

Coerenza tra sfide demografiche e strumenti finanziari della politica di coesione europea

Un'analisi dei Programmi FSE+ di quattro Regioni italiane¹

Massimiliano Mozzato, Salvatore Russo

Sommario: Introduzione. – 1. Analisi delle caratteristiche e dell'impatto dei fenomeni demografici sulle Regioni del Nord Italia più popolate. – 1.1. La popolazione italiana e le Regioni più popolate del Nord. – 1.2. Le principali caratteristiche demografiche ed economiche delle Regioni più popolate del Nord Italia. – 1.3. I principali fenomeni demografici relativi alle Regioni più popolate del Nord Italia. – 2. L'Unione europea di fronte ai fenomeni demografici: politica di coesione e Fondo sociale europeo. – 2.1. La Risoluzione del Parlamento europeo sul tema “*Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione*”. – 2.2. *Segue:* Sfide legate ai cambiamenti demografici nell'Unione europea. – 2.3. *Segue:* Raccomandazioni strategiche. – 2.4. Il Parere della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali sull'inversione dell'evoluzione demografica nelle Regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione. – 2.5. Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e le sue finalità. – 3. Il *Programma regionale per il Fondo sociale europeo Plus 2021-2027* della Regione Lombardia. – 3.1. Introduzione: il *Programma regionale FSE+ 2021-2027* della Regione Lombardia. – 3.2. La priorità 1 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Lombardia: occupazione. – 3.3. La priorità 2 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Lombardia: istruzione e formazione. – 3.4. La priorità 3 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Lombardia: inclusione sociale. – 3.5. La priorità 4 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Lombardia: occupazione giovanile. – 4. Il *Programma regionale per il Fondo sociale europeo Plus 2021-2027* della Regione Veneto. – 4.1. Introduzione: il *Programma regionale FSE+ 2021-2027* della Regione Veneto. – 4.2. La priorità 1 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Veneto: occupazione. – 4.3. La priorità 2 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Veneto: istruzione e formazione. – 4.4. La priorità 3 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Veneto: inclusione sociale. – 4.5. La priorità 4 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Veneto: occupazione giovanile. – 5. Il *Programma regionale per il Fondo sociale europeo Plus 2021-2027* della Regione Emilia-Romagna. – 5.1. Introduzione: il *Programma regionale FSE+ 2021-2027* della Regione Emilia-Romagna. – 5.2. La priorità 1 del Programma

¹ Il saggio, esito di analisi e riflessioni comuni, è attribuibile per i capitoli I-II a Salvatore Russo, per i restanti a Massimiliano Mozzato. Le conclusioni sono da ricondurre a una riflessione congiunta.

regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Emilia-Romagna: occupazione. – 5.3. La priorità 2 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Emilia-Romagna: istruzione e formazione. – 5.4. La priorità 3 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Emilia-Romagna: inclusione sociale. – 5.5. La priorità 4 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Emilia-Romagna: occupazione giovanile. – 6. Il *Programma regionale per il Fondo sociale europeo Plus 2021-2027* della Regione Piemonte. – 6.1. Introduzione: il *Programma regionale FSE+ 2021-2027* della Regione Piemonte. – 6.2. La priorità 1 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Piemonte: occupazione. – 6.3. La priorità 2 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Piemonte: istruzione e formazione. – 6.4. La priorità 3 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Piemonte: inclusione sociale. – 6.5. La priorità 4 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Piemonte: occupazione giovanile. – 7. Conclusioni.

Introduzione

I fenomeni demografici e, in particolare, il progressivo invecchiamento della popolazione hanno notevole rilevanza politica sia a livello nazionale sia a livello locale. Sono perciò oggetto di temi complessi, capaci nei prossimi anni di provocare radicali mutamenti sul mercato del lavoro e destinati ad avere sempre maggior peso nel dibattito politico. Nondimeno ne va ponderato l'impatto in termini finanziari². Il Parlamento europeo ha recentemente affermato³ la necessità di integrare gli aspetti demografici nelle diverse politiche, anche “*incorporandoli nelle priorità a lungo termine*”. A tal fine, inoltre, ha evidenziato l'importanza della raccolta e del monitoraggio di dati statistici attendibili, nonché del sostegno alla ricerca e allo scambio di buone prassi a tutti i livelli, “*onde promuovere una miglior comprensione delle sfide demografiche*”, anticipandone l'impatto sul mercato del lavoro.

Il presente contributo parte da una principale domanda di ricerca *Quali politiche hanno la capacità di incidere direttamente e indirettamente sui fenomeni demografici ed in che modo si riflettono sulle dinamiche finanziarie?*

Più puntualmente vuole cercare di comprendere in che modo le politiche finalizzate a governare i fenomeni demografici e del lavoro si avvalgono di strumenti di programmazione e finanziari. Per provare a dare una risposta al quesito, dopo aver analizzato i fenomeni demografici di maggior interesse per le Regioni del Nord Ita-

² A. RICCI (a cura di), *Mercato del Lavoro, Capitale Umano ed Imprese: Una Prospettiva di politica del Lavoro, I Libri del fondo Sociale Europeo*, ISFOL, Roma, 2013, <http://hdl.handle.net/2318/1508440>. Si veda inoltre M. BIAGIOLI-E. REYNERI-G. SERAVALLI, *Flessibilità del mercato del lavoro e coesione sociale*, in *Stato e mercato*, 24(2), 2004, pp. 277-314.

³ Parlamento europeo 2019-2024, Documento di seduta A9-0061/2021 del 25 marzo 2021, *Relazione sul tema “Investire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione” (2020/2039(INI))*, Commissione per lo sviluppo regionale, Relatore: Daniel Buda, IT, p. 6.

lia più popolose, concentriamo la nostra attenzione sulle priorità e sugli obiettivi indicati dall'Unione europea⁴ in tema di demografia al fine di valutare se l'allocazione delle risorse del Fondo sociale europeo Plus 2021-2027 prevista dalle Regioni sia o meno coerente rispetto alle indicazioni comunitarie. In tal modo volgiamo la nostra analisi esplorativa a comprendere le motivazioni delle diverse scelte regionali relative a politiche occupazionali e di sviluppo delle competenze e formazione.

La scelta di limitare la nostra ricerca a un numero ridotto di Regioni è dettata principalmente da motivazioni di carattere economico, considerando che al nord si concentrano le principali iniziative imprenditoriali in grado di contribuire ad offrire una risposta alle esigenze occupazionali e lavorative. Perciò si è ritenuto opportuno concentrare lo studio sulle Regioni più popolose del Nord Italia, avendo esse numerose caratteristiche in comune, tra cui in particolare il PIL tendenzialmente più elevato⁵. In questo modo, pur restringendo il campo di analisi, è possibile conoscere e approfondire scelte che non solo influiscono su un campione rilevante di popolazione, ma anche riguardano i territori economicamente più produttivi.

1. Analisi delle caratteristiche e dell'impatto dei fenomeni demografici sulle Regioni del Nord Italia più popolose

1.1. La popolazione italiana e le Regioni più popolose del Nord

È opportuno iniziare con alcune considerazioni demografiche sul nostro Paese.

I dati utilizzati nel presente studio relativi alla popolazione⁶ sono stati ricavati dai censimenti, che in Italia si svolgono con cadenza decennale, offrendo informazioni indispensabili alle istituzioni per la programmazione territoriale e il governo. Il primo censimento della popolazione risale alla nascita del Regno d'Italia. Nel 1861 i residenti nel nostro Paese erano 22.182.377 e considerando anche le zone non ancora annesse il numero è estendibile a circa 26 milioni. Indubbiamente si trattava di un numero notevolmente inferiore rispetto all'attuale, come inferiore era pure l'età media, 27 anni, con una percentuale di ultrasessantenni ridottissima. Nella fattispecie, era una popolazione ben più giovane dell'attuale, con il

⁴ I mutamenti sociali derivanti dai fenomeni demografici sono comuni a tutti gli Stati membri dell'Unione europea e la consapevolezza della rilevanza politica del tema è diffusa già da decenni. Interessante a riguardo l'analisi presente in S. BALDI-R. CAGIANO DE AZEVEDO, *La popolazione italiana. Storia demografica dal dopoguerra a oggi*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2000, p. 129, in cui si legge: "La demografia, in Europa come in Italia, è protagonista, nelle cause come negli effetti, di questi cambiamenti: la novità è che, forse, oggi si è più consapevoli che ad essa bisogna dedicare maggiore attenzione allargando lo sguardo al medio e lungo termine".

⁵ Dove non diversamente indicato i dati relativi al numero di abitanti residenti fa riferimento al 1° gennaio 2022, mentre il Prodotto interno lordo (PIL) all'anno 2021.

⁶ I dati raccolti e analizzati nel presente paragrafo, dove non diversamente indicato, provengono dalle banche dati *Istat* (<https://demo.istat.it/>; <http://dati.istat.it/#>).

24% costituito da minori di 10 anni e un tasso di natalità molto elevato. I successivi censimenti⁷, svolti con cadenza decennale, indicano una tendenziale crescita della popolazione residente negli ultimi anni, grazie soprattutto al fenomeno migratorio. Dal 2018 l'Istat ha attivato il c.d. "censimento permanente della popolazione", che combina annualmente rilevazioni campionarie e dati provenienti da fonte amministrativa. Dal 2021 la popolazione è determinata con cadenza quinquennale, sulla base dei risultati del censimento permanente della popolazione.

La popolazione italiana nei vari censimenti tendenzialmente è sempre risultata in aumento, fino agli anni Ottanta del secolo scorso grazie al tasso di natalità e in seguito grazie ai fenomeni migratori. Il censimento del 2021 ha per la prima volta registrato una riduzione della popolazione, che al 1° gennaio 2022 risultava essere di 59 030 133 persone.

Per il Nord Italia le Regioni più popolate, oggetto del nostro studio nei paragrafi seguenti, risultano essere la Lombardia (9 943 004 abitanti), il Veneto (4 847 745 abitanti), l'Emilia-Romagna (4 425 366 abitanti) e il Piemonte (4 256 350 abitanti).

La popolazione totale residente nelle Regioni del Nord, l'area più popolosa del nostro Paese, al 1° gennaio 2022 era costituita da un totale di 27.373.273 persone. Rispetto al dato Istat del decennio precedente è dunque lievemente aumentata⁸: al 1° gennaio 2012 i residenti erano infatti 27.194.765.

Anche in Centro Italia nello stesso periodo la popolazione è lievemente aumentata: al 1° gennaio 2022 i residenti totali erano infatti 11.724.035, mentre al 1° gennaio 2012 risultavano essere 11.591.705. Invece nel Mezzogiorno d'Italia, che comprende Sud Italia e Isole, la popolazione totale residente al 1° gennaio 2022 era costituita da 19.932.825 persone: si tratta di territori che hanno visto ridursi notevolmente i residenti negli ultimi dieci anni, considerando che al 1° gennaio 2012 la popolazione era di ben 20.607.737 persone.

1.2. Le principali caratteristiche demografiche ed economiche delle Regioni più popolate del Nord Italia

L'analisi procede prendendo in considerazione, anzitutto, due dati⁹ essenziali ai fini della presente ricerca ovvero il numero di abitanti residenti in ciascun territorio e la loro età media, in modo da rappresentare fin da subito un quadro della

⁷ Per una descrizione più dettagliata dell'evoluzione della popolazione italiana nei vari decenni del Novecento, si veda S. BALDI-R. CAGIANO DE AZEVEDO, *op. ult. cit.*

⁸ Ai fini della presente ricerca si ritiene più che sufficiente proporre i dati relativi alla popolazione residente in ciascuna Regione italiana alla data del 1° gennaio 2022, confrontati con gli stessi dati risalenti a dieci anni prima. Per un approfondimento più analitico delle variazioni di popolazione per ciascuna Regione nel periodo che va dagli anni Sessanta agli anni Novanta si veda A. GOLINI-A. MUSSINO-M. SAVIOLI, *Il malessere demografico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2000, p. 109 ss.

⁹ I dati raccolti e analizzati nel presente paragrafo, dove non diversamente indicato, provengono dalle banche dati Istat, <https://demo.istat.it/>; <http://dati.istat.it/#>.

situazione demografica delle Regioni. I dati relativi alla popolazione e all'età media fanno riferimento ai residenti al 1° gennaio 2022.

Sono presi in considerazione inoltre i dati macroeconomici relativi all'economia delle Regioni oggetto di studio: il prodotto interno lordo, il reddito disponibile pro capite¹⁰ e il tasso di occupazione della popolazione, tutti relativi all'anno 2021. Il tasso di occupazione è calcolato sulla popolazione dai 15 ai 64 anni, senza distinzioni per titolo di studio.

I dati relativi alle Regioni più popolate del Nord Italia sono i seguenti:

LOMBARDIA				
Popolazione	Età Media	PIL	Reddito disponibile pro capite	Tasso di occupazione della popolazione
9.943.004	45,9	405.266.8	23.748,6	66,5

VENETO				
Popolazione	Età Media	PIL	Reddito disponibile pro capite	Tasso di occupazione della popolazione
4.847.745	46,4	164.392.2	20.870,7	65,7

EMILIA-ROMAGNA				
Popolazione	Età Media	PIL	Reddito disponibile pro capite	Tasso di occupazione della popolazione
4.425.366	46,7	163.652,1	23.335,6	68,5

PIEMONTE				
Popolazione	Età Media	PIL	Reddito disponibile pro capite	Tasso di occupazione della popolazione
4 256 350	47,6	136 280.8	21.850,9	65,0

Il Nord Italia è un territorio storicamente caratterizzato dall'elevata produttività, come dimostrano i dati relativi al PIL del 2021, che si conferma più elevato rispetto a quello delle Regioni del Mezzogiorno. Anche il reddito disponibile nel Nord è più alto rispetto ai territori del Sud e alle Isole: esso è notevolmente cresciuto nel corso del 2021 sull'intero territorio nazionale grazie al miglioramento del mercato del lavoro e, in parte, anche grazie alle prestazioni sociali¹¹. Parimen-

¹⁰ *Centro Studi delle Camere di Commercio Guglielmo Tagliacarne – Unioncamere*. Si tratta del PIL pro capite al netto degli ammortamenti e delle imposte, più i trasferimenti dallo Stato alle imprese o ai singoli cittadini.

¹¹ *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 22, novembre 2022, Banca d'Italia, Roma, p. 24.

ti ha interessato l'intero Paese l'aumento della spesa per i consumi, nonostante il livello della povertà assoluta si sia mantenuto elevato. Quest'ultima, infatti, pur essendo diminuita al Nord, è purtroppo cresciuta nel Mezzogiorno.

I dati del 2021 descritti in parte evidenziano una somiglianza delle economie delle Regioni del Nord con quelle del Centro Italia, soprattutto per quanto riguarda il PIL, il reddito disponibile pro capite e il tasso di occupazione della popolazione. Riguardo a quest'ultimo indicatore è stato osservato¹² che a livello nazionale il tasso di partecipazione al mercato del lavoro dal 2021 al secondo trimestre del 2022 è gradualmente salito al 65,6%.

Il profondo divario tra Centro-Nord e Mezzogiorno è confermato anche dai dati relativi all'occupazione. Il Mezzogiorno, infatti, presenta molti punti percentuali in meno relativamente al tasso di occupazione. In ogni caso il tasso ha registrato un rialzo in tutte le macro-aree del Paese, grazie alle fasce di popolazione che maggiormente erano state penalizzate dalla crisi sanitaria, le donne e i giovani. Le prime, infatti, nel corso del 2020 hanno subito la minor domanda di lavoro nei servizi e le maggiori esigenze di cura dei familiari e ciò ha fatto sì che il divario di genere nell'occupazione crescesse di oltre un punto percentuale. Pur essendo oggi tornato a scendere, tale divario rimane ancora molto netto nel nostro Paese e si mantiene eterogeneo geograficamente, perciò, rispetto alle Regioni del Centro-Nord, nel Mezzogiorno l'occupazione femminile è notevolmente inferiore.

Per meglio comprendere la situazione economica del Mezzogiorno è significativo ricordare¹³ che nel corso del 2021 nelle Regioni del Sud e delle Isole i nuclei familiari beneficiari di Reddito di cittadinanza e di Pensione di cittadinanza erano prossimi al 10%, mentre nel resto del Paese la percentuale era inferiore al 3%. In queste Regioni, inoltre, l'incidenza della povertà assoluta¹⁴ è maggiore rispetto al Centro-Nord. Nel 2021, infatti, al Nord la povertà assoluta è scesa al 6,7% rispetto al 7,6% del 2020, al Centro si è mantenuta sostanzialmente stabile (5,6% rispetto al 5,4% dell'anno precedente) mentre nel Mezzogiorno è cresciuta raggiungendo il 10% dal 9,4% del 2020. Tali dati indicano che ben il 42,2% di nuclei familiari poveri risiede nel Mezzogiorno.

1.3. I principali fenomeni demografici relativi alle Regioni più popolate del Nord Italia

I dati demografici ed economici esposti finora ci offrono un'immagine statica della popolazione nel 2021, anno d'inizio del periodo di riferimento del Fondo sociale europeo + 2021-2027.

Si analizzeranno ora i dati relativi ai fenomeni demografici maggiormente ri-

¹² Si veda *Economie regionali*, cit., p. 37.

¹³ Sul punto *Economie regionali*, cit., p. 24 ss.

¹⁴ *Economie regionali*, cit., p. 27.

levanti, in particolare la crisi della natalità, i flussi migratori e l'invecchiamento della popolazione¹⁵.

Relativamente al primo fenomeno individuato, la crisi della natalità, si proporranno i dati relativi ai tassi di natalità e di mortalità per mille abitanti, dai quali è possibile ricavare la crescita c.d. "naturale" della popolazione di ciascuna Regione. Per offrire una descrizione dei flussi migratori si utilizzerà il saldo migratorio totale per mille abitanti, che comprende il saldo migratorio sia interno sia con l'estero. Infine, riguardo all'invecchiamento della popolazione, di cui è già stato presentato il dato relativo all'età media, ci si limiterà alla speranza di vita media alla nascita.

Tutti i dati raccolti e analizzati in questo paragrafo fanno riferimento all'anno 2021. I dati raccolti relativi alle Regioni oggetto del nostro studio sono i seguenti:

LOMBARDIA				
Tasso natalità (1000 abitanti)	Tasso mortalità (1000 abitanti)	Crescita naturale (1000 abitanti)	Saldo migratorio (1000 abitanti)	Speranza di vita alla nascita
6,9	10,8	- 3,9	2	83,1

VENETO				
Tasso natalità (1000 abitanti)	Tasso mortalità (1000 abitanti)	Crescita naturale (1000 abitanti)	Saldo migratorio (1000 abitanti)	Speranza di vita alla nascita
6,8	11	- 4,3	1,6	83,3

EMILIA-ROMAGNA				
Tasso natalità (1000 abitanti)	Tasso mortalità (1000 abitanti)	Crescita naturale (1000 abitanti)	Saldo migratorio (1000 abitanti)	Speranza di vita alla nascita
6,7	12,5	- 5,7	4,2	83

PIEMONTE				
Tasso natalità (1000 abitanti)	Tasso mortalità (1000 abitanti)	Crescita naturale (1000 abitanti)	Saldo migratorio (1000 abitanti)	Speranza di vita alla nascita
6,3	13,2	- 7	1,8	82,5

¹⁵ I dati raccolti e analizzati nel presente paragrafo, dove non diversamente indicato, provengono dalle banche dati *Istat*, <https://demo.istat.it/>; <http://dati.istat.it/#>.

Osservando i dati proposti per le Regioni del Nord, la situazione demografica di tali territori risulta chiara. Il tasso di crescita naturale è ovunque negativo, in quanto il tasso di mortalità supera in tutte le Regioni considerate quello di natalità. L'invecchiamento e la riduzione della popolazione sono frenati dal saldo migratorio, che in questi territori, pur essendo positivo, nel 2021 non è risultato abbastanza elevato da garantire un tasso di crescita complessivo della popolazione positivo.

Anche le Regioni del Centro Italia presentano una crescita naturale nettamente negativa e un saldo migratorio lievemente positivo per l'anno 2021. È importante ricordare che l'andamento dei flussi migratori influenza notevolmente sia l'età media sia il tasso di occupazione della popolazione, infatti una quota significativa riguarda in genere persone giovani e attive nel mercato del lavoro. Nel complesso, la migrazione interna dalle Regioni del Mezzogiorno verso quelle del Centro-Nord ha avuto un andamento debole nel corso dell'anno preso in esame, mentre il saldo migratorio con l'estero, pur essendo aumentato rispetto al 2020, è rimasto su livelli inferiori a quelli precedenti alla pandemia¹⁶. La mobilità interna e l'afflusso dall'estero sono notevolmente cresciuti nel corso del 2022.

Infine, è di particolare interesse ai fini del nostro studio il dato relativo al saldo migratorio che, nei territori del Mezzogiorno, risulta essere negativo. Si tratta di un fenomeno peraltro recentemente preso in considerazione anche dal Parlamento europeo¹⁷, che ha richiamato l'attenzione su alcuni dei fattori che determinano il cambiamento demografico, costringendo gli abitanti di alcuni territori dell'Unione europea a lasciarli e scoraggiando altri dal trasferirvisi. In particolare, nella citata Proposta di risoluzione vengono individuate come possibili cause la carenza di infrastrutture, l'elevato livello di disoccupazione giovanile, le minori opportunità lavorative, specialmente per le professioni che necessitano di studi superiori e per le donne, l'assenza di servizi pubblici e privati, la difficoltà di accesso ai servizi sanitari, le minori opportunità di istruzione, servizi pubblici e sociali, la mancanza di strutture culturali e attività ricreative. Inoltre, viene sottolineato l'impatto dei cambiamenti climatici e dei relativi rischi naturali sullo spopolamento, come nel caso delle ondate di calore che causano la desertificazione di alcune zone meridionali.

Proseguiremo ora la nostra ricerca approfondendo le priorità e gli obiettivi che l'Unione europea indica alle Regioni per contrastare l'evoluzione demografica descritta utilizzando gli strumenti della politica di coesione¹⁸.

¹⁶ Per una analisi approfondita del fenomeno migratorio in Italia: *Economie regionali*, cit., p. 37.

¹⁷ Parlamento europeo 2019-2024, Documento di seduta A9-0061/2021 del 25 marzo 2021, *Relazione*, cit., p. 10.

¹⁸ Per un'analisi precisa e al tempo stesso sintetica della politica di coesione dell'Unione europea e dei suoi obiettivi si veda M. KOŁODZIEJSKI, *Coesione economica, sociale e territoriale*, in *Note sintetiche sull'Unione europea – 2023, 2022*, reperibile in www.europarl.europa.eu.

2. L'Unione europea di fronte ai fenomeni demografici: politica di coesione e Fondo sociale europeo

2.1. La Risoluzione del Parlamento europeo sul tema *“Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione”*

Il 20 maggio 2021 il Parlamento europeo ha approvato un'importante risoluzione¹⁹, dedicata ai problemi demografici delle Regioni dell'Unione. Si tratta di un atto di notevole rilevanza, che tenta di fornire sia agli Stati membri sia alle autorità regionali delle raccomandazioni strategiche per fronteggiare i vari fenomeni demografici utilizzando gli strumenti della politica di coesione.

Ai fini della nostra ricerca, la citata Risoluzione costituisce il perfetto punto di partenza per l'approfondimento delle questioni demografiche dal punto di vista dell'Unione europea. Essa, infatti, basandosi su numerosi studi, documenti ufficiali e atti istituzionali in materia, offre una precisa analisi dell'evoluzione della popolazione nei territori e indica con chiarezza a Stati ed enti locali come contrastare le criticità rilevate. Costituisce, pertanto, un'ottima fonte non solo per conoscere più approfonditamente le questioni demografiche alla base del nostro studio, ma anche per poter verificare se le scelte politiche operate dalle Regioni italiane nell'utilizzo degli strumenti della politica di coesione comunitaria siano o meno in linea con quanto indicato dall'Unione europea.

Il Parlamento europeo prende anzitutto in considerazione la distribuzione della popolazione sui territori, riconoscendo la sussistenza di profonde differenze nelle dinamiche tra Stati membri e rispettive Regioni. In particolare, riscontra il profondo divario esistente tra le Regioni c.d. metropolitane o quelle che ospitano le capitali e le zone più periferiche, dove i servizi in materia di energia, trasporti e connettività digitale sono di qualità inferiore²⁰. Riconosce però che la politica di coesione dell'Unione europea, la principale fonte di investimenti pubblici dell'UE, *può rivestire un ruolo importante nell'affrontare tali sfide demografiche, anche al fine di preservare l'equilibrio demografico naturale dell'Unione a lungo termine*²¹.

¹⁹ Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 sul tema *Invertire l'evoluzione demografica nelle regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione (2020/2039(INI))*.

²⁰ Per una descrizione delle zone rurali dell'UE si veda la Comunicazione della Commissione europea del 30 giugno 2021, intitolata *Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040*. Se si considerano tutti i comuni con un numero basso di abitanti o una densità demografica scarsa, le zone rurali ospitano 137 milioni di persone, quasi il 30% della popolazione dell'UE.

²¹ Risoluzione del Parlamento europeo, cit., nella quale si evidenzia che la politica di coesione rappresenta l'8,5% degli investimenti di capitale pubblico dell'UE.

Nella risoluzione in esame si riconosce, inoltre, l'influenza dei cambiamenti climatici nell'evoluzione demografica, affermando che un approccio coordinato in materia potrebbe contribuire ad invertire le tendenze demografiche negative. Allo stesso modo influiscono la fornitura di servizi sociali, la connettività fisica e relativa alle TIC²², l'istruzione e le opportunità lavorative: si tratta di elementi strettamente correlati alla capacità di un territorio di trattenere e attrarre la popolazione. Al contrario le aree rurali, periferiche, insulari e montane, che generalmente hanno minor disponibilità di tali servizi, sono soggette a tendenze demografiche quali bassa densità, esodo rurale e spopolamento. Da tali tendenze conseguono poi ripercussioni negative su invecchiamento e ricambio generazionale, con evidenti ricadute sul piano economico e sociale, i pensi in particolare alla sostenibilità fiscale, alla sicurezza sociale e alla domanda di servizi sanitari.

Le considerazioni del Parlamento europeo trovano conferma nei dati relativi al nostro paese. Le Regioni più popolate del Mezzogiorno, ad esempio, nel 2021 presentavano tutte un saldo migratorio negativo: per mille abitanti il saldo era pari a - 2,8 per la Campania, - 0,2 per la Puglia e - 2,1 per la Sicilia. Al contrario le Regioni più popolate del Centro-Nord presentavano tutte un saldo positivo, guidate da Emilia-Romagna (4,2) e Lombardia (2).

Per quanto riguarda, invece, il tasso di crescita della popolazione dell'Unione europea, la Risoluzione sottolinea che esso, dopo decenni di crescita, è attualmente in calo e le previsioni di lungo periodo indicano che popolazione potrebbe ridursi significativamente in futuro²³. In particolare, secondo gli studi e i dati presi in considerazione dal Parlamento europeo, il declino demografico risulterà più drastico nell'Europa orientale e meridionale, poiché in tali zone oltre ai bassi tassi di fertilità deve essere presa in considerazione la forte migrazione verso altri territori dell'Unione. Inoltre, in tutte le Regioni UE le tendenze demografiche a lungo termine indicano che la società sta invecchiando e i tassi di natalità tendono a ridursi.

Per questi motivi il Parlamento europeo invita ad integrare gli aspetti demografici nelle diverse politiche, anche incorporandoli nelle priorità a lungo termine, e sottolinea l'importanza di *raccogliere e monitorare dati statistici attendibili e sostenere la ricerca e lo scambio di buone prassi a tutti i livelli, onde promuovere una migliore comprensione delle sfide demografiche, anticiparne l'impatto sul mercato del lavoro e sviluppare soluzioni innovative ed efficaci per garantire ambienti adatti alle persone anziane*. Riguardo a questi ultimi la Risoluzione in esame ricorda anche che la pandemia di covid-19 ha reso evidente la fragilità dei nostri sistemi sanitari a fronte dell'invecchiamento della popolazione: è pertanto

²² Si tratta delle *tecnologie dell'informazione e della comunicazione*.

²³ Secondo le previsioni citate dal Parlamento europeo, nel 2070 la popolazione europea sarà solamente il 4% di quella mondiale. Dopo il primo calo demografico naturale registrato nell'Unione europea nel 2015, quando il numero dei decessi ha superato quello delle nascite, nel 2019 l'Europa rappresentava solo il 6,9% della popolazione mondiale.

fondamentale tutelare e promuovere la dignità delle persone anziane e i loro diritti fondamentali.

2.2. *Segue*: Sfide legate ai cambiamenti demografici nell'Unione europea

Alla luce delle considerazioni sopra svolte, la Risoluzione del Parlamento europeo oggetto del nostro studio offre un'interessante sintesi delle sfide legate ai cambiamenti demografici: esso ritiene, infatti, che l'inversione delle tendenze demografiche negative debba costituire una priorità per l'intera Unione europea, accanto al c.d. *duplice obiettivo* di accelerare transizione climatica e quella digitale.

Una prima sfida che emerge chiaramente è legata ai fenomeni migratori e riguarda il loro governo e il controllo dei possibili effetti di essi²⁴. Il Parlamento europeo, infatti, dopo aver rilevato i fattori maggiormente incidenti sulla demografia²⁵, riconosce che le attuali dinamiche occupazionali determinano flussi demografici tra le Regioni, causando disparità socio-territoriali e sfide di cui si dovrà occupare la politica di coesione post-2020. In particolare, andrà tenuto in considerazione che la migrazione interna all'Unione europea ha come regioni di destinazione quelle settentrionali e nord-occidentali e riguarda principalmente lavoratori giovani, istruiti e qualificati.

Una seconda sfida riguarda l'invecchiamento della popolazione europea e il calo dei tassi di natalità. Tale mutamento della popolazione provoca effetti negativi sulla crescita della forza lavoro: essa, infatti, risulta essere notevolmente inferiore rispetto al decennio precedente. Di conseguenza la Risoluzione afferma la necessità di politiche per l'invecchiamento attivo in grado di limitarne gli effetti negativi, specialmente nelle aree rurali e isolate, in modo da garantire a tutti i cittadini standard di qualità della vita adeguati. Osserva inoltre l'incidenza dell'invecchiamento della popolazione *sulla pianificazione degli alloggi e dei trasporti, sulle esigenze in termini di infrastrutture e servizi, nonché sulla sostenibilità a livello fiscale e della sicurezza sociale*. Sottolineando il rischio del declino della forza lavoro in atto nelle Regioni orientali, meridionali e centrali dell'Unione europea, ovvero le Regioni di partenza della migrazione interna.

Una terza sfida individuata dal Parlamento europeo consiste nella necessità di rafforzare i servizi pubblici nelle zone rurali. Si tratta di una riflessione originata dall'esperienza della pandemia, che ha fatto emergere le enormi disparità relative all'accesso ai servizi sanitari e alla loro qualità. Dovranno essere affrontate diverse disuguaglianze, in particolare quella legata all'aspettativa di vita dovuta a luo-

²⁴ La Risoluzione in esame riconosce la grande rilevanza della migrazione di cittadini provenienti da paesi extra-europei sulla demografia dell'Unione europea: essa, infatti, ha consentito di evitare il calo demografico.

²⁵ I fattori maggiormente incidenti sulla demografia secondo il Parlamento europeo sono: il PIL pro capite, il livello di reddito, il tasso di occupazione, il tasso di fertilità, i fattori socio-economici, il divario tra zone rurali e zone urbane e l'invecchiamento della popolazione.

go di residenza, status sociale e livello di istruzione, ma anche il divario digitale – parimenti evidenziato dalla pandemia – che colpisce specialmente gli anziani e gli abitanti delle citate Regioni più svantaggiate.

Infine, la già citata sfida del contrasto allo spopolamento, considerato che nei prossimi decenni il calo demografico dovrebbe colpire sia le Regioni rurali sia quelle urbane. Quest’ultima non fa che ribadire quanto sia indispensabile lo studio e il monitoraggio dell’impatto dei mutamenti demografici sui territori: si invitano pertanto gli Stati membri a investire nella modernizzazione della capacità di raccolta e analisi dei dati ad essi relativi.

2.3. *Segue: Raccomandazioni strategiche*

La Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 rivolge alla Commissione europea, agli Stati membri e alle autorità regionali diverse indicazioni finalizzate a contrastare i fenomeni demografici utilizzando gli strumenti della politica di coesione. Ai fini del nostro lavoro di ricerca tali *raccomandazioni strategiche*, nonché le considerazioni e le sfide individuate dalla Risoluzione, avranno un ruolo fondamentale e sulla base di esse, infatti, potremo valutare la coerenza delle scelte operate dalle Regioni italiane rispetto alle indicazioni dell’Unione europea. Tra le numerose raccomandazioni elencate, proponiamo di seguito un breve resoconto di quelle più rilevanti ai fini del nostro lavoro.

Il Parlamento europeo esorta, anzitutto, Stati membri e autorità regionali ad affrontare le sfide demografiche attraverso gli strumenti della politica di coesione. Ciò è possibile ricondurlo a un orientamento verso un welfare paneuropeo. Si tratta di una raccomandazione cruciale, che riconosce la notevole importanza della politica di coesione comunitaria per fronteggiare le questioni legate alla demografia (e conseguentemente alle questioni di giustizia sociale)²⁶. È il cuore della Risoluzione stessa, finalizzata appunto a *Invertire l’evoluzione demografica nelle regioni dell’Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione*, e della nostra ricerca. In particolare, vengono incoraggiati gli incentivi per trattene- re la popolazione e attrarre i giovani nelle zone rurali e semi-urbane.

Gli Stati membri vengono poi invitati a mobilitare nello specifico le risorse del Fondo sociale europeo (FSE) – che per le Regioni di Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte sarà oggetto del nostro studio – e quelle del *Just Transition Fund (JTF)*²⁷ combinandole con gli investimenti nazionali e locali al fine di perseguire le seguenti finalità:

²⁶ G. BRONZINI, *Il Pilastro sociale europeo e il futuro del modello sociale dell’Unione Europea*, in *Cittadinanza Europea (La)*, (2023/2), 2024.

²⁷ Si tratta di un nuovo strumento finanziario nel quadro della politica di coesione: esso *mira a fornire sostegno ai territori che devono far fronte a gravi sfide socio-economiche derivanti dalla transizione verso la neutralità climatica*. Per un maggior approfondimento si rimanda a www.agenziacoesione.gov.it.

- *combattere l'esclusione sociale, la povertà energetica e la deprivazione materiale;*
- *contrastare efficacemente il divario digitale e l'esclusione digitale, in particolare nelle zone rurali e tra i giovani, gli anziani e le persone con disabilità, e garantire l'accesso agli strumenti e ai programmi digitali nonché a infrastrutture di comunicazione a prezzi accessibili.*

Relativamente al secondo punto è specificata la necessità di offrire economicamente competenze digitali anche alle persone anziane in modo adeguato alle loro esigenze e ricordando che le potenzialità offerte dalla digitalizzazione, dalla robotizzazione e dall'intelligenza artificiale vanno promosse assicurando nel contempo norme etiche rigorose. Solo così potrà essere garantita l'inclusione delle persone anziane, al fine di migliorare la loro autonomia, le condizioni di vita e la salute.

Si raccomanda, inoltre, agli Stati membri di condurre il processo di programmazione e attuazione della politica di coesione 2021-2027 dando priorità alle esigenze demografico-migratorie delle Regioni. A riguardo sottolinea l'importanza delle valutazioni d'impatto territoriale e demografico delle strategie elaborate, che dovranno essere condotte parallelamente a valutazioni di tipo economico, ambientale e sociale.

Le autorità locali, regionali e nazionali sono poi invitate a contrastare lo spopolamento delle Regioni maggiormente esposte a tale rischio in diversi modi:

- investendo sui mezzi finalizzati a incoraggiare le giovani famiglie a stabilirsi in queste Regioni;
- investendo sull'accessibilità universale a servizi e infrastrutture di qualità, con la partecipazione delle PMI e delle imprese di gestione dei servizi;
- creando posti di lavoro, in particolare per i giovani²⁸;
- intervenendo sulla riqualificazione professionale dei lavoratori;
- investendo sulla creazione di condizioni favorevoli all'imprenditoria e sul sostegno alle PMI;
- investendo in tutti i livelli di istruzione, compresa l'istruzione della prima infanzia;
- investendo in servizi di mobilità convenienti, accessibili ed equi;
- investendo nelle strutture per l'infanzia al fine di promuovere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e all'apprendimento permanente;
- permettendo ai giovani di restare in tali Regioni, contrastando l'abbandono scolastico precoce, offrendo loro opzioni interessanti di istruzione, formazione, sviluppo delle competenze e riqualificazione.

²⁸ A riguardo, in particolare, nella Risoluzione si legge che il Parlamento europeo *invita le autorità locali e regionali a investire nell'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile, in particolare con l'obiettivo di attrarre lavoratori giovani e formati, di trattenere quelli che sono già occupati, di incoraggiare l'imprenditorialità.*

Viene dato particolare rilievo, inoltre, alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, insistendo sulla necessità di concentrare gli investimenti su queste e sul capitale umano. In questo modo sarà possibile attrarre lavoratori altamente qualificati ed evitare il divario digitale, finanziando le infrastrutture TIC, il loro sviluppo e la loro diffusione presso PMI e scuole nelle Regioni rurali, insulari, montuose e isolate.

Infine, un'importante raccomandazione riguarda la riforma dei sistemi di istruzione e formazione degli Stati membri. Il Parlamento europeo chiede siano riformati in modo da garantire percorsi educativi dotati di sbocchi occupazionali compatibili con il lavoro a distanza e da scongiurare il fenomeno dei c.d. cervelli in fuga²⁹. Riguardo a quest'ultimo obiettivo nella Risoluzione oggetto della nostra analisi viene sottolineata la necessità di sviluppare strutture economico-sociali e soluzioni su misura non solo per contrastare il fenomeno, ma anche per invertirlo. Si ritiene, infatti, che istruzione e formazione professionale consentano di migliorare le competenze dei lavoratori rendendoli più resilienti alle rapide dinamiche del mercato del lavoro, contribuendo in tal modo a scongiurare la fuga di cervelli. Inoltre, il Parlamento europeo esorta gli enti locali a facilitare l'accesso all'istruzione duale, in modo da agevolare il passaggio dal mondo dell'istruzione a quello del lavoro.

2.4. Il Parere della Commissione per l'occupazione e gli affari sociali sull'inversione dell'evoluzione demografica nelle Regioni dell'Unione europea utilizzando gli strumenti della politica di coesione

Prima di proseguire il nostro studio analizzando le priorità e gli obiettivi del *Fondo sociale europeo* per il periodo 2021-2027, è opportuno un breve cenno al parere fornito dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali e destinato alla Commissione per lo sviluppo regionale. Si tratta di un atto, datato 3.12.2020, che ha contribuito all'elaborazione della Risoluzione da noi già approfondita: nonostante molti suggerimenti siano stati inclusi all'interno di quest'ultima, vi sono diverse indicazioni di notevole utilità ai fini della nostra ricerca che non abbiamo avuto modo di prendere in considerazione.

In primis nel Parere si richiamano alcuni dati demografici significativi: particolarmente significativo è il dato relativo alla popolazione attiva, in calo già dal 2010, che secondo le proiezioni³⁰ potrebbe diminuire ben del 18% nei prossimi cinquant'anni.

²⁹ A riguardo si veda il Parere del Comitato europeo delle Regioni – *La fuga dei cervelli nell'Unione europea: affrontare la sfida a tutti i livelli* (2020/C-141/08) del 12 febbraio 2020. In tale documento il Comitato europeo delle Regioni sostiene *che gli attori locali e regionali siano fondamentali per affrontare il problema della fuga di cervelli; l'attrazione e il mantenimento di una forza lavoro altamente qualificata possono essere garantiti utilizzando correttamente gli strumenti di sviluppo territoriale integrato della politica di coesione.*

³⁰ Commissione Europea, *Relazione sull'impatto dei cambiamenti demografici*, giugno 2020, p. 15.

Si ricorda, inoltre, che secondo la medesima fonte³¹ nel 2070 l'aspettativa di vita nell'Unione europea raggiungerà gli 86,1 anni per gli uomini e 90,3 anni per le donne, con l'evidente conseguenza che tale invecchiamento della popolazione comporterà un consistente aumento del numero delle persone non autosufficienti e di quelle con disabilità.

Infine, un dato preoccupante che viene citato è quello relativo alla povertà in età avanzata. Nel 2018 il 15,5% delle persone di età pari o superiore a 65 anni nell'UE-27 era a rischio di povertà³² ed è probabile che in futuro possa crescere, viste le tendenze demografiche. Un rischio che grava in modo particolare sulle donne: in età avanzata, infatti, queste ultime rischiano maggiormente di essere colpite dall'esclusione sociale e dalla povertà.

La Commissione per l'occupazione e gli affari sociali ritiene che per fronteggiare le sfide demografiche sia necessario, anzitutto, coordinare le azioni politiche, in particolare quelle nei settori di occupazione, protezione sociale, salute e sicurezza sul lavoro, istruzione e competenze. Ricorda, inoltre, il ruolo fondamentale che svolgeranno le infrastrutture e i servizi sanitari e assistenziali, nonché il telelavoro e l'istruzione digitale, temi di cui abbiamo già sottolineato la rilevanza in precedenza.

Nel Parere è dedicata particolare attenzione al tema dell'equilibrio tra vita professionale e vita privata: si afferma, infatti, la necessità di garantire sostegno a genitori, bambini e famiglie, utilizzando diversi strumenti. Tra questi le infrastrutture di assistenza all'infanzia, il lavoro flessibile, gli aiuti per le famiglie monoparentali e per i genitori di bambini con disabilità, congrui sostegni finanziari durante i congedi parentali. Tali strumenti di sostegno, secondo la Commissione, possono dare un contributo rilevante nell'inversione delle tendenze demografiche negative.

Le questioni demografiche oggetto del nostro studio, secondo il Parere in esame, devono essere affrontate *in modo socialmente giusto e basandosi sui diritti, in linea con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali*³³. Quest'ultimo, firmato e proclamato solennemente³⁴ dalla Commissione europea, dal Consiglio dell'Unione europea e dal Parlamento europeo il 17 novembre 2017, sancisce venti principi e diritti, che si articolano in tre categorie: *pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione*. La loro attuazione è responsabilità comune delle Istituzioni dell'Unione europea, degli Stati membri e delle parti sociali: gli Stati in particolare, oltre ad avere compe-

³¹ *Ibidem*, p. 4.

³² *Ibidem*, p. 22.

³³ Tra questi sono ricordati in particolare: *il diritto alle pari opportunità, la salute, l'inclusione delle persone con disabilità, l'assistenza a lungo termine e l'accesso ai servizi essenziali, il reddito e le pensioni di anzianità, l'alloggio e l'assistenza ai senzatetto*.

³⁴ Nel corso del *Vertice sociale per l'occupazione e la crescita eque*, svoltosi a Göteborg (Svezia).

tenze primarie o talora esclusive in settori quali il diritto del lavoro, la retribuzione minima, l'istruzione, l'assistenza sanitaria e l'organizzazione dei sistemi di protezione sociale, forniscono la maggior parte dei finanziamenti nei settori interessati dal Pilastro, utilizzando *in primis* le risorse del Fondo sociale europeo.

Relativamente al finanziamento degli interventi per contrastare gli effetti negativi delle tendenze demografiche, la Commissione per l'occupazione e gli affari sociali, nel suo Parere, ricorda che proprio gli strumenti della politica di coesione rappresentano la principale fonte di investimenti pubblici nell'Unione³⁵. Di conseguenza, per fronteggiare gli svantaggi demografici gravi e permanenti in alcuni territori dell'Unione, invita gli Stati membri ad utilizzare, oltre alle risorse del dispositivo per la ripresa e la resilienza, quelle dei fondi di coesione. Più precisamente fa riferimento al *Fondo europeo di sviluppo regionale* (FESR), al *Fondo sociale europeo* (FSE) e al futuro *Fondo sociale europeo Plus* (FSE+): il nostro studio proseguirà analizzando quest'ultimo e, in particolare, si studieranno le scelte politiche delle Regioni italiane nell'utilizzo di tali risorse.

2.5. Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e le sue finalità

Si è citato più volte – in particolare analizzando la Risoluzione del Parlamento europeo del 20 maggio 2021 – il *Fondo sociale europeo Plus* (FSE+). È giunto il momento di approfondire di cosa si tratta, descrivendo in particolare la sua funzione all'interno della politica di coesione dell'Unione europea.

È importante precisare, anzitutto, la composizione del FSE+.

Esso riunisce ben quattro strumenti di finanziamento che precedentemente – nel periodo di programmazione 2014-2020 – erano tra loro separati: il *Fondo sociale europeo* (FSE), il *Fondo di aiuti europei agli indigenti* (FEAD), l'*iniziativa a favore dell'occupazione giovanile* e il *programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale* (EaSI). Attualmente costituisce “il principale strumento dell'Unione europea per investire nelle persone”³⁶: nei prossimi anni, infatti, diventerà uno strumento essenziale per le politiche comunitarie in materia di occupazione, società, istruzione e competenze. Permetterà inoltre agli Stati membri di attuare importanti riforme strutturali in questi settori e contribuirà alla ripresa socioeconomica dell'Unione europea dopo il periodo della pandemia, che ha avuto notevoli effetti negativi a livello sociale: si pensi alle difficoltà dei sistemi scolastici e sanitari, alla minor partecipazione al mondo del lavoro e alla crescita delle disuguaglianze. Nel contrastare tali drammatiche conseguenze della pandemia, il

³⁵ Secondo la Commissione europea (*European Structural and Investment Funds Data – Dati sui Fondi strutturali e d'investimento europei*, ottobre 2018) gli investimenti relativi alla politica di coesione sono pari all'8,5% degli investimenti di capitale pubblico nell'UE, al 41% a livello dell'UE-13 e a oltre il 50% in alcuni altri Stati membri.

³⁶ Si veda <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus>.

FSE+ sosterrà la coesione economica, territoriale e sociale, contribuendo a ridurre le disparità tra Stati membri e Regioni.

Per il periodo 2021-2027 il bilancio complessivo del Fondo³⁷ ammonta a circa 99 miliardi di euro, dei quali circa 98,5 miliardi sono finanziati attraverso la c.d. *componente gestione concorrente*, che viene attuata dagli Stati membri in partenariato con la Commissione europea, che volge il ruolo di supervisore. La componente c.d. *occupazione e innovazione sociale* è invece attuata direttamente dalla Commissione con un bilancio di quasi 762 milioni di euro.

Dopo aver avviato il nostro studio analizzando i fenomeni demografici di maggior rilievo per le Regioni italiane, abbiamo approfondito le indicazioni e gli orientamenti dell'Unione europea relativi alla politica di coesione e alle questioni demografiche di Stati membri e Regioni. Proseguiremo ora concentrandoci sui *Programmi regionali FSE+ 2021-2027* elaborati dalla cinque Regioni italiane oggetto del nostro studio, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte, per approfondire l'incidenza dei fenomeni demografici sulle loro scelte politiche.

Si tratta di documenti particolarmente significativi ai fini della presente ricerca perché individuano le esigenze e le priorità specifiche di ciascun territorio, stabilendo come impiegare le risorse della politica di coesione comunitaria proprio sulla base delle condizioni economico-sociali e occupazionali locali. Tali programmi, elaborati da ciascuna Regione e successivamente approvati dalla Commissione europea, sono articolati secondo quattro "priorità": occupazione (n. 1), istruzione e formazione (n. 2), inclusione sociale (n. 3) e occupazione giovanile (n. 4). Ciascuna priorità è a sua volta suddivisa in obiettivi specifici.

Nello studio e nell'approfondimento di ciascun Programma regionale si analizzeranno le scelte e gli investimenti relativi a ciascuna priorità, dedicando particolare attenzione agli obiettivi che hanno maggior impatto sui fenomeni demografici. Sulla base di tale analisi sarà quindi possibile verificare la coerenza delle scelte politiche effettuate rispetto alle indicazioni dell'Unione europea relative a politica di coesione e demografia.

3. Il Programma regionale per il Fondo sociale europeo Plus 2021-2027 della Regione Lombardia

3.1. Introduzione: il Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Lombardia

Il Programma regionale FSE+ per il ciclo di programmazione 2021-2027 della Regione Lombardia è stato adottato dalla Commissione europea con Decisione di

³⁷ Per un'analisi precisa e al tempo stesso sintetica del FSE+ si veda M. MAKAY, *Fondo sociale europeo plus* in *Note sintetiche sull'Unione europea – 2023, 2022*, reperibile in www.europarl.europa.eu.

esecuzione C(2022)5302 del 17 luglio 2022. La Giunta regionale ha preso atto di tale approvazione con Deliberazione XI/6884 del 5 settembre 2022.

Il totale delle risorse a disposizione ammonta ad euro 1.507.356.985. Con tali risorse³⁸ la Regione Lombardia intende *accompagnare la ripresa e la crescita della competitività del territorio*, che ha subito in modo drastico l'impatto dell'emergenza sanitaria del 2020. Quest'ultima, infatti, ha provocato notevoli danni alla Regione in esame, sia a livello sociosanitario sia – di conseguenza – alla produttività, occupazione e capacità di spesa delle persone. Per favorire la ripresa e la crescita del territorio, il Programma regionale FSE+ 2021-2027 mira fondamentalmente a ridurre le disuguaglianze tra i cittadini, migliorando la loro formazione e le loro capacità, garantendo pari opportunità alle future generazioni e riducendo marginalità e rischio di povertà. Inoltre la Lombardia, coerentemente con il *Green Deal UE*, intende promuovere la transizione verso un modello di sviluppo e crescita sostenibile: sarà perciò essenziale favorire un utilizzo delle risorse ambientali e territoriali – ma anche economiche e sociali – rispettoso delle future generazioni. Il Programma regionale in esame, infine, intende consolidare competitività e attrattività del sistema lombardo, valorizzando ricerca e innovazione per attrarre maggiori investimenti ed esportare prodotti ad alto valore aggiunto.

Ai fini della nostra ricerca è opportuno evidenziare che la Regione Lombardia ritiene indispensabili per il raggiungimento di tali obiettivi la digitalizzazione e le proprie comunità locali. Si tratta di un'attenzione profondamente rispettosa delle indicazioni comunitarie in materia di demografia: come già osservato³⁹, infatti, il Parlamento europeo raccomanda alle autorità locali, regionali e nazionali di contrastare lo spopolamento delle Regioni maggiormente esposte a tale rischio in diversi modi, tra i quali appunto la digitalizzazione.

La ripartizione delle risorse a disposizione prevista dal Programma regionale FSE+ è la seguente:

PRIORITÀ	Risorse (percentuale)	Risorse (euro)
1. Occupazione	27,31	411.700.000
2. Istruzione e Formazione	36,99	557.600.000
3. Inclusione sociale	29,46	444.000.000
4. Occupazione giovanile	3,41	51.400.000

Procediamo ora analizzando i singoli obiettivi delle quattro priorità. Per ciascun obiettivo indicheremo le risorse ad esso destinate dalla Regione Lombardia, evidenziando le ragioni di tali scelte e le loro finalità.

³⁸ Per approfondire le direttrici prioritarie alla base delle scelte operate dalla Regione Lombardia, si veda il *Programma Regionale Lombardia FSE+ 2021-2027*, p. 8 ss.

³⁹ In particolare, Risoluzione del Parlamento europeo, cit.

3.2. La priorità 1 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Lombardia: occupazione

All'Occupazione sono destinati 411.700.000 €, che corrispondono al 27,31% della dotazione finanziaria complessiva del Programma regionale Fondo sociale europeo Plus 2021-2027.

La priorità Occupazione si articola in tre obiettivi specifici.

PRIORITÀ 1 – OCCUPAZIONE	
Obiettivo	Risorse (euro)
Obiettivo 1: migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per tutte le persone in cerca di lavoro	298.200.000
Obiettivo 2: promuovere una partecipazione equilibrata al mercato del lavoro sotto il profilo del genere, parità di condizioni di lavoro e un migliore equilibrio tra vita professionale e vita privata	40.500.000
Obiettivo 3: promuovere l'adattamento dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti, un invecchiamento attivo e sano	73.000.000

All'interno della priorità in esame, l'obiettivo maggiormente finanziato è il primo, che consiste nel migliorare l'accesso all'occupazione e le misure di attivazione per le persone in cerca di lavoro.

Gli interventi previsti sono finalizzati a sostenere la riqualificazione e l'accompagnamento al lavoro delle persone, a incentivare l'occupazione e a sostenere lo sviluppo delle imprese sociali. In Lombardia, infatti, dopo il drastico calo degli occupati verificatosi nel 2020 a seguito della pandemia, il mercato del lavoro è in ripresa⁴⁰ e la Regione intende rilanciare l'occupazione sul territorio con particolare attenzione ai lavoratori più impattati dal *lockdown* economico, alla componente giovanile della popolazione attiva e alle categorie più svantaggiate. Si consideri che, a seguito dell'allentamento delle restrizioni alla mobilità e con il miglioramento delle prospettive occupazionali, già a settembre 2021 si registrava in Lombardia una crescita degli occupati, con conseguente diminuzione degli inattivi e delle persone in cerca di occupazione⁴¹.

Il secondo obiettivo, invece, riguarda la partecipazione equilibrata di donne e uomini al mercato del lavoro e mira a sostenere la diffusione di sistemi di *welfare* aziendale. Il *gap* di genere, infatti, nonostante la maggior partecipazione delle

⁴⁰ *Programma Regionale*, cit., p. 17, dove si sottolinea che la ripresa è *trainata dai contratti a termine, stagionali, in somministrazione e intermittenti e presenta prospettive differenti nei diversi settori*.

⁴¹ In particolare, tra settembre 2020 e settembre 2021 gli occupati in Lombardia sono cresciuti di 273.000 unità, gli inattivi sono diminuiti di 280.000 unità e le persone in cerca di occupazione sono diminuite di 230.000 unità. Il tasso di disoccupazione è quindi sceso di 0,9 punti percentuali, raggiungendo il 9,2%.

donne al mercato del lavoro lombardo, rimane ancora elevato. In questo contesto, oltre alle politiche attive del lavoro, è essenziale potenziare gli interventi di conciliazione tra lavoro e vita familiare: le forme di lavoro flessibile e il *welfare* aziendale sono gli strumenti che il Programma regionale ritiene indispensabili per garantire maggior benessere lavorativo e permettere una miglior gestione dei carichi di cura familiari.

Infine, riguardo all'adattamento di lavoratori e imprese al cambiamento e all'invecchiamento sano e attivo, la Regione Lombardia riconosce che esistono diverse professionalità divenute obsolete e interi comparti economici in crisi. Risulta pertanto necessario sostenere investimenti nella formazione, favorendo l'orientamento dei lavoratori disoccupati verso nuove professioni e nuove competenze, secondo le esigenze del mercato del lavoro e delle rivoluzioni verde e digitale. Anche le professioni artigianali, colpite dal ricambio generazionale, mancano di offerta lavorativa.

3.3. La priorità 2 del Programma regionale FSE+ 2021-2027 della Regione Lombardia: istruzione e formazione

A Istruzione e formazione sono destinati 557.600.000 €, che corrispondono al 36,99% della dotazione finanziaria complessiva del Programma regionale Fondo sociale europeo Plus 2021-2027.

La priorità Istruzione e formazione si articola in un solo obiettivo specifico.

PRIORITÀ 2 – ISTRUZIONE E FORMAZIONE	
Obiettivo	Risorse (euro)
Obiettivo 1: promuovere la parità di accesso e di completamento di un'istruzione e una formazione inclusive e di qualità	557.600.000

L'obiettivo comprende diverse azioni che mirano a sostenere il sistema di istruzione e formazione professionale, i percorsi di istruzione post-secondaria, i percorsi di contrasto alla dispersione scolastica e l'accesso a servizi educativi e formativi di qualità nelle aree urbane.

In Lombardia il dato relativo all'abbandono prematuro dell'istruzione, pur essendo in miglioramento, rimane peggiore rispetto alla media dell'Unione europea. Il Programma regionale riconosce in particolare la necessità di intervenire sul rischio di dispersione scolastica investendo su servizi integrati e personalizzati, nonché rafforzando il sistema delle borse di studio⁴². È inoltre urgente consolidare il sistema regionale di orientamento, accrescere le competenze tecniche e digitali e accompagnare le persone nel passaggio dalla scuola al mondo del lavoro.

⁴² Le borse di studio, nelle intenzioni del Programma regionale in esame, dovrebbero essere sia per i percorsi accademici, per studenti meritevoli e privi di mezzi, sia per percorsi terziari non accademici.