e al sistema informativo dedicato).

¹³ <https://fse.provincia.tn.it/Opportunita-per-le-persone/Buoni-di-servizio-per-la-conciliazione-tra-lavoro-e-famiglia>

Tabella 22. Priorità d'investimento dell'Asse 2 Inclusione sociale: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti

	PI 9i					PI 9iv				
	Totale		Annuale			Totale		Annuale		
	v.a.	%	2014-2018	2019	Incremento 2019	v.a.	%	2014-2018	2019	Incremento 2019
F	361	43%	171	190	111%	8.530	99%	5.739	2.791	49%
M	474	57%	287	187	65%	106	1%	71	35	49%
<14										
15-24	238	29%	158	80	51%	98	1%	76	22	29%
25-34	290	35%	142	148	104%	2.265	26%	1.574	691	44%
35-44	170	20%	78	92	118%	4.686	54%	3.124	1.562	50%
45-54	101	12%	56	45	80%	1.544	18%	1.006	538	53%
55-64	33	4%	21	12	57%	43	0,5%	30	13	43%
>65	3	0,4%	3		0%					
Fino alle medie	498	60%	322	176	55%	1.721	20%	1.183	538	45%
Scuola superiore	213	26%	121	92	76%	4.904	57%	3.337	1.567	47%
Università	124	15%	15	109	727%	2.011	23%	1.290	721	56%
Occupato	144	17%	23	121	526%	8.610	100%	5.786	2.824	49%
In cerca di prima occupazione	211	25%	136	75	55%					
Disoccupato	369	44%	209	160	77%	24	0,3%	22	2	9%
Studente	11	1%	6	5	83%					
Inattivo diverso da studente	100	12%	84	16	19%	2	0,02%	2	0	0%
Persone svantaggiate*	708	85%	458	250	55%	8.636	100%	5.810	2.826	49%
- di cui migranti	232	28%	134	98	73%	1.203	14%	962	241	25%
- di cui disabili	243	29%	157	86	55%	40	0,5%	21	19	90%
- di cui altri svantaggiati	489	59%	321	168	52%	8.636	100%	5.810	2.826	49%
Totale Asse 2	835	100%	458	377	82%	8.636	100%	5.810	2.826	49%

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

Note: *sottocategorie non sommabili

Nell'ambito dell'asse 2 Inclusione la **PI 9i** volta all'inclusione attiva e all'occupabilità ha coinvolto un numero limitato di persone (835) ma caratterizzato da un elevato grado di svantaggio. L'85% dei destinatari rientra nelle categorie riconosciute di svantaggio (tra cui 28% immigrati e 29% disabili), il 65% non ha titolo di studio o al massimo ha licenza media e il 69% è disoccupato, tra cui il 25% è in cerca di prima occupazione e il 60% è disoccupato di lungo periodo (oltre 1/3 dei 990 disoccupati di lungo periodo intercettati dal PO). Nel 2019 i destinatari sono aumentati di ben l'82%, ma rispetto a questo dato complessivo si evidenzia la crescita esponenziale dei laureati (+109 casi, +727%) e degli occupati (+121 casi, +526%). Preponderanti sono i destinatari di sesso maschile, ma nel 2019 la crescita della presenza femminile è stata quasi doppia (+111%) rispetto a quella degli uomini (+65%). Da rilevare infine, come ulteriore evidenza della focalizzazione della PI 9i sulla popolazione in maggiore difficoltà, la crescita nel 2019 anche delle persone appartenenti ad almeno due delle tre categorie di svantaggio riportate in tabella (+102 casi, +70%). I corsi di formazione finanziati risultano molto "tarati sui bisogni individuali", come suggerisce il fatto che rispetto, ad esempio, alla PI 8i nella PI 9i è stato finanziato un numero elevato di corsi (103), ognuno con pochi destinatari (8 in media) e in un'unica edizione. Gli unici progetti con edizioni annuali sono azioni di sistema sul rafforzamento dell'economia sociale e le pratiche di rete per il terzo settore rientranti nella specifica Azione 9.7.3. del PO.

La **PI 9iv** dell'asse 2 è l'altra priorità insieme alla 8iv dell'asse 1 con la quale sono finanziati i buoni di servizio per la conciliazione vita-lavoro ed è la seconda nel PO, dopo la stessa 8iv, per numero di partecipanti coinvolti (8.636). Essa si rivolge specificamente alle famiglie con reddito basso, secondo la soglia ICEF stabilita dalla provincia, e, diversamente dalla PI 8iv, le destinatarie raggiunte rientrano tutte in questa categoria. La maggioranza assoluta delle destinatarie ha un diploma (57%) e un'età compresa tra 35 e 44 anni (54%), mentre limitata è la presenza degli immigrati (14%) e quasi nulla quella dei disabili; un quinto di loro costituisce nuclei monoparentali con figli a carico. Nel 2019 la partecipazione a questa misura è cresciuta del 49% in modo uniforme rispetto a tutte le caratteristiche esaminate, con l'esclusione degli immigrati che sono cresciuti meno (25%) dei partecipanti totali. Rispetto alla corrispondente priorità dell'asse Occupazione, nella PI 9iv la partecipazione è stata limitata nei primi due anni e poi dal 2016 è cresciuta a ritmo elevato e costante (Figura 41 in allegato).

Tabella 23. Priorità d'investimento dell'Asse 3 Istruzione e formazione: caratteristiche e andamento del numero dei partecipanti

	PI 10i					PI 10iii				
	Totale		Annuale			Totale		Annuale		
	v.a.	%	2014-2018	2019	Incremento 2019	v.a.	%	2014-2018	2019	Incremento 2019
F	2.994	53%	2.077	917	44%	3.690	81%	3.144	546	17%
M	2.645	47%	1.741	904	52%	889	19%	756	133	18%
<14	2.333	41%	1.427	906	63%					
15-24	3.153	56%	2.239	914	41%	41	1%	36	5	14%
25-34	57	1%	56	1	2%	1.043	23%	872	171	20%
35-44	47	1%	47		0%	1.648	36%	1.433	215	15%
45-54	40	1%	40		0%	1.490	33%	1.268	222	18%
55-64	9	0,2%	9		0%	355	8%	290	65	22%
>65						2	0,04%	1	1	100%
Fino alle medie	5.386	96%	3.614	1.772	49%	1	0,02%	1		0,0%
Scuola superiore	121	2%	77	44	57%	769	17%	659	110	17%
Università	132	2%	127	5	4%	3.809	83%	3.240	569	18%
Occupato						11	0%	10	1	10%
In cerca di prima occupazione	148	3%	148		0%	4.499	98%	3.844	655	17%
Disoccupato	3	0,1%	3		0%	55	1%	39	16	41%
Studente	5.488	97%	3.667	1.821	50%	10	0,2%	4	6	150%
Inattivo diverso da studente						4	0,1%	3	1	33%
Persone svantaggiate*	875	16%	654	221	34%	60	1%	50	10	20%
- di cui migranti	451	8%	265	186	70%	39	1%	31	8	26%
- di cui disabili	101	2%	68	33	49%	19	0,4%	17	2	12%
- di cui altri svantaggiati	385	7%	369	16	4%	4	0,1%	4		0%
Totale Asse 3	5.639	100%	3.818	1.821	48%	4.579	100%	3.900	679	17%

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

Note: *sottocategorie non sommabili

Nell'asse 3 la **PI 10i** finalizzata a ridurre e prevenire l'abbandono scolastico ha come obiettivo il coinvolgimento della popolazione fino a 25 anni e dei titoli di studio sino alla licenza media. Come visto nel capitolo sugli indicatori di risultato del PO, i target previsti sono stati ampiamente raggiunti. In particolare, questa priorità si è concentrata sulla fascia di giovanissimi sino a 14 anni e dei giovani fino a 18 anni, con una presenza equamente distribuita tra maschi e femmine e una limitata presenza delle persone svantaggiate. Nel 2019 l'incremento dei partecipanti è stato elevato (48%) come per le priorità viste precedentemente, ma in questo caso sono cresciuti in particolare gli immigrati (70%) e i minori di 14 (cfr. anche Figura 32). Le tipologie prevalenti di operazioni finanziate sono state i voucher individuali e i programmi di mobilità all'estero, gli interventi per il contrasto all'insuccesso formativo precoce gli interventi in rete per il contrasto all'insuccesso formativo precoce e i tirocini curriculari per gli studenti del secondo ciclo e dell'alta formazione professionale.

La **PI 10iii** è la seconda priorità dell'asse 3 e riguarda la promozione dell'apprendimento permanente degli adulti. Nel PO è stata utilizzata per attuare il Piano provinciale sul trilinguismo sia mediante corsi di formazione e voucher destinati agli insegnanti per migliorare le competenze linguistiche in lingua inglese e tedesca, sia per introdurre la metodologia didattica *Content and Language Integrated Learning* (CLIL) per l'insegnamento di contenuti in lingua straniera (Piano di formazione dei docenti 2016-2019 del Miur). Una quota minore di partecipanti è stata coinvolta, infine, nella formazione delle competenze digitali. Questa priorità è quella che rispetto alle altre priorità del programma ha visto il minore aumento della partecipazione nel 2019 (17%).

Per quanto riguarda, infine, la **PI 11ii** dell'asse 4 Capacità istituzionale, sono stati coinvolti, a partire dal 2016, 58 funzionari della PAT con titolo di studio universitario tra i 25 e i 54 anni. Gli interventi hanno riguardato viaggi di studio e scambio di buone pratiche nell'ambito della scuola ma non solo. Alcune visite di studio in Finlandia e in Spagna sono servite ad apprendere modelli di buone pratiche nelle politiche del lavoro e nel contrasto alla disoccupazione giovanile tramite l'integrazione dei servizi, la risposta personalizzata e l'adeguato funzionamento dei centri per l'impiego.

5.3 La copertura delle principali popolazioni target

Le analisi precedenti hanno consentito di evidenziare quale tipologia di destinatari il PO ha raggiunto in prevalenza e se la distribuzione dei diversi target riflette le strategie del programma.

Questo paragrafo, invece, tenta di capire la rilevanza del PO in relazione ai diversi gruppi di popolazione obiettivo del PO. A tal fine, per i principali gruppi target sono stati calcolati i tassi di copertura rispetto alla popolazione corrispondente presente nelle Provincia autonoma di Trento, dal 2014 al 2019 (tabella successiva).

Le popolazioni target sono state individuate a partire dai bisogni evidenziati nella strategia del PO, in particolare nel 2013 erano emersi alcuni fenomeni nel mercato del lavoro e in ambito sociale che, pur mantenendo valori decisamente migliori delle medie nazionali, dalla crisi del 2008 in poi si sono stati caratterizzati da una crescita molto accentuata, nello specifico:

- il tasso di disoccupazione giovanile era aumentato di 15 punti superando il 23%, ma all'interno di tale fenomeno a destare maggiore preoccupazione era l'allargamento consistente dei **NEET (*neither in employment nor in education and training*)**, passati dal 10% al 18% nella popolazione tra 15 e 29 anni. Nel PO, infatti, sono state selezionate le PI 8i di accesso all'occupazione e la priorità 10i per favorire la continuazione e il rafforzamento dei percorsi di istruzione e formazione dei giovani.
- Un secondo gruppo a risultare più colpito dalla crescita della disoccupazione era quello costituito dai **soggetti meno istruiti** il cui tasso di disoccupazione era quasi triplicato passando dal 2,5% del 2007 al 7,3% del 2013.
- La **disoccupazione di lunga durata**, invece, era arrivata nel 2013 ad interessare quasi un disoccupato su 3 e cresceva tra i maschi mentre rimaneva sostanzialmente stabile tra le donne.
- La struttura dell'occupazione stava cambiando e si accentuava la segmentazione del mercato del lavoro con un aumento della concentrazione dell'occupazione nelle classi di età centrali a discapito delle **due classi estreme di età** che, in entrambi i casi, subivano un aumento del tasso di disoccupazione di 6 punti percentuali.
- Le politiche di genere attivate negli anni precedenti il periodo 2014-2020 avevano favorito una riduzione del **gender gap** sia in termini di partecipazione al mercato del lavoro che di tassi di occupazione e disoccupazione. Tuttavia, permanevano delle differenze di genere nell'accesso alle carriere con particolare riferimento a quelle caratterizzate da maggiore professionalità e dinamismo, ma anche nei livelli retributivi tra uomini e donne (68% di quelli maschili).
- Nell'ambito dell'inclusione era molto aumentata, come nel resto del Paese, la popolazione a rischio povertà ed esclusione sociale (20%) e la quota di popolazione che viveva in famiglie a rischio povertà dopo i trasferimenti sociali, ma al contempo si mantenevano contenuti gli indicatori relativi alla deprivazione materiale e alla quota di popolazione che viveva in famiglie a bassa intensità lavorativa. In questo quadro, tuttavia, risultavano decisamente più a rischio gli **immigrati**, per i quali il rischio di essere poveri era 6 volte maggiore rispetto alla popolazione autoctona, ed emergevano alcune tipologie di famiglie più esposte al rischio di povertà quali, in particolare, le **famiglie monogenitoriali** (con un solo reddito) e con figli minori a carico.
- I livelli del capitale umano della Provincia autonoma di Trento erano già elevati prima del 2014-2020 e la dispersione scolastica si attestava ben al di sotto della media nazionale, ma il livello d'istruzione della popolazione adulta era ancora lontano dagli obiettivi di Europa 2020 ed occorreva inoltre rispondere alle sfide dell'internazionalizzazione e dell'economia della conoscenza. A fronte di ciò, al fine di contribuire alla crescita della competitività e alla diffusione delle competenze, nel PO sono state selezionate, come già ricordato, sia la PI 10i con l'obiettivo esplicito di consolidare i successi ottenuti nel campo dell'istruzione e formazione tramite l'offerta di metodi didattici che favoriscano la crescita delle competenze degli **studenti**, sia la PI 10iii volta ad allargare la partecipazione alla formazione permanente degli **adulti occupati**.

Sulla base di queste linee strategiche è possibile ricostruire le principali popolazioni target del PO utilizzando i dati Istat delle RCFL e dell'Indagine multiscopo sulle famiglie (famiglie monogenitoriali), Eurostat (incidenza dei disoccupati di lungo periodo sulla popolazione attiva) e del portale VIVOScuola della PAT (medie annue degli studenti dalla scuola primaria alla scuola superiore nella Provincia autonoma di Trento). Come mostra la tabella successiva, il confronto tra le popolazioni target e i dati di monitoraggio consente di stimare i tassi di copertura come indicatori della pertinenza e della rilevanza dell'azione del PO. La valutazione dell'intensità della copertura proposta in tabella tiene conto dell'ampiezza delle popolazioni di riferimento in relazione alla dimensione finanziaria del PO e non deriva, pertanto, da un semplice confronto tra i diversi tassi di copertura.

L'azione del programma interessa in media annuale oltre il **13% degli occupati** ed è in costante crescita. Se si considera solo il periodo a partire dal 2016, anno in cui i disoccupati sono stati coinvolti effettivamente nel PO, la media annuale raggiunge il 23%, con una copertura della popolazione di riferimento attestata al 10% nel primo anno, che è poi più che raddoppiata nel 2017 (23%), per raggiungere quasi il 30% nel 2019. Si tratta di valori elevati che mostrano come il PO presenti un significativo potenziale d'impatto sull'offerta nel mercato del lavoro provinciale.

Considerando le fasce estreme di età dei disoccupati, che ricordiamo in fase di ripresa post crisi scontavano una preoccupante polarizzazione della domanda di lavoro a favore delle fasce centrali, si nota una copertura molto elevata dei disoccupati anziani, tantoché nel 2018 **un disoccupato su due tra i 55 e 64 anni risultava supportato dal PO**. Dopo questo picco il valore si è quasi dimezzato nell'ultimo anno.

I **disoccupati giovani**, invece, hanno registrato **una copertura al di sotto della media dei disoccupati** e pari a meno della metà di quella dei più anziani per tutto il periodo considerato, ma con una dinamica di crescita costante che nel 2019 ha portato la copertura di questo gruppo quasi ad allinearsi a quella dei più anziani e dei disoccupati complessivi.

La copertura dei **disoccupati con nessuno titolo di studio** o al massimo con la licenza media presenta un'intensità e una dinamica analoghe a quelle dei disoccupati anziani visti precedentemente - anche per la parziale sovrapposizione di queste due popolazioni target - ma con una significativa differenza nell'ultimo anno. In media annuale il PO raggiunge un disoccupato su 5 appartenente a questo gruppo, ma considerando solo il periodo 2016-2019, la media sale al 32% (quasi una persona su tre). Nel 2019 la copertura è stata del 40%, in linea con i valori dell'indicatore riferiti al 2018, 10 punti percentuali al di sopra del valore registrato dai disoccupati totali.

I valori della copertura osservati per i gruppi di disoccupati precedenti si ribalta in senso negativo se si restringe l'analisi ai soli **disoccupati di lunga durata** (da 12 mesi e oltre). In questo caso, infatti, si registrano valori molto più bassi e una **media del periodo pari al 3% nel 2014-2019 e al 4,2% se si esclude il primo anno** di attuazione del PO in cui questa categoria di popolazione non era presente nel programma. Tuttavia, la dinamica è in crescita costante dal 2017 con una progressione annuale pari a circa il 50%, superiore a quella dei gruppi precedenti.

Un altro target strategico del PO in riferimento al mercato del lavoro è costituito dalle donne occupate. Come visto analizzando la partecipazione, le **donne occupate** sono presenti nel programma sin dal primo anno di attuazione con una **copertura media annua del 4,6%**. Considerando l'ampiezza della popolazione di riferimento (105 mila persone in media annuale) in rapporto alla dotazione finanziaria del programma, si può affermare che si tratta di un valore di copertura molto significativo. La copertura appare aver raggiunto un livello costante essendosi stabilizzata sopra il 6% nel triennio 2017-2019. Sulla base di questi numeri si può affermare che il PO si caratterizza per un significativo potenziale d'impatto sui livelli di conciliazione tra vita e lavoro attualmente garantiti nella Provincia autonoma di Trento.

I **NEET** sono un target che interseca contemporaneamente il mercato del lavoro e il settore dell'istruzione e formazione. Come fascia di età abbiamo considerato i giovani tra i 15 e i 29 anni in quanto corrispondente al target fissato per il PON Iniziativa Occupazione Giovani (IOG). La **copertura dei NEET è pari al 4,4%** ma è molto inferiore a quella dei disoccupati nonostante le dimensioni simili delle due popolazioni di riferimento: in media 12,6 mila persone per i NEET e 15 mila per i disoccupati. Occorre però considerare che queste differenze

corrispondono a una strategia di integrazione del PO con il PON IOG, che nella provincia di Trento ha assorbito sino al 2017 7.837 NEET (dato cumulato)¹⁴. In quest'ultimo anno il tasso di copertura del PO è raddoppiato ed è cresciuto fino al 9,3% registrato nel 2019.

Nell'area inclusione sono state prese a riferimento le popolazioni costituite dagli stranieri, dalle famiglie monogenitoriali, ossia con un solo reddito, e dalle famiglie a basso reddito. Quest'ultima popolazione rappresenta il target di maggior rilievo dal momento che è stata anche scelta come output specifico (indicatore SO1) dell'asse 2 Inclusione. Tuttavia, occorre premettere che il tasso di copertura è probabilmente sovrastimato poiché il dato aggiornato sulla popolazione di riferimento non è disponibile ed è stato necessario ricavarlo applicando la quota annuale delle famiglie povere assolute e relative alla popolazione del censimento 2011; ma anche perché le famiglie a basso reddito sono rilevate dal monitoraggio probabilmente con criteri più ampi di quelli utilizzati dall'Istat per definire la povertà. Fatte queste necessarie premesse, emerge comunque chiaramente dai dati l'alta capacità del PO di raggiungere le famiglie economicamente disagiate. Non sono disponibili gli indicatori di povertà di Istat per il 2015 e il 2016, ma se consideriamo solo l'ultimo triennio, risulta che il PO raggiunge ogni anno **quasi un quarto delle famiglie a basso reddito** residenti nella Provincia autonoma di Trento.

Diversamente dal precedente, gli altri due indicatori considerati per l'ambito inclusione sociale presentano entrambi un tasso di copertura basso. Per quanto riguarda gli stranieri, sono presenti nel PO sin dall'anno di avvio diversamente, ad esempio, dai disoccupati, ma il loro tasso di copertura, dopo essere arrivato al 3% nel 2017, è sceso al 2% nel biennio successivo. In media annua il PO raggiunge **l'1,7% degli stranieri residenti** con una tendenza alla stabilità del tasso di copertura.

Le famiglie monogenitoriali presentano una dinamica diversa dalla precedente, ma bisogna in questo caso tener conto della probabile sottostima dell'indicatore poiché nel monitoraggio vengono registrate le famiglie monogenitoriali ma con figli minori, mentre questo aspetto non è considerato nei dati Istat. Anch'esse come gli stranieri coinvolti nel programma sin dall'anno di avvio, hanno visto però una dinamica del tasso di copertura altalenante che ha raggiunto i valori massimi nel 2017 (5,8%) e nel 2018 (5%), per poi scendere a zero nel 2019. In media annuale le **famiglie monogenitoriali supportate dal PO sono il 3,1%**.

Nell'ambito del capitale umano la popolazione da prendere a riferimento perché maggiormente in linea con le finalità del PO sono gli studenti della scuola (esclusa la scuola d'infanzia) e le forze lavoro tra 25 e 64 anni. Poiché rispetto a quest'ultimo target la finalità del PO è accrescere le competenze, come destinatari sono stati considerati solo quelli che beneficiano di qualche modalità formativa escludendo, quindi, tutte le donne occupate beneficiarie dei Buoni di servizio. Il tasso di copertura medio degli occupati è piuttosto basso se raffrontato a quello delle donne occupate. Quest'ultime rappresentano infatti il 43% degli occupati ma il loro tasso di copertura è sette volte superiore a quello della formazione degli occupati totali. In media le **attività formative del PO, esclusi quindi i Buoni di servizio, raggiungono lo 0,6% degli occupati tra i 25 e i 64 anni**.

Gli studenti fino alle superiori, infine, risultano destinatari esclusivamente dell'asse 3 Istruzione e formazione (5.441 unità). Il PO assicura una **copertura della popolazione scolastica dell'1,7% all'anno**, con un andamento del tasso di copertura costante ma con un picco del 2,9% registrato l'ultimo anno.

14 Fonte: 149° rapporto settimanale di monitoraggio del PON IOG.

Tabella 24. Copertura delle popolazioni target del PO FSE

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Media	Copertura media	Andamento
Disoccupati	0,0%	0,0%	10,8%	23,4%	27,7%	29,1%	13,5%	ALTA	↑
Disoccupati 15-34	0,0%	0,1%	8,6%	19,1%	21,2%	26,9%	10,9%	ALTA	↑
Disoccupati 55-64	0,0%	0,0%	13,3%	40,1%	55,4%	29,9%	20,5%	ALTA	↓
Disoccupati con nessuno titolo o licenza media	0,0%	0,0%	13,1%	31,9%	41,9%	40,4%	20,0%	ALTA	↑
Disoccupati lunga durata*	0,0%	0,1%	3,1%	2,1%	5,5%	10,4%	3,1%	BASSA	↑
Donne occupate	0,8%	4,5%	3,4%	6,1%	6,1%	6,5%	4,6%	MEDIA	-
NEET 15-29 anni	0,0%	0,0%	3,5%	7,7%	7,2%	9,3%	4,4%	MEDIA	↑
Nuclei a basso reddito	0,8%			21,9%	21,0%	29,0%	13,8%	ALTA	↑
Stranieri	0,2%	1,1%	1,5%	3,0%	2,0%	2,2%	1,7%	BASSA	-
Famiglie monogenitoriali	0,7%	4,1%	3,4%	5,8%	5,0%	0,0%	3,1%	MEDIA	↓
Studenti fino alla scuola superiore**	0,0%	1,0%	1,7%	1,6%	1,6%	2,9%	1,7%	MEDIA	↑
Occupati 25-64***	0,3%	0,6%	0,6%	0,4%	0,4%	1,3%	0,6%	BASSA	↑

Note: * disoccupati in cerca di lavoro da almeno 12 mesi e dal almeno 6 mesi nel caso degli under 25; ** per la popolazione target valori medi 2014-2018; ***Esclusi da numeratore i destinatari dei Buoni di servizio.

Fonte: Elaborazione Ismeri Europa su dati di monitoraggio della Provincia autonoma di Trento e su dati ISTAT (RCFL e Indagine multiscopo), Eurostat e VIVOScuola Provincia autonoma di Trento

In sintesi, dalle precedenti analisi si evidenzia che l'attuazione del PO si caratterizza per un alto livello di pertinenza e rilevanza rispetto alla strategia del programma, che inoltre si rafforza con il tempo, come suggeriscono le tendenze dei tassi di copertura. L'attuazione appare tuttavia meno coerente con le intenzioni programmatiche solo rispetto ai disoccupati di lunga durata e agli stranieri, anche se per i primi si è registrata una chiara e netta crescita, molto più consistente in termini annuali delle altre popolazioni di riferimento, che prelude a un probabile e imminente recupero anche di quest'ultimo aspetto.

6. I processi attuativi e i meccanismi di gestione¹⁵

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

Recentemente 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. La modifica più importante riguarda lo spostamento dell'Autorità di gestione, incardinata nel Servizio Europa, dal Dipartimento affari istituzionali e legislativi alla Direzione generale della Provincia. Tale spostamento implica 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)¹⁶ 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, ma sotto l'Ufficio contabilità di questo servizio è stata individuata un'area specifica per le attività di Certificazione e controllo. Infine, l'Autorità di Audit, è stata assegnata alla struttura UMSE avente l'esplicito compito dell'audit europeo, e spostata dal precedente Dipartimento cultura e sport al Dipartimento affari e relazioni istituzionali.

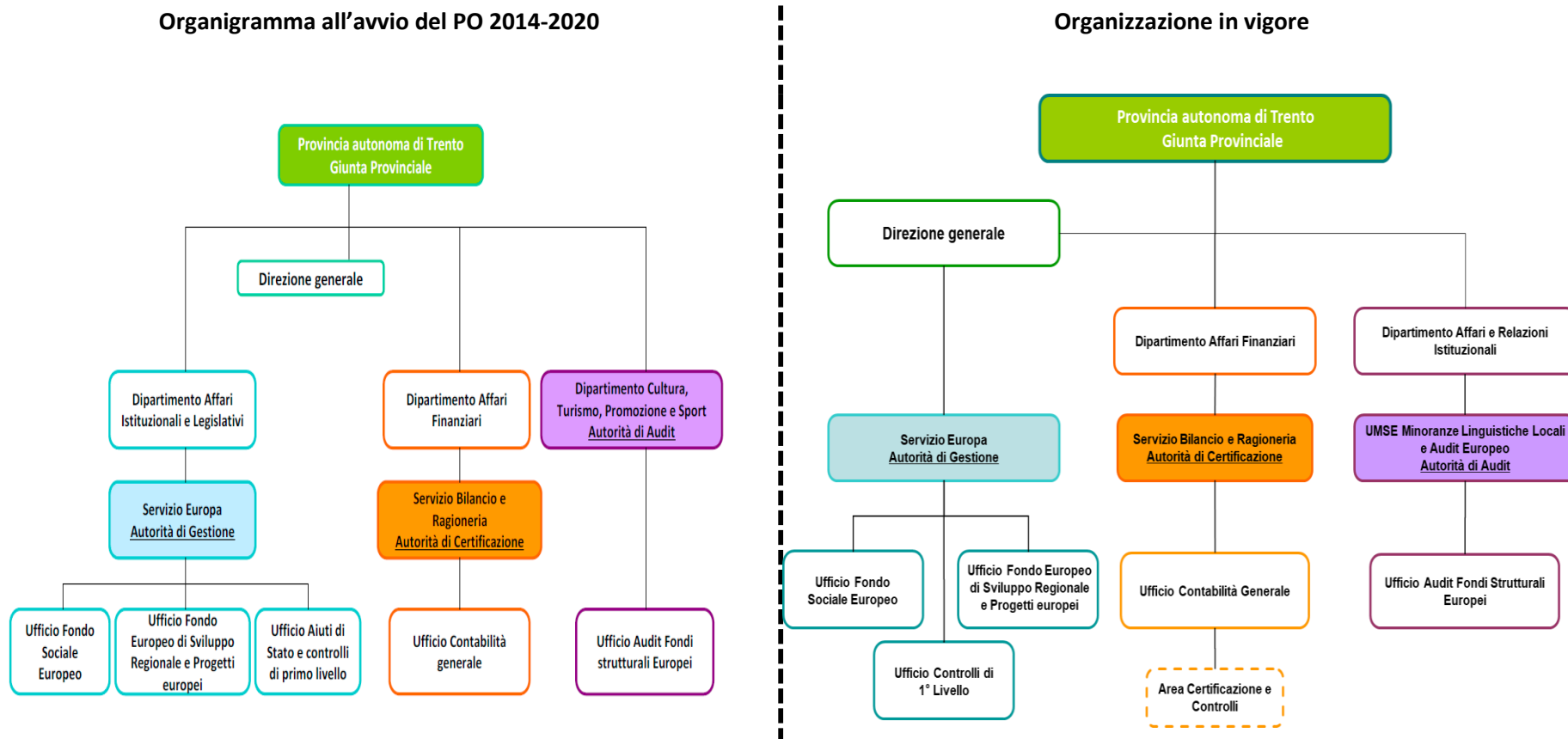
Per quanto riguarda l'organizzazione e il coordinamento delle varie Autorità, c'è una sostanziale continuità con il passato. In particolare, il dirigente del Servizio Europa che svolge le funzioni di Autorità di Gestione (AdG) come struttura di staff si avvale dell'Ufficio Fondo Sociale Europeo per l'esercizio di tutte le funzioni previste, nonché dell'Ufficio Controlli di I livello (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.

La modifica più recente dell'assetto organizzativo 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 n. 1295 del 28 Agosto 2020 ha soppresso le due strutture e contestualmente istituito il Servizio Pianificazione Strategia e Programmazione Europea e l'Unità di Missione Semplice Attivazione Fondi Europei.

¹⁵ 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.

¹⁶ Cfr. DGP n. 1250 del 20/7/2018 e DGP 751 del 24/5/2019 che apporta alcune modifiche alla prima.

Figura 37. 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

In ogni caso, le modifiche organizzative viste sopra sono successive agli anni di attuazione considerati nel presente rapporto. Rispetto al 2007-2013, vi sono stati invece 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 illustrano nei dettagli come funzionano i meccanismi di attuazione del PO, quali Strutture Provinciali sono coinvolte e che tipo di relazioni intercorre fra esse.

6.2 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 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 Europa ha mantenuto la funzione di coordinamento complessivo dell'attuazione del programma, ma la gestione degli interventi è stata demandata 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 ridurre compiti e funzioni dell'AdG; 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 Europa è anche SPC, in quanto, in ragione di una maggiore esperienza rispetto ad altre SPC nel gestire le complessità degli interventi FSE, ha mantenuto la gestione di alcuni interventi. È il caso degli interventi dell'asse 4 e dei buoni servizio degli assi 1 e 2. Più precisamente, il governo centrale dei Buoni di servizio è in capo all'*Agenzia Provinciale della Famiglia*, che però non gestisce il finanziamento e la programmazione dell'intervento di cui è responsabile il Servizio Europa. 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* 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. L'*Ufficio Politiche Inclusione e Cittadinanza* del Dipartimento Istruzione e Cultura 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 25. Le Strutture Provinciali Competenti e gli interventi gestiti

Strutture Provinciali Competenti (SPC)	Interventi Gestiti
AdG - Servizio Europa	<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 <i>dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata</i>)
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 Europa, come avviene nella maggior parte dei modelli organizzativi adottati dalle altre amministrazioni titolari dei PO FSE. Più importante e caratteristico del modello trentino è che il Servizio Europa assiste le singole SPC, se esplicitamente richiesto dalle stesse, nella fase preparatoria degli avvisi e dei bandi in virtù della sua pregressa esperienza nella gestione diretta degli interventi FSE.

Dalle interviste realizzate e incrociando le diverse testimonianze, emerge chiaramente come le relazioni intercorrenti tra l'AdG-Servizio Europa e le SPC siano, di fatto, costanti e avvengono sia *ex-ante* (nella fase di redazione) che *ex-post* per mettere a punto le procedure di attivazione (questo elemento è stato sottolineato nell'intervista alla AdG e riscontrato nei racconti dei referenti delle SPC).

I rapporti tra AdG e le SPC sono formalizzati da una serie di regolamenti e procedure, in particolare le delibere di coordinamento organizzativo, in conformità con i regolamenti europei. Più precisamente, le varie SPC sono supportate dall'AdG nella programmazione e redazione di avvisi e bandi. Il supporto fornito dall'AdG alle varie SPC avviene nell'ambito di procedure formalizzate. La delibera provinciale di coordinamento organizzativo n. 2302 del 16 Dicembre 2016¹⁷ stabilisce che ciascuna SPC coinvolta nell'attuazione trasmetta all'AdG entro il 15 Dicembre di ogni anno l'elenco delle attività che intende svolgere nell'anno successivo e le eventuali variazioni al cronoprogramma devono essere previamente concordate tra SPC e AdG. Tuttavia, all'interno di un quadro procedurale definito dalle delibere del coordinamento organizzativo, dal manuale delle procedure e dal SIGECO avvengono comunque una serie di relazioni informali e costanti tra AdG e SPC. È più opportuno in questo caso parlare di prassi informali, che si sono rivelate solide e quindi, in definitiva, efficienti. In tal senso, è rilevante evidenziare che unanimemente le SPC intervistate giudicano il loro rapporto con l'AdG ampiamente positivo e mai caratterizzato da ritardi o particolari criticità.

¹⁷ Poi modificata dalla Delibera Provinciale n. 866 del 25 Maggio 2018 e dalla Delibera Provinciale n. 814 del 30 Maggio 2019

Richiamando le analisi dei precedenti capitoli, queste evidenze trovano riscontro nell'andamento estremamente efficiente dell'attuazione di tutte le politiche sostenute dal PO e nel loro avanzamento pressoché uniforme, al netto della diversa complessità che presentano i processi di attuazione, come per esempio nel caso dell'asse 2 che necessariamente e per sua natura richiede un maggior numero di procedure e una maggiore diversificazione in termini di tipologie d'intervento, come spiegato oltre nel dettaglio.

6.3 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 di formazione**, sono i soggetti privati accreditati che partecipano alle procedure di selezione per l'attuazione delle operazioni (formazione e politiche attive) e sono particolarmente rilevanti come soggetti attuatori dell'asse 1, in cui svolgono la formazione sulle competenze trasversali e sulle competenze chiave all'interno dei percorsi di politica attiva gestiti dall'Agenzia per il lavoro, nonché nei casi in cui realizzano dei grandi progetti formativi, anche nel campo dell'istruzione, su tutto il territorio provinciale, come ad esempio i progetti "Data Analyst: dal dato all'innovazione" e "Digital Officer: l'innovazione in azienda", entrambi di un valore intorno a 0,2 Meuro. Gli enti di formazione sono in parte coinvolti anche sull'asse 2, nell'ambito della formazione professionale dei soggetti svantaggiati, e in misura minore anche sull'asse 3.
- **IPRASE**, 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.

6.4 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 della Conoscenza. 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.

6.5 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. Non figurano aspetti particolari e che hanno causato ritardi o criticità rilevanti nell'attuazione del programma. I ritardi sono limitati solo ad alcuni assi e le criticità sono di carattere generale e non hanno comunque ostacolato il regolare avanzamento degli interventi previsti.

I maggiori ritardi sull'avvio degli interventi si sono concentrati nell'asse 2 inclusione sociale. I Buoni di servizio per le fasce di reddito basse previsti nell'ambito dell'azione 9.3.3 dell'asse 2 sono stati avviati tra il 2016 e il 2017 dopo che la Giunta provinciale ha definito le soglie ICEF¹⁸ per regolare l'accesso alla misura. Per quanto riguarda l'azione 9.2.2, il Servizio Politiche Sociali ha proposto un avviso che, a causa della mancanza di personale competente specifico, è stato inizialmente gestito dal Servizio Europa. Successivamente, la gestione delle azioni riguardanti l'azione 9.2.2 (Interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione lavorativa di persone maggiormente vulnerabili) è passata in carico all'Agenzia del Lavoro; mentre il Servizio Politiche sociali si è concentrato sull'intervento dell'azione 9.7.3 finalizzata al rafforzamento dell'economia sociale. Da questo momento in poi gli interventi dell'asse 2 hanno seguito questa suddivisione d'incarichi: il Servizio Europa gestisce gli interventi riguardanti l'azione 9.3.3, l'Agenzia del Lavoro quelli dell'azione 9.2.2., mentre il Servizio Politiche Sociali si occupa principalmente di rafforzamento dell'economia sociale nell'ambito dell'azione 9.7.3.

Emerge, dunque, la capacità della Provincia autonoma di Trento di far fronte in corso d'opera alle criticità attuative del PO, che d'altra parte era probabile che si verificassero nel passaggio dal modello gestionale "centralizzato" a quello attuale. Infatti, sul piano generale, il passaggio al nuovo modello ha richiesto una fase di rodaggio, 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 creato qualche ritardo o rallentamento nelle procedure, ma queste dinamiche, come abbiamo visto, non hanno intaccato la regolarità degli interventi e l'efficienza del programma. Il ruolo del Servizio Europa nel supportare le SPC nella fase preparatoria degli

¹⁸ Per l'accesso ai buoni servizio dell'asse 2, la giunta provinciale ha stabilita una Soglia ICEF < 0,2

interventi è stato sicuramente fondamentale nel garantire l'efficienza e la messa a regime del nuovo modello organizzativo. Tutte le SPC intervistate giudicano favorevolmente l'assetto organizzativo del SiGeCo e ritengono che questa programmazione sia servita a sintonizzarsi con regolamenti e procedure del tutto nuove per la gran parte delle SPC coinvolte. Le SPC ritengono pertanto utile continuare con questo assetto organizzativo anche nella futura programmazione, in quanto il loro coinvolgimento garantisce un'efficace integrazione del FSE con la più ampia programmazione provinciale. Per esempio, come emerso dall'intervista con l'Ufficio Politiche Inclusion e Cittadinanza del Dipartimento della Conoscenza, gli interventi del PO hanno permesso di sviluppare quello che era da tempo un obiettivo dell'ufficio: l'adozione di un Sistema Provinciale di Certificazione delle Competenze.

Un'altra criticità riguarda la carenza di personale con riferimento particolare ad alcune SPC, come il Servizio Politiche Sociali. Inoltre, un maggior numero di personale all'interno del Servizio Europa servirebbe a garantire i livelli di efficienza anche per la futura programmazione, poiché come abbiamo visto il Servizio Europa ha ridotto solo parzialmente i suoi compiti e funzioni rispetto alla programmazione precedente. Sostanzialmente, invece, i compiti e le responsabilità del Servizio Europa rimangono estremamente rilevanti. A questo riguardo, un aumento del 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.

6.6 Rapporti con i destinatari e prospettive per il 2021-2027

Oltre all'innovazione organizzativa, la programmazione FSE 2014-2020 si è caratterizzata per l'innovazione nel rapporto con i destinatari. Nella gestione dei Buoni di servizio si è affermata e consolidata una procedura totalmente informatizzata. Infatti, il PRA prima fase (2014) aveva ravvisato una criticità relativa alla verifica dei requisiti di idoneità per l'accesso ai Buoni di servizio, che era stata causa di rallentamenti e inefficienze. Come previsto nel PRA, è stata promossa l'informatizzazione delle procedure dalla presentazione della domanda alla verifica dei requisiti. Questa procedura si è consolidata lungo la programmazione ed è stata poi estesa ad altri interventi, come il sostegno all'imprenditorialità nell'ambito dell'asse 1. In generale, l'informatizzazione dei rapporti con i destinatari si muove nell'ottica dei "avvisi a sportello", ovvero delle procedure che prevedono finestre temporali periodiche e consentono ai potenziali destinatari di registrare la propria domanda direttamente nel sistema informatizzato, che poi verrà valutata secondo un criterio cronologico, oltre che in base ai criteri di ammissibilità. Inoltre, grazie a questa procedura, si assicura una più rapida, e allo stesso tempo precisa, verifica dei requisiti.

Negli ultimi due anni di programmazione la Giunta provinciale ha anche elaborato progetti sperimentali finanziati con fondi provinciali con l'obiettivo di inserirli nella programmazione futura 2021-2027. È questo il caso del progetto di alternanza scuola-lavoro che ha in coinvolto 200 studenti appartenenti a 7 scuole diverse su progetti di misurazione della qualità dell'aria. Questi progetti sono stati presentati allo SMAU di Milano del 2019 dal Servizio Europa che prevede un futuro inserimento nel PO 2021-2027 nell'ambito di una programmazione unitaria FESR-FSE prospettando così una duplice innovazione. La prima di carattere tematico, vista l'introduzione di un tema specifico come l'alternanza scuola-lavoro che non è stato oggetto di questa programmazione. La seconda di carattere procedurale, prevedendo una sinergia FESR-FSE sia nel finanziamento che nella programmazione e attuazione.

7. Conclusioni delle analisi

Questo capitolo conclusivo è dedicato alle risposte alle domande di valutazione. Ogni domanda presenta una sintesi trasversale delle varie analisi e dei giudizi qualitativi sulla rilevanza, efficienza ed efficacia del programma.

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

Nel periodo di inizio attuazione del PO (2014-2015), l'economia provinciale ha continuato a mantenere l'andamento che aveva permesso alla Provincia autonoma di Trento di reagire tempestivamente e per molti aspetti meglio del resto d'Italia e del Nord-Est alla crisi del 2008. In particolare, il mercato del lavoro aveva mostrato sino al 2014 capacità di tenuta con una crescita degli occupati diversamente a quanto avvenuto nel Paese e nelle regioni limitrofe, che sebbene con un'intensità minore, è continuata nel 2014-2019. Dal punto di vista demografico l'andamento della popolazione è stato positivo per tutto il periodo successivo al 2013-2014, quando in Italia è invece iniziato un costante declino demografico. La popolazione giovane è cresciuta in maniera limitata, ma non si è verificato quello "svuotamento" delle classi tra 15 e 34 anni che invece sta interessando diverse regioni italiane. In questo contesto sono peggiorati tutti gli indici demografici in linea con l'andamento italiano, ma è cresciuto significativamente l'indice di vecchiaia, pur rimanendo molto più basso dei valori nazionali. Anche dal punto di vista della struttura del mercato del lavoro (occupazione per settori e tipologia di contratto), nel 2014-2019 si sono confermate le tendenze verificatesi nel periodo successivo alla crisi, segnato da una forte crescita dei servizi, rispetto alla quale, però, il ridimensionamento dell'industria era stato limitato. I lavoratori dipendenti sono cresciuti sia rispetto al 2008 sia rispetto all'anno di avvio del PO, ma parallelamente la qualità dell'occupazione ha segnato un deciso indebolimento in quanto a crescere in maniera esponenziale sono stati i contratti part-time. La parallela diminuzione dei lavoratori autonomi, avvenuta costantemente sino al 2019, quindi sia rispetto al 2008 che rispetto al 2014, potrebbe essere interpretata come un altro segnale positivo. In realtà, in un contesto dinamico e resiliente come quello della Provincia di Trento, l'autoimpiego e la creazione d'impresa rappresentano un'opportunità e la diminuzione del lavoro autonomo potrebbe essere una potenzialità non sfruttata, anche in relazione al contestuale aumento dei contratti part-time. Questo aspetto veniva già fotografato nell'analisi dei bisogni contenuta nel PO.

In questo contesto la strategia del PO è ancora attuale, poiché pone una grande attenzione alla qualità dell'occupazione, intervenendo in modo massiccio a favore delle donne che maggiormente sono interessate dal part-time involontario. Inoltre, le politiche per la creazione d'impresa sono ancora valide rispetto alle possibilità di reddito che può offrire l'economia provinciale ai lavoratori autonomi e in particolare ai giovani. Allo stesso tempo l'investimento nel capitale umano portato avanti dal PO rappresenta un investimento di lungo periodo che non può che rafforzare le basi di un'economia avanzata come quella trentina, le cui sfide in prospettiva saranno sempre di più l'innovazione e l'internazionalizzazione. Allo stesso tempo la competizione internazionale intorno ai livelli di capitale umano, richiede, come tenta di fare il PO, un'azione costante sulla qualità dei percorsi d'istruzione (voucher per studenti, tirocini internazionali, ecc.), sulla qualità della scuola (formazione permanente degli insegnanti e nuove metodologie didattiche) e, altrettanto importante in un'ottica di lungo periodo, sul fallimento scolastico precoce (anche per le sue implicazioni in termini di esclusione sociale).

La disoccupazione nella Provincia è contenuta e tra le più basse del Paese, alla luce delle opportunità presenti nel mercato del lavoro provinciale, l'intervento del PO sulle competenze chiave dei disoccupati appare più che pertinente e ragionevole. Inoltre, è valida anche la scelta di concentrarsi sulle classi di età estreme della popolazione attiva che, sebbene migliorino la loro condizione, continuano ad avere maggiori difficoltà occupazionali (es. crescita più lenta del tasso di occupazione per i 55-64enni). Tuttavia, nelle dinamiche della disoccupazione è necessario considerare la disoccupazione di lungo periodo, che infatti continua ad essere superiore ai livelli pre-crisi (anche per effetto statistico a fronte della diminuzione dello stock dei disoccupati).

Ciò segnala la presenza di “sacche” di popolazione attiva che continuano ad avere grandi difficoltà nell’ingresso nel mercato del lavoro e che, se non supportate con decisione, rischiano di rimanere definitivamente indietro. Su questo il PO risulta carente e non pare essere stato in grado finora di esprimere una politica dedicata al problema, sia perché i disoccupati di lungo periodo assistiti dal PO sono pochi, sia perché gli interventi realizzati appaiono poco tarati sui loro bisogni specifici.

Nell’ambito dell’inclusione sociale, appare ancora più evidente il problema delle porzioni di popolazione che rischiano di rimanere indietro, che anche il PO nel 2014 individuava chiaramente nelle famiglie monogenitoriali, nelle famiglie anziane e soprattutto nelle famiglie di immigrati. Gli indicatori di povertà ed esclusione continuano a crescere dal 2008 e ormai sono prossimi a quelli dell’Unione Europea, diversamente, ad esempio, da quanto sta avvenendo nella Provincia di Bolzano. Su questo tema la strategia del PO mostra luci ed ombre. Da un lato gli interventi implementati appaiono adeguati e corretta è l’attenzione per le famiglie e le donne in difficoltà economica, attraverso il supporto dato nell’accesso ai servizi, ma anche all’inclusione attiva dei soggetti deboli. Dall’altro lato il PO negli ultimi anni ha riservato sempre meno attenzione alle famiglie immigrate, e questo potrebbe limitare l’impatto complessivo del programma rispetto al tema dell’inclusione sociale.

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

Le risorse del PO sono diminuite rispetto alla programmazione 2007-2013, ma ciò non sminuisce il merito dei gestori del programma rispetto agli elevati livelli di performance raggiunti (i migliori a livello nazionale). L’avanzamento del programma è stato lineare e veloce, e anche la tempistica con cui sono state attuate le diverse politiche appare efficace. La flessione dell’andamento finanziario nell’ultimo periodo e la maggiore lentezza delle spese nell’asse 2 Inclusione non sono indice di criticità particolari, ma appaiono fisiologiche alla luce delle caratteristiche differenti degli interventi. D’altra parte, le poche difficoltà incontrate nell’avvio di alcuni interventi dell’asse 2, attribuibili all’inesperienza con i fondi strutturali delle strutture competenti in materia sociale, sono state prontamente affrontate con efficacia. La saturazione del budget disponibile non presenta alcun rischio. L’efficienza del programma si riflette nell’andamento più che positivo degli indicatori di *output*, anche se si segnala il basso livello raggiunto rispetto ai disoccupati nell’asse 3.

Gli interventi realizzati sono in linea con le strategie dei vari assi e rappresentano nel loro insieme un’offerta di servizi e di attività solida e continuativa nel tempo. Con questi interventi la PAT sta consolidando la riforma delle politiche attive del lavoro e per il capitale umano già avviata nel 2007-2013, sia in termini di strumenti che di modalità di supporto e di accesso alle misure.

In termini di risultati, le analisi del presente rapporto mostrano una partecipazione al programma più che soddisfacente dei target previsti ed elevati livelli di copertura delle popolazioni di riferimento, il che porta a ritenere che il PO possa avere un’elevata potenzialità d’impatto, soprattutto in riferimento alla domanda di lavoro (occupazione femminile) e al rafforzamento della qualità dell’istruzione e delle performance degli studenti. I limiti riscontrati 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. Questa scelta appare non solo opportuna ma necessaria, perché consente di valorizzare il ruolo che possono giocare

le politiche FSE all'interno della più ampia programmazione provinciale e consente di avvicinare le politiche ai bisogni nei diversi ambiti d'intervento. Nonostante le rilevanti criticità che tale cambiamento avrebbe potuto comportare per l'efficienza attuativa, il passaggio è stato gestito con successo e con la dovuta flessibilità (ad esempio con l'intervento diretto della AdG nella gestione degli interventi critici dal punto di vista amministrativo) che richiedono queste fasi di transizione. Il modello organizzativo nel rapporto tra AdG e SPC pur essendo formalizzato dalle delibere per il coordinamento organizzativo, il manuale delle procedure ed il SIGECO, si caratterizza per lo sviluppo di prassi informali intense e costanti. Lo sviluppo di queste prassi si è rivelato particolarmente adeguato al contesto amministrativo di dimensioni contenute come quello della Provincia autonoma di Trento. Dalle interviste realizzate si evince come di fatto l'AdG abbia saputo svolgere il ruolo di centro di propagazione delle competenze all'interno della Provincia autonoma di Trento. Va infine segnalata la bontà della scelta di portare la programmazione FSE più vicina all'organismo d'indirizzo politico, poiché così viene assicurato un maggiore e più efficace coordinamento delle politiche FSE con le altre politiche della Provincia autonoma di Trento. Su questo tema preme solo segnalare l'opportunità di utilizzare di più l'asse 4 Capacità istituzionale e amministrativa per accompagnare la transizione, asse che tra l'altro è l'unico a scontare uno scarso avanzamento e che risulta pressoché fermo da due anni in termini di impegni e spesa. Infine, sempre sotto il segno dell'innovazione delle politiche che caratterizza questo periodo di programmazione della Provincia autonoma di Trento, sono state introdotte importanti misure di efficientamento del sistema di attuazione, quali ad esempio l'informatizzazione totale del sistema di erogazione dei Buoni di servizio.

D4 Quali riflessi sia strategici che operativi può avere la crisi COVID-19 sul PO FSE?

Le misure di quarantena e di blocco delle attività economiche seguite all'emergenza sanitaria covid-19 hanno avuto inevitabili conseguenze sociali ed occupazionali. Più precisamente il blocco di alcune attività economiche ha costretto i *policy-makers* ad adottare straordinarie misure di sostegno al reddito per supportare i lavoratori impossibilitati a svolgere la propria attività. Un'ampia platea di lavoratori ha potuto comunque continuare la propria attività, ma in modalità da remoto (smart working). Questi lavoratori non sono stati colpiti dalla perdita del reddito da lavoro.

Per i genitori che hanno continuato a lavorare in sede sono emerse comunque delle problematiche legate alla conciliazione vita-lavoro, in quanto vista la concomitante chiusura delle attività scolastiche risultava compromessa la possibilità di accudire i figli a casa. In sintesi, dalle conseguenze delle misure di quarantena disposte per fronteggiare l'emergenza sanitaria sono emersi due principali problemi di policy: la necessità di misure di politica passiva per il sostegno al reddito per i lavoratori a cui è stato imposto il blocco delle attività e stringenti problemi di conciliazioni per i lavoratori, in primis coloro che hanno continuato a lavorare in sede.

Il PO FSE della Provincia autonoma di Trento si è mosso tempestivamente per adottare soluzioni volte a porre rimedio alle due problematiche citate. Per prima cosa è stato disposto un rifinanziamento del PO, che ha aumentato la sua dote finanziaria del 22% rispetto al totale delle risorse programmate. La maggior parte di queste risorse è stata destinata all'asse 1 per interventi a favore di chi ha perso il posto di lavoro e all'asse 2 per gli ammortizzatori sociali. Una quota minore ma comunque rilevante è stata destinata all'incremento del budget per i voucher di conciliazione mirati all'acquisto di servizio di *baby sitting*. Infine, una quota marginale è stata destinata all'asse 3 per finanziare l'acquisto di strumenti informatici volti a garantire l'apprendimento a distanza stante la chiusura delle attività scolastiche.

Strategicamente, il PO FSE ha risposto prontamente alle principali sfide di policy, tramite l'istituzione di una linea di finanziamento per gli ammortizzatori sociali e il rafforzamento di uno strumento già attivo nella programmazione FSE, come il voucher di conciliazione.

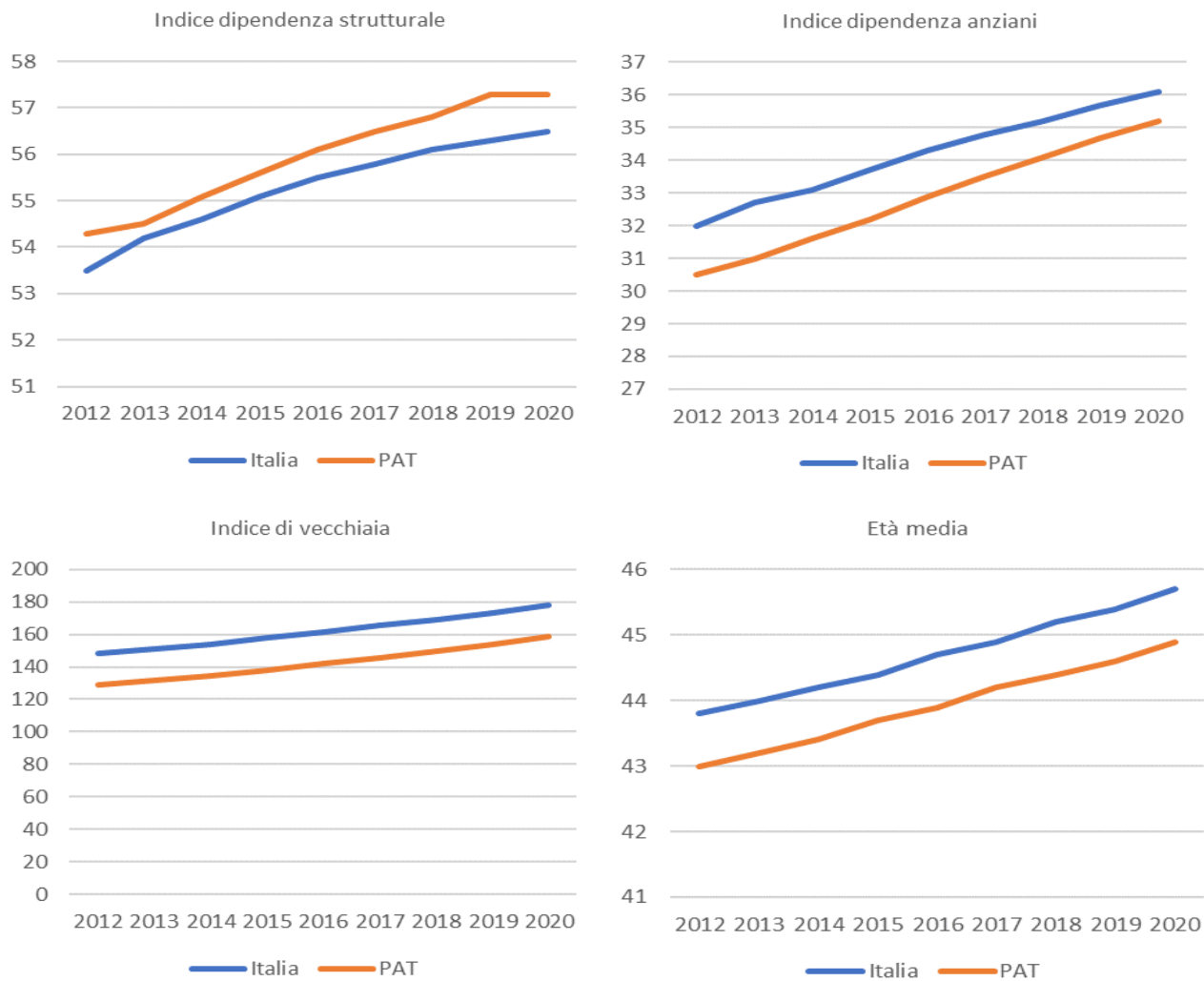
Dal punto di vista operativo, il blocco delle attività all'interno della pubblica amministrazione e il conseguente passaggio a modalità di lavoro in remoto ha causato un rallentamento delle operazioni riguardante l'avvio dei nuovi interventi previsti per il 2020. Tuttavia, dopo una prima fase di rallentamento l'attuazione del PO ha

continuato secondo quanto previsto sia nella programmazione pre-covid che a fronte delle modifiche occorse post Covid-19.

Appendice

Grafici e tabelle

Figura 38. Indicatori demografici della Provincia autonoma di Trento (PAT) al 1° gennaio



Elaborazione Ismeri Europa su dati Istat

Tabella 26. Posizionamento Prove Invalsi e Test OCSE-PISA, Provincia autonoma di Trento, 2013-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Prove Invalsi	211/I/2P 210/M/2P 207/I/5P 211/M/5P 212/I/3PG 213/M/3PG 218/I/2SG 226/M/2SG <i>a.s. 2012/13</i>	197/I/2P 199/M/2P 195/I/5P 206/M/5P 208/I/3PG 210/M/3PG 215/I/2SG 220/M/2SG <i>a.s. 2013/14</i>	205/I/2P 209/M/2P 206/I/5P 213/M/5P 209/I/3PG 212/M/3PG 219/I/2SG 220/M/2SG <i>a.s. 2014/15</i>	207/I/2P 205/M/2P 200/I/5P 209/M/5P 211/I/3PG 212/M/3PG 216/I/2SG 220/M/2SG <i>a.s. 2015/16</i>	200/I/2P; 204/M/2P; 203/I/5P; 205/M/5P; 205/I/3PG; 214/M/3PG; 215/I/2SG; 229/M/2SG. <i>a.s. 2016/17</i>	200/I/2P 205/M/2P 205/I/5P 208/M/5P 207/I/3PG 214/M/3PG 215/I/2SG 219/M/2SG <i>a.s. 2017/18</i>	201/I/2P 207/M/2P 201/I/5P 203/M/5P 204/I/3PG 215/M/3PG 217/I/2SG 219/M/2SG <i>a.s. 2018/19</i>
Test Ocse-Pisa	SCI: 533 MAT: 524 LET: 521 (2012)	N.D.	SCI: 511 MAT: 516 LET: 512	N.D.	N.D.	SCI: 495 MAT: 518 LET: 496	N.D.

Fonte: IPRASE e Invalsi

Tabella 27. Indicatori di efficienza del PO

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
impegni/programmato	0%	18%	35%	47%	65%	80%
pagamenti/programmato	0%	16%	30%	40%	50%	53%
pagamenti/impegni	100%	90%	85%	85%	77%	66%

Figura 39. Partecipanti al PO FSE per anno di avvio e condizione occupazionale

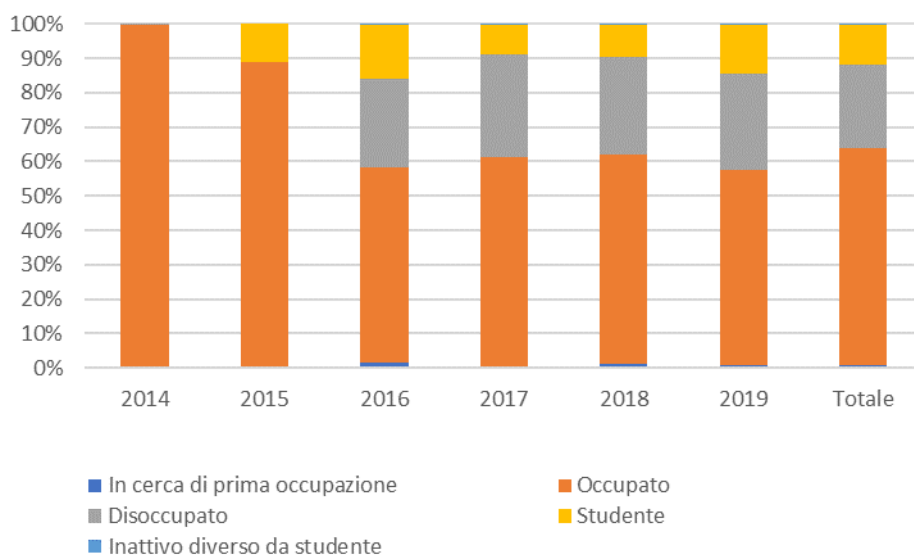


Figura 40. Partecipanti al PO FSE per anno di avvio e titolo di studio

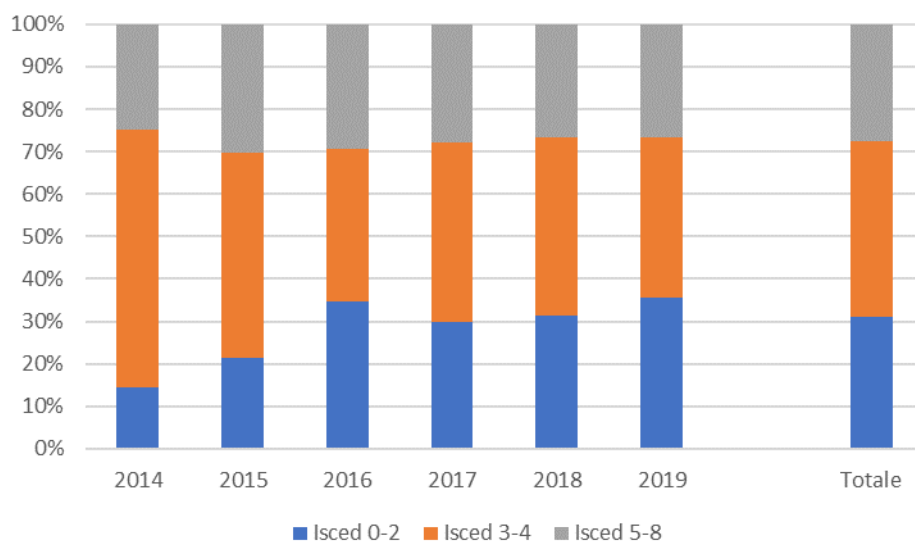
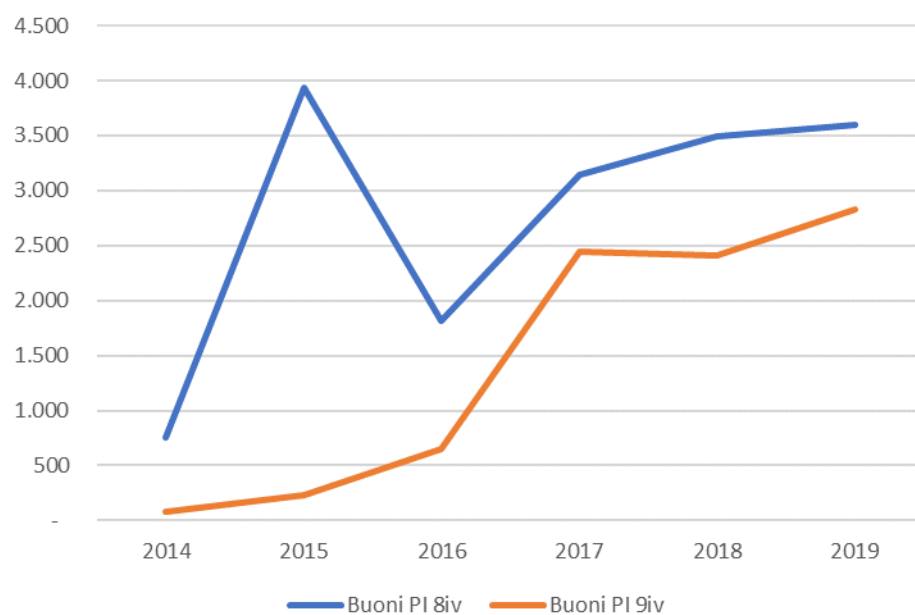


Figura 41. Destinatari annuali dei Buoni di servizio della PI 8iv



Interviste realizzate

Intervistato	Ruolo	Struttura coinvolta PO FSE	Tema
Michele Michellini	Dirigente Serv. Europa	SERV. EUROPA / UFF. FSE	PO Fse, strategia e meccanismi di attuazione
Francesco Pancheri	Direttore Uff. Fse	SERV. EUROPA / UFF. FSE (inoltre riferisce per lo strumento Buoni di Servizio dell' AG. PROV.LE FAMIGLIA, NATALITA' E POL. GIOVANILI)	Buoni di Servizio ASSE 1 OS 8.2 e ASSE 2 OS 9.3, ASSE 4 Capacità istituzionale e amministrativa e ASSE 5 assistenza tecnica
Cristina Ioriatti	Dirigente Serv. Formazione professionale, formazione terziaria e funzioni di sistema	DIP. ISTRUZIONE E CULTURA / UFF. UNIVERSITA' E FONDI EUROPEI	ASSE 3 istruzione e formazione
Monica Zambotti	Direttrice Uff. politiche di inclusione e cittadinanza	DIP. ISTRUZIONE E CULTURA / UFF. POLITICHE INCLUSIONE E CITTADINANZA	ASSE 3 Azione 10.3.8 certificazione delle competenze
Mauro Ghirotti	Direttore Uff. formazione sviluppo occupazione	AG. LAVORO / UFF. FORMAZIONE SVILUPPO DELL'OCCUPAZIONE	ASSE 1 – OS 8.1 occupazione giovanile e OS 8.5 inserimento lavorativo disoccupati lunga durata
Renata Magnago	Direttrice Uff. inserimento lavorativo sogg.ti svantaggiati	AG. LAVORO / UFF. INSERIMENTO LAVORATIVO DEI SOGGETTI SVANTAGGIATI	ASSE 2 – OS 9.2 inclusione sociale e occupabilità soggetti vulnerabili
Roberto Pallanch	Direttore Uff. programmazione e sviluppo	SERV. POLITICHE SOCIALI / UFF. PROGRAMMAZIONE E SVILUPPO	ASSE 2 – OS 9.2 inclusione soggetti vulnerabili e OS 9.7 rafforzamento economia sociale