



RAPPORTO DI VALUTAZIONE 2009

(30 aprile 2010)

(Raggruppamento temporaneo IRIS - Gourè)

INDICE

Introduzione	1
1. Sintesi dei contenuti del rapporto	3
2. Analisi del contesto normativo	24
2.1 Il quadro normativo e istituzionale a livello europeo	24
2.2 Il contesto nazionale e regionale	31
3. Analisi dell'avanzamento finanziario	36
3.1 Premessa	36
3.2 Variazioni del Piano Finanziario	37
3.3 L'avanzamento finanziario	37
3.4 Analisi dell'avanzamento finanziario per Organismo Intermedio	39
3.5 Conclusioni	42
4. Analisi dell'avanzamento fisico	43
5. Il sistema informativo e il monitoraggio	51
5.1 Premessa	51
5.2 Integrazione del Database FSE con i sistemi informativi regionali	52
5.3 Raccordo con Monitweb	53
5.4 La struttura del sistema informativo	53
5.5 Il monitoraggio delle azioni di politica attiva nel quadro degli interventi anticrisi	56
5.6 Il monitoraggio dei dati finanziari	56
Asse I – Adattabilità	58
Approfondimento sulle pratiche di gestione: l'esperienza dei progetti integrati di comparto della provincia di Pistoia	75
Asse II – Occupabilità	86
Asse III – Inclusione sociale	99
Asse IV – Capitale umano	110
Asse V – Transnazionalità e interregionalità	134
Asse VI – Assistenza Tecnica	140
Conclusioni e suggerimenti	144
Appendice - Focus: Il ruolo del FSE nel quadro degli interventi anticrisi	151

INTRODUZIONE

Com'è noto, relativamente alle attività di valutazione da realizzare nel periodo di programmazione 2007-2013, il regolamento generale ha promosso un approccio più flessibile rispetto al passato, meno vincolato nei contenuti e nella tempistica ad esigenze di natura adempimentale e più aderente ai bisogni conoscitivi dei programmatori. Coerentemente con questa nuova prospettiva, il servizio di valutazione del PO della Toscana è stato strutturato come un'attività a carattere processuale, interattiva e iterativa, tesa a monitorare in modo continuativo l'esecuzione e l'avanzamento del Programma e i cambiamenti del contesto. L'obiettivo è, da un lato, quello di consentire una migliore comprensione dei risultati e dei progressi registrati verso il raggiungimento degli obiettivi prefissati; dall'altro, di agevolare l'individuazione tempestiva di misure correttive per far fronte all'emergere di eventuali criticità. Pur essendo i rapporti annuali di valutazione il prodotto centrale del servizio, essi rappresentano il momento di arrivo di questo processo, volto ad accompagnare la programmazione al fine di massimizzare l'efficacia e l'efficienza degli interventi. Per assicurare il rispetto di queste finalità generali, il gruppo di valutazione, in accordo con l'Autorità di gestione, ha attivato analisi sia di natura strategica che operativa, focalizzate sulle dimensioni chiave della pertinenza, coerenza, efficienza ed efficacia del Programma¹. I risultati più salienti di tali attività sono illustrati all'interno del presente rapporto.

Nella prima parte del documento vengono affrontati gli aspetti generali dell'attuazione, che hanno interessato in modo trasversale il Programma nel suo primo anno di operatività. In questo ambito è stata innanzitutto analizzata l'evoluzione del contesto normativo e istituzionale a livello europeo, nazionale e regionale. Due parti sono state poi dedicate all'attuazione finanziaria e fisica, nelle quali sono presentate le realizzazioni legate a questo primo periodo di attuazione, tema che viene approfondito nella seconda parte di questo rapporto, nella quale le attività promosse dal programma e i risultati conseguiti sono stati analizzati all'interno di schede specifiche concernenti i singoli assi prioritari del POR. Un capitolo è poi dedicato all'organizzazione e al funzionamento del sistema informativo per il monitoraggio. I risultati dell'analisi, che saranno aggiornati, sviluppati e ulteriormente approfonditi nei rapporti successivi, sono anch'essi confluiti nella sezione dedicata agli aspetti generali.

Un obiettivo delle analisi condotte nelle parti specificamente dedicate agli assi del programma (oltre all'analisi dell'avanzamento finanziario e fisico) è stato quello di accertare, rispetto a quanto emerso ex ante, la "tenuta" della logica e della coerenza interna del programma, in particolare alla luce delle ulteriori scelte operate in due momenti cruciali:

¹ Nell'approccio proposto per le attività di valutazione il gruppo di lavoro fa riferimento agli indirizzi tracciati dalla Commissione nel seguente documento di lavoro: *The New Programming Period 2007-2013 - Indicative guidelines on evaluation methods: evaluation during the programming period* - Working Document No.5, April 2007.

- in sede di definizione del Piano Attuativo di Dettaglio, relativamente alle tipologie di intervento ammissibili per il perseguimento delle priorità di ciascun asse;
- in fase di attuazione, sotto il profilo delle linee di intervento effettivamente finanziate.

A questo scopo è stata presa in esame la programmazione attuativa (avvisi, bandi di gara e altri atti tramite cui sono stati implementati gli interventi), integrando tale analisi con i dati desunti dal sistema informativo del FSE, con un'attenzione particolare sulle linee di intervento, e relativi finanziamenti, approvati al 31/12/2009. Tale analisi è integrata dai dati relativi alle caratteristiche dei destinatari coinvolti, attraverso i quali si delinea un profilo delle scelte di target operate.

In appendice al rapporto riportiamo i risultati di un approfondimento sul ruolo del FSE nel quadro degli interventi anticrisi. Questa importante partita viene analizzata nei suoi aspetti più rilevanti: gestionali, finanziari e di attuazione fisica; per valutare i risultati delle politiche sui destinatari, ma anche le ricadute sul sistema stesso, che si è trovato a fronteggiare una delle crisi economiche più rilevanti da molti anni a questa parte.

1. SINTESI DEI CONTENUTI DEL RAPPORTO

ANALISI DEL CONTESTO NORMATIVO

Il quadro normativo e istituzionale a livello europeo

L'analisi del quadro strategico europeo ha messo in evidenza la centralità del tema dell'evoluzione futura del processo di Lisbona. In particolare è emerso come il dibattito sia stato caratterizzato da due istanze avvertite diffusamente come cruciali, ma con un accento particolare nei settori politici di intervento di più stretta attinenza con il FSE:

- la necessità di ripensare gli obiettivi dell'UE, prendendo atto dei fallimenti (in particolare relativamente al raggiungimento dei target fissati in materia di occupazione e di investimenti in R&S) e in continuità con i risultati positivi conseguiti dalla strategia di Lisbona (ad esempio in termini di cooperazione e di governance del processo);
- l'esigenza di individuare risposte adeguate, tanto nel breve termine – rispetto al problema di proseguire nell'azione di sostegno per ridurre l'impatto della crisi sull'occupazione – quanto nella prospettiva più ampia, di messa in atto di strategie di rilancio della crescita e dell'occupazione fondate su un diverso approccio allo sviluppo e su nuove fonti per la crescita e la competitività.

Con il documento **EU 2020 (COM 647/2009)**, che prenderà il posto dell'attuale strategia di Lisbona, sulle cui realizzazioni, in particolare termini di governance, trova fondamento, la Commissione ha proposto tre priorità tematiche per una strategia volta ad uscire dalla crisi e guidare la transizione verso *un'economia di mercato sociale e sostenibile, un'economia più intelligente e più verde*:

- crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza
- coinvolgimento dei cittadini in una società partecipativa
- un'economia competitiva, interconnessa e più verde

Su questa base, il Consiglio europeo di primavera del 2010 ratificherà la nuova strategia per i prossimi cinque anni. Sarà definito un numero limitato di obiettivi e individuati gli interventi da adottare in partenariato a livello dell'UE e degli Stati membri. Le conclusioni del Consiglio europeo, unitamente ai relativi orientamenti per l'UE e per gli Stati membri, costituiranno quindi la base degli orientamenti integrati previsti dal trattato.

Il rapporto Barca, dal titolo **Un'agenda per la riforma della politica di coesione**, concorre a ridefinire il profilo strategico degli strumenti d'intervento dell'UE e rappresenta un contributo fondamentale alla riflessione sul futuro della politica di coesione. Vi sono esplicitate la logica economica e le motivazioni di una politica europea di sviluppo centrata sulla dimensione locale dell'intervento. Oltre a fornire una valutazione della politica europea di coesione, la relazione

identifica un numero circoscritto di priorità fondamentali per il periodo successivo al 2013, formulando raccomandazioni per un'ampia riforma basata su dieci "pilastri":

1. Concentrarsi sulle priorità fondamentali
2. Un nuovo quadro strategico
3. Una nuova relazione contrattuale, messa in atto e rapporti
4. Una gestione più rigorosa delle priorità fondamentali
5. Promuovere una spesa addizionale, innovativa e flessibile
6. Promuovere la sperimentazione e mobilitare gli attori locali
7. Promuovere il processo di apprendimento: verso una valutazione dell'impatto possibile
8. Rafforzare il ruolo della Commissione come centro di competenza
9. Migliorare la gestione e il controllo delle risorse finanziarie
10. Rafforzare il sistema di equilibrio dei poteri ad alto livello politico

Nel corso del 2009 anche il programma *Istruzione e Formazione 2010* è stato oggetto di revisione e aggiornamento, attraverso la definizione, con **ET 2020**, di un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione, composto da quattro obiettivi strategici comuni per gli Stati membri, che sono:

1. Fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà
2. Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione
3. Promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva
4. Incoraggiare la creatività e l'innovazione, inclusa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione

Per il monitoraggio dei progressi registrati nel perseguimento di questi obiettivi, vengono fissati alcuni indicatori e parametri di riferimento, da raggiungere a livello UE entro il 2020.

Nel corso del 2009 è stato istituito il **Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale (IFP)**. L'adozione di questo strumento mira ad accompagnare i processi di sviluppo, rafforzamento e monitoraggio della qualità dei sistemi nazionali di IFP, in particolare assicurando la trasparenza e la coerenza delle politiche dei diversi Stati membri, promuovendo la cultura della qualità e creando le condizioni di fiducia reciproca e collaborazione, necessarie a sostenere la mobilità di lavoratori e studenti e l'apprendimento permanente. Il quadro di riferimento dovrà essere applicato sia a livello di sistema, che a quello di erogazione della formazione e dell'istruzione, nonché al livello del rilascio della qualifica. Esso contribuisce all'attuazione del Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF) sostenendo la qualità della certificazione dei risultati dell'apprendimento.

Il contesto nazionale e regionale

Il 28 ottobre è stato approvato dal consiglio dei ministri il Rapporto dell'Italia sullo stato di attuazione al 2009 del PNR 2008-2010 che evidenzia due priorità di intervento: l'attuazione nazionale degli obiettivi della Strategia di Lisbona contenuta nelle raccomandazioni-Paese per il 2009 e il risanamento e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Viene sottolineato, in particolare come il rallentamento dell'economia abbia reso necessario affiancare alle misure di risanamento di medio e lungo periodo, interventi di breve termine in risposta alla crisi, nel quadro di un'azione coordinata a livello europeo e nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Il **piano anticrisi**, che comprende misure di sostegno alle attività d'impresa, al rilancio degli investimenti privati e pubblici e all'occupazione, ha stanziato per il quadriennio 2008-2011 circa 35,5 miliardi di euro. Sul fronte delle misure adottate per attenuare gli effetti della crisi su lavoratori e imprese si segnalano i due canali dell'intervento integrativo affidato agli Enti bilaterali e delle risorse messe a disposizione dalle Regioni, attraverso l'utilizzo del Fondo sociale europeo nel quadro di un approccio teso a collegare gli ammortizzatori alle politiche attive per il lavoro.

In merito al completamento delle azioni di riforma strutturale del mercato del lavoro già avviate nel passato, il rapporto richiama l'attenzione sull'attività di contrasto del lavoro irregolare, allo sgravio delle onerosità amministrative per le imprese e alla necessità di premiare i comportamenti virtuosi. Tale strategia si fonda sui principi della "flessicurezza" approvati dal Consiglio europeo nel 2007 e sui parametri contenuti nel DPEF 2010-2013 (salute e sicurezza, opportunità di apprendimento continuo e equa remunerazione) e presenta pertanto forti elementi di integrazione con le priorità di intervento del FSE. Analoghe considerazioni valgono anche per il **Piano di azione per l'occupabilità dei giovani (Italia 2020)**, messo a punto a settembre 2009 dai Ministeri del Lavoro e dell'Istruzione, in quanto lo stesso Piano ribadisce la centralità di obiettivi perseguiti anche nei POR FSE. Le priorità delineate nel Piano convergono sulla finalità di *valorizzare le possibili sinergie tra nuove competenze e nuovi lavori, superando la frattura tra istruzione, formazione, lavoro e velocizzando i processi di transizione*.

Nel settore delle politiche per **l'innovazione** è proseguita l'attuazione del programma *Industria 2015* nel cui ambito sono stati emanati bandi finalizzati alla concessione di agevolazioni a favore di programmi di ricerca, sviluppo e innovazione, e adottati i *Progetti di Innovazione Industriale* per i settori dell'efficienza energetica, mobilità sostenibile, tecnologie per il made in Italy.

Nel **rapporto PNR 2008-2010**, si ribadisce inoltre il ruolo centrale della ricerca e del capitale umano per la competitività del Paese. Per quanto attiene la ricerca, il quadro di riferimento è costituito dal **Programma Nazionale della Ricerca 2009 – 2013**, che individua un ventaglio di misure volte al superamento degli ostacoli allo sviluppo delle politiche in questo settore, le cui principali direttrici strategiche di intervento (di seguito sintetizzate) possono avere ricadute positive sull'attuazione dell'asse IV Capitale Umano del FSE e asse I Adattabilità.

Sul versante delle politiche di **valorizzazione del capitale umano** sono state avviate le attività propedeutiche di analisi nell'ambito delle quattro aree chiave proposte dal Parlamento europeo per aumentare la capacità di attrarre i migliori talenti, assicurando migliori carriere e maggiore mobilità ai ricercatori.

Sul fronte programmatico non si registrano, quindi, soluzioni di continuità nelle direttrici strategiche che hanno informato sia la programmazione nazionale che quella dei programmi cofinanziati dal FSE. Dal punto di vista operativo, però, le innovazioni normative introdotte nel 2009 soprattutto in alcuni segmenti dell'**istruzione**, rischiano di produrre forti ripercussioni anche sull'attuazione della programmazione FSE.

In particolare, va segnalato che nel corso del 2009 sono stati definiti i contenuti della proposta di riforma dell'istruzione secondaria superiore e che dalla riforma approvata discendono innovazioni rilevanti per i contesti regionali.

Con la riforma, infatti, trovano attuazione le disposizioni della L. 40/2007 e, pertanto, l'istruzione professionale diventa un filone dell'offerta statale di istruzione finalizzata al rilascio di un diploma quinquennale. Ciò sancisce l'impossibilità, per le Regioni, di continuare a rilasciare qualifiche professionali triennali di I livello agli studenti che frequentino gli Istituti tecnici professionali e impone alle stesse Regioni l'obbligo di attrezzarsi, già per l'anno formativo 2010/11, al fine di implementare percorsi formativi che portino alla qualifica triennale, nel rispetto, ovviamente, dei "livelli essenziali" (delle prestazioni, dell'offerta formativa, dei percorsi, ecc.) di cui al D.lgs. 226/05.

Si tratta, evidentemente, di un problema particolarmente complesso perché implica:

- la necessità di disporre di risorse alternative a quelle precedentemente garantite dal livello centrale;
- il rischio, nel caso le Regioni non riescano ad attivare un'offerta di formazione professionale finalizzata alla qualifica di I livello in grado di soddisfare tutta la domanda espressa nei propri territori, di assistere ad un incremento della dispersione e ad un abbassamento dei tassi di inserimento occupazionale;
- il rischio che l'attivazione di percorsi regionali autonomi produca qualifiche non riconosciute a livello nazionale e/o da altre Regioni, limitando la mobilità territoriale dei futuri lavoratori.

A quanto sopra si aggiunga che nel 2009, anticipando gli esiti della riforma approvata all'inizio del 2010 sui preesistenti regimi di integrazione tra Istituti professionali e formazione professionale regionale, lo Stato ha consistentemente ridotto i finanziamenti destinati alla realizzazione del monte ore destinato alla professionalizzazione degli studenti iscritti al biennio post-qualifica negli Istituti professionali (la cosiddetta "Terza area") e che anche ciò impone alle Regioni la necessità di trovare risorse aggiuntive da destinare, almeno, alla conclusione dei bienni in corso.

Nel mese di luglio è stato approvato il **Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2010**, l'ultimo documento programmatico della legislatura, tramite il quale sono state aggiornate le priorità dei Progetti integrati regionali del PRS 2006-2010, in un quadro di coerenza con la programmazione dei fondi europei e dei fondi FAS per il periodo 2007-2013.

Tra le priorità di intervento ribadite dal DPEF 2010 si richiamano le seguenti per la loro pertinenza rispetto all'ambito di intervento del Programma:

- L'azione di contrasto agli effetti della crisi sui lavoratori e di sostegno al sistema produttivo
- Il sostegno alla competitività e coesione regionale
- La qualificazione e rafforzamento del modello sociale regionale

Un altro elemento di rilievo è la centralità tra i fattori dello sviluppo che il DPEF assegna al tema della sostenibilità ambientale, da declinare non soltanto in termini ambientali ma anche economici e sociali.

Tra i settori di policy che dovranno rafforzare gli elementi di connessione con le tematiche ambientali si richiamano i seguenti:

- ricerca e innovazione che dovranno essere orientate alla sostenibilità, coerentemente con l'approccio dello Spazio Regionale dell'Innovazione e della Ricerca, che ha come obiettivo l'integrazione tra i diversi settori politici e il raccordo con il sistema produttivo per la diffusione di tecnologie "pulite"
- l'offerta di *lifelong learning* che dovrà sostenere la creazione di una cultura della sostenibilità nei cittadini toscani (es. attività di educazione ambientale)

Tali orientamenti peraltro presentano forti legami di integrazione con l'evoluzione, appena descritta, che si osserva a livello europeo per ciò che concerne il ruolo della *green economy* nelle future prospettive della strategia di Lisbona.

Sul piano della governance, il DPEF riconferma il modello delineato dal PRS, incentrato sulla governance cooperativa, e sostenuto da strumenti negoziali come i PASL (patti per lo sviluppo locale). In questo quadro viene ribadita la centralità della collaborazione con le istituzioni locali, le forze produttive e sociali, gli operatori pubblici e privati, le istituzioni bancarie, università, centri di ricerca, camere di commercio, in un quadro di consolidamento dei rapporti con il Governo centrale e l'Unione Europea.

Va segnalata infine la legge regionale **n. 16 del 2 aprile 2009** sulla **cittadinanza di genere**, che individua gli indirizzi da perseguire per il raggiungimento di una piena parità tra uomo e donna nella vita sociale, culturale ed economica, assumendo le politiche di genere come dimensione trasversale del complesso delle politiche pubbliche regionali, con particolare riferimento ai settori dell'istruzione, delle politiche economiche, della sanità, della comunicazione e della formazione. Con questa legge la Regione intende attivare un percorso di contrasto alle criticità che ostacolano il raggiungimento di una piena parità di genere. Per l'attuazione di tale percorso, con deliberazione del Consiglio n. 56/2009 la Regione si è dotata di un Piano di azione per il 2009-2010.

ATTUAZIONE FINANZIARIA

Rispetto all'anno precedente, nel corso del 2009 l'avanzamento finanziario del Programma fa registrare un incremento di quasi 110 milioni di euro nel valore degli impegni e di 50 milioni nella spesa.

La spesa complessiva del Programma al 31.12.2009 supera i **57 milioni di euro**, un livello cioè che consente di superare il rischio del disimpegno automatico delle risorse.

Dall'analisi condotta a *livello di Asse* emergono come elementi problematici per una corretta gestione finanziaria del Programma:

- il permanere del ritardo attuativo in cui versa l'Asse V, a causa della bassa capacità di spesa e, soprattutto, della bassa capacità di impegno;
- la bassa velocità di spesa dell'Asse IV, che anche in presenza di un buon indice di impegno, determina un basso livello di avanzamento finanziario complessivo dell'Asse.

Dall'analisi condotta a *livello di Organismo Intermedio* emerge una situazione differenziata per gli Organismi Intermedi afferenti ai Settori Regionali e per quelli delle Province e dei Circondari.

Infatti, anche nel 2009, come pure era successo nel 2008, Province e Circondari mostrano un migliore avanzamento finanziario: in particolare, se la capacità di impegno sembra essersi livellata nel corso dell'anno tra i due gruppi di Organismi Intermedi, differenze significative permangono sul fronte della spesa. L'indicatore della velocità di spesa di Province e Circondari è più che doppio del rispettivo indicatore dei Servizi Regionali.

Grazie a queste prestazioni il complesso degli Organismi Intermedi provinciali riesce a superare la soglia di spesa fissata per il dicembre 2009. Lo stesso non accade per i Settori Regionali, la cui velocità di spesa peraltro viene ulteriormente compromessa dalle difficoltà legate alla gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, che restano nel complesso molto al di sotto dell'obiettivo soglia.

E principalmente grazie alle Province e ai Circondari dunque che il Programma nel suo complesso riesce a rispettare nel 2009 la regola dell'(n+2) e ad evitare di conseguenza il disimpegno automatico di risorse finanziarie.

Quello delineato dagli indicatori analizzati costituisce un quadro di luci ed ombre che evidenzia, rispetto all'anno precedente, un deciso miglioramento in tutti gli indicatori di avanzamento finanziario, ma che non mette completamente al riparo dal rischio futuro di disimpegno delle risorse.

Infatti, se gli sforzi compiuti alla fine del 2009 sono riusciti a recuperare una situazione problematica, il conseguimento dell'obiettivo di spesa fissato per il 2010 (**€ 122.761.815,98**) richiede un'ulteriore decisa accelerazione della spesa da parte di tutti gli Organismi Intermedi che una veloce attività di certificazione.

In questa prospettiva, il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga rischia di rendere più complesso il perseguimento di questo obiettivo almeno per due ordini di motivi:

- per la lentezza con cui l'INPS certifica l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga;
- per aver immobilizzato una parte rilevante di risorse finanziarie attraverso una riallocazione che ha sottratto risorse a quegli Organismi Intermedi, Province e Circondari, che negli anni precedenti hanno mostrato una maggiore capacità di spesa.

ANALISI DELL'AVANZAMENTO FISICO

Complessivamente, nel primo periodo di attuazione del PO, le attività promosse sono state 4.523, per un finanziamento totale di oltre 141 milioni di euro; le attività avviate sono 2.842 e le concluse 1.786.

Le attività avviate sono, in media, il 62,8% delle attività approvate (i relativi finanziamenti si attestano al 60,2%). Rispetto a questo dato medio risulta essere molto lento l'avvio delle attività per gli assi IV e soprattutto V, che presenta solo poco più del 40% di attività avviate sul totale delle approvate. Le attività concluse sono in media il 62,8% delle attività avviate. In ritardo rispetto a questo dato sono gli assi III, con il 40,7%, e IV con il 54,9%.

Le attività sono suddivise tra gli organismi intermedi in modo molto disomogeneo. Due sole province, Arezzo e Pisa, realizzano oltre il 33% delle attività approvate, il 37% delle attività avviate e quasi il 40 delle attività concluse complessive. Oltre i due terzi dei destinatari finali si concentrano in quattro organismi intermedi (oltre ad Arezzo e Pisa, Firenze e Grosseto).

Tra le linee di intervento con i maggiori finanziamenti approvati complessivi emergono gli interventi per la qualificazione professionale dei giovani con oltre 12 milioni di euro. Rilevanti anche gli interventi post laurea con quasi dieci milioni di euro; seguiti dagli interventi previsti nell'ambito dello sviluppo dei servizi specialistici nei centri per l'impiego con oltre nove milioni di euro.

I destinatari di genere femminile sono in media un numero molto inferiore rispetto ai loro omologhi maschi, solo il 43,7%, tra i destinatari finali delle attività concluse, sono donne. In alcuni obiettivi specifici tale percentuale scende molto come nell'asse I – Adattabilità, nel quale le destinatarie sono solo il 37,8%, con il picco negativo dell'obiettivo c) con il 36,6% e l'obiettivo I) dell'asse IV con il 36,9% di destinatarie.

Da questi dati, che nonostante riguardino una prima fase di attuazione del programma e un numero di attività concluse ridotto appaiono abbastanza robusti, sembrerebbe che il sostegno alla promozione della parità di genere che ha informato di sé la programmazione attuativa abbia sortito gli effetti sperati solo in parte.

La maggior parte dei destinatari finali delle attività concluse, il 78,6% ha meno di 45 anni. La presenza di destinatari di genere femminile è sempre minoritaria in tutte le classi di età, tranne quella dei 25-34enni, classe nella quale i due generi sono pressoché in parità e tende a decrescere nelle classi di età più mature, arrivando a essere solo il 34,8% nella classe di età più avanzata, degli ultra54enni.

Il 54% dei destinatari ha almeno un diploma di scuola superiore e il 15,6% una laurea di qualche tipo. Il titolo di studio è molto rilevante rispetto al genere dei destinatari: al crescere del livello di istruzione, cresce anche in modo lineare la quota di destinatarie di genere

femminile rispetto alla quota di destinatari maschi, passando dal 33,3% nel caso dell'insieme meno istruito (nessun titolo o licenza elementare) al 54,6 dei destinatari in possesso di laurea specialistica.

La maggior parte dei destinatari delle attività del PO Ob. 2 è occupata: il 62,5%. La frazione restante dei destinatari è composta per quasi due/terzi da studenti. Complessivamente, solo l'11,3% dei destinatari è disoccupato o in cerca di prima occupazione. I destinatari di genere femminile sono in minoranza tra gli occupati (40,1%) e studenti (44%), mentre prevalgono rispetto alla quota di genere maschile tra disoccupati, in cerca di prima occupazione e altri inattivi.

Il 70% degli occupati ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Meno dell'11% ha un contratto atipico, tra questi prevalgono comunque i dipendenti a tempo determinato. La componente femminile è ampiamente minoritaria, tranne che tra i dipendenti a tempo determinato dove arriva al 65,2% rispetto alla componente maschile; sostanziale parità tra gli altri rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Tra i destinatari occupati in imprese (quindi escludendo dall'analisi gli occupati nella pubblica amministrazione) oltre il 45% lavora presso una impresa media o grande (50 o più addetti), il 55% presso un'impresa piccola o piccolissima. La presenza di destinatari di genere femminile è sempre minoritaria in tutte le classi dimensionali, ma nella piccola impresa la quota femminile si attesta sopra al 40% (43,4 per le imprese tra 10 e 49 addetti), mentre nelle imprese medio-grandi la presenza femminile scende a valori ampiamente sotto tale quota.

IL SISTEMA INFORMATIVO E IL MONITORAGGIO

L'Autorità di gestione, in occasione del passaggio dal periodo di programmazione 2000-2006 al 2007-2013, ha provveduto a riprogettare completamente il Database FSE. Con la riprogettazione il Database FSE ha mantenuto il suo carattere per così dire integrato, ovvero, il suo essere al tempo stesso sistema gestionale, di controllo e di monitoraggio.

I soggetti che a vario titolo e con diversa responsabilità hanno accesso al sistema informativo sono: l'Autorità di gestione, Gli Organismi intermedi, Gli enti attuatori, L'Autorità di certificazione e l'Autorità di audit

Il Database FSE è inserito nel più ampio insieme dei sistemi informativi regionali che operano negli ambiti della formazione e del lavoro. L'effettiva integrazione tra questi sistemi, soprattutto con IDOL, è un tema che l'Autorità di gestione considera rilevante tanto da essere richiamato con precisione e nettezza nella "Descrizione del sistema di gestione e controllo del POR Ob. 2 FSE 2007-2013". Purtroppo il passaggio a una fase operativa degli intenti espressi non sembra ancora vicino. Un'ulteriore linea di attività, in questo ambito, ugualmente arrestatasi in una preliminare fase di studio, prevedeva l'integrazione tra le anagrafiche di lavoratori, apprendisti e disoccupati da IDOL, i destinatari delle attività di formazione dal Database FSE e degli studenti dal SISR (Sistema Informativo Scolastico Regionale) al fine di monitorare la situazione relativa all'obbligo scolastico e al diritto/dovere all'istruzione e formazione professionale.

il Database FSE integra funzioni di gestione, di controllo e di monitoraggio. L'opera di passaggio da vecchio a nuovo sistema è stata indubbiamente complessa ed è andata a buon fine, e nei tempi previsti, per quanto riguarda le due funzioni principali, la gestione e il controllo. Per quanto riguarda il monitoraggio, invece, i problemi tecnici della sua messa in atto si sono sommati ai problemi societari dell'ente responsabile dell'operativizzazione informatica del database, i quali hanno di fatto molto ostacolato il completamento della messa in atto del sistema, e poi anche la sua manutenzione e aggiornamento rispetto alle esigenze che quotidianamente si presentano. Tali problemi hanno fortemente inciso sugli aspetti legati alla funzione di monitoraggio svolta dal sistema informativo. Uno degli aspetti fortemente penalizzati è stato il raccordo con Monitweb, il sistema di monitoraggio nazionale dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari, sviluppato dall'IGRUE; al momento in cui scriviamo tale raccordo si limita alla trasmissione trimestrale dei dati di aggiornamento dei pagamenti e degli impegni per asse; mentre il raccordo che permetterà al Database FSE di trasmettere i dati finanziari e fisici a livello di progetto è ancora alla fase di elaborazione del protocollo di scambio.

Le dimensioni su cui vengono raccolti i dati appaiono congruenti rispetto all'obiettivo di fornire una descrizione dell'attuazione del programma. Solo nel caso del progetto, la scelta di rendere questa dimensione afferibile a uno e uno solo degli obiettivi specifici del programma, sembra utile più alla semplificazione delle procedure di monitoraggio che alla corretta rilevazione delle informazioni. L'imporre a un progetto la monodimensionalità di obiettivo specifico introduce una semplificazione forzata con un duplice effetto negativo: da un lato progetti giocoforza complessi (virtuosamente complessi, peraltro) che afferirebbero a più obiettivi o più assi, sono costretti a frammentarsi in tanti "sottoprogetti", quanti sono gli obiettivi specifici di riferimento; dall'altro il riferimento alla monodimensionalità del progetto, che ha finito per essere presente in molti bandi, rischia di banalizzare la fase di progettazione e di programmazione attuativa, scoraggiando di fatto la realizzazione di progetti integrati. Una piccola correzione che permetterebbe almeno di non perdere informazioni sui progetti che nonostante tutto integrano più obiettivi specifici sarebbe l'inserimento di un vettore di informazioni in cui riportare proprio questo dato.

Al momento non vengono invece raccolte informazioni sulle imprese destinatarie di azioni del POR. Questa lacuna è grave perché impedisce di fatto la possibilità di monitorare e valutare l'attuazione la parte del programma rivolta a questo tipo di destinatario e rappresenta un mancato adeguamento del nuovo sistema di monitoraggio rispetto al precedente periodo di programmazione; in particolare, rende impossibile quantificare molti degli indicatori di realizzazione e di risultato dell'asse A.

Da notare la mancanza dei dati necessari al raccordo dei progetti (o delle attività) a due dimensioni significative: i tipi di azione del PIGI e le finalità operative del POR. Due mancanze degne di nota: i tipi di azione del PIGI rappresentano il legame che permetterebbe di avere una piena integrazione verticale del POR Ob. 2 FSE con le politiche regionali e le finalità operative rappresentano l'apporto più originale e proprio della Regione a una struttura di obiettivi che per tutti gli altri livelli è rigidamente calata dall'alto e identica per tutti i POR.

Il monitoraggio delle azioni di politica attiva nel quadro degli interventi anticrisi è demandato ai centri per l'impiego e confluisce in IDOL. Non è stato attuato un protocollo di comunicazione tra IDOL e il sistema di monitoraggio FSE che permetta il passaggio dei dati dall'uno all'altro sistema. Oltre a ciò, la raccolta delle informazioni sulle azioni e sui destinatari non è basata su

standard comuni (per esempio: i destinatari delle politiche attive legate agli ammortizzatori in deroga non compilano la scheda di iscrizione agli interventi, la quale contiene più informazioni e diversamente strutturate rispetto a quelle raccolte dai centri per l'impiego). Questo rende, di fatto, meno conoscibile una grande quota dei destinatari di attività finanziate dal FSE, e la esclude completamente, per ora (in attesa che questi dati vengano recuperati in futuro), dal monitoraggio ufficiale.

Per quanto riguarda i dati finanziari, occorre richiamare l'attenzione su un problema nell'accertamento della consistenza effettiva degli impegni, dovuto al fatto che il sistema informativo non consente l'aggiornamento del quadro della situazione finanziaria a seguito delle economie e dei disimpegni e inoltre non impone tempi certi agli organismi intermedi nell'immissione dei dati circa gli impegni; tale immissione può dunque avvenire anche a grande distanza di tempo dal momento in cui l'atto di impegno è stato preso. Questi due diversi problemi provocano un disallineamento dei dati sugli impegni ricavabili dal sistema informativo rispetto alla loro consistenza effettiva. Tale disallineamento rende inattendibile, e variabile nel tempo, il dato sugli impegni. Occorre porre rimedio a questa situazione, anche perché uno strumento attendibile di rilevazione dei dati finanziari sarà prezioso nell'ultima fase del periodo di programmazione, quando occorrerà gestire le risorse finanziarie con grande precisione, in modo da raggiungere il massimo livello di spesa possibile.

Si avverte la mancanza di una formalizzazione delle definizioni operative attraverso cui si passa dalle proprietà alle variabili e da queste ai dati. Se questo delicato passaggio non è formalizzato, ma viene lasciato alla buona volontà e alla buona memoria degli individui si corre il rischio di minare non solo l'attendibilità dei dati presenti nel sistema informativo, ma la loro stessa univocità, cioè che un dato di una variabile rappresenti per tutti i soggetti coinvolti (chi immette il dato, ma anche chi lo tratta e poi chi lo legge e interpreta) lo stesso stato sulla stessa proprietà.

Asse I Adattabilità

L'analisi condotta sulla documentazione e gli atti prodotti nel corso del 2009 mostra il permanere del peculiare profilo di specializzazione delle attività promosse dalle tre direttrici di intervento (circoscritte dagli obiettivi specifici *a*, *b*, e *c*). Tale carattere ha mostrato una "tenuta" sostanziale; seppure, come in altri ambiti di intervento del POR, la programmazione dell'asse abbia iniziato a mostrare i primi effetti del riorientamento delle politiche in funzione anticrisi, resosi necessario per dare attuazione alle misure previste in materia di ammortizzatori sociali in deroga dall'accordo Stato Regioni del febbraio 2009. Tuttavia, anche in questo nuovo quadro di priorità, il mantenimento dell'assetto peculiare dell'asse continua a rappresentare un presupposto importante per l'efficacia della programmazione, che, anche in questa annualità, ha tratto vantaggio dalla differenziazione dei piani di intervento nel sostegno all'adattabilità di imprese e lavoratori, e dal consolidarsi di un modello di complementarità tra gli obiettivi specifici fondato su:

- a) la realizzazione di strategie coordinate di formazione continua tese ad incidere sul livello **delle competenze degli occupati**, ambito precipuo di intervento dell'obiettivo specifico *a* e della finalità operativa 1.
- b) La valorizzazione del potenziale -in termini di contributo alla produttività e all'innovazione- che può derivare da investimenti sulla **qualità e l'organizzazione del**

lavoro (settore di intervento riconducibile **all’obiettivo specifico b** e alle **finalità operative 2 e 3**),

- c) Politiche e misure di intervento volte a supportare la **capacità di innovazione, di fronteggiamento e anticipazione dei cambiamenti** dei sistemi economici locali (obiettivo specifico c, finalità operativa 4)

Le attività promosse con le risorse dell’asse dall’avvio della programmazione sono in totale 2.294 (pari al 51% delle attività complessivamente approvate dal POR). Di queste, il 72% ricade nell’ambito di intervento dell’obiettivo specifico *a*, mentre le restanti si suddividono in quote pressoché analoghe tra gli obiettivi *b* e *c*.

Riguardo all’**obiettivo specifico a** – “**Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l’adattabilità dei lavoratori**”, l’analisi riconferma la presenza di un doppio binario di intervento in cui un primo focus è costituito dalla **costruzione di competenze contestualizzate**, riferibile essenzialmente alla formazione (aziendale e interaziendale) incentrata su tematiche specifiche dell’impresa, su settori di attività economica o connotata territorialmente. A questo ambito di intervento si associa l’altro filone di attività, costituito dalle misure individuali mirate al **rafforzamento delle competenze degli occupati, con particolare attenzione alle fasce più esposte ai rischi di obsolescenza professionale e di espulsione dal mercato del lavoro** (servizi e consulenze per sostenere le scelte formative, il riconoscimento e la capitalizzazione delle competenze acquisite nei diversi contesti; formazione a supporto della qualificazione e stabilizzazione dei percorsi lavorativi).

Per quanto concerne l’**obiettivo specifico b** – “**Favorire l’innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro**”, la distribuzione dei costi approvati tra le diverse linee di intervento, riflette in modo netto la forte attenzione rivolta in questa fase di emergenza occupazionale, al supporto di una delle categorie maggiormente colpite dagli effetti della crisi, quella dei **lavoratori atipici**. Oltre il 70% delle risorse approvate (26% il dato corrispondente nella precedente annualità) riguarda infatti azioni di diverso tipo volte a favorire percorsi di empowerment e di stabilizzazione professionale di questi lavoratori (formazione, consulenza, incentivi alle imprese per un costo complessivo di 4.268.356 euro). A questo proposito va richiamata l’attivazione di 56 sportelli nelle province toscane, avvenuta nell’ambito del progetto Prometeo 3, finalizzato allo sviluppo di una rete regionale di servizi per gli atipici, la cui realizzazione è stata affidata alle tre organizzazioni sindacali della Toscana, CGIL-CISL-UIL, supportate dalle agenzie formative SMILE, IAL CISL ed ENFAP. La necessità di concentrare gli sforzi per sostenere la continuità della presenza sul mercato del lavoro delle persone a rischio di espulsione, ha probabilmente avuto un impatto negativo sulla capacità degli OI di mantenere i livelli di attenzione espressi nella precedente annualità nei confronti del sostegno alla **partecipazione al lavoro e alla formazione delle donne e lo sviluppo di percorsi di carriera**. In particolare questa difficoltà appare evidente prendendo in esame la linea di intervento dedicata all’erogazione di voucher per servizi di cura, che non registrando alcuna nuova realizzazione nel 2009, riduce il proprio peso finanziario (passando dal 19% al 4%).

Nell’ambito **dell’obiettivo specifico c**, dedicato allo sviluppo di **politiche e servizi per l’anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l’imprenditorialità**, le risorse dell’asse operano secondo un duplice approccio che mira, da un lato, a sollecitare (tramite l’offerta di mix diversificati di servizi avanzati e attività formative) la

mobilitazione della domanda di ricerca, innovazione e di capitale umano altamente qualificato da parte delle imprese e, dall'altro, a sostenere imprese e lavoratori nel fronteggiare situazioni di crisi, processi di riconversione, riorganizzazioni aziendali ecc. In questo senso l'analisi degli output dei processi di selezione degli interventi da ammettere a finanziamento si è rivelata utile per indagare quale dei due orientamenti di fondo abbia prevalso in questo particolare anno di attività. L'elevata concentrazione dei finanziamenti approvati dagli OI (78% del totale finanziamenti approvati per questo obiettivo specifico) in corrispondenza di linee di intervento finalizzate a sostenere il posizionamento strategico delle imprese, l'introduzione di innovazioni tecnologiche, l'acquisizione di certificazioni e marchi riconosciuti a livello internazionale, testimonia il fatto che anche per il 2009 ha prevalso, facendosi più marcato rispetto al 2008, un approccio proattivo, nelle strategie di fronteggiamento della crisi messe in atto nei diversi territori.

Al 31/12/2009 i **destinatari** che hanno portato a termine le attività promosse con le risorse dell'asse sono stati in totale **7.810**. La quota di destinatari di **genere femminile** raggiunta dalle diverse linee di intervento si arresta alla soglia del **38,4**. In questi primi anni di operatività, l'asse ha manifestato una propensione, tipica anche degli interventi di formazione continua finanziati nel periodo di programmazione precedente, a privilegiare i destinatari con profili più forti sul mercato del lavoro, ovvero: concentrati nella fascia intermedia di età (il 66% non supera i 44 anni); in possesso di un livello medio-alto di istruzione (il 67% ha almeno il diploma di maturità, mentre le persone in possesso di licenza media o con istruzione di grado inferiore sono il 26%); in larga parte dipendenti con contratti di lavoro a tempo indeterminato (il 70% del totale).

Livelli di attuazione

Se confrontato con i valori rilevati per gli altri Assi del POR, il livello di avanzamento fisico dell'Asse Adattabilità appare più che soddisfacente, sia per quanto concerne il volume delle attività avviate (pari al 65% delle attività approvate) sia per la quota di attività portate a conclusione (circa il 70% delle avviate); in entrambi i casi infatti si osservano rapporti superiori al livello medio del programma (che, ricordiamo, presenta indici di avanzamento che si aggirano attorno al 63%, sia per la fase di avvio che di conclusione). Per sostenere la realizzazione di tali attività sono stati assunti impegni per 34.172.082 euro (una quota corrispondente al 30% delle risorse programmate per tutto il periodo di programmazione) ed effettuati pagamenti per 9.126.199 euro (pari a circa il 27% degli impegni). Con un indice di *efficienza realizzativa* (rapporto percentuale tra pagamenti e programmato) pari all'8,1%, l'attuazione finanziaria dell'asse mostra una performance di livello leggermente inferiore rispetto a quella evidenziata per l'avanzamento fisico, attestandosi, seppur di poco, al di sotto dell'andamento medio del POR (8,7%).

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Rispetto all'anno precedente, il canale di finanziamento della formazione individuale mostra una forte contrazione nei flussi di attività. Dai dati di monitoraggio risulta, infatti, che nel corso del 2009 sono stati assegnati solamente 322 voucher, di cui 202 dalla sola provincia di Firenze e la quota rimanente da quelle di Arezzo e Lucca. Le risorse complessivamente assegnate ammontano a 2.481.633 euro (circa 265 mila euro in più rispetto alla precedente scadenza di rilevazione). Gli avvisi pubblicati in corso d'anno per finanziare questa tipologia d'intervento si sono focalizzati essenzialmente:

- sul sostegno a percorsi finalizzati a rafforzare le competenze dei lavoratori e a favorirne la stabilizzazione professionale. In questo caso grande attenzione stata riservata alla necessità di evitare la dispersione del patrimonio di competenze dei lavoratori in cassa integrazione o interessati da crisi aziendali e di sostenerne percorsi di reinserimento (obiettivo specifico a);
- sull'accesso a servizi e formazione da parte di imprenditori per promuovere orientamenti e capacità a sostegno delle scelte in tema di ricerca, innovazione, e qualità del capitale umano (obiettivo specifico a);
- sul sostegno tramite l'offerta di buoni servizio, alla partecipazione al lavoro e alla formazione delle occupate (obiettivo specifico b)
- Sul sostegno all'avvio di imprese, al ricambio generazionale e allo sviluppo di processi di produzione, di beni e servizi di qualità (obiettivo specifico c)

Il contributo alle priorità strategiche sovraordinate

Sotto il profilo delle relazioni evidenziate dalla programmazione attuativa con il livello delle priorità strategiche sovraordinate, si osservano forti connessioni con i seguenti documenti di indirizzo:

- Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010 e DPEF 2010
- Piano di Indirizzo Generale integrato 2006-2010
- Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana, siglato nel 2004 da Regione, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori e associazioni ambientaliste
- Patto per i lavoratori atipici, sottoscritto nel 2008 da Regione Toscana e organizzazioni sindacali
- Patto per l'occupazione femminile, sottoscritto nel luglio 2008 da Regione Toscana, Amministrazioni Provinciali e Circondari, Parti Sociali, Consigliera regionale di Parità)
- Legge regionale sulla cittadinanza di genere n. 16/2009 e relativo piano di azione per il 2009-2010

Per quanto concerne il contributo alle priorità nazionali definite dal QSN, l'obiettivo verso il quale è confluita la quota più importante della programmazione dell'Asse è il n. 1.4.2 *Indirizzare il sistema di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori*, in corrispondenza del quale troviamo concentrati 16.995.442,19 euro, pari al 64% dei finanziamenti approvati.

Potenziali buone pratiche

L'asse Adattabilità, circoscrive un'area di policy che, anche in ragione della peculiare connotazione assunta dalle finalità operative, rappresenta un nodo strategico di intersecazione tra importanti direttrici di intervento delle politiche di sviluppo regionali:

- da un lato quella degli interventi per la valorizzazione del capitale umano e il supporto alla ricerca, tesi a favorire l'innovazione e ad elevare il contenuto di conoscenza nei processi produttivi (sostenuto dal POR FSE primariamente dall'ASSE IV Capitale Umano)

- dall'altro quella dell'azione di sostegno alla competitività dei sistemi economici locali, facendo leva su interventi tesi a promuovere modelli sostenibili di sviluppo (ad opera essenzialmente del FESR e del FEASR, tramite il sostegno agli investimenti produttivi e l'offerta di servizi specialistici).

In quest'ottica, l'approfondimento condotto presso la provincia di Pistoia sull'esperienza dei Progetti Integrati di Comparto (PIC) ha consentito di far emergere un positivo esempio di valorizzazione delle sinergie potenzialmente attivabili nella progettazione di interventi a sostegno dei processi di sviluppo e innovazione dei sistemi produttivi locali. Inoltre, i buoni risultati raggiunti in questa prima fase di operatività dei Progetti integrati suggeriscono, come naturale evoluzione di questo modello, l'opportunità di operare un salto qualitativo verso l'utilizzo congiunto di diverse fonti di finanziamento (con particolare riferimento alle possibili aree di integrazione con il POR FESR), in modo da consentire l'ampliamento del ventaglio di risposte che strumenti come i PIC possono fornire a quelle criticità che così efficacemente sono stati in grado di intercettare, anche grazie al peculiare modello di progettazione partecipata.

Asse II – Occupabilità

Le politiche per l'occupazione attuate nell'Asse II – Occupabilità prevedono una struttura di obiettivi e finalità operative fortemente integrata e si muovono lungo due direttrici: lo sviluppo del sistema dei Centri per l'impiego e la messa in campo di azioni rivolte alla platea composita e variegata dei disoccupati e degli inattivi. Il sistema dei Centri per l'Impiego è chiamato a completare e approfondire la riforma avvenuta nel periodo di programmazione 2000-2006, specializzando la propria azione con servizi avanzati in grado di raggiungere tutti coloro i quali si trovino in condizione di disoccupazione e in particolare i target più svantaggiati, individuati dalla strategia europea per l'occupazione: disoccupati di lunga durata, immigrati, ultra45enni, donne; proprio quei target verso i quali sono indirizzate le azioni messe in campo dalle finalità operative dell'asse.

Le attività approvate nei primi due anni di attuazione del PO Ob. 2 nell'ambito dell'asse II – Occupabilità sono state 1.031, il 22,8% delle attività approvate complessivamente dal Programma. Quasi i tre/quarti di queste attività sono state approvate nell'ambito dell'obiettivo specifico e), mentre le restanti sono ripartite tra i restanti due obiettivi specifici dell'Asse.

Nell'ambito dell' **Obiettivo specifico d)**, la finalità perseguita con l'implementazione delle azioni che rientrano nell'obiettivo è quella di potenziare le competenze degli operatori dei CPI e il consolidamento dei servizi offerti tenendo conto degli standard definiti nel Masterplan regionale, nonché quella di incrementare l'offerta di servizi avanzati, quali l'orientamento, i servizi specialistici per le imprese e i servizi finalizzati all'inserimento lavorativo di specifiche categorie di utenza.

In questo quadro programmatico, alla Regione compete, essenzialmente, il compito di potenziare gli strumenti comuni (sistema informativo lavoro, Borsa lavoro, ecc.) e, agli Organismi Intermedi, quello di attivare interventi puntuali.

Il contrasto alla disoccupazione e l'aumento della partecipazione attiva al mercato del lavoro sono perseguiti dall'**obiettivo specifico e)** e dalle linee di intervento attraverso cui l'obiettivo è articolato con misure di inserimento occupazionale rivolte all'insieme dei disoccupati e degli inattivi coniugate con una grande attenzione alle frazioni più deboli che compongono il mercato del lavoro: gli immigrati, i disoccupati di lunga durata, gli ultra45enni con bassi livelli

di qualificazione professionale o le cui competenze necessitano di essere aggiornate, lavoratori in cassa integrazione.

L'analisi degli avvisi emanati dagli Organismi intermedi in questo primo periodo di attuazione unita alla lettura dei dati relativi alle attività approvate fa emergere un quadro formato da due filoni principali di attività: da un lato la qualificazione professionale dei giovani, con particolare attenzione all'assolvimento del diritto/dovere all'istruzione e formazione, che assorbe il 28,3% delle risorse con le quali vengono finanziate le attività programmate complessivamente dall'obiettivo e dall'altro i percorsi formativi per l'inserimento lavorativo volti a prevenire la disoccupazione giovanile e di lunga durata, con il 19,1% delle risorse programmate.

L'obiettivo specifico f) è l'unico ambito di politiche dedicate direttamente alla promozione delle pari opportunità. Le azioni promosse nell'ambito dell'obiettivo sono infatti dedicate a ridurre le disparità di genere nell'accesso delle donne all'occupazione. L'approccio su cui sono basate le linee di intervento dell'obiettivo nella promozione dell'occupazione femminile è multidimensionale: alle azioni direttamente volte a favorire l'inserimento lavorativo con attività di formazione o aiuti all'assunzione sono affiancate misure di conciliazione dei tempi di ricerca di un'occupazione o di formazione con la vita privata e la cura familiare.

L'analisi degli avvisi emanati dagli Organismi intermedi in questo primo periodo di attuazione fa emergere come questa miscela tra azioni dirette e misure di conciliazione sia centrale nell'impostazione delle politiche locali. Dai dati sulle attività programmate emerge però un certo ritardo attuativo con sole 125 attività programmate per 3 milioni e 701mila euro di finanziamenti che rappresentano solo il 6% delle risorse complessive dell'Asse (e molti organismi intermedi con un numero minimo di attività programmate, vedi tabella n. 3).

I **destinatari finali delle attività concluse** dell'Asse sono 4.182, con una lieve prevalenza maschile, nonostante la presenza dell'obiettivo f) dedicato alla promozione delle pari opportunità di genere. L'analisi delle caratteristiche dei destinatari legate all'età e al livello di istruzione porta a una conferma del quadro delineato nella descrizione delle scelte compiute dagli organismi intermedi nell'attuazione dell'obiettivo e), attraverso il quale sono stati raggiunti il 93% dei destinatari finali dell'asse: la grande maggioranza dei destinatari sono **giovani** (i tre/quarti dei destinatari ha 24 anni o meno) e con un **basso titolo di studio** (oltre il 72% dei destinatari ha la licenza media inferiore). Se analizziamo questi dati in chiave di genere emerge che **le donne**, oltre a essere un numero complessivamente inferiore sono più rappresentate nelle classi di età centrali, dai 25 ai 54 anni, e meno nelle classi estreme dei giovani di 24 o meno anni e negli ultra54enni; mentre per quanto riguarda il titolo di studio sono meno rappresentate tra i titoli più bassi e sono invece la grande maggioranza tra diplomati e laureati.

Tutti gli organismi intermedi hanno utilizzato **strumenti di finanziamento individuale** (voucher e carte di credito prepagate), utilizzando la versatilità di tale forma di finanziamento soprattutto per promuovere percorsi formativi personalizzati. In totale sono stati finanziati 3.420 voucher per complessivi 6.942.447 euro.

Il contributo alle priorità strategiche sovraordinate

Sotto il profilo delle relazioni evidenziate dalla programmazione attuativa con il livello delle priorità strategiche sovraordinate, si osservano forti connessioni con i seguenti documenti di indirizzo:

- Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010
- Piano di Indirizzo Generale integrato 2006-2010
- Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana, siglato nel 2004 da Regione, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori e associazioni ambientaliste
- Patto per i lavoratori atipici, sottoscritto nel 2008 da Regione Toscana e organizzazioni sindacali
- Patto per l'occupazione femminile, sottoscritto nel luglio 2008 da Regione Toscana, Amministrazioni Provinciali e Circondari, Parti Sociali, Consigliera regionale di Parità
- Legge regionale sulla cittadinanza di genere n. 16/2009 e relativo piano di azione per il 2009-2010

Per quanto concerne il contributo alle priorità nazionali così come definite dal QSN, l'obiettivo verso il quale è confluita la quota maggiore della programmazione dell'Asse è l'1.3.3, in corrispondenza del quale troviamo concentrati oltre 39 milioni di euro, pari al 63,3% dei finanziamenti approvati.

Asse III – Inclusione sociale

Alla data del 31/12/2009, i livelli di attuazione fisica dell'Asse III non consentono ancora una valutazione di efficacia degli interventi, soprattutto a causa del fatto che il numero di destinatari "conclusi" è ancora esiguo (245 unità). Considerato il livello degli impegni assunti e il numero di attività già approvate si ritiene tuttavia che tale stato di cose non costituisca una problematica su cui richiamare l'attenzione dell'AdG e che il ritardo rilevato in questo rapporto possa essere velocemente superato.

Ci preme tuttavia sottolineare che la dotazione finanziaria dell'Asse, anche se consistente (40 Meuro) potrebbe risultare insufficiente in considerazione della numerosità della popolazione target individuata in fase di programmazione (soggetti con disabilità, detenuti, tossicodipendenti, soggetti colpiti da nuove povertà, immigrati, ecc.) e delle possibili conseguenze della crisi economico-finanziaria in atto che potrebbe ampliare in modo anche rilevante l'universo di riferimento degli interventi attivabili nell'Asse, in particolare, incrementando la quota di popolazione residente interessata da fenomeni di nuova povertà. Segnaliamo, pertanto, la necessità di puntare su azioni di sistema in grado di produrre ricadute su target più ampi e/o di focalizzare gli interventi dell'Asse III su specifiche situazioni di svantaggio, nonché quella di ricercare e massimizzare sinergie e complementarietà tra gli interventi dell'Asse III e quelli attivabili, invece, nell'Asse II.

Asse IV Capitale Umano

L'analisi della programmazione attuativa dell'Asse, conferma anche per il 2009 un buon grado di coesione interna tra le diverse linee di intervento attivate. Le attività promosse con le risorse dell'asse al 31/12/2009 sono 446, (pari al 10% delle attività complessivamente approvate dal Programma). Per quanto concerne le attività realizzate nell'ambito **dell'obiettivo specifico "h"** nel corso dell'anno preso in esame, sono proseguite le attività volte alla messa a punto e al consolidamento di una serie di dispositivi, tra cui il sistema regionale per l'accreditamento, il sistema di formazione a distanza, e il sistema per riconoscimento e la certificazione delle competenze, la cui architettura, con DGR n. 466, è stata integrata per tenere conto di quanto disposto dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01); inoltre sempre in questo ambito è stato approvato il nuovo "Disciplinare per l'attuazione del sistema regionale delle competenze" DGR n. 532). Sempre nell'ambito di questo obiettivo specifico sono stati implementati interventi relativi al diritto-dovere per l'istruzione e la formazione professionale. Nel corso dell'anno infatti è stato pubblicato l'avviso pubblico per il finanziamento di percorsi triennali di formazione professionale per gli anni 2009/2010 e 2010/11, rivolti a ragazzi di età inferiore a 18 anni che hanno adempiuto all'obbligo di istruzione e finalizzati al conseguimento di una qualifica di secondo livello europeo nell'ambito dell'assolvimento del diritto dovere all'istruzione e formazione professionale (DD 2544/2009).

Nell'ambito **dell'obiettivo i**, la tipologia che ricorre più frequentemente nelle attività promosse dagli OI ha riguardato la costruzione di competenze strettamente connesse con i fabbisogni del mercato del lavoro. E' il caso della formazione post-diploma, che con 67 attività approvate al 31/12/2009 incide nella misura del 30% sul totale dei finanziamenti inerenti questo obiettivo specifico, e delle 62 attività di aggiornamento professionale, che hanno concentrato il 19% delle risorse. Tuttavia, con quasi 5,6 milioni di euro, il peso finanziario più consistente (41%) si osserva in corrispondenza della linea di intervento che mira ad allargare la partecipazione all'apprendimento permanente, intervenendo sia tramite incentivi finanziari, sia offrendo supporti informativi e di orientamento, sia, infine, sui modelli di erogazione per rendere maggiormente accessibili le opportunità presenti sul territorio. Rientrano in questo quadro tutte le attività tese a consolidare l'offerta di e-learning realizzata dal sistema regionale TRIO (appalto del servizio, supporto per la gestione dei Poli provinciali, servizi di tutoraggio ecc.) per il quale ricordiamo che con DD 6544/2008 è stato aggiudicato il servizio ad un nuovo soggetto gestore, per un impegno complessivo di 5.088.530 euro. Dalle attività di monitoraggio relative a questo dispositivo emerge che, nel corso del 2009, sono stati registrati 29.958 nuovi utenti, mentre dal momento dell'avvio ad oggi il numero complessivo di utenti iscritti ammonta a 159.670. Di questi circa l'85% è costituito da utenti che dopo aver concluso un modulo ne frequentano almeno un altro. Inoltre, relativamente alle caratteristiche degli utenti, tale analisi rileva:

- una leggera prevalenza della componente femminile (52,8%)
- una concentrazione più consistente di destinatari nella fascia di età compresa fra i 18 e 32 anni (del 32%)
- una netta maggioranza di utenti provenienti dalla Toscana (57,4%), di occupati (65,2%) e di diplomati (75%).

Tra i moduli che hanno intercettato il numero più elevato di destinatari finali si richiamano quelli inerenti corsi di base di lingua inglese e di informatica.

Le principali attività promosse nel corso del 2009 nell'ambito dell'obiettivo "I" si collocano in continuità con quelle avviate negli anni precedenti. Si conclude nella seconda parte dell'anno la lunga procedura per il finanziamento dei contratti di ricerca e si rinnova il finanziamento dei corsi di alta formazione orientati al sostegno delle relazioni di rete tra università e sistemi produttivi locali. Proseguono anche le attività dell'IRPET nell'ambito dell'Osservatorio per la ricerca e l'innovazione, previsto dalla legge regionale n. 20/2009. L'IRPET viene incaricato con il decreto 5663 del novembre 2009 di realizzare la mappatura degli attori della ricerca e innovazione in Toscana; dell'analisi dei rapporti delle Università con il mondo delle Imprese e della PA attraverso l'attività di ricerca conto Terzi.

Livelli di attuazione

Le attività promosse con le risorse dell'asse al 31/12/2009 sono 446, (pari al 10% delle attività complessivamente approvate dal Programma). Quasi la metà di queste discende dalla programmazione realizzata nell'ambito dell'obiettivo specifico *i*, segue il gruppo delle attività di sistema dell'obiettivo *h*, che incide per circa il 34%. Sia per quanto riguarda le fasi di avvio attività che di conclusione, si osservano situazioni di ritardo (53% il rapporto tra attività avviate e attività approvate, e 55% la quota delle concluse sulle avviate), da ascrivere principalmente ai due obiettivi *h* e *l*, e probabilmente connesse al grado di complessità degli interventi da questi previsti. Il quadro finanziario conferma queste difficoltà, con un indice sintetico di efficienza realizzativa, dato dal rapporto percentuale tra pagamenti e programmato, il cui valore (pari al 5,9%) si attesta al di sotto della media del programma di circa 3 punti percentuali. Questo divario si amplia a livello delle spese sostenute dai beneficiari finali: con 10.199.711 euro infatti il rapporto tra spese e impegni è il più basso del Programma (19,8%, 10 punti al di sotto del dato medio).

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Dai dati ricavati dal sistema informativo risulta che al 31/12/2009 non tutti gli organismi intermedi avevano attivato strumenti di finanziamento individuali (voucher e carte di credito prepagate), per sostenere l'accesso alle opportunità formative promosse con le risorse dell'asse. In tutto i voucher finanziati sono stati 1.776 (1.247 in più rispetto alla precedente scadenza) per un volume di risorse assegnate pari a 4.208.643 euro, contribuendo così nella misura del 30% al sostegno totale del POR alla domanda individuale di formazione. Anche in questa annualità la Regione ha emanato il bando (approvato con DD 5315/09) finalizzato a supportare la componente femminile nei percorsi formativi in ambito scientifico e ingegneristico, a livello universitario, incentivandone le immatricolazioni tramite l'erogazione di voucher ai corsi di laurea di primo livello (obiettivo specifico *i*); in prevalenza gli avvisi pubblicati nel 2009 hanno riguardato l'obiettivo specifico *l*, nell'ambito del quale sono stati offerti voucher post-laurea per lo sviluppo di percorsi di ricerca, specializzazione ed accrescimento delle competenze professionali di giovani laureati/e e ricercatori/trici, finalizzati a sostenerne l'inserimento e il reinserimento lavorativo.

Al 31/12/2009, i **destinatari** finali delle attività concluse dell'Asse sono 1.758, con una prevalenza della componente femminile che incide per il 56%, aspetto questo particolarmente qualificante anche tenendo conto degli obiettivi regionali in materia di promozione della presenza femminile nei settori di studio tecnici e scientifici e all'interno delle attività di ricerca e sviluppo. Come si evince dai grafici successivi, l'analisi delle caratteristiche dei destinatari legate all'età e al livello di istruzione ha messo in evidenza una peculiare specializzazione dell'asse sui target seguenti:

- studenti, che da soli costituiscono il 51% dei destinatari);
- sulle fasce di età più basse: la metà dei destinatari non supera i 24 anni e quelli con età inferiore a 34 anni costituiscono il 75%;

sulle classi più istruite. Per il 70% dei casi si tratta di titoli di studio medio-alti, con una quota pari al 39% di diplomati e il 31% di laureati. possiede un titolo di studio di livello universitario).

Il contributo alle priorità strategiche sovraordinate

Sotto il profilo delle relazioni evidenziate con il livello delle priorità strategiche sovraordinate, si osservano forti connessioni con i seguenti documenti di indirizzo:

- Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010
- Piano di Indirizzo Generale integrato 2006-2010
- Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana, siglato nel 2004 da Regione, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori e associazioni ambientaliste
- economici locali.

In particolare per quanto attiene il **Piano Regionale di Sviluppo**, la gran parte del sostegno fornito dall'Asse converge su due PIR:

- il **PIR 1.1** – Lo spazio regionale della ricerca e dell'innovazione, *Sottoprogetto 1.1.a*, in particolare è l'obiettivo specifico I che concorre all'attuazione dell'obiettivo generale di riferimento del PIR che mira a: *rendere operativo entro il 2010 lo Spazio Regionale della Ricerca e dell'Innovazione attraverso il coordinamento complessivo e alla promozione dell'attività di ricerca svolta dalla Regione in stretta collaborazione con le istituzioni universitarie e con i centri di eccellenza*
- **PIR 2.1** – Qualità della formazione: a partire dall'infanzia lungo l'arco della vita. L'azione congiunta degli interventi promossi nell'ambito degli obiettivi specifici h e i sostengono l'obiettivo generale del PRS inerente questo PIR, *(Integrare i processi di formazione lungo tutto l'arco della vita, a partire dall'infanzia, coniugando coesione sociale, formazione delle risorse umane, maggiore competitività del sistema regionale e un sistema della formazione strutturato e integrato con quello dell'istruzione e del lavoro...)*, il primo intervenendo, attraverso interventi di sistema, sulle dimensioni della qualità e dell'integrazione dei diversi segmenti dell'offerta, l'altro sostenendo in modo diretto l'innalzamento dei livelli di qualificazione della popolazione, dando priorità, come abbiamo visto nel caso della formazione post-diploma, alla costruzione delle competenze ritenute strategiche per lo sviluppo dei sistemi economici locali.

Nel corso del 2009 è stato approvato il **Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2010**, quale ultimo documento programmatico della legislatura, con cui

sono state aggiornate le priorità dei Progetti integrati regionali. Il documento sottolinea l'importanza sempre maggiore che assumono, nell'ambito del sostegno alla competitività e coesione regionale, le leve della ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico. In particolare si raccomanda di rafforzare le connessioni tra ambiente e ricerca e innovazione, che dovranno essere sempre più orientate alla sostenibilità, anche in considerazione di quanto previsto nel quadro dello Spazio Regionale dell'Innovazione e della Ricerca, in materia di integrazione tra i diversi settori politici dell'intervento regionale, e di raccordo con il sistema produttivo per l'applicazione di tecnologie "pulite". Questo approccio sistemico dovrà vedere coinvolte pertanto anche le attività formative che dovranno promuovere la diffusione di una cultura della sostenibilità tra i cittadini toscani (es. tramite attività di educazione ambientale)

Relativamente al contributo alle priorità nazionali così come definite dal QSN, il prospetto sopra riportato mostra che le quote più consistenti di risorse approvate sono confluite verso due obiettivi: il n. 2.1.1, rivolto alla creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione che riceve il contributo dagli obiettivi specifici *l* e *i* per complessivi 14,2 milioni di euro (pari al 40% del totale risorse approvate) e l'obiettivo n. 1.2.2 relativo all'innalzamento dei livelli medi dell'apprendimento, che con 13,5 milioni di euro concentra il 38% delle risorse dell'asse. La terza area di intervento, costituita dalle azioni di sistema, con una quota di 4,8 milioni di euro, ha interessato in misura prevalente l'obiettivo del QSN n. 1.1.1 che infatti circoscrive un'area di policy totalmente sovrapponibile a quella dell'obiettivo specifico *h*

Asse V - Transnazionalità e interregionalità

L'analisi condotta al 31.12. 2009 conferma per l'Asse V il perdurare del ritardo attuativo già evidenziato nel precedente rapporto di valutazione.

Sul fronte finanziario, si registra un sostanziale ritardo nella progressione sia degli impegni che dei pagamenti, i cui indici di avanzamento si collocano tutti al di sotto della media del Programma. Ciò determina un ritardo nell'iter dell'attuazione finanziaria dell'Asse, il cui l'indicatore di efficienza realizzativa si arresta al 4,1%, meno della metà del corrispettivo valore medio calcolato a livello di Programma.

Sul fronte fisico, nonostante si rilevi un aumento nel numero delle Linee di Intervento avviate, alla fine del 2009 alcune linee di intervento non hanno ancora iniziato il proprio iter attuativo. In particolare non risulta ancora avviata la Linea di Intervento che prevede la *“Realizzazione di interventi di orientamento, consulenza e informazione a sostegno dei percorsi di mobilità internazionale degli individui a fini formativi e professionali”*, dalla quale possono derivare importanti vantaggi per la realizzazione di tutte le finalità operative dell'Asse.

Come già segnalato nel rapporto precedente, il persistere dell'assenza di Linee di Intervento dedicate alla quarta finalità operativa del Programma limita la capacità di impatto dell'Asse nell'ambito delle pari opportunità.

Va segnalata positivamente, quale indicatore di un aumento dell'integrazione dell'Asse V con il resto del Programma, la decisione di finanziare con le risorse dell'Asse parte delle spese dei progetti presentati sul bando IFTS emanato nel quadro dell'attuazione dell'Asse IV del POR.

Asse VI – Assistenza tecnica

L'Asse VI mostra al 31.12.2009 un avanzamento soddisfacente, dal punto di vista dell'attuazione sia fisica che finanziaria.

Va valutato positivamente l'avvio di tutte le linee di Intervento previste per l'attuazione delle Finalità Operative 1 e 3, mentre parrebbe opportuno, per facilitare il conseguimento dell'obiettivo specifico dell'Asse, assicurare un veloce avvio anche alle Linee di Intervento afferenti alla Finalità Operativa 4.

2. ANALISI DEL CONTESTO NORMATIVO

2.1 Il quadro normativo e istituzionale a livello europeo

L'analisi del quadro strategico europeo ha messo in evidenza la centralità del tema dell'evoluzione futura del processo di Lisbona. In particolare emerge come il dibattito sia stato caratterizzato da due istanze avvertite diffusamente come cruciali, ma con un accento particolare nei settori politici di intervento di più stretta attinenza con il FSE:

- la necessità di ripensare gli obiettivi dell'UE, prendendo atto dei fallimenti (in particolare relativamente al raggiungimento dei target fissati in materia di occupazione e di investimenti in R&S) e in continuità con i risultati positivi conseguiti dalla strategia di Lisbona (ad esempio in termini di cooperazione e di governance del processo);
- l'esigenza di individuare risposte adeguate, tanto nel breve termine – rispetto al problema di proseguire nell'azione di sostegno per ridurre l'impatto della crisi sull'occupazione² – quanto nella prospettiva più ampia, di messa in atto di strategie di rilancio della crescita e dell'occupazione fondate su un diverso approccio allo sviluppo e su nuove fonti per la crescita e la competitività.

² A rafforzamento del quadro di misure previste dal piano europeo di ripresa economica per ridurre l'impatto della crisi finanziaria sull'occupazione, va ricordato che la Commissione ha promosso nel 2008 l'Agenda *Nuove Competenze per nuovi lavori* (COM 868/2008), un'iniziativa volta a migliorare le qualifiche dei lavoratori e la loro sintonia con i bisogni della domanda di lavoro in Europa. Nello specifico si mira a rafforzare le capacità di programmazione, assicurando la diffusione degli elementi di conoscenza necessari a delineare efficaci analisi di scenario circa l'evoluzione del mercato del lavoro e dei fabbisogni di competenze fino al 2020. A questo scopo sono individuate quattro direttrici d'azione principali:

- divulgazione di informazioni sulle evoluzioni e sulle nuove opportunità del mercato del lavoro, in particolare attraverso l'istituzione di un osservatorio del mercato del lavoro europeo, nonché attraverso i servizi della commissione per l'occupazione, la formazione e la mobilità (Eures, Ploteus ed Euraxess);
- elaborazione di strumenti di previsione in grado di produrre sistematicamente dati disaggregati per settore di attività; elaborazione di nuove metodologie comuni attraverso il programma PROGRESS e il programma per l'istruzione e formazione durante l'intero arco della vita. I datori di lavoro saranno coinvolti nelle previsioni del fabbisogno e nello sviluppo di partenariati creati per rispondere a questo fabbisogno;
- approfondimento della cooperazione internazionale, per il perseguimento del dialogo politico e dello scambio di esperienze;
- mobilitazione degli strumenti politici e finanziari della Comunità.

Nel 2009 è stato istituito un gruppo di esperti per supportare la Commissione nell'attuazione dell'Agenda, prevedendo la realizzazione del primo rapporto sui risultati raggiunti per il 2010.

EU 2020

E' in questo quadro di complessità che la Commissione ha dato avvio ad una fase di consultazione per pervenire alla definizione di politiche pubbliche di nuova generazione alla luce della mutata congiuntura. Con il documento *EU 2020 (COM 647/2009)*, sollecitando il parere di altre istituzioni e parti interessate, ha proposto tre priorità tematiche per una strategia volta ad uscire dalla crisi e guidare la transizione verso *un'economia di mercato sociale e sostenibile, un'economia più intelligente e più verde*:

(a) **crescita basata sulla conoscenza come fattore di ricchezza**: in un mondo in cui i prodotti e i processi si differenziano in funzione dell'innovazione, le opportunità e la coesione sociale vanno potenziate valorizzando **l'istruzione, la ricerca e l'economia digitale**;

(b) **coinvolgimento dei cittadini in una società partecipativa**: l'acquisizione di nuove competenze, l'accento sulla creatività e l'innovazione, lo sviluppo dell'imprenditorialità e la possibilità di cambiare facilmente lavoro saranno fattori essenziali in un mondo che offrirà più occupazione in cambio di maggiore adattabilità;

(c) **un'economia competitiva, interconnessa e più verde**: l'UE dovrà essere più efficace in termini di competitività e produttività riducendo e razionalizzando il consumo delle energie non rinnovabili e delle risorse, in un contesto in cui l'energia e le risorse implicano costi elevati e maggiore pressione concorrenziale. Un tale approccio permetterà di stimolare la crescita e di conseguire gli obiettivi ambientali. Tutti i settori economici, dalle manifatture tradizionali alle start up ad alto contenuto tecnologico ne trarranno beneficio. A tal fine, potranno contribuire anche il potenziamento e l'interconnessione infrastrutturale, la riduzione degli oneri amministrativi e una maggiore rapidità dei mercati a sfruttare le innovazioni.

EU 2020 prenderà il posto dell'attuale strategia di Lisbona, sulle cui realizzazioni, in particolare in termini di governance, trova fondamento. Nel corso del 2010 la Commissione adotterà una comunicazione formale indicando gli interventi da attuare a livello nazionale e le proposte d'azione dettagliate per il livello comunitario. La strategia EU 2020 sarà modulata in funzione di **punti di partenza** e di **specificità nazionali diversi**, al fine di promuovere la crescita per tutti. Si sottolinea inoltre come anche in un periodo di consolidamento fiscale, **il patto di stabilità e crescita dovrà lasciare spazio agli investimenti del futuro**. Si tratterà dunque di **investire in via prioritaria nella R&S, nelle nuove tecnologie, nell'innovazione, nell'istruzione di qualità, nello sviluppo delle competenze e nelle reti "intelligenti"**.

Sulla base della proposta della CE, il Consiglio europeo di primavera del 2010 ratificherà la nuova strategia per i prossimi cinque anni. Sarà definito un numero limitato di obiettivi e verranno individuati gli interventi da adottare in partenariato a livello dell'UE e degli Stati membri. Le conclusioni del Consiglio europeo, unitamente ai relativi orientamenti per l'UE e per gli Stati membri, costituiranno quindi la base degli orientamenti integrati previsti dal trattato.

In funzione di ciascun obiettivo, gli Stati membri definiranno gli obiettivi per i prossimi cinque anni tenendo conto di congiunture e punti di partenza specifici. La Commissione e il Consiglio europeo monitoreranno ogni anno i progressi realizzati negli Stati membri e a livello UE.

Un'agenda per la riforma della politica di coesione

Concorre a ridefinire il profilo strategico degli strumenti d'intervento dell'UE il rapporto Barca, un contributo fondamentale alla riflessione sul futuro della politica di coesione. In questo documento, dal titolo *Un'agenda per la riforma della politica di coesione*, sono esplicitate la

logica economica e le motivazioni sottostanti una politica europea di sviluppo centrata sulla dimensione locale dell'intervento. Oltre a fornire una valutazione della politica europea di coesione, la relazione identifica un numero circoscritto di priorità fondamentali per il periodo successivo al 2013, formulando raccomandazioni per un'ampia riforma basata su dieci "pilastri":

1) Concentrarsi sulle priorità fondamentali

L'UE dovrebbe concentrare il 65% delle sue risorse su tre o quattro priorità essenziali, ripartendole in misura variabile in funzione delle necessità e delle strategie degli Stati membri e delle Regioni. Una o due delle priorità fondamentali dovrebbero riguardare l'inclusione sociale, per consentire lo sviluppo di una "agenda sociale territorializzata".

2) Un nuovo quadro strategico

Il dialogo strategico tra la Commissione, gli Stati membri e le Regioni) deve essere potenziato e basarsi su un quadro strategico europeo per lo sviluppo, che definisca con precisione principi, indicatori e obiettivi in base ai quali valutare i risultati ottenuti.

3) Una nuova relazione contrattuale, messa in atto e rapporti

Un nuovo tipo di accordo contrattuale tra la Commissione e gli Stati membri (un contratto strategico nazionale per lo sviluppo), incentrato sui risultati e su impegni verificabili.

4) Una gestione più rigorosa delle priorità fondamentali

La Commissione deve determinare le condizioni che le istituzioni nazionali devono soddisfare e a cui è subordinata la destinazione delle risorse a priorità specifiche e deve valutare i progressi compiuti nel raggiungimento degli obiettivi.

5) Promuovere una spesa addizionale, innovativa e flessibile

La Commissione deve rafforzare il principio dell'addizionalità, secondo cui la spesa comunitaria non sostituisce la spesa pubblica nazionale, ma viene ad aggiungersi ad essa, stabilendo un legame diretto con il patto di stabilità e crescita. Un impegno contrattuale è necessario per assicurare che le misure siano innovative e aggiungano valore.

6) Promuovere la sperimentazione e mobilitare gli attori locali

La Commissione e gli Stati membri devono favorire la sperimentazione e conciliare l'incentivazione delle iniziative locali con l'esigenza di evitare la loro "confisca" da parte di gruppi di interesse.

7) Promuovere il processo di apprendimento: verso una valutazione dell'impatto possibile

La definizione e l'applicazione di metodi migliori che permettano di stimare quali sarebbero state le conseguenze di un mancato intervento consentirebbero di capire meglio che cosa funziona e potrebbero orientare le azioni da intraprendere.

8) Rafforzare il ruolo della Commissione come centro di competenza

La Commissione deve sviluppare competenze più specialistiche e rafforzare il coordinamento tra le direzioni generali per poter assumere più estese funzioni e responsabilità nella politica di coesione. Questo implica notevoli investimenti in risorse umane e cambiamenti organizzativi.

9) Migliorare la gestione e il controllo delle risorse finanziarie

Rendere più efficiente la gestione dei Fondi strutturali portando avanti la semplificazione già in atto e studiando altri mezzi per ridurre i costi e gli oneri gravanti sulla Commissione, gli Stati membri e i beneficiari.

10) Rafforzare il sistema di equilibrio dei poteri ad alto livello politico

Rafforzare l'equilibrio dei poteri tra la Commissione, il Parlamento europeo e il Consiglio con la creazione di un Consiglio per la politica di coesione. Stimolare il dibattito sui contenuti, i risultati e gli effetti della politica di coesione.

ET 2020

Nel corso del 2009 anche il quadro strategico di riferimento del programma *Istruzione e Formazione 2010* è stato oggetto di revisione e aggiornamento per consentire di sostenere adeguatamente l'efficacia della cooperazione europea in questo settore, da qui al 2020 (Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009 su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione «ET 2020»). Prendendo le mosse dai progressi sin qui realizzati, vengono definiti quattro obiettivi strategici comuni per gli Stati membri, incluso un certo numero di misure per il loro perseguimento:

1) Fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà

In particolare dovranno proseguire gli sforzi realizzati nei seguenti ambiti: attuazione delle strategie di apprendimento permanente; sviluppo di quadri nazionali delle qualifiche collegati al Quadro europeo delle qualifiche e creazione di percorsi di apprendimento più flessibili; sostegno alla mobilità e applicazione dei principi sanciti nella Carta europea di qualità per la mobilità.

2) Migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione

A tutti i livelli si dovrà potenziare l'eccellenza e l'attrattività dell'istruzione e della formazione e assicurare a tutti i cittadini la possibilità di acquisire le competenze fondamentali.

3) Promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva

Le politiche d'istruzione e di formazione dovranno consentire a tutti i cittadini di acquisire e sviluppare le loro competenze professionali e le competenze essenziali necessarie per favorire la propria occupabilità e l'approfondimento della loro formazione, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale. Lo svantaggio educativo dovrebbe essere affrontato fornendo un'istruzione della prima infanzia di qualità elevata e un'istruzione inclusiva.

4) Incoraggiare la creatività e l'innovazione, inclusa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione

Si dovrà sostenere l'acquisizione di competenze trasversali da parte di tutti i cittadini e garantire il buon funzionamento del triangolo della conoscenza (istruzione/ricerca/innovazione). Occorre promuovere i partenariati tra il mondo imprenditoriale e gli istituti di formazione, e incoraggiare comunità di insegnamento più ampie, comprendenti rappresentanti della società civile e altre parti interessate.

Per il monitoraggio dei progressi registrati nel perseguimento di questi obiettivi, vengono fissati alcuni indicatori e parametri di riferimento, da raggiungere a livello UE entro il 2020:

Partecipazione degli adulti all'apprendimento permanente: la percentuale di popolazione 25-64enne ogni anno coinvolta in un'attività di apprendimento permanente **non dovrà essere inferiore al 15%**

Risultati insufficienti nelle competenze di base: i 15enni con insufficienti livelli di lettura, matematica e scienze **dovrà essere meno del 15%;**

Diplomati dell'istruzione superiore: i 30-34enni in possesso di un titolo superiore dovranno essere **almeno il 40%;**

Abbandono prematuro di istruzione e formazione: i giovani che abbandonano in anticipo i percorsi di istruzione e formazione **non dovranno superare il 10%;**

Istruzione della prima infanzia: almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età d'inizio della scuola primaria dovrebbero essere inseriti in percorsi educativi

Sempre a questo scopo il Consiglio invita la Commissione ad elaborare proposte di indicatori e parametri di riferimento anche per i settori **Mobilità, Occupabilità, Apprendimento delle lingue**. Inoltre, al fine di aumentare l'efficacia e la flessibilità del metodo di coordinamento, il nuovo quadro strategico prevede una serie di cicli di lavoro fino al 2020. Per ciascun ciclo il Consiglio adotterà, su proposta della Commissione, i settori prioritari, fondati sugli obiettivi strategici indicati. I settori individuati per il primo ciclo di lavoro, relativo al periodo 2009-2011, sono i seguenti:

Obiettivo strategico 1: fare in modo che l'apprendimento permanente e la mobilità divengano una realtà

 Proseguire i lavori in merito a:

strategie di apprendimento permanente: completare l'attuazione delle strategie nazionali di apprendimento permanente interessandosi in particolare alla convalida dell'apprendimento non formale e informale e all'orientamento;

quadro europeo delle qualifiche (EQF): mettere in relazione tutti i sistemi nazionali di qualifiche all'EQF entro il 2010 e incoraggiare l'uso di metodi basati sui risultati dell'apprendimento per quanto riguarda le norme e le qualifiche, le procedure di valutazione e di convalida, il trasferimento di crediti, i programmi e la garanzia della qualità

 Sviluppare la cooperazione in merito a:

intensificazione della mobilità dei discenti: collaborare al fine di eliminare gradualmente gli ostacoli e aumentare le possibilità di mobilità dei discenti, sia in Europa che nel mondo, nell'insegnamento superiore così come negli altri cicli, in particolare individuando nuovi obiettivi e nuovi tipi di finanziamento e tenendo in considerazione le particolari esigenze delle persone svantaggiate.

Obiettivo strategico 2: migliorare la qualità e l'efficacia dell'istruzione e della formazione

 Proseguire i lavori in merito a:

apprendimento delle lingue: dare ai cittadini gli strumenti per comunicare in due lingue, oltre alla lingua materna, incoraggiare l'apprendimento delle lingue, se del caso, nell'istruzione e formazione professionale e per gli adulti, e fornire ai lavoratori migranti l'opportunità di apprendere la lingua del paese ospitante;

sviluppo professionale degli insegnanti e dei formatori: concentrarsi sulla qualità dell'istruzione iniziale e sul sostegno a inizio carriera per i nuovi insegnanti; innalzare la qualità delle opportunità di sviluppo professionale continuo degli insegnanti, dei formatori e di altro personale del settore dell'istruzione (ad es. gestione e di orientamento);

governance e finanziamento: promuovere l'agenda di modernizzazione per l'istruzione superiore (compresi i programmi) e il quadro per l'assicurazione della qualità dell'istruzione e della formazione professionale, e sviluppare la qualità dell'offerta, anche sotto il profilo dell'organico, nel settore della formazione degli adulti; favorire politiche e prassi fondate su elementi concreti, dedicandosi in particolare ad elaborare argomenti a favore della sostenibilità degli investimenti pubblici e, se del caso, privati.

 Sviluppare la cooperazione in merito a:

competenze di base nella lettura, nella matematica e nelle scienze: analizzare e diffondere le buone pratiche e i risultati della ricerca disponibili riguardo alle capacità di lettura degli alunni e formulare conclusioni sui modi di migliorare il tasso di alfabetizzazione in tutta l'Unione europea; intensificare l'attuale cooperazione al fine di migliorare l'apprendimento della matematica e delle scienze nei livelli più elevati d'istruzione e di formazione,

rafforzando l'insegnamento delle scienze. È richiesta un'azione concreta per migliorare il livello delle competenze di base, comprese quelle degli adulti.

«*Nuove competenze per nuovi lavori*»: garantire che la prevista evoluzione delle esigenze in termini di competenze e la risposta ai bisogni del mercato del lavoro siano adeguatamente prese in considerazione nei processi di pianificazione in materia d'istruzione e di formazione.

Obiettivo strategico 3: promuovere l'equità, la coesione sociale e la cittadinanza attiva

■ Proseguire i lavori in merito a:

abbandono prematuro di istruzione e formazione: rafforzare la prevenzione, stabilire una più stretta cooperazione tra i settori generali e professionali dell'istruzione ed eliminare gli ostacoli al ritorno all'istruzione e alla formazione dopo l'abbandono.

■ Sviluppare la cooperazione in merito a:

insegnamento preprimario: favorire un accesso equo generalizzato e rafforzare la qualità degli insegnamenti e del sostegno agli insegnanti;

migranti: intensificare l'apprendimento reciproco in materia di buone pratiche per l'istruzione dei discenti provenienti da un contesto migratorio;

discenti con bisogni specifici: incoraggiare un'istruzione inclusiva e un apprendimento personalizzato grazie ad un sostegno regolare, alla tempestiva individuazione di bisogni specifici e a servizi coordinati; integrare questi servizi nell'istruzione tradizionale e creare vie d'accesso ad altre forme d'istruzione e di formazione.

Obiettivo strategico 4: incoraggiare l'innovazione e la creatività, compresa l'imprenditorialità, a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione

■ Proseguire i lavori in merito a:

competenze trasversali fondamentali: tenere maggiormente conto delle competenze fondamentali nei programmi, nella valutazione e nelle qualifiche.

■ Sviluppare la cooperazione in merito a:

istituzioni favorevoli all'innovazione: incoraggiare la creatività e l'innovazione grazie alla messa a punto di metodi d'insegnamento e di apprendimento specifici (ivi compresi l'uso dei nuovi strumenti informatici e la formazione degli insegnanti);

partenariati: creare partenariati tra istituti e organismi d'istruzione e di formazione e le imprese, gli istituti di ricerca, gli operatori culturali e le industrie creative, e promuovere un triangolo della conoscenza funzionante.

Quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale

Nel corso dell'anno è stato istituito con Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 (2009/C155/01) il *quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale* (IFP). L'adozione di questo strumento mira ad accompagnare i processi di sviluppo, rafforzamento e monitoraggio della qualità dei sistemi nazionali di IFP, in particolare assicurando la trasparenza e la coerenza delle

politiche dei diversi Stati membri, promuovendo la cultura della qualità e creando le condizioni di fiducia reciproca e collaborazione, necessarie a sostenere la mobilità di lavoratori e studenti e l'apprendimento permanente. Il quadro di riferimento dovrà essere applicato sia a livello di sistema, che a quello di erogazione della formazione e dell'istruzione, nonché al livello del rilascio della qualifica. Esso contribuisce all'attuazione del Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF)³ sostenendo la qualità della certificazione dei risultati dell'apprendimento. Più in generale concorre anche al perseguimento degli obiettivi di ET2020 in quanto crea condizioni favorevoli allo sviluppo di strategie di apprendimento permanente e per una maggiore integrazione del mercato europeo del lavoro.

La metodologia alla base dell'approccio sistemico alla qualità proposto dal quadro di riferimento si fonda su:

- un ciclo di garanzia e miglioramento della qualità, nel quale si alternano le fasi di programmazione, attuazione, valutazione e riesame dell'IFP;
- criteri di qualità e indicatori descrittivi⁴;
- indicatori comuni consententi di valutare gli obiettivi, gli strumenti, i processi e i risultati della formazione. Alcuni indicatori sono basati su dati statistici, altri sono di tipo qualitativo⁵.

Con tale raccomandazione si invitano gli Stati membri a:

- definire entro il 18 giugno 2011 un approccio per migliorare i sistemi nazionali di garanzia di qualità, utilizzando nel modo più appropriato il quadro di riferimento, coinvolgendo le parti sociali, autorità regionali e locali, nonché tutti i soggetti interessati
- partecipare attivamente alla **rete europea per l'assicurazione della qualità nell'IFP** per perseguire lo sviluppo di principi e strumenti comuni necessari per il miglioramento della qualità dell'IFP ai vari livelli nazionale, regionale e locale.
- designare un **punto di riferimento nazionale** che riunisca gli organismi competenti associandovi le parti sociali e gli operatori interessati a livello nazionale e regionale, al fine di garantire la qualità dell'IFP. Tali punti di riferimento avranno il compito di informare tutti gli attori interessati circa le attività della rete europea, sostenere le azioni della rete, adottare iniziative concrete per sviluppare il quadro di riferimento in ambito nazionale, sostenere l'autovalutazione come strumento complementare di garanzia della qualità.

Ogni quattro anni questo processo sarà sottoposto a revisione, sulla base dei criteri che saranno definiti nella rete per il quadro di riferimento.

³ Cfr. Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, sulla costituzione del quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente

⁴ Cfr. Allegato I della Raccomandazione

⁵ Cfr Allegato II della Raccomandazione

2.2 Il contesto nazionale e regionale

Il 28 ottobre è stato approvato dal consiglio dei ministri il Rapporto dell'Italia sullo stato di attuazione al 2009 del PNR 2008-2010 che evidenzia due priorità di intervento: l'attuazione nazionale degli obiettivi della Strategia di Lisbona contenuta nelle raccomandazioni-Paese per il 2009 e il risanamento e la sostenibilità delle finanze pubbliche. Viene sottolineato, in particolare come il rallentamento dell'economia abbia reso necessario affiancare alle misure di risanamento di medio e lungo periodo, interventi di breve termine in risposta alla crisi, nel quadro di un'azione coordinata a livello europeo e nel rispetto del Patto di Stabilità e Crescita. Il **piano anticrisi**, che comprende misure di sostegno alle attività d'impresa, al rilancio degli investimenti privati e pubblici e all'occupazione, ha stanziato per il quadriennio 2008-2011 circa 35,5 miliardi di euro. Sul fronte delle misure adottate per attenuare gli effetti della crisi su lavoratori e imprese si segnalano i due canali dell'intervento integrativo affidato agli Enti bilaterali e delle risorse messe a disposizione dalle Regioni, attraverso l'utilizzo del Fondo sociale europeo nel quadro di un approccio teso a collegare gli ammortizzatori alle politiche attive per il lavoro.

In merito al completamento delle azioni di riforma strutturale del mercato del lavoro già avviate nel passato, il rapporto richiama l'attenzione sull'attività di contrasto del lavoro irregolare, allo sgravio delle onerosità amministrative per le imprese e alla necessità di premiare i comportamenti virtuosi. Tale strategia si fonda sui principi della "flessicurezza" approvati dal Consiglio europeo nel 2007 e sui parametri contenuti nel DPEF 2010-2013 (salute e sicurezza, opportunità di apprendimento continuo e equa remunerazione) e presenta pertanto forti elementi di integrazione con le priorità di intervento del FSE. Analoghe considerazioni valgono anche per il **Piano di azione per l'occupabilità dei giovani (Italia 2020)**, messo a punto a settembre 2009 dai Ministeri del Lavoro e dell'Istruzione, in quanto lo stesso Piano ribadisce la centralità di obiettivi perseguiti anche nei POR FSE (il potenziamento dei servizi al lavoro e della Borsa continua nazionale del lavoro; il rilancio del contratto dell'apprendistato anche come canale per l'acquisizione di un diploma; il recupero della componente formativa dei tirocini; ripensamento del ruolo della formazione universitaria; apertura dei dottorati di ricerca al sistema produttivo e al mercato del lavoro, ecc.). In senso più generale, le priorità delineate nel Piano convergono sulla finalità di *valorizzare le possibili sinergie tra nuove competenze e nuovi lavori, superando la frattura tra istruzione, formazione, lavoro e velocizzando i processi di transizione*.

Nel settore delle politiche per **l'innovazione** (incentrate su tre strumenti di intervento: valutazione economico finanziaria dei brevetti, Fondo nazionale innovazione, banca dati sui brevetti di Università e Centri pubblici di Ricerca), è proseguita l'attuazione del programma *Industria 2015* nel cui ambito sono stati emanati bandi finalizzati alla concessione di agevolazioni a favore di programmi di ricerca, sviluppo e innovazione, e adottati i *Progetti di Innovazione Industriale* per i settori dell'efficienza energetica, mobilità sostenibile, tecnologie per il made in Italy.

Nel rapporto PNR 2008-2010, si ribadisce inoltre il ruolo centrale della **ricerca e del capitale umano** per la competitività del Paese. Per quanto attiene la ricerca, il quadro di riferimento è costituito dal **Programma Nazionale della Ricerca 2009 – 2013**, che individua un ventaglio di misure volte al superamento degli ostacoli allo sviluppo delle politiche in questo settore, le cui

principali direttrici strategiche di intervento (di seguito sintetizzate) possono avere ricadute positive sull'attuazione dell'asse IV Capitale Umano del FSE e asse I Adattabilità:

- rafforzamento della base scientifica del Paese, attraverso il sostegno dell'eccellenza e del merito, l'internazionalizzazione, la crescita e la valorizzazione del capitale umano;
- potenziamento del livello tecnologico del sistema produttivo alla base della sua competitività;
- sostegno alla partecipazione attiva e all'integrazione del sistema Nazionale della Ricerca nei programmi della Unione Europea (UE).

Sul versante delle politiche di **valorizzazione del capitale umano** sono state avviate le attività propedeutiche di analisi nell'ambito delle quattro aree chiave proposte dal Parlamento europeo per aumentare la capacità di attrarre i migliori talenti, assicurando migliori carriere e maggiore mobilità ai ricercatori (reclutamento sistematicamente aperto e trasportabilità individuale delle borse di studio; sicurezza sociale e previdenza complementare; miglioramento delle condizioni di lavoro e di impiego; miglioramento della formazione, delle competenze trasversali e dell'esperienza dei ricercatori), finalizzate all'elaborazione della risoluzione con cui il governo darà seguito al piano di azione sollecitato dall'Europa.

Sul fronte programmatico non si registrano, quindi, soluzioni di continuità nelle direttrici strategiche che hanno informato sia la programmazione nazionale che quella dei programmi cofinanziati dal FSE. Dal punto di vista operativo, però, le innovazioni normative introdotte nel 2009 soprattutto in alcuni segmenti dell'**istruzione**, rischiano di produrre forti ripercussioni anche sull'attuazione della programmazione FSE.

In particolare, va segnalato che nel corso del 2009 sono stati definiti i contenuti della proposta di riforma dell'istruzione secondaria superiore (formalmente approvati solo il 4 febbraio 2010) e che dalla riforma approvata discendono innovazioni rilevanti per i contesti regionali.

Con la riforma, infatti, trovano attuazione le disposizioni della L. 40/2007 e, pertanto, l'istruzione professionale diventa un filone dell'offerta statale di istruzione finalizzata al rilascio di un diploma quinquennale. Ciò sancisce l'impossibilità, per le Regioni, di continuare a rilasciare qualifiche professionali triennali di I livello agli studenti che frequentino gli Istituti tecnici professionali e impone alle stesse Regioni l'obbligo di attrezzarsi, già per l'anno formativo 2010/11, al fine di implementare percorsi formativi che portino alla qualifica triennale, nel rispetto, ovviamente, dei "livelli essenziali" (delle prestazioni, dell'offerta formativa, dei percorsi, ecc.) di cui al D.lgs. 226/05.

Si tratta, evidentemente, di un problema particolarmente complesso perché implica:

- la necessità di disporre di risorse alternative a quelle precedentemente garantite dal livello centrale;
- il rischio, nel caso le Regioni non riescano ad attivare un'offerta di formazione professionale finalizzata alla qualifica di I livello in grado di soddisfare tutta la domanda espressa nei propri territori, di assistere ad un incremento della dispersione e ad un abbassamento dei tassi di inserimento occupazionale;

- il rischio che l’attivazione di percorsi regionali autonomi produca qualifiche non riconosciute a livello nazionale e/o da altre Regioni, limitando la mobilità territoriale dei futuri lavoratori (si segnala, comunque, che proprio al fine di evitare tale eventualità, le Regioni stanno attualmente lavorando alla definizione congiunta dei contenuti formativi da garantire nei diversi percorsi e per le diverse figure professionali e che tale lavoro può naturalmente giovare anche di quanto stabilito con l’Accordo Stato Regioni del 5 febbraio 2009 che ha approvato il primo “repertorio delle figure professionali di riferimento a livello nazionale e dei relativi standard formativi minimi delle competenze tecnico-professionali” riferito ai percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all’Accordo del 19 giugno 2003).

A quanto sopra si aggiunga che nel 2009, anticipando gli esiti della riforma approvata all’inizio del 2010 sui preesistenti regimi di integrazione tra Istituti professionali e formazione professionale regionale, lo Stato ha consistentemente ridotto i finanziamenti destinati alla realizzazione del monte ore destinato alla professionalizzazione degli studenti iscritti al biennio post-qualifica negli Istituti professionali (la cosiddetta “Terza area”) e che anche ciò impone alle Regioni la necessità di trovare risorse aggiuntive da destinare, almeno, alla conclusione dei bienni in corso.

Regione Toscana: DPEF 2010

Nel mese di luglio è stato approvato il Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2010, l’ultimo documento programmatico della legislatura, tramite il quale sono state aggiornate le priorità dei Progetti integrati regionali del PRS 2006-2010, in un quadro di coerenza con la programmazione dei fondi europei e dei fondi FAS per il periodo 2007-2013.

Tra le priorità di intervento ribadite dal DPEF 2010 si richiamano le seguenti per la loro pertinenza rispetto all’ambito di intervento del Programma:

- l’azione di contrasto agli effetti della crisi sui lavoratori e di sostegno al sistema produttivo, ambito di intervento di centralità sempre crescente nella prospettiva di un peggioramento come indicano i dati delle stime previsionali del 2009. Nel documento si sottolinea tuttavia l’esigenza di una verifica dell’efficacia delle misure a sostegno del reddito sinora attuate per valutare l’opportunità di una loro prosecuzione anche per il 2010.
- Sostegno alla competitività e coesione regionale, indicando tra le leve per perseguire questo obiettivo la ricerca, l’innovazione e trasferimento tecnologico, il consolidamento e l’internazionalizzazione del sistema toscano.
- La qualificazione e rafforzamento del modello sociale regionale anche attraverso politiche per la stabilizzazione del lavoro, per il supporto alle situazioni di crisi delle grandi imprese toscane, la sicurezza nei luoghi di lavoro, gli investimenti per gli asili nido e nel sistema scolastico e formativo.

Un altro elemento di rilievo è la centralità tra i fattori dello sviluppo che il DPEF assegna al tema della sostenibilità ambientale, da declinare non soltanto in termini ambientali ma anche economici e sociali.

Tra i settori di policy che dovranno rafforzare gli elementi di connessione con le tematiche ambientali si richiamano i seguenti:

- ricerca e innovazione che dovranno essere orientate alla sostenibilità, coerentemente con l'approccio dello Spazio Regionale dell'Innovazione e della Ricerca, che ha come obiettivo l'integrazione tra i diversi settori politici e il raccordo con il sistema produttivo per la diffusione di tecnologie "pulite"
- l'offerta di *lifelong learning* che dovrà sostenere la creazione di una cultura della sostenibilità nei cittadini toscani (es. attività di educazione ambientale)

Tali orientamenti peraltro presentano forti legami di integrazione con l'evoluzione, appena descritta, che si osserva a livello europeo per ciò che concerne il ruolo della *green economy* nelle future prospettive della strategia di Lisbona.

Sul piano della governance, il DPEF riconferma il modello delineato dal PRS, incentrato sulla governance cooperativa, e sostenuto da strumenti negoziali come i PASL (patti per lo sviluppo locale). In questo quadro viene ribadita la centralità della collaborazione con le istituzioni locali, le forze produttive e sociali, gli operatori pubblici e privati, le istituzioni bancarie, università, centri di ricerca, camere di commercio, in un quadro di consolidamento dei rapporti con il Governo centrale e l'Unione Europea.

LEGGE REGIONALE SULLA CITTADINANZA DI GENERE

Va segnalata infine la legge regionale **n. 16 del 2 aprile 2009** sulla **cittadinanza di genere**, che individua gli indirizzi da perseguire per il raggiungimento di una piena parità tra uomo e donna nella vita sociale, culturale ed economica, assumendo le politiche di genere come dimensione trasversale del complesso delle politiche pubbliche regionali, con particolare riferimento ai settori dell'istruzione, delle politiche economiche, della sanità, della comunicazione e della formazione. Con questa legge la Regione intende attivare un percorso di contrasto alle criticità che ostacolano il raggiungimento di una piena parità di genere. Per l'attuazione di tale percorso, con deliberazione del Consiglio n. 56/2009 la Regione si è dotata di un Piano di azione per il 2009-2010. Centrale in questi strumenti è la prospettiva di costruzione di un sistema coerente di azioni che, valorizzando il ruolo di Enti locali, associazioni e gli organismi che intervengono in questo specifico settore, promuova lo sviluppo di percorsi condivisi di politica attiva tesi a contrastare fenomeni di discriminazione, di esclusione sociale, e a migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle donne.

Obiettivi della legge regionale sulla cittadinanza di genere n. 16/2009

- a) agire nel rispetto dell'universalità dell'esercizio dei diritti di donne e uomini;
- b) eliminare gli stereotipi associati al genere;
- c) promuovere e difendere la libertà e autodeterminazione della donna;
- d) sostenere l'imprenditorialità e le professionalità femminili;

- e) favorire lo sviluppo della qualità della vita attraverso politiche di conciliazione dei tempi di lavoro, di relazione, di cura parentale e di formazione;
- f) promuovere interventi a sostegno dell'equa distribuzione delle responsabilità familiari e della maternità e paternità responsabili;
- g) promuovere la partecipazione delle donne alla vita politica e sociale;
- h) integrare le politiche per la cittadinanza di genere nella programmazione e nella attività normativa;
- i) promuovere uguale indipendenza economica fra donne ed uomini, anche in attuazione degli obiettivi del Consiglio europeo di Lisbona "Verso un'Europa dell'innovazione e della conoscenza" del marzo 2000.

3. ANALISI DELL'AVANZAMENTO FINANZIARIO

3.1 Premessa

Questo capitolo analizza l'avanzamento e l'attuazione finanziaria del POR FSE 2007-2013 della Regione Toscana al 31.12.2009.

Il Rapporto di Valutazione precedente, relativo all'attuazione al 31.12.2008, aveva focalizzato la propria attenzione sulla lentezza dell'avanzamento finanziario determinata dal ritardato avvio dell'operatività del Programma. Questa lentezza poneva, in prospettiva, seri interrogativi in ordine al problema del disimpegno automatico delle risorse.

Grazie alla attenta attività di coordinamento e di monitoraggio delle spese posta in essere da tutti gli Organismi di gestione del Programma è stato possibile superare il valore soglia posta dalla regola dell'(n+2), scongiurando alla fine del 2009 il disimpegno di risorse.

Ma il ritardo nell'avanzamento della spesa accumulato nel primo biennio di attuazione è tale da riproporre il problema anche per il 2010.

Ad aggravare la problematica dell'attuazione finanziaria concorrono i cambiamenti nella programmazione avvenuti nel corso del 2009, determinati dalla decisione di utilizzare i fondi del FSE per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga. Questa decisione ha determinato importanti mutamenti nel quadro finanziario del POR. Infatti, l'entità dell'accantonamento di risorse deciso per rendere possibile l'attuazione di quanto previsto dall'Accordo tra Stato e Regione per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga richiede, per garantire l'equilibrio della gestione finanziaria del Programma, non solo che la spesa avanzi velocemente ma anche che il meccanismo previsto per la rendicontazione delle spese sostenute funzioni adeguatamente.

Il problema del disimpegno delle risorse rimane dunque centrale anche nel 2010 per l'attuazione finanziaria del Programma: il presente capitolo intende perciò analizzare l'avanzamento del Programma al 31.12.2009 con la finalità di circoscrivere gli ambiti in cui si delineano le maggiori problematiche per l'avanzamento della spesa.

3.2 Variazioni del Piano Finanziario

I cambiamenti apportati al piano finanziario del Programma nel corso del 2009, lasciano invariata la ripartizione delle risorse tra gli Assi e intervengono sulle assegnazioni agli Organismi Intermedi.

La riallocazione delle risorse è compiuta principalmente attraverso la *DGR 389/2009* che interviene sulle risorse relative agli Assi I, II e IV.

La prima riallocazione prevista dalla DGR in questione è finalizzata a rendere disponibili le risorse necessarie al finanziamento degli ammortizzatori in deroga per la parte relativa al 30% del sostegno al reddito: a questo fine essa trasferisce 50 milioni relativi al biennio 2009/10 (25 milioni per ognuna delle due annualità) a valere sugli Assi I e II dalla competenza delle Province alla competenza regionale, secondo lo schema temporale riportato dalla tabella seguente:

Tab. 1 - Risorse trasferite dalla competenza di Province e Circondari alla competenza regionale, Assi I e II – biennio 2009/2010

	2009	2010	Totale
Asse I	€ 7.766.230,00	€ 8.238.050,00	€ 16.004.280,00
Asse II	€ 17.233.770,00	€ 16.761.950,00	€ 33.995.720,00
	€ 25.000.000,00	€ 25.000.000,00	€ 50.000.000,00

Fonte: ns. elaborazione dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

La seconda riallocazione riguarda l'Asse IV dove parte delle risorse disponibili sono trasferite dalla competenza regionale alla competenza di Province e Circondari.

Il risultato netto di questi cambiamenti è un incremento di 28,1 milioni di euro della dotazione degli Organismi Intermedi della Regione al quale corrisponde un pari decremento delle risorse assegnate a Province e Circondari (cfr. tabella seguente):

Tab. 2 - Programmato 2008 e 2009 per Province/Circondari e Settori Regionali

Org. Intermedi	2009		2008	
	v.a.	%	v.a.	%
Province/Circ.	€ 419.885.099,00	63,17	€ 447.998.598,00	67,40
Settori Regionali	€ 244.801.248,00	36,83	€ 216.687.749,00	32,60

Fonte: ns. elaborazione dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

3.3 L'avanzamento finanziario

Nella tabella seguente sono riportati i dati salienti dell'attuazione finanziaria del programma alla data del 31 dicembre 2009:

Tab. 3 – Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2009

<i>Progr. 2007-2013 (a)</i>	<i>Progr. 2007-2009</i>	<i>Impegni (b)</i>	<i>Pagamenti (c)</i>	<i>Ob. Spesa (31.12.2009)</i>
€ 664.686.347,00	€ 273.625.042,00	€ 194.690.135,67	€ 57.797.842,45	€ 54.370.950,23
<i>Capacità di impegno (b/a) x 100</i>	<i>Efficienza realizzativa (c/a) x 100</i>		<i>Velocità di spesa (c/b) x 100</i>	
29,3	8,7		29,7	

Fonte: ns. elaborazione dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Rispetto all'anno precedente l'avanzamento finanziario del Programma fa registrare un incremento di quasi 110 milioni di euro nel valore degli impegni⁶ e di 50 milioni nella spesa.

Sinteticamente, i dati salienti dell'avanzamento finanziario del Programma alla fine del 2009 sono i seguenti:

- gli impegni rappresentano poco meno del 30% del programmato complessivo e il 71% delle risorse programmate per il triennio 2007-2009;
- le spese rappresentano meno di un terzo degli impegni complessivamente assunti;
- l'efficienza realizzativa, indicatore dato dal rapporto tra spesa e ammontare delle risorse programmate che sintetizza la capacità globale di spesa del Programma, si arresta all'8,7%.

Quello delineato dagli indicatori analizzati costituisce un quadro di luci ed ombre che evidenzia, rispetto all'anno precedente, un deciso miglioramento in tutti gli indicatori di avanzamento finanziario, ma che non mette completamente al riparo dal rischio futuro di disimpegno delle risorse.

Infatti, se gli sforzi compiuti alla fine del 2009 sono riusciti a recuperare una situazione problematica, consentendo di evitare per quello stesso anno il disimpegno, si tenga conto che alla data del 30 settembre 2010 dovrà essere certificata una spesa pari a **€ 122.761.815,98**; ciò significa che nei primi 9 mesi di questo anno dovranno essere spesi e certificati poco meno di **65 milioni di euro**, un livello il cui raggiungimento richiede una decisa accelerazione della spesa. In effetti, quella soglia di spesa corrisponde ad un indice di efficienza realizzativa pari a **18,5**, superiore di 10 punti percentuali rispetto a quello attuale: è evidente dunque che nel 2010 il rispetto della regola dell' $n+2$ richiede sia un deciso aumento nella velocità di spesa di tutti gli Organismi Intermedi che una veloce attività di certificazione.

⁶ Come descritto nel capitolo dedicato al sistema informativo, il monitoraggio degli impegni risente di alcuni problemi dovuti alla mancata sistematicità sia nella registrazione di eventuali disimpegni sia nei tempi di registrazione degli impegni stessi.

Tale disallineamento rende mutevoli i risultati di un'interrogazione relativa agli impegni che sia ripetuta a distanza di tempo, pur se riferita al medesimo punto del tempo. Così se il dato degli impegni al 31 dicembre 2009 è X nel caso di un'estrazione dei dati compiuta oggi è verosimile che tale dato sia diverso nel caso di un'estrazione compiuta domani o tra due mesi.

Ritenendo indispensabile riportare in questo rapporto un'analisi dei dati finanziari a livello di organismo intermedio e volendo mantenere, al tempo stesso, coerenza con i dati trasmessi dall'Autorità di Gestione al monitoraggio nazionale (ma non avendo i dati dettagliati riferiti al momento del tempo nel quale è stata fatta l'estrazione degli impegni per il monitoraggio nazionale e conducendo, come abbiamo visto, a un risultato complessivo diverso un'estrazione fatta in un momento successivo) si è scelto di effettuare una stima dei dati relativi agli impegni degli organismi intermedi. Tale stima è stata fatta partendo dal totale degli impegni trasmesso al monitoraggio nazionale e applicandovi il livello percentuale degli impegni raggiunto dagli organismi intermedi in un'estrazione successiva.

In questa prospettiva, i problemi fino ad ora riscontrati da parte dell'INPS a certificare l'erogazione degli ammortizzatori in deroga (si veda in proposito il Focus sul tema) oltre che a rallentare il circuito finanziario del Programma e a rendere incerta la determinazione del volume ottimale delle risorse da allocare, rischiano di compromettere, dato l'ingente volume delle risorse interessate, il conseguimento dell'obiettivo di spesa, e devono essere assolutamente superati.

Il livello dell'attuazione finanziari a livello di Asse è sintetizzata dalla tabella seguente:

Tab. 4 – Avanzamento finanziario per Asse al 31 dicembre 2009

Asse	Programmato (a)	Impegni (b)	Spese pubbliche (c)	b/a	c/b	c/a
I Adattabilità	112.996.680,00	34.172.082,32	9.126.199,56	30,2%	26,7%	8,1%
II Occupabilità	292.461.993,00	87.267.860,64	31.497.508,58	29,8%	36,1%	10,8%
III Inclusione Sociale	39.881.180,00	9.707.551,26	3.587.262,52	24,3%	37,0%	9,0%
IV Capitale Umano	172.818.450,00	51.602.612,29	10.199.711,74	29,9%	19,8%	5,9%
V Transnazionalità e interregionalità	26.587.454,00	4.521.842,40	1.096.243,69	17,0%	24,2%	4,1%
VI Assistenza Tecnica	19.940.590,00	7.418.186,76	2.290.916,36	37,2%	30,9%	11,5%
Totale	664.686.347,00	194.690.135,67	57.797.842,45	29,3%	29,7%	8,7%

Fonte: ns. elaborazione dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Essa mostra una situazione differenziata all'interno della quale si devono sottolineare, in quanto problematici nell'ottica di una equilibrata gestione finanziaria del Programma:

- il permanere del ritardo attuativo in cui versa l'Asse V, a causa della bassa capacità di spesa e, soprattutto, della bassa capacità di impegno;
- la bassa velocità di spesa dell'Asse IV, che anche in presenza di un buon indice di impegno determina un basso livello dell'indicatore di efficienza realizzativa.

3.4 Analisi dell'avanzamento finanziario per Organismo Intermedio

L'attuazione finanziaria del Programma presenta indicatori di avanzamento differenti se si analizza la situazione discriminando per i singoli Organismi Intermedi. La situazione appare differenziata in particolare se si analizzano separatamente gli Organismi Intermedi afferenti ai Settori Regionali e quelli delle Province e dei Circondari.

La situazione che emerge in questa prospettiva a dicembre 2009 è illustrata in maniera sintetica dalla tabella seguente:

Tab. 5 – Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2009 per gli Organismi Intermedi

<i>Organismi Intermedi</i>	<i>Programmato (a)</i>	<i>Impegnato (b)</i>	<i>Pagamenti (c)</i>	<i>Obiettivo di spesa (31.12.2009)</i>
Settori regionali	244.801.248,00	69.670.379,42	11.873.074,57	16.512.566,29
Province/Circ.	419.885.099,00	125.019.756,25	45.924.767,87	37.858.384,94
TOTALE	664.686.347,00	194.690.135,67	57.797.842,45	54.370.950,23

<i>Organismi Intermedi</i>	<i>Capacità di impegno (b/a) x 100</i>	<i>Velocità di spesa (c/b) x 100</i>	<i>Efficienza realizzativa (c/a) x 100</i>
Settori regionali	28,5%	17,0%	4,9%
Province/Circ.	29,8%	36,7%	10,9%
TOTALE	29,3%	29,7%	8,7%

Fonte: ns. elaborazione dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Anche nel 2009 dunque, come pure era successo nel 2008, Province e Circondari mostrano un migliore avanzamento finanziario: in particolare, se la capacità di impegno sembra essersi livellata tra i due gruppi di Organismi Intermedi nel corso dell'anno, differenze significative permangono sul fronte della spesa.

Infatti a fronte di una capacità di impegno sostanzialmente simile, l'indicatore della velocità di spesa di Province e Circondari è più che doppio del rispettivo indicatore dei Servizi Regionali. A causa di queste differenze nella velocità di spesa l'efficienza realizzativa, che rappresenta il principale indicatore sintetico dell'avanzamento del Programma, dei due gruppi di Organismi Intermedi appare molto differente, collocando il relativo indicatore al 10,9% nel caso di Province e Circondari e al 4,9% per i Settori Regionali.

Grazie a queste prestazioni il complesso degli Organismi Intermedi provinciali riesce a superare la soglia di spesa fissata per il dicembre 2009. Lo stesso non accade per i Settori Regionali, che restano nel complesso molto al di sotto dell'obiettivo soglia.

E principalmente grazie alle Province e ai Circondari dunque che il Programma nel suo complesso riesce a rispettare nel 2009 la regola dell'(n+2) e ad evitare di conseguenza il disimpegno automatico di risorse finanziarie.

Come illustrato dalla tabelle successive, i due gruppi di Organismi Intermedi mostrano al loro interno sostanziali disomogeneità relativamente ai livelli di attuazione finanziaria. Tra i Settori Regionali con maggiori quantitativi di risorse allocate, il Settore Formazione riesce a raggiungere l'obiettivo di spesa grazie all'elevata capacità di impegno, mentre il Settore Istruzione ed Educazione rimane al di sotto della soglia a causa di una bassissima capacità di impegno.

A fronte della elevata capacità di impegno, il mancato conseguimento dell'obiettivo soglia da parte del Settore Promozione e Sostegno della Ricerca è legato ad una bassissima capacità di spesa.

Un'attenzione particolare merita il Settore Lavoro i cui indicatori di avanzamento finanziari sono tutti abbondantemente al di sotto della media del Programma. Questo Settore è quello maggiormente interessato dal finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e le sue performance sono determinate sia dal basso livello degli impegni assunti che dal basso livello di spesa erogata, dato questo legato alla ancora mancata certificazione della spesa sostenuta per il finanziamento della Cassa Integrazione in deroga.

Tra le Province e i Circondari l'obiettivo di spesa semestrale viene rispettato in otto casi su dodici.

Particolarmente positiva appare la situazione della Provincia di Pisa e del Circondario Empolese Valdelsa, nei quali ad una buona capacità di impegno si aggiunge un'ottima performance nella spesa.

Indicatori di avanzamento finanziario inferiori alla media del Programma si riscontrano nel Circondario della Val di Cornia, nella Provincia di Livorno e nella Provincia di Siena, la cui performance complessiva è determinata dalla lentezza della spesa.

Un caso particolare è quello della Provincia di Prato, dove si riscontrano congiuntamente il valore più basso relativamente alla capacità di impegno e quello più alto in ordine alla capacità di spesa.

Tab. 5a – Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2009 per gli Organismi Intermedi

Organismo Intermedio	Programmato (a)	Impegni (b)	Spese pubbliche (c)	Ob. Spesa (31.12.2009)
<i>Prov./Circ.</i>	<i>419.885.099,00</i>	<i>125.019.756,25</i>	<i>45.924.767,87</i>	<i>37.858.383,94</i>
Provincia di Arezzo	40.551.937,00	14.149.566,41	5.068.478,79	3.657.138,77
Provincia di Firenze	81.393.921,00	22.583.917,10	9.868.752,69	7.307.785,70
Circondario Empolese Valdelsa	15.857.946,00	5.488.484,79	2.291.198,68	1.438.530,04
Provincia di Grosseto	28.042.633,00	8.143.383,45	2.879.585,53	2.539.647,94
Provincia di Livorno	35.286.663,00	9.166.796,81	2.642.000,30	3.180.765,59
Circondario della Val di Cornia	6.237.212,00	1.760.238,35	529.833,55	568.648,59
Provincia di Lucca	40.392.643,00	12.197.637,69	3.735.722,74	3.633.196,36
Provincia di Massa Carrara	28.943.720,00	7.754.612,16	3.583.293,67	2.625.284,59
Provincia di Pisa	43.289.241,00	14.428.914,44	7.137.556,76	3.885.544,56
Provincia di Pistoia	37.766.525,00	14.724.357,20	3.032.321,17	3.407.423,55
Provincia di Prato	33.433.577,00	7.294.131,71	3.525.293,51	3.026.783,02
Provincia di Siena	28.689.081,00	7.327.716,14	1.630.730,47	2.587.635,21
<i>Servizi Regionali</i>	<i>244.801.248,00</i>	<i>69.670.379,42</i>	<i>11.873.074,57</i>	<i>16.512.566,29</i>
Area Coordinamento OIFL	26.587.454,00	5.311.935,07	1.096.243,69	2.174.838,11
Settore Formazione	71.158.368,00	28.851.773,77	7.069.750,73	6.398.883,49
Settore FSE	13.499.261,00	3.741.041,17	790.245,10	872.691,74
Settore Infanzia e Diritto agli Studi	7.701.300,00	2.374.137,54	787.696,31	896.051,19
Settore Istruzione e Educazione	25.867.337,00	369.140,30	319.800,93	2.084.824,08
Settore Lavoro	68.546.199,00	13.394.519,61	509.202,04	1.275.943,23
Settore Programmazione Negoziata e Controlli Comunitari	400.000,00	353.874,77	-	11.400,00
Settore Promozione e sostegno della ricerca	20.400.000,00	10.440.342,49	199.000,00	1.717.788,02
Settore Sistemi Informativi e Servizi per lo Sviluppo dell'Amministrazione Elettronica	2.840.000,00	2.615.622,73	892.623,60	427.765,58
Sovvenzione globale	7.501.329,00	2.217.991,96	208.512,17	613.604,29
Settore Organizzazione, Formazione, Sviluppo Organizzativo, Reclutamento	300.000,00	-	-	38.776,56
Totale P.O.R.	664.686.347,00	184.595.252,04	57.797.842,45	54.370.950,23

Tab. 5b – Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2009 per gli Organismi Intermedi

Organismo Intermedio	Capacità di impegno (b/a) x 100	Velocità di spesa (c/b) x 100	Efficienza realizzativa (c/a) x 100
<i>Province e Circondari</i>	29,8%	36,7%	10,9%
Provincia di Arezzo	34,9%	35,8%	12,5%
Provincia di Firenze	27,7%	43,7%	12,1%
Circondario Empolese Valdelsa	34,6%	41,7%	14,4%
Provincia di Grosseto	29,0%	35,4%	10,3%
Provincia di Livorno	26,0%	28,8%	7,5%
Circondario della Val di Cornia	28,2%	30,1%	8,5%
Provincia di Lucca	30,2%	30,6%	9,2%
Provincia di Massa Carrara	26,8%	46,2%	12,4%
Provincia di Pisa	33,3%	49,5%	16,5%
Provincia di Pistoia	39,0%	20,6%	8,0%
Provincia di Prato	21,8%	48,3%	10,5%
Provincia di Siena	25,5%	22,3%	5,7%
<i>Settori Regionali</i>	28,5%	17,0%	4,9%
Area Coordinamento OIFL	20,0%	20,6%	4,1%
Settore Formazione	40,5%	24,5%	9,9%
Settore FSE	27,7%	21,1%	5,9%
Settore Infanzia e Diritto agli Studi	30,8%	33,2%	10,2%
Settore Istruzione e Educazione	1,4%	86,6%	1,2%
Settore Lavoro	19,5%	3,8%	0,7%
Settore Programmazione Negoziata e Controlli Comunitari	88,5%	-	-
Settore Promozione e sostegno della ricerca	51,2%	1,9%	1,0%
Settore Sistemi Informativi e Servizi per lo Sviluppo dell'Amministrazione Elettronica	92,1%	34,1%	31,4%
Sovvenzione globale	29,6%	9,4%	2,8%
Settore Organizzazione, Formazione, Sviluppo Organizzativo, Reclutamento	-	-	-
Totale P.O.R.	29,3%	29,7%	8,7%

Fonte: ns. elaborazione dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

3.5 Conclusioni

Il 2009 ha fatto registrare un significativo avanzamento dell'attuazione finanziaria del Programma, in ordine sia agli impegni che ai pagamenti, che ha consentito di evitare il rischio del disimpegno automatico delle risorse.

L'accelerazione registrata nel corso dell'anno tuttavia non sembra essere tale da mettere il Programma al riparo dallo stesso rischio anche per il 2010.

Il raggiungimento nel 2010 della soglia di spesa minima, corrisponde ad un indice di efficienza realizzativa pari a 18,5, superiore di 10 punti percentuali rispetto a quello attuale.

è evidente dunque come nel 2010 la necessità di evitare il disimpegno automatico delle risorse richieda sia un ulteriore deciso aumento nella velocità di spesa di tutti gli Organismi Intermedi che una veloce attività di certificazione delle spese sostenute.

Si tenga conto nel corso del 2010, dato l'ingente ammontare delle risorse coinvolte, per il conseguimento di questo obiettivo sarà centrale che venga garantita una corretta ed equilibrata gestione finanziaria degli ammortizzatori sociali in deroga.

4. ANALISI DELL'AVANZAMENTO FISICO

I livelli di attuazione fisica del POR FSE 2007-2013 della Regione Toscana al 31.12.2009 risentono del ritardo nell'avvio del programma, che è avvenuto solo nel novembre del 2007. Rispetto al rapporto precedente, al 31 dicembre 2008, nel quale veniva descritta un'attuazione ancora in nuce, al 31 dicembre 2009, la prima fase attuativa appare pienamente consolidata e risulta ormai un numero rilevante di attività non solo approvate, ma anche avviate e concluse. Complessivamente, in questo primo periodo di attuazione, le attività promosse con le risorse POR sono state 4.523, per un finanziamento totale di oltre 141 milioni di euro; le attività avviate sono 2.842 e le concluse 1786.⁷

Tab. 1 Attività approvate, avviate e concluse per asse al 31 dicembre 2009

Asse	Attività approvate	Finanziamenti	Attività avviate	Finanziamenti	Attività concluse	Finanziamenti
I	2.294	26.574.342,75	1.493	17.054.602,06	1.043	8.626.340,52
II	1.031	62.149.989,60	636	39.336.442,16	331	11.552.977,72
III	384	7.595.685,66	241	4.346.370,68	98	1.458.178,32
IV	446	35.372.653,55	237	19.536.011,97	130	4.499.673,78
V	185	3.531.725,05	75	1.369.910,35	52	659.204,63
VI	183	6.394.291,52	160	4.666.730,79	132	308.406,33
	4.523	141.618.688,13	2.842	86.310.068,01	1.786	27.104.781,30

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Le attività avviate sono, in media, il 62,8% delle attività approvate (i relativi finanziamenti si attestano al 60,2%). Rispetto a questo dato medio risulta essere molto lento l'avvio delle attività per gli assi IV e soprattutto V, che presenta solo poco più del 40% di attività avviate sul totale delle approvate. Le attività concluse sono in media il 62,8% delle attività avviate. In ritardo rispetto a questo dato sono gli assi III, con il 40,7%, e IV con il 54,9%.

⁷ Il dato relativo ai finanziamenti delle attività corrisponde al costo previsto ipotizzato in sede di progettazione è un importo che viene dettagliato fino al livello delle attività che compongono il progetto, contrariamente ai dati del monitoraggio finanziario che si fermano a livello di progetto.

Tab. 2 Voucher finanziati per asse al 31 dicembre 2009

Organismo intermedio	Voucher finanziati	Finanziamento
I	2.438	2.481.632,98
II	3.419	6.941.470,67
III	108	188.177,29
IV	1.776	4.208.642,84
V	-	-
VI	-	-
	7.741	13.819.923,78

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Prendendo in considerazione le realizzazioni complessive e quindi sommando ai finanziamenti delle attività approvate quelli relativi ai voucher e mettendoli in relazione con le risorse programmate complessive per asse, si ottiene un quadro sintetico delle realizzazioni finanziarie per asse, riportato nella tabella successiva. La situazione è molto disomogenea: l'asse VI da questo punto di vista è il più virutoso; gli assi I, II e IV sono in linea con la media della programmazione, mentre sono in ritardo l'asse III, con il 19,5%, e soprattutto il V, tramite il quale sono state attivate solo il 13,3% delle risorse programmate complessive dell'asse.

Tab. 3 Attività approvate e voucher finanziati per asse al 31 dicembre 2009

Asse	a) Risorse programmate complessive	b) Finanziamenti	b/a
I	112.996.680,00	29.055.975,73	25,7%
II	292.461.993,00	69.091.460,27	23,6%
III	39.881.180,00	7.783.862,95	19,5%
IV	172.818.450,00	39.581.296,39	22,9%
V	26.587.454,00	3.531.725,05	13,3%
VI	19.940.590,00	6.394.291,52	32,1%
Totale	664.686.347,00	155.438.611,91	23,4%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Le attività sono suddivise tra gli organismi intermedi in modo molto disomogeneo. Due sole province, Arezzo e Pisa, realizzano oltre il 33% delle attività approvate, il 37% delle attività avviate e quasi il 40 delle attività concluse complessive. Oltre i due terzi dei destinatari finali si concentrano in quattro organismi intermedi (oltre ad Arezzo e Pisa, Firenze e Grosseto).

Tab. 4 Attività approvate, avviate e concluse per Organismo intermedio al 31 dic. 2009

Organismo intermedio	Attività approv.	Dest. previsti	Attività avviate	Dest. iscritti	Attività concl.	Dest. finali
Provincia di Arezzo	805	7.233	536	4.966	328	3.916
Provincia di Firenze	532	4.889	331	3.977	156	1.541
Provincia di Firenze (Circ. Empolese V.)	234	2.026	137	1.597	88	725
Provincia di Grosseto	209	2.310	176	2.118	140	1.263
Provincia di Livorno	207	1.846	117	1.701	52	475
Provincia di Livorno (Circ. Val di Cornia)	73	760	73	865	44	479
Provincia di Lucca	282	2.653	152	1.627	100	702
Provincia di Massa Carrara	328	1.110	156	1.157	82	478
Provincia di Pisa	716	6.650	531	5.466	382	3.489
Provincia di Pistoia	137	1.582	39	517	11	52
Provincia di Prato	120	1.038	91	931	48	327
Provincia di Siena	406	4.003	233	2.290	149	879
Regione Toscana - Area Coord. OIFL	185	1.723	75	491	52	84
Regione Toscana - Settore Formazione	76	7.196	42	1.218	21	452
Regione Toscana - Settore FSE	130		130		126	
RT– Settore Infanzia e Diritto agli Studi	7		6		2	
Regione Toscana - Settore Istruz. / Educaz.	3	504	3	494	3	483
Regione Toscana - Settore Lavoro	8	169	2			
R.T. – Settore Promozione ricerca	3		4		2	
Regione Toscana - Sovvenzione globale	62	381	8	54	-	-
Totale	4.523	46.073	2.842	29.469	1.786	15.345

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Nella tabella successiva riportiamo l’elenco delle attività approvate nelle dieci linee di intervento con finanziamenti approvati superiori a quattro milioni di euro e nelle quali sono concentrati oltre il 53% dei finanziamenti approvati complessivi. Al primo posto emergono gli interventi per la qualificazione professionale dei giovani con oltre 12 milioni di euro. Rilevanti anche gli interventi post laurea con quasi dieci milioni di euro; seguiti dagli interventi previsti nell’ambito dello sviluppo dei servizi specialistici nei centri per l’impiego con oltre nove milioni di euro.

Tab. 5 Attività approvate per linea di intervento con finanziamenti superiori a quattro milione di euro al 31 dicembre 2009

Linea di intervento	Attività approvate	Finanziamento
interventi per il conseguimento da parte delle persone in giovane età di un livello minimo di competenze attraverso una qualifica professionale finalizzati ad assicurare l'inserimento lavorativo	143	12.192.240,10
Interventi di (informazione, orientamento e formazione) post-laurea, borse di ricerca, voucher per l'innovazione ed il trasferimento tecnologico alle imprese, stage e tirocini, nell'ambito di progetti integrati o in rete tra Università, organismi di ricerca	39	10.932.000,82
progettazione, sviluppo e sperimentazione di servizi specialistici e di modelli e strumenti innovativi di intervento dei Servizi per l'impiego, relativi ad esempio a: a. servizi di orientamento e consulenza- b. attività di incontro tra domanda e offerta d	53	9.653.366,78
attività di orientamento sia nelle scuole sia per l'inserimento e reinserimento lavorativo	224	8.609.448,38
percorsi formativi finalizzati al sostegno dell'inserimento lavorativo e a prevenire i fenomeni di disoccupazione giovanile e di lunga durata	167	8.237.182,05
informazione, orientamento, formazione per i lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria e in mobilità, servizi di descrizione e ricostruzione delle competenze comunque maturate e servizi di validazione delle competenze acquisite in contesti n	4	7.828.849,18
attività di sostegno economico e di orientamento, consulenza e informazione anche a distanza (TRIO) finalizzate a supportare percorsi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, con particolare attenzione alla promozione dello studio delle discipline	9	5.583.778,88
percorsi orientativi-formativi, anche attraverso stage e tirocini, per studenti universitari volti a promuovere le opportunità di raccordo tra alta formazione, mondo del lavoro e della ricerca, didattica e pratica professionale ed a sviluppare le competen	29	4.477.746,18
promozione dell'offerta formativa post-diploma, flessibile alle richieste della domanda, finalizzata a garantire un coerente inserimento occupazionale, anche con attività di stage e tirocinio formativo	67	4.083.664,99
interventi di formazione aziendale ed interaziendale, svolti anche mediante forme di personalizzazione dei percorsi e/o mediante metodologie di formazione a distanza, nell'ambito della programmazione negoziata a livello regionale e locale e di accordi fra	99	4.011.435,00

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Prendendo in considerazione le attività concluse e i relativi destinatari finali, (vedi tabella successiva) si osserva come i destinatari di genere femminile siano in media un numero molto inferiore rispetto ai loro omologhi maschi, solo il 43,7%. In alcuni obiettivi specifici tale percentuale scende molto come nell'asse I – Adattabilità, nel quale le destinatarie sono solo il 37,8%, con il picco negativo dell'obiettivo c) con il 36,6% e l'obiettivo I) dell'asse IV con il 36,9% di destinatarie.

Da questi dati, che nonostante riguardino una prima fase di attuazione del programma e un numero di attività concluse ridotto appaiono abbastanza robusti, sembrerebbe che il sostegno alla promozione della parità di genere che ha informato di sé la programmazione attuativa abbia sortito gli effetti sperati solo in parte.

Tab. 6 Attività concluse e destinatari finali per obiettivo specifico al 31 dicembre 2009

Asse / Obiettivo specifico	Attività concluse	Destinatari finali maschi		Destinatari finali femmine		Destinatari finali totali	
		v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Asse I a	803	4.234	62,4%	2.552	37,6%	6.786	100%
Asse I b	107	457	58,3%	327	41,7%	784	100%
Asse I c	133	758	63,4%	437	36,6%	1.195	100%
Asse II d	19	-	-	15	100,0%	15	100%
Asse II e	270	2.120	54,5%	1.770	45,5%	3.890	100%
Asse II f	42	38	13,7%	239	86,3%	277	100%
Asse III g	98	145	48,5%	154	51,5%	299	100%
Asse IV h	30	57	21,3%	210	78,7%	267	100%
Asse IV i	81	510	39,4%	786	60,6%	1.296	100%
Asse IV l	19	285	63,1%	167	36,9%	452	100%
Asse V m	52	40	47,6%	44	52,4%	84	100%
Asse VI n	132	-	-	-	-	-	-
Totale	1.786	8.644	56,3%	6.701	43,7%	15.345	100%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

La maggior parte dei destinatari finali delle attività concluse, il 78,6% ha meno di 45 anni.⁸ La presenza di destinatari di genere femminile è sempre minoritaria in tutte le classi di età, tranne quella dei 25-34enni, classe nella quale i due generi sono pressoché in parità e tende a decrescere nelle classi di età più mature, arrivando a essere solo il 34,8% nella classe di età più avanzata, degli ultra54enni.

Tab. 7 Destinatari finali delle attività concluse al 31 dicembre 2009 per classe di età e genere

	Fino a 24 anni		25-34 anni		35-44 anni		45-54 anni		55 anni e oltre		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Maschi	2.102	56,3	1.535	49,7	2.023	57,1	1.273	60,4	467	65,2	7.400	56,1
Femmine	1.631	43,7	1.551	50,3	1.523	42,9	834	39,6	249	34,8	5.788	43,9
Totale	3.733	100,0	3.086	100,0	3.546	100,0	2.107	100,0	716	100,0	13.188	100,0

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Il 54% dei destinatari ha almeno un diploma di scuola superiore e il 15,6% una laurea di qualche tipo. Il titolo di studio è molto rilevante rispetto al genere dei destinatari: al crescere del livello di istruzione, cresce anche in modo lineare la quota di destinatarie di genere femminile rispetto alla quota di destinatari maschi, passando dal 33,3% nel caso dell'insieme meno istruito (nessun titolo o licenza elementare) al 54,6 dei destinatari in possesso di laurea specialistica.

⁸ Il numero dei destinatari finali dei quali si hanno informazioni dettagliate sulle caratteristiche personali è inferiore rispetto al numero dei destinatari finali come valore complessivo riferito alle attività, a causa di un disallineamento del sistema informativo.

Tab. 8 Destinatari finali delle attività concluse al 31 dicembre 2009 per titolo di studio e genere

	Nessun titolo o licenza elementare		Licenza media inferiore		Qualifica professionale		Diploma di scuola superiore		Laurea triennale		Laurea specialistica		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
M	194	66,7	2.897	60,6	568	56,0	2.832	55,9	324	44,3	606	45,4	7.421	56,1
F	97	33,3	1.884	39,4	446	44,0	2.238	44,1	408	55,7	729	54,6	5.802	43,9
T	291	100,0	4.781	100,0	1.014	100,0	5.070	100,0	732	100,0	1.335	100,0	13.223	100,0

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

La maggior parte dei destinatari delle attività del PO Ob.2 è occupata: il 62,5%. La frazione restante dei destinatari è composta per quasi due/terzi da studenti. Complessivamente, solo l'11,3% dei destinatari è disoccupato o in cerca di prima occupazione. I destinatari di genere femminile sono in minoranza tra gli occupati (40,1%) e studenti (44%), mentre prevalgono rispetto alla quota di genere maschile tra disoccupati, in cerca di prima occupazione e altri inattivi.

Tab. 9 Destinatari finali delle attività concluse al 31 dicembre 2009 per condizione occupazionale e genere

	Occupato		Disoccupato		In cerca di prima occupazione		Studente		Altro inattivo		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Maschi	4.951	59,9	410	37,1	158	40,5	1.761	56,0	141	44,5	7.421	56,1
Femmine	3.315	40,1	694	62,9	232	59,5	1.385	44,0	176	55,5	5.802	43,9
Totale	8.266	100,0	1.104	100,0	390	100,0	3.146	100,0	317	100,0	13.223	100,0

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Il 70% degli occupati ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Meno dell'11% ha un contratto atipico, tra questi prevalgono comunque i dipendenti a tempo determinato. La componente femminile è ampiamente minoritaria, tranne che tra i dipendenti a tempo determinato dove arriva al 65,2% rispetto alla componente maschile; sostanziale parità tra gli altri rapporti di lavoro a tempo indeterminato.

Tab. 9 Destinatari finali occupati delle attività concluse al 31 dicembre 2009 per tipo di rapporto di lavoro e genere

	Autonomi		Dipendenti a tempo indeterminato		Dipendenti a tempo determinato		Altri rapporti di lavoro a tempo non indeterminato		Apprendisti		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Maschi	913	63,1	3.600	62,2	215	34,8	147	51,2	76	58,5	4.951	59,9
Femmine	534	36,9	2.185	37,8	402	65,2	140	48,8	54	41,5	3.315	40,1
Totale	1.447	100,0	5.785	100,0	617	100,0	287	100,0	130	100,0	8.266	100,0

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tra i destinatari occupati in imprese (quindi escludendo dall'analisi gli occupati nella pubblica amministrazione) oltre il 45% lavora presso una impresa media o grande (50 o più addetti), il 55% presso un'impresa piccola o piccolissima. La presenza di destinatari di genere femminile è sempre minoritaria in tutte le classi dimensionali, ma nella piccola impresa la quota femminile si attesta sopra al 40% (43,4 per le imprese tra 10 e 49 addetti), mentre nelle imprese medio-grandi la presenza femminile scende a valori ampiamente sotto tale quota

Tab. 10 Destinatari finali delle attività concluse al 31 dicembre 2009 occupati in imprese pubbliche o private per classe dimensionale delle imprese e genere

	1 – 9 addetti		10 – 49 addetti		50 – 249 addetti		250 - 499 addetti		500 addetti e oltre		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Maschi	1.207	58,9	1.388	56,9	1.579	62,1	381	66,4	363	66,4	4.918	60,3
Femmine	842	41,1	1.050	43,1	965	37,9	193	33,6	184	33,6	3.234	39,7
Totale	2.049	100,0	2.438	100,0	2.544	100,0	574	100,0	547	100,0	8.152	100,0

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tra i destinatari del POR il 4,3% presenta un qualche tipo di svantaggio (disabili, migranti, ex detenuti etc.). Tra gli obiettivi specifici nei quali è più alta l'attenzione verso questo tipo di destinatari l'e) e, naturalmente, il g).

Tab. 11 Destinatari finali delle attività concluse al 31 dicembre 2009 svantaggiati per obiettivo specifico

Obiettivo specifico	Destinatari finali
I a - Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	97
I b - Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	6
I c - Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	-
II d - Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	3
II e - Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	207
II f - Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	16
III g - Sviluppare percorsi integrati e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati - combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	154
IV h - Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	7
IV i - Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	73
IV l - Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	-
V m - Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche	-
totale	563

Tra i destinatari svantaggiati del PO i più rappresentati sono i migranti con il 44,4%. La quota di genere femminile è sempre predominante rispetto a quella maschile, tranne che tra gli ex detenuti.

Tab. 12 Destinatari finali delle attività concluse al 31 dicembre 2009 per tipo di svantaggio e genere

	Disabili		Migranti		Ex detenuti		Altri tipi di svantaggio		totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Maschi	50	46,3	107	42,8	67	67,7	32	30,2	256	45,5
Femmine	58	53,7	143	57,2	32	32,3	74	69,8	307	54,5
Totale	108	100,0	250	100,0	99	100,0	106	100,0	563	100,0

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

5. IL SISTEMA INFORMATIVO E IL MONITORAGGIO

5.1 Premessa

L'Autorità di gestione, in occasione del passaggio dal periodo di programmazione 2000-2006 al 2007-2013, ha provveduto a riprogettare completamente il Database FSE. L'esigenza di apportare profondi cambiamenti al sistema informativo è nata nel contesto definito dal Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, il quale, sancendo l'unitarietà tra politica regionale comunitaria, cofinanziata dai fondi strutturali e nazionale, nonché dal Fondo per le Aree Sottosviluppate, ha portato verso un'integrazione dei vari sistemi in un monitoraggio nazionale unitario dei progetti. La riprogettazione del Database FSE si pone dunque nell'alveo di un profondo processo di coordinamento, che ha visto coinvolti a vario titolo: le amministrazioni centrali responsabili delle diverse componenti della politica regionale IGRUE, DPS, Ministero del Lavoro, gli organismi di valutazione nazionali (ISFOL, UVAL) e le varie amministrazioni che a livello centrale o regionale gestiscono i programmi cofinanziati dai fondi strutturali e dal FAS.

Con la riprogettazione il Database FSE ha mantenuto il suo carattere per così dire integrato, ovvero, il suo essere al tempo stesso sistema gestionale, di controllo e di monitoraggio. Dal punto di vista informatico gli archivi si appoggiano al server web della Regione Toscana e quindi sono protetti dalle stesse misure di sicurezza della rete telematica regionale.

Il sistema è accessibile da parte di tutti i soggetti interessati previo riconoscimento da parte dell'Autorità di gestione e assegnazione di nome utente e chiave di accesso (per il futuro non è escluso il passaggio a un più sicuro accesso attraverso certificati digitali).

Gli organismi preposti all'alimentazione e al controllo del sistema

I soggetti che hanno accesso al sistema informativo sono:

- **l'Autorità di gestione**, la quale ha la responsabilità dell'amministrazione e del controllo del sistema, nonché del coordinamento di tutti i soggetti preposti all'inserimento delle informazioni; oltre a ciò inserisce i dati relativi al riparto finanziario;
- **Gli Organismi intermedi**, i quali possono intervenire modificando il riparto finanziario di loro competenza, nell'ambito dei limiti stabiliti; inseriscono poi i dati relativi a bandi e impegni; gestiscono i dati relativi alla propria sfera di attuazione a fini di monitoraggio o controllo;

- Gli **enti attuatori** inseriscono i dati fisici e finanziari relativi ai propri progetti; il pagamento delle domande di rimborso è vincolato alla corretta alimentazione del sistema informativo come stabilito dalle Procedure per la progettazione, gestione e rendicontazione degli interventi formativi ex art. 17 L.R. n° 32/2002 (DGR 569 del 2006);
- L'**Autorità di certificazione** e l'**Autorità di audit**, le quali hanno accesso al sistema e la possibilità di reperire al suo interno le informazioni necessarie al complesso delle proprie attività di controllo.

L'accesso ai dati è strutturato con un sistema di permessi basato sul tipo di soggetto. Si accede al sistema secondo un doppio livello: il primo, per così dire topografico, attraverso il quale vengono individuate le aree verso le quali il soggetto può intervenire e il secondo che stabilisce la "profondità" dell'intervento: se solo di approvvigionamento di informazioni o anche di inserimento/modificazione di dati.

5.2 Integrazione del Database FSE con i sistemi informativi regionali

Il database FSE è inserito nel più ampio insieme dei sistemi informativi che operano negli ambiti della formazione e del lavoro. L'integrazione tra questi sistemi è un tema che l'Autorità di gestione considera rilevante. Nella "Descrizione del sistema di gestione e controllo del POR Ob. 2 FSE 2007-2013" vengono individuati i sistemi con cui il Database FSE dovrebbe iniziare a dialogare:

- il Sistema Informativo Bilancio della Regione Toscana (COBIL);
- il Sistema Informativo Lavoro della Regione Toscana (IDOL);
- il Sistema Informativo dell'Accreditamento, il Database Operatori e il Catalogo dell'Offerta Formativa;
- la Banca Dati costituita dal Repertorio regionale delle figure professionali e relative aree di attività e unità di competenze;

e sottolinea in particolare l'importanza di "assicurare il raccordo dei dati relativi ai servizi di formazione (DB FSE) e ai servizi al lavoro (IDOL) con gli standard descrittivi delle competenze professionali e garantire quindi la leggibilità delle attestazioni rilasciate dalla formazione professionale".

Questo è un tema cruciale e rappresenta indubbiamente un elemento positivo che sia richiamato con tanta precisione e nettezza. Purtroppo il passaggio a una fase operativa di questi intenti non sembra ancora vicino. Gli effetti positivi sarebbero altresì notevoli. Basti pensare a quelle politiche che coinvolgono due sistemi, come l'apprendistato, per esempio, la cui piena lettura sarebbe di molto aiutata da un'integrazione tra Database FSE e IDOL; oppure alla semplificazione nell'aggiornamento dei dati che potrebbe realizzarsi con l'integrazione tra Sistema Informativo dell'Accreditamento, Database Operatori e il Catalogo dell'Offerta Formativa; o ancora al potente strumento informativo sulle dinamiche del mercato del lavoro

che potrebbe diventare un sistema integrato tra Database FSE e IDOL; non ultima, l'integrazione tra questi due sistemi permetterebbe una stima degli effetti netti delle attività finanziate dal POR.

Un'ulteriore, importante, linea di attività, non citata nella "Descrizione del sistema di gestione e controllo del POR Ob. 2 FSE 2007-2013", e però ugualmente arrestatasi in una preliminare fase di studio, prevedeva l'integrazione tra le anagrafiche di lavoratori, apprendisti e disoccupati da IDOL, i destinatari delle attività di formazione dal Database FSE e degli studenti dal SISR (Sistema Informativo Scolastico Regionale) al fine di monitorare la situazione relativa all'obbligo scolastico e al diritto/dovere all'istruzione e formazione professionale.

5.3 Raccordo con Monitweb

Come veniva rammentato all'inizio il Database FSE integra funzioni di gestione, di controllo e di monitoraggio. L'opera di passaggio da vecchio a nuovo sistema è stata indubbiamente complessa ed è andata a buon fine, e nei tempi previsti, per quanto riguarda le due funzioni principali, la gestione e il controllo. Per quanto riguarda il monitoraggio, invece, i problemi tecnici della sua messa in atto si sono sommati ai problemi societari dell'ente responsabile dell'operativizzazione informatica del database, i quali hanno di fatto molto ostacolato il completamento della messa in atto del sistema, e poi anche la sua manutenzione e aggiornamento rispetto alle esigenze che quotidianamente si presentano. Tali problemi hanno fortemente inciso sugli aspetti legati alla funzione di monitoraggio svolta dal sistema informativo. Uno degli aspetti fortemente penalizzati è stato il raccordo con Monitweb, il sistema di monitoraggio nazionale dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari, sviluppato dall'IGRUE; al momento in cui scriviamo, l'alimentazione del sistema nazionale da parte della Regione Toscana si limita alla trasmissione trimestrale dei dati di aggiornamento di pagamenti e impegni complessivi per asse; mentre il raccordo che permetterà al Database FSE di trasmettere i dati finanziari e fisici a livello di progetto è ancora alla fase di elaborazione del protocollo di scambio.

5.4 La struttura del sistema informativo

Le informazioni vengono raccolte rispetto a dimensioni molteplici e riguardano attori (destinatari, enti gestori, docenti) e atti (bandi, progetti, attività, voucher, impegni di spesa, pagamenti) sulla base della situazione finanziaria (piano finanziario per Organismo intermedio, asse e anno). I **progetti** sono le unità minime rispetto alle quali viene compiuta la raccolta dei dati di avanzamento finanziario, possono essere composti da più attività di tipo diverso; l'**attività** rappresenta l'unità minima rispetto alla quale vengono raccolti i dati fisici relativi ai destinatari. I **destinatari persone** compilano un formulario con i loro dati personali al momento dell'intervento (o dell'iscrizione all'intervento, nel caso di un corso di formazione o della richiesta di un finanziamento individuale). Il formulario è un aggiornamento di quello usato nel precedente periodo di programmazione.

Le dimensioni su cui vengono raccolte informazioni appaiono congruenti rispetto all'obiettivo di fornire una descrizione dell'attuazione del programma. Solo nel caso del progetto, la scelta di rendere questa dimensione afferibile a uno e uno solo degli obiettivi specifici del

programma, sembra utile più alla semplificazione delle procedure di monitoraggio che alla corretta rilevazione delle informazioni. L'imporre a un progetto la monodimensionalità di obiettivo specifico introduce una semplificazione forzata con un duplice effetto negativo: da un lato progetti giocoforza complessi (virtuosamente complessi, peraltro) che afferirebbero a più obiettivi o più assi, sono costretti a frammentarsi in tanti "sottoprogetti", quanti sono gli obiettivi specifici di riferimento; dall'altro il riferimento alla monodimensionalità del progetto, che ha finito per essere presente in molti bandi, rischia di banalizzare la fase di progettazione e di programmazione attuativa, scoraggiando di fatto la realizzazione di progetti integrati. Una piccola correzione che permetterebbe almeno di non perdere informazioni sui progetti che nonostante tutto integrano più obiettivi specifici sarebbe l'inserimento di un vettore di informazioni in cui riportare proprio questo dato.

Dei **destinatari** persone vengono raccolti i dati anagrafici, il titolo di studio, la condizione professionale, e la condizione occupazionale; l'insieme dei dati raccolti appare congruo rispetto alle esigenze informative, di monitoraggio e valutazione; anche se le modalità relative ad alcune proprietà legate all'occupazione potrebbero forse essere aggiornate o meglio strutturate.

Al momento non vengono invece raccolte informazioni sulle imprese destinatarie di azioni del POR. Questa lacuna è grave perché impedisce di fatto la possibilità di monitorare e valutare l'attuazione la parte del programma rivolta a questo tipo di destinatario e rappresenta un mancato adeguamento del nuovo sistema di monitoraggio rispetto al precedente periodo di programmazione; in particolare, rende impossibile quantificare molti degli indicatori di realizzazione e di risultato dell'asse A.

Riguardo ai **progetti** vengono raccolte informazioni relative alle principali dimensioni di interesse, rappresentando questo livello lo snodo principale del sistema:

- Organismo intermedio del POR che finanzia il progetto
- Ente gestore del progetto
- Nome del progetto
- Tipo di progetto (attività formativa, attività non formativa e attività mista)
- Anno e Asse di finanziamento
- Date di inizio e fine del progetto e sua durata
- Bando, con data di scadenza e tipo di affidamento, rispetto al quale il progetto è stato presentato
- Servizio provinciale che gestisce i fondi messi a bando
- Stato procedurale del progetto (presentato, non ammesso, non finanziabile, finanziabile, ammesso, finanziato, concluso)
- Anno di programmazione
- Costo complessivo (compreso eventuale finanziamento privato)
- Entità del finanziamento FSE

- Tutti i dettagli relativi agli impegni (anno, capitolo e importo) e ai pagamenti
- Categoria di spesa
- Obiettivo specifico del POR
- Obiettivo specifico del QSN
- Pari opportunità (Organismi di pari opportunità in fase di progettazione/selezione/realizzazione del progetto; Presenza di elementi di flessibilità negli orari; Presenza di servizi di cura - per bambini, anziani - attivabili dai beneficiari; Presenza di uno specifico modulo formativo)
- Innovatività (Scambio di nuove pratiche; innovazione di processo; innovazione di prodotto)
- Linee d'intervento del PAD

Da notare la mancanza dei dati necessari al raccordo dei progetti (o delle attività) a due dimensioni significative: i tipi di azione del PIGI e le finalità operative del POR. Due mancanze degne di nota: i tipi di azione del PIGI rappresentano il legame che permetterebbe di avere una piena integrazione verticale del POR Ob. 2 FSE con le politiche regionali e le finalità operative rappresentano l'apporto più originale e proprio della Regione a una struttura di obiettivi che per tutti gli altri livelli è rigidamente calata dall'alto e identica per tutti i POR. Le **attività** sono collegate al progetto di cui fanno parte. Le variabili principali rispetto alle quali vengono raccolti i dati sono:

- Tipologia di settore argomento dell'attività (agricoltura, informatica, edilizia etc.)
- Stato procedurale dell'attività (approvata, avviata, conclusa)
- Durata prevista ed effettiva dell'attività
- Entità del finanziamento previsto
- Eventuale distribuzione dell'attività in uno o più anni
- Numero di destinatari previsti
- Numero di domande di iscrizione presentate
- Numero di destinatari ammessi all'attività
- Numero di destinatari idonei al termine dell'attività
- Numero di destinatari iscritti (per genere)
- Numero di destinatari finali (per genere)
- Destinatari finali con qualifica (per genere)
- Data di inizio e fine dell'attività
- Eventuale presenza di moduli di formazione a distanza.

Atti

- Tipo di affidamento
- Riferimenti dell'atto (numero, oggetto e data)
- Numero di progetti_presentati, non ammessi, ammessi, non finanziabili, finanziabili, non finanziati e finanziati)
- Entità degli importi finanziati
- Riparto finanziario (Asse e anno rispetto ai quali avviene il finanziamento; tale dato può anche essere multiplo)

La struttura di oggetti e proprietà rispetto alle quali si raccolgono i dati appare nel suo insieme convincente. Meno convincente è la mancata formalizzazione delle definizioni operative attraverso cui si passa dalle proprietà alle variabili e da queste ai dati. Se questo delicato passaggio non è formalizzato, ma viene lasciato alla buona volontà e alla buona memoria degli individui si corre il rischio di minare non solo l'attendibilità dei dati presenti nel sistema informativo, ma loro stessa univocità, cioè che un dato di una variabile rappresenti per tutti i soggetti coinvolti (chi immette il dato, ma anche chi lo tratta e poi chi lo legge e interpreta) lo stesso stato sulla stessa proprietà.

5.5 Il monitoraggio delle azioni di politica attiva nel quadro degli interventi anticrisi

Il monitoraggio delle azioni di politica attiva nel quadro degli interventi anticrisi è demandato ai centri per l'impiego e confluisce in IDOL. Non è stato attuato un protocollo di comunicazione tra IDOL e il sistema di monitoraggio FSE che permetta il passaggio dei dati dall'uno all'altro sistema. Oltre a ciò, la raccolta delle informazioni sulle azioni e sui destinatari non è basata su standard comuni (per esempio: i destinatari delle politiche attive legate agli ammortizzatori in deroga non compilano la scheda di iscrizione agli interventi, la quale contiene più informazioni e diversamente strutturate rispetto a quelle raccolte dai centri per l'impiego). Questo rende, di fatto, meno conoscibile una grande quota dei destinatari di attività finanziate dal FSE, e la esclude completamente, per ora (in attesa che questi dati vengano recuperati in futuro), dal monitoraggio ufficiale.

5.6 Il monitoraggio dei dati finanziari

La base su cui poggia l'insieme dei dati finanziari è il piano finanziario per organismo intermedio e anno, inserito nel sistema, e aggiornato di volta in volta, dall'Autorità di gestione. L'avanzamento dei pagamenti è poi monitorato a livello di progetto, mentre per quanto riguarda le attività il sistema si limita a raccogliere il dato del costo previsto in sede di progettazione dell'intervento. A livello di progetto sono riportati anche i dati relativi agli impegni. A questo proposito occorre richiamare l'attenzione su un problema nell'accertamento della consistenza effettiva degli impegni, dovuto al fatto che il sistema informativo non consente l'aggiornamento del quadro della situazione finanziaria a seguito delle economie e dei disimpegni e inoltre non impone tempi certi agli organismi intermedi

nell'immissione dei dati circa gli impegni; tale immissione può dunque avvenire anche a grande distanza di tempo dal momento in cui l'atto di impegno è stato preso. Questi due diversi problemi provocano un disallineamento dei dati sugli impegni ricavabili dal sistema informativo rispetto alla loro consistenza effettiva. Tale disallineamento si riflette in prima battuta sul monitoraggio, poiché rende inattendibile, e variabile nel tempo,⁹ il dato sugli impegni. Occorre porre rimedio a questa situazione, anche perché uno strumento attendibile di rilevazione dei dati finanziari sarà prezioso nell'ultima fase del periodo di programmazione, quando occorrerà gestire le risorse finanziarie con grande precisione, in modo da raggiungere il massimo livello di spesa possibile

⁹ Infatti, ripetendo un'estrazione dei dati riferiti a un certo momento dopo un intervallo di tempo il dato cambia. Per esempio se ripeto un'estrazione dei dati sugli impegni riferiti al 31 dicembre 2009 ora e tra un mese i due dati saranno probabilmente diversi e se ripeterò l'estrazione in un terzo momento successivo otterrò probabilmente un terzo dato ancora.

Asse I – Adattabilità

Obiettivi dell'Asse

Obiettivi specifici	Finalità Operative
a) Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori;	1 Sostenere l'adattabilità e l'innalzamento delle competenze dei lavoratori dipendenti pubblici e privati attraverso il rafforzamento e la diversificazione degli interventi di formazione continua, mediante diversi strumenti tra cui l'apprendistato, con priorità alle categorie più esposte ai rischi di espulsione dal mercato del lavoro quali: lavoratori autonomi e parasubordinati, per favorirne il passaggio a forme di lavoro stabili; categorie di lavoratori colpite da situazioni di crisi produttiva, per garantirne il reimpiego; lavoratori con basso titolo di studio e livello di competenze, per garantire un livello di competenze adeguato per il mantenimento e miglioramento della posizione professionale sul mercato del lavoro; lavoratori over 45, al fine di raggiungere lo specifico target individuato dalla Strategia europea per l'occupazione
b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	2 Sostenere le politiche di ristrutturazione, riorganizzazione, miglioramento della qualità del lavoro e flessibilizzazione degli orari di lavoro nelle imprese 3 Contrastare le discriminazioni e i divari di genere e favorire le pari opportunità nel mondo del lavoro, con misure atte a sostenere i percorsi di riqualificazione e di sviluppo di carriera delle occupate, a supportarne la partecipazione al lavoro attraverso la diffusione di modelli organizzativi aziendali orientati alla conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa e sostenendo il ritorno al lavoro dopo il periodo di assenza dovuto alla maternità
c) Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	4 Accrescere l'adattabilità delle imprese attraverso interventi volti a promuovere all'interno del sistema produttivo regionale un contesto favorevole allo sviluppo di processi di innovazione, alla crescita degli investimenti in ricerca e sviluppo e della domanda di capitale umano altamente qualificato con competenze tecnoscientifiche
Contributo totale	112.996.680,00
<i>Regione</i>	<i>27.303.984,00</i>
<i>Province/Circondari</i>	<i>85.692.732,00</i>

Come sarà illustrato con maggior dettaglio nei paragrafi seguenti, l'analisi condotta sulla documentazione e gli atti prodotti nel corso dell'annualità 2009 mostra il permanere del peculiare profilo di specializzazione delle attività promosse dalle tre direttrici di intervento, caratteristica, questa, che si rilevava anche nel precedente rapporto. Tale carattere ha mostrato una "tenuta" sostanziale, tuttavia, come in altri assi del POR, si avvertono i primi segnali di riorientamento delle politiche verso una funzione di contrasto agli effetti su imprese e lavoratori della crisi economica e occupazionale. Ciononostante, il mantenimento dell'assetto peculiare dell'asse continua a rappresentare un presupposto importante per l'efficacia della programmazione, che, anche in questa annualità, ha tratto vantaggio dalla differenziazione dei piani di intervento delle politiche di adattabilità rivolte a imprese e

lavoratori, e dal consolidarsi di un modello di complementarità tra gli obiettivi specifici fondato su:

- d) la realizzazione di strategie coordinate di formazione continua tese ad incidere sul livello **delle competenze degli occupati**, ambito precipuo di intervento dell'obiettivo specifico *a* e della finalità operativa 1.
- e) La valorizzazione del potenziale -in termini di contributo alla produttività e all'innovazione- che può derivare da investimenti sulla **qualità e l'organizzazione del lavoro** (settore di intervento riconducibile **all'obiettivo specifico b** e alle **finalità operative 2 e 3**),
- f) Politiche e misure di intervento volte a supportare la **capacità di innovazione, di fronteggiamento e anticipazione dei cambiamenti** dei sistemi economici locali (obiettivo specifico c, finalità operativa 4)

Livelli di attuazione

Le attività promosse con le risorse dell'asse nel primo biennio di attuazione, sono state 2.294 - pari al 51% delle attività complessivamente approvate dal Programma. Di queste, oltre i due terzi ricadono nell'ambito di intervento dell'obiettivo specifico *a*, mentre le restanti si suddividono in quote pressoché analoghe tra gli altri due obiettivi specifici. Se confrontato con i valori rilevati per gli altri Assi del POR, il livello di avanzamento fisico appare più che soddisfacente, sia per quanto concerne il volume delle attività avviate (pari al 65% delle attività approvate) sia per la quota di attività portate a conclusione (circa il 70% delle avviate); in entrambi i casi infatti si osservano rapporti superiori al livello medio del programma (che, ricordiamo, presenta indici di avanzamento che si aggirano attorno al 63%, sia per la fase di avvio che di conclusione).

Tab. 1 - Livelli di attuazione per obiettivo specifico

	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Ob. specifico (a)	1.632	1.096	803	67,2%	73,3%
Ob. specifico (b)	301	178	107	59,1%	60,1%
Obi. specifico (c)	361	219	133	60,7%	60,7%
Totale Asse I	2.294	1.493	1.043	65,1%	69,9%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tra gli organismi intermedi più virtuosi, spicca la provincia Pisa (che risulta aver avviato l'81% delle 431 attività approvate, e concluso il 77% delle avviate), seguono il Circondario Val di Cornia, anche se con un volume di attività considerevolmente inferiore (con un indice di avanzamento pari al 100% per la fase di avvio e al 79% in fase di conclusione), e la Provincia di Prato (81% e 78%). La provincia di Pistoia e i Settori regionali evidenziano i quadri attuativi più problematici: nel primo caso solo 13 delle 40 attività approvate risultano avviate; una su cinque nel secondo; inoltre, per entrambi gli OI, non si rilevano attività concluse. Tuttavia per valutare l'effettiva rilevanza di tale ritardo, occorre tenere conto anche della peculiare natura degli interventi promossi da questi due OI: nella provincia di Pistoia, infatti, una quota preponderante dell'attività dell'asse (corrispondente ad uno stanziamento di 2.450.000 euro)

ricade all'interno della cornice programmatoria dei *Progetti Integrati di Comparto*¹⁰: si tratta in questo caso di progetti complessi, di ampio respiro, da attuarsi nell'arco di tre anni. Analoghe considerazioni, circa la complessità degli interventi, possono essere fatte per i settori regionali, che evidenziano peraltro il costo unitario di attività più elevato (oltre 981.000 euro a fronte di un valore medio di asse pari a 11.584 euro). In questo quadro rientrano: il finanziamento degli ammortizzatori in deroga¹¹, di cui alla Del. n. 389/2009 (che il sistema informativo tratta globalmente come un'unica attività) cui l'Asse contribuisce con uno stanziamento di 16 milioni di euro e il progetto *Prometeo 3*, relativo ai servizi e alla formazione erogati ai lavoratori atipici dalla rete regionale di sportelli, istituita con lo stesso progetto.

Tab. . 2 – Attività approvate, avviate e concluse per organismo intermedio

Organismo intermedio	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Provincia di Arezzo	391	235	132	60,1%	56,2%
Provincia di Firenze	311	180	100	57,9%	55,6%
Circondario Empolese Valdelsa	116	73	59	62,9%	80,8%
Provincia di Grosseto	131	110	104	84,0%	94,5%
Provincia di Livorno	101	56	28	55,4%	50,0%
Circondario Val di Cornia	47	47	37	100,0%	78,7%
Provincia di Lucca	212	109	81	51,4%	74,3%
Provincia di Massa Carrara	173	88	56	50,9%	63,6%
Provincia di Pisa	438	356	273	81,3%	76,7%
Provincia di Pistoia	40	13	-	32,5%	0,0%
Provincia di Prato	67	54	42	80,6%	77,8%
Provincia di Siena	262	171	131	65,3%	76,6%
Regione Toscana	5	1	-	20,0%	-
Totale Asse	2.294	1.493	1.043	65,1%	69,9%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

¹⁰ All'esperienza dei progetti integrati di comparto, promossa dalla provincia di Pistoia, abbiamo dedicato una sezione di approfondimento in appendice a questa dedicata all'Asse I.

¹¹ Per approfondimenti circa questo tema e sulle misure di politica attiva realizzate con il FSE nel quadro dell'Accordo Stato Regioni del 12/02/2009 si rimanda al Focus tematico: Il ruolo del FSE nel quadro degli interventi anticrisi di cui all'accordo stato regioni

Tab. 3 – Attività e finanziamenti approvati per organismo intermedio

OI	I a - Sviluppare sistemi di formazione continua				I b - Favorire l'innovazione e la produttività				I c - Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione			
	Attività Programmate		Finanziamenti		Attività Programmate		Finanziamenti		Attività Programmate		Finanziamenti	
		V.A.	%			V.A.	%			V.A.	%	
AR	348	2.733.186,73	90,1	2	85.000,00	2,8		41	214.172,20	7,1		
FI	181	1.404.152,43	35,2	51	1.276.720,30	32,0		79	1.305.528,48	32,7		
CEV	57	508.395,25	64,9	3	23.250,00	3,0		56	252.184,74	32,2		
GR	92	984.985,48	68,1	16	204.382,80	14,1		23	257.226,94	17,8		
LI	88	902.220,11	80,6	-	-	0,0		13	217.688,04	19,4		
CVC	46	236.511,00	94,4	-	-	0,0		1	14.096,00	5,6		
LU	158	1.213.491,32	77,8	41	119.673,88	7,7		13	227.072,86	14,6		
MS	72	321.039,45	24,3	85	505.438,62	38,2		16	494.957,83	37,5		
PI	285	5.524.368,20	88,4	-	-	0,0		67	216.235,41	3,5		
PT	3	144.673,68	46,8	86	507.142,36	164,0		36	129.652,61	41,9		
PO	37	244.591,24	43,8	1	34.836,83	6,2		15	178.765,00	32,0		
SI	261	1.047.827,29	99,7	15	135.468,55	12,9		1	2.915,11	0,3		
SR	4	1.800.000,01	36,7	1	3.106.492,00	63,3		-	-	0,0		
Tot	1.632	17.065.442,19	64,2	301	5.998.405,34	22,6		361	3.510.495,22	13,2		

Per sostenere la realizzazione delle attività dell'Asse sono stati assunti impegni per 34.172.082 euro (una quota corrispondente al 30% delle risorse programmate per tutto il periodo di programmazione) ed effettuati pagamenti per 9.126.199 euro (pari a circa il 27% degli impegni). Con un indice di efficienza realizzativa (rapporto percentuale tra pagamenti e programmato) pari all'8,1%, l'Asse mostra una performance di livello leggermente inferiore rispetto a quella evidenziata per l'avanzamento fisico, attestandosi, seppur di poco, al di sotto dell'andamento medio del POR (8,7%). A livello di singoli Organismi intermedi, questo indice sintetico di avanzamento finanziario consente di rilevare la presenza di ampi divari nell'attuazione, con valori che dal 23% e 18% osservati per le province di Massa Carrara e Grosseto passano a valori inferiori al 5% (Pistoia e Livorno), scendendo fino ad evidenziare livelli ancora più bassi (settore Lavoro con l'1%) o addirittura nulli (i due settori Formazione e OFSR- organizzazione, formazione, sviluppo organizzativo e reclutamento, che alla scadenza considerata non hanno assunto alcun impegno). Fatta ovviamente eccezione per questi ultimi due, nei casi appena richiamati i ritardi sono prevalentemente concentrati, anche se con diversa intensità, nella fase di spesa, mentre i livelli raggiunti dagli impegni mostrano situazioni maggiormente allineate all'andamento complessivo dell'asse e, nel caso di Pistoia, con un rapporto tra impegni e programmato di gran lunga superiore alla media (47%). Per quanto concerne invece il settore Lavoro della Regione, occorre considerare che a tale ritardo concorrono anche i ben noti problemi causati dalla lentezza con cui l'Inps sta procedendo nella certificazione della spesa, per quanto concerne la quota FSE degli ammortizzatori in deroga erogati.

Tab.. 4 - Attuazione finanziaria al 31/12/2009

Organismo intermedio	Programmato (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	B/A	C/B	C/A
AR	9.412.015,00	3.973.424,82	1.278.717,96	42,2%	32,2%	13,6%
FI	17.708.411,00	4.757.954,71	1.676.478,54	26,9%	35,2%	9,5%
CEV	3.858.705,00	1.150.970,50	506.711,56	29,8%	44,0%	13,1%
GR	5.528.394,00	1.833.925,75	1.013.396,55	33,2%	55,3%	18,3%
LI	6.027.866,00	1.663.159,08	204.699,09	27,6%	12,3%	3,4%
CVC	1.063.741,00	300.631,32	111.703,51	28,3%	37,2%	10,5%
LU	8.999.895,00	3.332.514,90	763.241,71	37,0%	22,9%	8,5%
MS	4.649.912,00	1.740.870,05	1.068.568,98	37,4%	61,4%	23,0%
PI	9.781.791,00	3.923.612,68	1.238.195,18	40,1%	31,6%	12,7%
PT	6.984.328,00	3.280.388,07	316.961,25	47,0%	9,7%	4,5%
PO	5.505.728,00	1.087.708,55	371.392,47	19,8%	34,1%	6,7%
SI	6.171.946,00	1.625.031,87	357.964,27	26,3%	22,0%	5,8%
SR - Formazione	7.399.668,00	-	-	-	-	-
SR - Lavoro	19.604.280,00	5.501.890,02	218.168,48	28,1%	4,0%	1,1%
SR - OFSR	300.000,00	-	-	-	-	-
Totale Asse	112.996.680,00	34.172.082,32	9.126.199,56	30,2%	26,7%	8,1%

Dopo questa breve sintesi sul quadro attuativo dell'Asse, procediamo di seguito con l'analisi, per obiettivo specifico, concentrando in particolare l'attenzione sulle caratteristiche delle attività realizzate e dei destinatari raggiunti.

Obiettivo specifico (a): "Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori"

Come nell'annualità precedente, anche per il 2009 il filone di intervento primario di questo obiettivo specifico appare costituito dal complesso di attività aventi per oggetto la **costruzione di competenze contestualizzate**, riferibili essenzialmente alla formazione aziendale e interaziendale, incentrata su tematiche specifiche dell'impresa, su settori di attività economica o connotata territorialmente. Su questo tipo di progetti si è concentrato il 46% dei finanziamenti approvati e il 49% delle corrispondenti attività, per complessivi 7.956.301 euro, oltre la metà dei quali destinati a sostenere 99 attività di formazione progettate nel quadro della programmazione negoziata e di accordi con le parti sociali. Forte è l'attenzione rivolta inoltre ad attività che mirano ad **accrescere la consapevolezza e l'apertura da parte delle imprese nei confronti della formazione** (338 attività), **della ricerca e innovazione** (192 azioni formative e/o consulenziali rivolte ad imprenditori), che risultano sostenute primariamente da due linee di intervento e complessivamente concentrano il 24% dei finanziamenti approvati. Si riconferma pertanto il doppio binario di intervento di questo obiettivo specifico: oltre al sostegno alla competitività di sistemi economici e imprese, l'altro focus di attività è costituito infatti dalle misure individuali, mirate al **rafforzamento delle competenze degli occupati, con particolare attenzione alle fasce più esposte ai rischi di obsolescenza professionale e di espulsione dal mercato del lavoro**. Rientrano in questo quadro: i servizi e consulenze per sostenere le scelte formative e il riconoscimento e la capitalizzazione delle competenze acquisite nei diversi contesti; la formazione a supporto della qualificazione del profilo professionale e alla stabilizzazione dei percorsi lavorativi; tutte attività riconducibili a tre linee

di intervento che insieme intercettano circa il 15% delle attività approvate (246 in totale) e l'11% dei finanziamenti (per complessivi 1.932.348 euro).

Tab. 5 - Attività e finanziamenti approvati per linea di intervento

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
interventi di formazione aziendale ed interaziendale, svolti anche mediante forme di personalizzazione dei percorsi e/o mediante metodologie di formazione a distanza, nell'ambito della programmazione negoziata a livello regionale e locale e di accordi	99	4.011.435,00
interventi di formazione aziendale ed interaziendale, svolti anche mediante forme di personalizzazione dei percorsi e/o mediante metodologie di formazione a distanza, relativi ad ambiti settoriali definiti	704	3.944.866,97
interventi di formazione, informazione, orientamento, finalizzati ad aumentare la consapevolezza degli imprenditori, e a determinare le loro scelte, sulle esigenze di sviluppo delle funzioni di ricerca ed innovazione all'interno dell'impresa	192	2.226.293,74
interventi (informazione, orientamento, formazione) per lo sviluppo di competenze finalizzate al miglioramento in ottica ambientale della gestione delle imprese e dei processi produttivi	12	1.990.694,83
formazione e servizi finalizzati all'aumento della partecipazione delle imprese alle attività formative	338	1.881.933,89
attività di informazione, orientamento (colloquio orientativo, counseling, bilancio di competenze), servizi di descrizione e ricostruzione delle competenze comunque maturate e servizi di validazione delle competenze acquisite in contesti non formali/informali	8	985.135,43
interventi di formazione continua, svolti mediante attività corsuale, mediante forme di personalizzazione dei percorsi e/o mediante metodologie di formazione a distanza, finalizzati al rafforzamento ed aggiornamento delle competenze individuali ed alla stabilizzazione	237	932.228,39
azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	16	446.114,62
formazione esterna nell'apprendistato professionalizzante (tramite buono individuale, attività corsuale, formazione a distanza) e azioni di sistema per il suo sviluppo	2	301.755,00
analisi, studi e ricerche di interesse dell'obiettivo specifico, riguardanti ad esempio il livello di partecipazione alle attività formative realizzate in ambito regionale, l'individuazione delle criticità di accesso alla formazione continua per categorie	3	198.476,68
formazione/aggiornamento professionale dei dipendenti pubblici sulla base di specifici accordi regionali per adeguare le competenze relativamente a tematiche innovative connesse a nuove disposizioni legislative nazionali e regionali	11	92.753,68
interventi di formazione a favore degli occupati nell'area R&S e innovazione tecnologica, per migliorare le capacità di assorbimento nelle imprese dei risultati della ricerca scientifica	4	29.268,96
informazione, orientamento, formazione per i lavoratori over 45 anni finalizzata alla riqualificazione ed aggiornamento delle competenze, per la ricollocazione in azienda o l'avvio di nuove attività lavorative, in forma dipendente o autonoma	1	14.985,00
servizi alle imprese per l'analisi e la rilevazione dei fabbisogni formativi interni e delle competenze aziendali	5	9.500,00
Totale	1.632	17.065.442,19

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Obiettivo specifico (b): “Favorire l’innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro”

La distribuzione dei finanziamenti approvati al 31/12/09 tra le diverse linee di intervento, riflette in modo netto la forte attenzione che gli organismi intermedi hanno rivolto in questa fase di emergenza occupazionale, al supporto di una delle categorie maggiormente colpite dagli effetti della crisi, quella dei **lavoratori atipici**. Oltre il 70% delle risorse approvate (26% il dato corrispondente nella precedente annualità) riguarda infatti azioni di diverso tipo volte a favorire percorsi di empowerment e di stabilizzazione professionale di questi lavoratori (formazione, consulenza, incentivi alle imprese per un costo complessivo di 4.268.356 euro).

Nel corso del 2009 ha preso avvio il progetto Prometeo 3, relativo alla rete regionale di servizi per gli atipici (finanziato nel 2008 con 5.400.000 euro, di cui 3.600.000 a valere sul presente asse) che ha portato all'attivazione 56 sportelli, la cui realizzazione è stata affidata alle tre organizzazioni sindacali della Toscana, CGIL-CISL-UIL, supportate dalle agenzie formative SMILE, IAL CISL ed ENFAP. Tale iniziativa è sicuramente da valutare positivamente, considerando il patrimonio di esperienza posseduto di questi soggetti e il peso sempre crescente delle fasce di lavoratori esposti ai rischi di precarizzazione. Occorre tuttavia richiamare l'attenzione sui possibili rischi, insiti in questa scelta operativa, di duplicazione degli interventi e di ulteriore frammentazione del sistema regionale dei servizi per il lavoro, laddove non siano assicurate le misure necessarie ad una effettiva integrazione con la rete degli SPI, in coerenza con principi di gestione e di governance importanti quali: la necessità di razionalizzare gli interventi e le risorse disponibili, di garantire su tutto il territorio regionale omogeneità negli standard di servizio, nelle metodologie operative, nella formazione degli operatori, e di assicurare la continuità degli interventi.

Alle attività appena richiamate, si è affiancato il filone di intervento più generale di **accompagnamento a processi di flessibilizzazione, rimodulazione degli orari, innovazione dei modelli organizzativi**, teso ad assicurare relativamente a queste dimensioni un'evoluzione coerente con gli obiettivi regionali di sostegno alla competitività e di tutela della qualità del lavoro. Qualità del lavoro che nella programmazione attuativa degli OI si è declinata anche in termini di diffusione della **cultura della sicurezza e legalità**. Tali ambiti di intervento, congiuntamente al sostegno ai percorsi per l'adozione di **sistemi di qualità**, hanno costituito un'area su cui si è investito nella misura del 10% delle risorse approvate, un dato questo in flessione rispetto al 2008, ma che appare comunque significativo, tenuto conto della difficoltà attraversate attualmente dalle imprese e della necessità delle province di operare con maggiore selettività, concentrando le priorità di intervento, per far fronte ad emergenze sociali e occupazionali non prevedibili all'inizio della programmazione.

La necessità di concentrare gli sforzi per sostenere la continuità della presenza sul mercato del lavoro delle persone a rischio di espulsione, ha probabilmente avuto un impatto negativo sulla capacità degli OI di mantenere i livelli di attenzione espressi nella precedente annualità nei confronti del sostegno (sia diretto attraverso interventi formativi e consulenziali, sia indiretto, tramite misure e servizi per la conciliazione dei tempi di lavoro, formazione e vita privata) alla **partecipazione al lavoro e alla formazione delle donne e lo sviluppo di percorsi di carriera**. In particolare questa difficoltà appare evidente prendendo in esame la linea di intervento dedicata all'erogazione di voucher per servizi di cura, che non registrando alcuna nuova realizzazione nel 2009, riduce il proprio peso finanziario (passando dal 19% al 4%). Occorre pertanto monitorare con particolare cura questo ambito di intervento, valutando l'opportunità di rivedere, in un'ottica di più forte integrazione, l'insieme di strumenti, anche diversi dal FSE, che la Regione può realisticamente mettere in campo affinché la tensione sinora mostrata su questo tema non si allenti per effetto della difficile congiuntura.

Tabella 6 - Attività programmate e finanziamenti approvati per linea di intervento

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
offerta di servizi e di azioni di empowerment finalizzate a rafforzare i percorsi di professionalizzazione e stabilizzazione professionale ed occupazionale dei lavoratori atipici	11	3.643.788,20
aiuti alle imprese per la stabilizzazione occupazionale anche attraverso incentivi alla trasformazione dei contratti dei lavoratori atipici	77	513.175,25
interventi di promozione e sensibilizzazione, incentivi e formazione rivolti ad imprese e parti sociali e finalizzati a: politiche di rimodulazione degli orari e di flessibilizzazione del mercato del lavoro- introduzione di nuovi modelli organizzativi di	48	491.183,40
formazione finalizzata all'implementazione in impresa dei principi e dei sistemi della qualità e sicurezza sul lavoro, in particolare nelle imprese della subfornitura e nelle imprese di ridotte dimensioni	114	476.803,33
indagini, ricerche ed analisi su temi di interesse per l'obiettivo specifico	6	359.468,30
interventi a favore di donne occupate (voucher per servizi di cura per minori e anziani- informazione, orientamento, formazione) finalizzati a consentire la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, e a percorsi di crescita professionale e di miglior	4	231.536,80
azioni, incentivi e servizi alle imprese per la promozione della cultura della legalità e sicurezza sul lavoro	31	149.861,43
interventi orientativi e formativi rivolti ad occupati con contratti atipici, attraverso percorsi flessibili e/o individualizzati, finalizzati a favorirne il passaggio a forme di lavoro stabile	8	111.392,83
azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	2	21.195,80
Totale	301	5.998.405,34

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Obiettivo specifico (c): “Sviluppare politiche e servizi per l’anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l’imprenditorialità”

Come abbiamo avuto modo di sottolineare in precedenza, in questo ambito le risorse del FSE operano secondo un duplice approccio alle politiche di adattabilità che mira, da un lato, a sollecitare, tramite l’offerta di mix diversificati di servizi avanzati e attività formative, la mobilitazione della domanda di ricerca e innovazione e di capitale umano altamente qualificato da parte delle imprese e, dall’altro, a sostenere imprese e lavoratori nel fronteggiare situazioni di crisi, processi di riconversione, riorganizzazioni aziendali ecc. In questo senso l’analisi degli output dei processi di selezione degli interventi da ammettere a finanziamento si rivela utile per indagare quale dei due orientamenti di fondo abbia prevalso in questo particolare anno di attività. L’elevata concentrazione dei finanziamenti approvati dagli OI (78%, corrispondenti ad un ammontare di poco inferiore a 2.750.000 euro) in corrispondenza di linee di intervento che raggruppano attività diverse (servizi specialistici, consulenze e attività di formazione) finalizzate a sostenere il posizionamento strategico delle imprese, l’introduzione di innovazioni tecnologiche, l’acquisizione di certificazioni e marchi riconosciuti a livello internazionale, testimonia il fatto che anche per il 2009 ha prevalso, facendosi più marcato rispetto al 2008, un approccio proattivo, nelle strategie messe in atto nei diversi territori. Sull’altro versante troviamo invece, raggruppate essenzialmente in due linee di intervento, le attività di formazione e consulenza, a sostegno di imprese e lavoratori interessati situazioni di crisi, riorganizzazioni aziendali, ecc, che hanno inciso sui finanziamenti totali in misura non rilevante (appena il 6%). Da sottolineare però che delle due linee di intervento appena richiamate, quella che ha registrato la quota di finanziamenti più consistente (“azioni consulenziali e incentivi per la prevenzione delle crisi produttive e per le riorganizzazioni aziendali”) è stata implementata per la prima volta nel 2009. E’ pertanto ragionevole attendersi per la prossima scadenza il 2010 un deciso incremento della domanda di questo tipo di sostegni.

Tabella 7 - Attività e finanziamenti approvati per linea di intervento

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
servizi alle imprese: audit tecnologici, diagnosi organizzative e di posizionamento strategico dell'impresa, consulenza e check-up	73	1.257.164,89
interventi di formazione e animazione economica per il potenziamento della qualità imprenditoriale del management aziendale, finalizzata in particolare allo sviluppo di piani di intervento per il posizionamento competitivo	88	615.697,51
interventi finalizzati al sostegno alle innovazioni tecnologiche e organizzative (anche dirette a favorire la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa), allo sviluppo di settori innovativi, nell'ambito dei distretti industriali e dei sistemi produttivi	29	461.356,17
interventi di consulenza e servizi reali per la diffusione e lo sviluppo di processi di produzione, beni e servizi di qualità, anche tramite l'acquisizione di certificazioni e marchi riconosciuti a livello nazionale e internazionale (responsabilità social	58	409.928,42
azioni consulenziali e incentivi per la prevenzione delle crisi produttive e per le riorganizzazioni aziendali ad esse conseguenti, finalizzate alla ricollocazione delle imprese sul mercato	10	149.245,35
indagini, ricerche ed analisi su temi di interesse per l'obiettivo specifico	3	130.668,61
azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	8	106.157,85
interventi (orientamento, formazione, consulenza) per il ricambio generazionale, la successione d'impresa e il sostegno all'emersione del lavoro irregolare	4	87.369,47
attività di sensibilizzazione sulla responsabilità sociale delle imprese	17	87.208,40
interventi di formazione nei confronti delle imprese per la valorizzazione delle differenze e del diversity management	39	68.234,89
formazione per le categorie di lavoratori colpite da crisi aziendali e settoriali tramite interventi diretti a migliorare la qualità delle competenze, finalizzata a sostenere la riconversione aziendale o la ricollocazione dei lavoratori in altri settori p	6	63.335,04
interventi di sensibilizzazione, informazione e formazione finalizzati a prevenire e contrastare la segregazione verticale	18	47.962,98
incentivi alle imprese per lo sviluppo e la certificazione del sistema di responsabilità sociale	8	26.165,64
Totale	361	3.510.495,22

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

- Rispetto all'anno precedente, il canale di finanziamento della formazione individuale mostra una forte contrazione nei flussi di attività. Stando ai dati monitoraggio, infatti, nel corso del 2009 sono stati assegnati solamente 322 voucher, di cui 202 dalla sola provincia di Firenze e la quota rimanente da quelle di Arezzo e Lucca. Le risorse complessivamente assegnate ammontano a 2.481.633 euro, registrando un incremento di circa 265 mila euro. Dall'analisi degli avvisi pubblicati in corso d'anno per finanziare questa tipologia d'interventi emerge in sintesi che:
- nell'ambito dell'obiettivo a l'utilizzo del voucher è stato focalizzato da un lato a sostenere percorsi per rafforzare le competenze dei lavoratori e per favorirne la stabilizzazione professionale (in questo caso grande attenzione stata riservata alla necessità di evitare la dispersione del patrimonio di competenze dei lavoratori in cassa integrazione o interessati da crisi aziendali e di sostenerne percorsi di reinserimento), dall'altro per alimentare l'offerta di servizi e formazione rivolta ad imprenditori nell'ottica di promuovere orientamenti e capacità a supporto delle scelte in tema di ricerca, innovazione, e qualità del capitale umano.
- Sull'obiettivo b) si sono concentrati tutti gli avvisi tesi a sostenere, tramite l'offerta di buoni servizio, la partecipazione al lavoro e alla formazione delle occupate. In questa prospettiva la provincia di Prato ha operato attraverso una logica di integrazione delle fonti di finanziamento utilizzando congiuntamente le risorse dell'Asse e fondi dell'Ufficio della Consigliera Provinciale di Parità. In questo bando inoltre la provincia

ha riservato priorità ai casi in cui il ricorso al voucher rientrava in un quadro di specifici accordi per la gestione degli esuberi siglati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro.

- Per l'obiettivo c) i bandi inerenti i voucher hanno avuto prevalentemente come oggetto la formazione e l'acquisto di servizi per l'avvio di imprese, il sostegno al ricambio generazionale, lo sviluppo di processi di produzione, di beni e servizi di qualità.

Tabella 8 - Voucher finanziati e finanziamenti per Organismo intermedio

Organismo intermedio	Voucher finanziati	Finanziamento
Provincia di Arezzo	651	526.558,20
Provincia di Firenze	245	218.214,74
Circondario Empolese Valdelsa	44	44.739,30
Provincia di Grosseto	215	281.215,69
Provincia di Livorno	-	-
Circondario Val di Cornia	35	29.430,20
Provincia di Lucca	757	660.802,60
Provincia di Massa Carrara	193	228.647,73
Provincia di Pisa	-	-
Provincia di Pistoia	124	295.883,81
Provincia di Prato	-	-
Provincia di Siena	174	196.140,71
Regione Toscana - settori	-	-
Totale asse	2.438	2.481.633

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Le caratteristiche dei destinatari delle attività concluse

Al 31/12/2009 i destinatari che hanno portato a termine le attività promosse con le risorse dell'asse sono stati in totale 7.810.¹² La quota di destinatari di genere femminile raggiunta dalle diverse linee di intervento si arresta alla soglia del 38,4%. Se disaggregiamo il dato per obiettivo specifico, si osserva un lieve incremento in corrispondenza dell'obiettivo *b* (41,5%), che come abbiamo visto si specializza rispetto agli altri anche per l'azione di contrasto ai fattori che ostacolano la pari partecipazione delle donne alla vita lavorativa e alle opportunità di formazione e progressione di carriera.

¹² Per la discrepanza tra i dati riguardanti le caratteristiche dei destinatari e quelli risultanti dal monitoraggio delle attività, vedi la nota 5 del capitolo 4.

Tabella 9 – Destinatari finali per obiettivo specifico (attività concluse al 31/12/2009)

Classi di età	Maschi		Femmine		Totali	
a) - Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	3.697	61,9%	2.274	38,1%	5.971	100%
b) - Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	434	58,5%	308	41,5%	742	100%
c) - Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti	683	62,3%	414	37,7%	1.097	100%
Totale Asse	4.814	61,6%	2.996	38,4%	7.810	100%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

In questi primi anni di operatività, l'asse ha manifestato una propensione, tipica anche degli interventi di formazione continua finanziati nel periodo di programmazione precedente, a privilegiare i destinatari con profili più forti sul mercato del lavoro, ovvero:

- concentrati nella fascia intermedia di età (il 66% non supera i 44 anni, mentre la fascia superiore, compresa tra 44 e 55 anni rappresenta il 22%);
- in possesso di un livello medio-alto di istruzione (il 67% ha almeno il diploma di maturità, mentre le persone in possesso di licenza media o con istruzione di grado inferiore sono il 26%);
- in larga parte dipendenti con contratti di lavoro a tempo indeterminato (il 70% del totale).

Inoltre, come evidenziato dall'analisi generale sui destinatari condotta nel capitolo 4, tra i destinatari occupati in imprese (quindi escludendo dall'analisi gli occupati nella pubblica amministrazione) oltre il 45% lavora presso una impresa media o grande (50 o più addetti), il 55% presso un'impresa piccola o piccolissima.

Tabella 10 – Destinatari finali per classe di età (attività concluse al 31/12/2009)

Classi di età	Maschi		Femmine		Totali	
Fino a 24 anni	232	5%	126	4%	358	5%
25-34 anni	1.206	25%	1.002	33%	2.208	28%
35-44 anni	1.811	38%	1.118	37%	2.929	38%
45-54 anni	1.153	24%	579	19%	1.732	22%
55 anni e oltre	412	9%	171	6%	583	7%
Totale	4.814	100%	2.996	100%	7.810	100%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tabella 11 – Destinatari finali per titolo di studio (attività concluse al 31/12/2009)

Titolo di studio	Maschi		Femmine		Totali	
Licenza elementare	133	2,8%	47	1,6%	180	2,3%
Licenza media inferiore	1.368	28,4%	508	16,9%	1.876	24,0%
Qualifica professionale	309	6,4%	253	8,4%	562	7,2%
Diploma di scuola superiore	2.341	48,5%	1.495	49,8%	3.836	49,0%
Laurea triennale	148	3,1%	192	6,4%	340	4,3%
Laurea specialistica	526	10,9%	508	16,9%	1.034	13,2%
Totale	4.825	100,0%	3.003	100,0%	7.828	100,0%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tabella 12 – Destinatari finali per tipo di occupazione (attività concluse al 31/12/2009)

Tipo di occupazione	Maschi		Femmine		Totali	
Autonomi	866	18,0%	490	16,5%	1.356	17,4%
Dipendenti a tempo indeterminato	3.521	73,3%	1.975	66,4%	5.496	70,7%
Dipendenti a tempo determinato	201	4,2%	348	11,7%	549	7,1%
Altri rapporti di lavoro a tempo non indeterminato	138	2,9%	111	3,7%	249	3,2%
Apprendisti	75	1,6%	49	1,6%	124	1,6%
Totale	4.801	100,0%	2.973	100,0%	7.774	100,0%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Se analizziamo queste caratteristiche in chiave di genere emerge che questa tendenza risulta più marcata nella selezione operata per il target femminile; infatti:

- le occupate con età inferiore a 44 anni rappresentano il 75% del totale
- è ancora più ampia la fascia dei destinatari con titoli di istruzione medio-alti (73%, aggregando i diplomati e i laureati) in particolare questo scarto è determinato dalle quote registrate in corrispondenza dei livelli di istruzione universitaria (23% per le donne e 14% per gli uomini). Una cosa interessante da far rilevare è che l'unico caso in cui le quote di laureati registrate dalle due componenti di genere sono analoghe (entrambe con un valore attorno al 17%) è all'interno dell'obiettivo specifico c, dove uno dei focus centrali d'intervento è costituito dal rafforzamento del contenuto di conoscenza e innovazione all'interno delle imprese.

La condizione lavorativa rappresenta un'eccezione: in questo caso le donne, seppure nel quadro di una netta prevalenza dei contratti standard (con un 66,5% di dipendenti a tempo indeterminato), mostrano quote più consistenti dei maschi nelle forme di lavoro a tempo non indeterminato (15%, a fronte del 7% dei maschi).

Questa distribuzione mostra come le scelte di target operate abbiano teso sostanzialmente a replicare alcune caratteristiche distintive dell'occupazione femminile (ad es. livelli di istruzione più elevati, uscita precoce dal lavoro, correlata tanto alle diversità nei modelli di partecipazione quanto alle maggiori difficoltà delle storie lavorative, maggiore presenza nelle aree dell'occupazione flessibile). Tuttavia occorre intensificare ulteriormente gli sforzi affinché alle azioni specifiche promosse per l'obiettivo b come abbiamo visto da tutti gli OI, si affianchi un approccio di mainstreaming più incisivo negli altri due ambiti di intervento, per evitare,

all'interno della programmazione, il replicarsi dei divari esistenti sul mercato del lavoro. Analogamente occorrerà prestare una maggiore attenzione alle fasce più deboli dell'occupazione al fine di incrementare tra i destinatari del POR la componente dei lavoratori più anziani, dei lavoratori atipici, dei meno istruiti.

Il contributo alle priorità strategiche sovraordinate

Sotto il profilo delle relazioni evidenziate dalla programmazione attuativa con il livello delle priorità strategiche sovraordinate, si osservano forti connessioni con i seguenti documenti di indirizzo:

- Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010 e DPEF 2010
- Piano di Indirizzo Generale integrato 2006-2010
- Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana, siglato nel 2004 da Regione, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori e associazioni ambientaliste
- Patto per i lavoratori atipici, sottoscritto nel 2008 da Regione Toscana e organizzazioni sindacali
- Patto per l'occupazione femminile, sottoscritto nel luglio 2008 da Regione Toscana, Amministrazioni Provinciali e Circondari, Parti Sociali, Consigliera regionale di Parità)
- Legge regionale sulla cittadinanza di genere n. 16/2009 e relativo piano di azione per il 2009-2010
- Per quanto attiene il **Piano Regionale di Sviluppo**, l'asse concorre all'attuazione del **PIR 2.1 Qualità della formazione: a partire dall'infanzia lungo l'arco della vita** e del **PIR 2.2 Innovazione, qualità e sicurezza del lavoro**. In particolare: per quanto concerne il primo, il contributo si sostanzia nella capacità dimostrata dal programma di coniugare, tramite le diverse linee di intervento attivate, obiettivi di coesione sociale con quelli di competitività del sistema regionale e, per quanto concerne il secondo, nell'azione di sostegno ai lavoratori atipici, nonché nell'attenzione riservata al tema della sicurezza e allo sviluppo di modelli organizzativi (nel lavoro e nella formazione) favorevoli alla conciliazione. Nel corso del 2009 è stato approvato il Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2010, quale ultimo documento programmatico della legislatura, tramite cui sono state aggiornate le priorità dei Progetti integrati regionali. Il documento sottolinea l'importanza assunta nell'attuale fase congiunturale degli interventi tesi ad attenuare gli effetti della crisi sui lavoratori e contestualmente delle politiche a sostegno della competitività incardinate sulla ricerca, l'innovazione e il trasferimento tecnologico. Elementi che come abbiamo visto entrano tutti a pieno titolo nell'architettura delle politiche sostenute in corso d'anno tramite le risorse dell'Asse.

Per quanto concerne il **Piano di Indirizzo Generale integrato**, l'asse Adattabilità rappresenta un importante strumento finanziario per l'attuazione di due azioni in particolare: la **1.1.b.7 Formazione continua** e la **1.2.a.4 Incentivi alle persone per la formazione**. Inoltre per la parte di

risorse finalizzate all'erogazione di voucher per servizi di cura, concorre all'azione 2.1.a.1 *Servizi per la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa*.

Con il **Patto per l'occupazione femminile**, e il quadro di intervento delineato dalla **legge 16/2009** sulla **cittadinanza di genere**, l'Asse condivide la visione sistemica delle politiche in questo settore¹³, contribuendo ad affermare un approccio multidimensionale al sostegno dell'adattabilità delle occupate, laddove in particolare ha promosso interventi destinati ad incidere sulle difficoltà nel conciliare lavoro, formazione e vita familiare.

Analoghe considerazioni possono essere fatte per il **Patto per i lavoratori atipici**. Qui tuttavia tale legame appare ancora più stringente, in quanto questo asse congiuntamente all'asse II Occupabilità, provvede interamente all'attuazione delle linee di intervento di seguito richiamate:

- attivazione per il 2008-2013 di una **rete di sportelli** in materia di lavoro, orientamento e formazione per i lavoratori con tipologie contrattuali a termine. I costi posti a carico dell'Asse Adattabilità sono quelli inerenti gli interventi formativi, orientativi e informativi.
- l'emanazione di **bandi specifici** rivolti ai lavoratori atipici

Tabella 13 - Finanziamenti approvati per Ob. specifico e obiettivo del QSN

Obiettivo specifico Asse I		Obiettivo del QSN		Finanziamenti
a - Sviluppare sistemi di formazione continua sostenere l'adattabilità dei lavoratori	1.4.1	Sostenere politiche di formazione e di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese		70.000,00
	1.4.2	Indirizzare il sistema di formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori		16.995.442,19
b - Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	7.3.3	Migliorare la qualità del lavoro e sostenere la mobilità geografica e professionale		2.268.541,31
	2.1.4	Valorizzare il capitale umano per favorire processi di ricerca e innovazione, promuovendo l'attrazione di investimenti e favorendo una migliore interazione con le Università e i centri di ricerca e tecnologia		3.729.864,03
	1.4.1	Sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese		3.317.605,22
c - Sviluppare servizi per l'anticipazione dei cambiamenti, promuovere la competitività	7.2.1	Migliorare l'efficacia dei servizi alle imprese		188.890,00
	7.2.2	Sostenere la competitività dei sistemi produttivi locali favorendo anche la loro internazionalizzazione		4.000,00
Totale Asse I – Adattabilità				26.574.342,75

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Per quanto concerne il contributo alle priorità nazionali così come definite dal QSN, dal prospetto riportato di seguito si evince che l'obiettivo verso il quale è confluita la quota più importante della programmazione dell'Asse è il secondo, in corrispondenza del quale troviamo

¹³ Va ricordato infatti che sia nel Patto che all'interno della legge 16/2009 e del suo piano di attuazione si è inteso definire per le politiche per l'occupazione femminile un assetto organico, al cui interno la dimensione delle pari opportunità possa essere sostenuta trasversalmente in particolare nell'ambito delle politiche per il lavoro e per la formazione; politiche per le famiglie; politiche per i servizi della vita quotidiana.

concentrati 16.995.442,19 euro, pari al 64% dei finanziamenti approvati. Per la priorità assegnata all'esigenza di raccordo con le parti sociali al fine di ampliare la platea di destinatari e l'attenzione posta alla personalizzazione e diversificazione dei percorsi in funzione delle specificità del target, tale obiettivo risulta pressoché sovrapponibile all'ambito di intervento dell'obiettivo specifico a) del POR, da cui infatti trae per intero la quota di sostegno finanziario fornito dall'asse.

L'obiettivo 1.4.1 *Sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese* ha rappresentato un secondo importante ambito di policy, alla cui realizzazione hanno concorso gli interventi attivati dagli obiettivi specifici a) e c), per un totale di 3.387.605,22 euro. Anche qui va rilevata la forte corrispondenza tra questo obiettivo del QSN e le principali direttrici di intervento dell'obiettivo specifico c, che incide per il 98% sul sostegno finanziario fornito dall'asse.

A sottolineare la forte interdipendenza tra le politiche regionali a sostegno dell'adattabilità e quelle di promozione dei processi di ricerca e innovazione, il contributo fornito al perseguimento dell'obiettivo 2.1.4 (3.729.864 euro, pari al 14% del totale); è interessante notare come anche in questa annualità, questo obiettivo, pur rappresentando uno degli ambiti di policy elettivi dell'Asse Capitale Umano, riceve da quest'ultimo un sostegno notevolmente più ridotto (274.062 euro).

Conclusioni

La ricostruzione del quadro attuativo dell'asse non ha rilevato particolari problematiche da segnalare. Infatti il livello di avanzamento fisico appare soddisfacente, come testimoniano i valori degli indici, superiori a quelli medi del programma, sia per l'avvio che per la conclusione delle attività. Un po' meno brillante la performance dell'attuazione finanziaria, specie per ciò che concerne il versante della spesa, ma come abbiamo avuto modo di sottolineare, a questa situazione concorrono anche i ben noti problemi causati dalla lentezza con cui l'Inps sta procedendo nella certificazione della spesa, per quanto concerne la quota FSE degli ammortizzatori in deroga.

Sotto il profilo qualitativo, l'analisi ha mostrato anche per il 2009 una "tenuta" sostanziale del carattere di specializzazione delle attività promosse dai tre obiettivi specifici. Tuttavia anche qui, come in altri importanti ambiti di intervento del Programma, si sono manifestati i primi segnali di riorientamento delle politiche promosse verso una funzione di contrasto agli effetti della crisi su imprese e lavoratori.

Ciononostante, occorre ribadire l'importanza di mantenere l'assetto peculiare dell'asse - fondato sulla differenziazione degli interventi e su un giusto equilibrio tra politiche 'difensive' e politiche 'proattive' per l'adattabilità di imprese e lavoratori - che continua a rappresentare un presupposto importante per l'efficacia della programmazione.

L'analisi delle attività approvate ha mostrato poi come la necessità di concentrare gli sforzi per sostenere la continuità della presenza sul mercato del lavoro delle persone maggiormente esposte ai rischi di espulsione, abbia probabilmente avuto un impatto negativo sulla capacità degli OI di mantenere i livelli di attenzione sinora espressi verso il sostegno alla **partecipazione al lavoro e alla formazione delle donne e lo sviluppo di percorsi di carriera**. In particolare questa difficoltà si rende manifesta prendendo in esame la linea di intervento dedicata all'erogazione di voucher per servizi di cura, che non registrando alcuna nuova realizzazione

nel 2009, riduce il proprio peso finanziario sul complesso delle linee di intervento promosse dall'obiettivo specifico dedicato (*b*).

Occorre pertanto monitorare con particolare cura questo ambito di intervento, valutando l'opportunità di rivedere, in un'ottica di più forte integrazione l'insieme di strumenti, anche diversi dal FSE, che la Regione può realisticamente mettere in campo affinché la tensione sinora mostrata su questo tema non si allenti per effetto della difficile congiuntura.

L'analisi condotta sui destinatari delle attività concluse mostra come in questi primi anni di operatività, l'asse abbia manifestato una propensione, tipica anche degli interventi di formazione continua finanziati nel periodo di programmazione precedente, a privilegiare i destinatari con profili più forti sul mercato del lavoro. Questo meccanismo selettivo sembra accentuarsi nei confronti della componente femminile (che al 31/12/2009 si è arrestata alla soglia del 38,4%).

Occorre pertanto intensificare ulteriormente gli sforzi affinché alle azioni specifiche, promosse nell'ambito dell'obiettivo *b* da tutti gli OI, si affianchi un approccio di mainstreaming più incisivo negli altri due obiettivi specifici, onde evitare, all'interno della programmazione, il replicarsi dei divari esistenti sul mercato del lavoro. Analogamente, occorrerà prestare una maggiore attenzione alle fasce più deboli dell'occupazione al fine di incrementare tra i destinatari del POR la componente dei lavoratori più anziani, dei lavoratori atipici, dei meno istruiti.

Come abbiamo più volte rilevato, l'asse Adattabilità, circoscrive un'area di policy che, anche in ragione della peculiare connotazione assunta dalle finalità operative, rappresenta un nodo strategico di intersecazione tra importanti direttrici di intervento delle politiche di sviluppo regionali:

- da un lato quella degli interventi per la valorizzazione del capitale umano e il supporto alla ricerca, tesi a favorire l'innovazione e ad elevare il contenuto di conoscenza nei processi produttivi (sostenuto dal POR FSE primariamente dall'ASSE IV Capitale Umano)
- dall'altro quella dell'azione di sostegno alla competitività dei sistemi economici locali, facendo leva su interventi tesi a promuovere modelli sostenibili di sviluppo (ad opera essenzialmente del FESR e del FEASR, tramite il sostegno agli investimenti produttivi e l'offerta di servizi specialistici)

In questa ottica, l'approfondimento condotto presso la provincia di Pistoia sull'esperienza dei Progetti Integrati di Comparto ha consentito di far emergere un positivo esempio di valorizzazione delle sinergie potenzialmente attivabili nella progettazione di interventi a sostegno dei processi di sviluppo e innovazione dei sistemi produttivi locali. Inoltre i buoni risultati raggiunti in questa prima fase di operatività dei Progetti suggeriscono, come naturale evoluzione di questo modello, l'opportunità di operare un salto qualitativo verso l'utilizzo congiunto dei diversi strumenti di finanziamento, in modo da consentire l'ampliamento del ventaglio di risposte che strumenti come i Progetti integrati possono fornire a quelle criticità

che così efficacemente sono stati capaci di intercettare, anche grazie alla loro peculiare modalità di costruzione.

Questa esperienza, proprio in ragione delle sue caratteristiche fondanti, potrebbe rappresentare, grazie alla presenza di una serie di condizioni ottimali, una preziosa opportunità per avviare una sperimentazione di forme di integrazione tra fondi, prospettiva che il livello regionale della programmazione potrebbe sostenere promuovendo specifiche forme di raccordo tanto tra i diversi livelli di gestione, quanto sul piano della tempistica dei dispositivi per l'attuazione degli interventi.

APPROFONDIMENTO SULLE PRATICHE DI GESTIONE: L'ESPERIENZA DEI PROGETTI INTEGRATI DI COMPARTO DELLA PROVINCIA DI PISTOIA

Come abbiamo più volte sottolineato, l'asse Adattabilità, circoscrive un'area di policy che, anche in ragione della peculiare declinazione delle priorità al livello delle finalità operative, rappresenta un nodo strategico di intersecazione tra importanti direttrici di intervento delle politiche di sviluppo regionali:

- da un lato quella degli interventi per la valorizzazione del capitale umano e il supporto alla ricerca, tesi a favorire l'innovazione e ad elevare il contenuto di conoscenza nei processi produttivi (sostenuto dal POR FSE primariamente dall'ASSE IV Capitale Umano)
- dall'altro quella dell'azione di sostegno alla competitività dei sistemi economici locali, facendo leva su interventi tesi a promuovere modelli sostenibili di sviluppo (ad opera essenzialmente del FESR e del FEASR, tramite il sostegno agli investimenti produttivi e l'offerta di servizi specialistici)

Nel primo caso infatti appare essenziale per conseguire gli obiettivi che la Regione si pone, ricercare l'integrazione in modo privilegiato tra i due assi prioritari del POR per la costruzione di una filiera ideale di intervento capace di:

- identificare ed esplicitare i fabbisogni di competenze e di innovazione delle imprese,
- promuovere, attraverso la formazione e servizi mirati, anche rivolti agli imprenditori, un maggiore orientamento alla qualità e all'innovazione nelle organizzazioni,
- radicare nel territorio reti di servizi avanzati per rispondere in modo integrato ai bisogni espressi dalle imprese

In questo approccio sistemico, tale azione deve necessariamente operare in modo coordinato con gli altri strumenti disponibili che perseguono in modo complementare le stesse finalità di sviluppo e rilancio della competitività.

E' con queste considerazioni di sfondo che assume particolare interesse l'esperienza dei Progetti Integrati di Comparto (PIC) di Pistoia, di cui già nel precedente rapporto avevamo segnalato il disegno di massima contenuto nel bando pubblicato alla fine di dicembre del 2008.

Dopo un primo anno di attuazione il gruppo di valutazione ha ritenuto di approfondire gli aspetti qualitativi di questo processo, organizzando un incontro con i referenti della programmazione provinciale e i rappresentanti dei soggetti attuatori dei progetti, cogliendo l'opportunità per acquisire anche alcuni dati quantitativi sui primi risultati di questa

esperienza. Questa sezione del rapporto è dedicata alla restituzione degli elementi salienti emersi nel corso dell'intervista, nonché dalla documentazione fornita dalla Provincia.

Il bando sui Progetti integrati di comparto costituisce il risultato di un più generale processo di identificazione delle priorità e degli strumenti di intervento delle politiche del lavoro, formazione e istruzione della provincia per il triennio 2008-10. Volendone sintetizzare le caratteristiche, questo processo può essere descritto come un modello di programmazione saldamente ancorato a prassi sempre più consolidate di concertazione e programmazione negoziata, e di condivisione (tramite il coinvolgimento dei soggetti del territorio in gruppi di lavoro organizzati per aree tematiche e per target) delle diagnosi delle criticità del contesto socioeconomico, e delle lezioni che emergono dai risultati di un'attività continua di monitoraggio e valutazione, che accompagna tutto il ciclo di programmazione e attuazione degli interventi¹⁴. Occorre inoltre sottolineare che la Provincia condivide con la Tripartita la "titolarità" dell'intero processo. L'ottica è quella di cogliere e valorizzare il contributo dei diversi attori coinvolti per rafforzare l'efficacia delle strategie di intervento. E' sempre con questo intento che sono stati previsti momenti specifici di integrazione con i tre Tavoli Settoriali Permanenti (cui corrispondono peraltro i tre PIC : *manifatturiero, turismo e commercio, tavolo verde*) istituiti dalla Provincia per la definizione di strategie di sviluppo locale. Questo processo di programmazione ha tenuto conto inoltre delle risultanze dell'attività condotta dal gruppo di lavoro interno sull'integrazione dei fondi strutturali (FSE, FESR, FEASR), con lo scopo prevalente di evitare i rischi di duplicazione degli interventi.

Tra gli strumenti individuati per l'attuazione del programma provinciale vi sono appunto i Progetti Integrati di Comparto. Si tratta di una pratica progettuale sperimentata nel 2006 e riconfermata, dopo alcune verifiche e aggiustamenti, anche per la programmazione FSE 2007-2013. Coerentemente con il quadro di governance generale da cui discende, lo strumento del PIC si fonda su un modello di progettazione partecipata, e si avvale di tecniche che utilizzano l'approccio del *Quadro Logico*¹⁵ per assicurare che i progetti siano costantemente seguiti e controllati, in tutte le fasi del loro ciclo, dagli attori-chiave e dai beneficiari finali. Si è pervenuti così alla costruzione di un'offerta integrata e flessibile, articolata in azioni complesse volta a rispondere in tempo reale al fabbisogno delle imprese e degli individui coinvolti.

L'avviso per il finanziamento dei tre PIC, pubblicato il 29/12/2008 e approvato con determinazione n. 2212/2008, ha riguardato tre assi del POR (Adattabilità, Occupabilità e Capitale Umano), prevedendo:

- la realizzazione di azioni di sistema volte a sostenere il consolidamento della "filiera education e lavoro"
- l'offerta di formazione e servizi a sostegno dell'adattabilità di lavoratori e imprenditori

¹⁴ Per maggiori dettagli si veda la descrizione riportata nell'Allegato alla Deliberazione del Consiglio Provinciale n.97/2008 con cui sono stati approvati gli indirizzi generali, il processo di programmazione e il piano stralcio POR FSE Ob. 2 2007-2013.

¹⁵ *Project Cycle Management (PCM) e Goal Oriented Project Planning (GOPP)*. Si tratta di tecniche di progettazione molto diffuse nell'ambito degli interventi di cooperazione e sviluppo. Negli anni '90 la Commissione europea ne ha promosso l'adozione per garantire una maggiore efficacia dei progetti e dei programmi e anche un miglioramento complessivo dei meccanismi di gestione dei programmi stessi. Per favorire un maggiore utilizzo del PCM a livello europeo è stato creato il Gruppo *Capacity Building*, all'interno del quale l'Italia, congiuntamente ad altri stati membri, sta partecipando ad un progetto di sensibilizzazione: *Sound planning and management, a community of practice on Project Cycle Management* (<http://www.soundplanning.eu/>).

- l'offerta di misure per favorire l'occupabilità di persone in cerca di lavoro, tra cui azioni specifiche rivolte a donne e a soggetti in mobilità.

E' stata inclusa inoltre un'azione per promuovere esperienze di scambio con altre realtà europee su tematiche relative all'innovazione. Come è possibile osservare dalla tabella riportata di seguito per la realizzazione dei tre Progetti la provincia di Pistoia ha stanziato in totale 5.310.000 euro di cui:

- 2.450.000 a valere sull'Asse Adattabilità,
- 2.160.000 sull'Asse Occupabilità,
- una quota di 700 mila euro dall'Asse Capitale Umano, di cui 550 mila destinati alle azioni di scambio con realtà europee.

Tali finanziamenti sono stati ripartiti nella misura del 39% per il PIC Manifatturiero, del 36% per quello relativo al Commercio e Turismo e del 25% per Agricoltura e Vivaismo. Con la determinazione n. 807/2009 sono stati approvati i tre Progetti Integrati di Comparto e nel mese di luglio, con successive determinazioni, sono stati approvati ulteriori 17 progetti di formazione in raccordo ai tre progetti principali, per un totale complessivo di 20 progetti finanziati (di cui 10 afferenti al comparto manifatturiero), a fronte dei 30 pervenuti e dei 27 giudicati finanziabili. Il livello medio degli impegni è molto elevato, pari al 97% degli stanziamenti, e sale al 100% nel caso del comparto manifatturiero. Con un totale di 37.249 euro la spesa mostra al 31/12/2009 un rapporto con gli impegni relativamente basso, ma ciò appare facilmente comprensibile se si considera la durata pluriennale dei progetti, che dovranno concludersi entro il termine massimo di 36 mesi a partire dall'avvio delle attività.

A - Risorse stanziare dal bando (Det. n. 2212/2008)

Asse POR	Azioni PIC	Manifatturiero	Commercio e Turismo	Agricoltura e Vivaismo	Totale
Asse I	1- Formazione Continua Imprenditori e Addetti	850.000	800.000	800.000	2.450.000
Asse II	2- Formazione per l'occupabilità	920.000	820.000	320.000	2.060.000
	5- Incentivi per l'assunzione di donne	40.000	40.000	20.000	100.000
Asse IV	3- Costruzione mantenimento filiera education e lavoro	50.000	50.000	50.000	150.000
	4_ Percorsi di scambio con realtà europee	200.000	200.000	150.000	550.000
Totale		2.060.000	1.910.000	1.340.000	5.310.000

B - Impegni

Asse	Azioni	Manifatturiero	Commercio e Turismo	Agricoltura e Vivaismo	Totale
Asse 1	1- Formazione Continua Imprenditori e Addetti	850.000	800.000	800.000	2.450.000
Asse 2	2- Formazione per l'occupabilità	920.000	742.969,75	290.000	1.952.970
	5- Incentivi per l'assunzione di donne	40.000	40.000	20.000	100.000
Asse 4	3- Costruzione mantenimento filiera education e lavoro	50.000	50.000	50.000	150.000
	4_ Percorsi di scambio con realtà europee	200.000	200.000	150.000	550.000
Totale		2.060.000	1.832.969,75	1.310.000	5.202.970

C - Pagamenti

Asse	Azioni	Manifatturiero	Commercio e Turismo	Agricoltura e Vivaismo	Totale
Asse 1	1- Formazione Continua Imprenditori e Addetti	24.375,13	1.881,72	0,00	26.256,85
Asse 2	2- Formazione per l'occupabilità	0,00	10.993,02	0,00	10.993,02
	5- Incentivi per l'assunzione di donne	0,00	0,00	0,00	0,00
Asse 4	3- Costruzione mantenimento filiera education e lavoro	0,00	0,00	0,00	0,00
	4_ Percorsi di scambio con realtà europee	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale		24.375,13	12.874,74	0,00	37.249,87

Come si evince dalla descrizione sintetica dei tre PIC riportata di seguito, la composizione dei partenariati titolari dei progetti finanziati è molto ampia e diversificata, e vede la partecipazione di soggetti qualificati, pertinenti ai contenuti e agli obiettivi progettuali e pertanto maggiormente suscettibili di produrre ricadute durature sul territorio anche in termini di reti di cooperazione nei settori dell'istruzione, formazione e lavoro. Tra i soggetti attuatori dei tre PIC si rileva infatti:

- un numero di soggetti piuttosto elevato, che va dai 4 del PIC *Ulisse* ai 12 del PIC *ECO*
- la presenza di scuole e università
- la presenza di associazioni di categoria
- la presenza di agenzie formative e centri servizi per le imprese

Come è stato sottolineato dai referenti dei soggetti attuatori intervistati la portata innovativa di questa esperienza risiede anche nella dimensione della condivisione, dell'integrazione orizzontale tra molteplici soggetti, diversi per ruolo e competenze su obiettivi comuni di sviluppo locale:

Il progetto integrato di comparto, come strumento della programmazione è una peculiarità quasi esclusivamente della realtà pistoiese. Un'esperienza di collaborazione con Provincia, Parti Sociali che ha consentito di integrarsi anche con altre agenzie formative: noi ci conoscevamo anche prima che nascesse questa esperienza, ma molto sporadicamente ci vedevamo. Ora ci incontriamo con frequenza e questo è un altro fattore molto importante [...] Un altro aspetto da sottolineare è il collegamento

tra il sistema delle imprese, il sistema dell'istruzione e della formazione, la rete insomma. Noi nell'esperienza precedente, il PIC l'abbiamo chiamato il "distretto integrato della conoscenza": la possibilità di mettere allo stesso tavolo agenzie formative del territorio e imprese del settore agricolo e il sistema dell'istruzione e della formazione, gli istituti agrari della provincia di Pistoia, l'università di agraria di Firenze e insieme abbiamo iniziato a parlare di questa rete a livello locale, costruire un sistema affinché vi sia un interscambio di idee, di attività e conoscenza, iniziative e possibilità di capire in tempo reali i bisogni delle imprese e, attraverso il sistema di istruzione e formazione, riuscire a rispondere in tempi molto stretti [Rappresentante della società capofila del PIC Agricoltura e Vivaismo].

Noi gestiamo tutte le attività che ruotano intorno alla esecuzione del PIC attraverso un processo di progettazione esecutiva che transita all'interno di un organismo, un vero e proprio tavolo di lavoro e di ricerca, al di là della dimensione che potrebbe quasi far pensare ad un'assemblea di mero coinvolgimento dei soggetti. Ne fanno parte oltre ai partner anche i soggetti più significativi tra i soggetti sostenitori. In tutto 20 soggetti circa, che sono rappresentativi del mondo delle imprese, quindi ci siedono circa la metà degli imprenditori di varie categorie, la Provincia (che è soggetto permanentemente presente che può quindi controllare non solo l'esito delle varie azioni ma anche il processo attraverso il quale queste si vengono a comporre), camera di commercio, amministrazioni comunali, Apt, e ognuno attraverso la propria lente, apporta il suo contributo e produce variazioni alla progettazione che in questo modo è veramente più rispondente a quello che è il vero spirito del territorio [Rappresentante della società capofila del PIC Commercio e Turismo].

Tutti i progetti beneficiano di una rete di soggetti sostenitori (alcuni condivisi da più PIC) che comprende: comuni, comunità montana, consorzi, camera di commercio, associazioni di categoria, ecc. Sono ben 1.114 le imprese complessivamente coinvolte nelle quattro tipologie di azioni comuni a tutti i PIC: rilevazione dei fabbisogni di competenze/diagnosi organizzativa, formazione per addetti e imprenditori, incentivi per l'assunzione delle donne (precedentemente formate nell'ambito dei 17 progetti formativi collegati ai PIC), iniziative di orientamento rivolte agli studenti degli istituti superiori.

A- Quadro di sintesi delle caratteristiche dei tre Progetti integrati di comparto

Comparto	Manifatturiero	Commercio e Turismo	Agricoltura e vivaismo
Denominazione	<i>ECO - Evoluzioni di azioni flessibili integrate per la competitività del comparto manifatturiero</i>	<i>ULISSE - Unire Lavoro, Impresa, Sviluppo e Strategie Economiche</i>	<i>SPINN Agri - Sistema partecipato per l'innovazione in Agricoltura e vivaismo</i>
Soggetto attuatore	Servindustria Pistoia con CESAT Soc. Coop.; Sophia Form.ne e impresa Scarl; Consorzio Uniserv; Istituto Sismondi-Pacinotti; Istituto Pacinotti; Istituto Petrocchi; Istituto Marchi; Istituto Einaudi; Istituto Capitini; Istituto Fedi; Istituto Calamandrei	Soggetto attuatore ASCOM Servizi Srl con CESCOT Pistoia; IPSSAR F. Martini; Università di Firenze	CIPA-AT Pistoia con ERATA; Istituto De Franceschi; Università di Firenze - Agraria; SMILE; IAL; ENFAP; DREAM; IRECOOP; CeSpeVi Srl
Azioni previste	- analisi di mercato; - scambio con altre realtà europee - formazione specifica per oltre 1.500 fra imprenditori e addetti - percorsi di orientamento per gli studenti degli istituti superiori - incentivi per l'assunzione di donne	- analisi di mercato - scambio con altre realtà europee - formazione per 988 ore agli imprenditori e di 836 ore agli addetti, alle quali si aggiungerà un modulo di aggiornamento di 640 ore per maestri di sci per il rafforzamento dell'offerta turistica della montagna pistoiese - incentivi per l'assunzione di donne	- analisi dei fabbisogni - formazione specifica per oltre 300 fra imprenditori e addetti per un totale previsto di 4.400 ore - sviluppo di una rete europea e di strategie di marketing internazionale per il comparto - incentivi per l'assunzione di donne
Imprese coinvolte:	205	384	525

Dopo questa prima parte introduttiva, necessaria a contestualizzare l'intervento e a rendere conto del volume dei flussi di attività e di risorse mobilitati, procediamo di seguito nella descrizione, focalizzando l'attenzione sulle dimensioni, a nostro avviso, qualificanti dell'esperienza dei PIC, focalizzandoci sulla rispondenza tra i primi risultati dell'attuazione e le premesse esplicitate dal bando in termini obiettivi e principi informativi degli interventi.

I vantaggi della progettazione integrata

Il bando specificava una serie di principi/priorità che avrebbero dovuto informare in modo trasversale le tipologie di progetto da finanziare. Tra questi si richiamano i seguenti, per la loro centralità rispetto a nodi critici delle politiche di formazione continua, nonché relativamente ad aspetti di debolezza peculiari del tessuto produttivo (riferibili non soltanto al territorio provinciale in questione, poichè riguardano elementi strutturali e atteggiamenti di fondo delle imprese che accomunano i diversi sistemi economici locali della regione):

- a) orientamento alla **personalizzazione** degli interventi e alla **progettazione partecipata** in cui le imprese sono coinvolte attivamente
- b) sviluppo della **capacità di relazione tra le imprese** dello stesso comparto in un'ottica di **promozione dell'aggregazione e della identità condivisa**
- c) attenzione allo sviluppo di **processi di apprendimento innovativi** orientati allo scambio ed alla valutazione delle buone pratiche
- d) promozione di una **cultura d'impresa** che si traduca in miglioramento dell'azienda nell'ambito organizzativo, di **approccio all'innovazione**, di attenzione alla pianificazione ed alla **qualità**, di conoscenza del mercato, di valorizzazione del proprio know how
- e) valorizzazione e messa a regime delle **relazioni tra imprese, scuola e università in chiave di costruzione di un'offerta integrata nel territorio**

Un primo elemento di criticità sul quale la provincia, nel corso delle attività di consultazione, è stata da più parti sollecitata a lavorare, e rispetto al quale il Pic sembra effettivamente aver dato una risposta adeguata, riguarda il grado di **flessibilità** e di **personalizzazione** delle misure a sostegno dell'adattabilità e competitività delle imprese:

Il punto su cui tutti concordano è che gli strumenti per le attività di formazione continua, legate allo sviluppo devono essere flessibili. Non possono essere confezionati oggi per poi essere erogati in un secondo momento. Il problema sta nei tempi, nella risposta data sempre in tempi troppo distanti dall'analisi. Abbiamo quindi cercato di recepire dei progetti in cui fosse chiaro e ben definito il metodo con cui si sarebbe poi estrapolato il fabbisogno, con già le risorse pronte, con la possibilità di rispondere in tempo reale. On demand se si può dire. Dà risposta a tutte le sollecitazioni delle parti sociali che da tempo rimproveravano, non alla provincia di Pistoia, ma al sistema in generale di non avere strumenti più adeguati a queste esigenze particolari di formazione delle imprese [Referente dell'ufficio Programmazione integrata e progetti innovativi della Provincia].

Come abbiamo detto infatti uno dei punti di forza è rappresentato da una modalità progettuale incardinata sulla sollecitazione della partecipazione delle imprese a percorsi di progettazione integrata nella definizione delle risposte ai fabbisogni del tessuto produttivo locale. Allo stesso modo è previsto che sia i **contenuti** della formazione, che le **modalità organizzative e di erogazione** siano definite attraverso questo processo, al fine di assicurare lungo tutto il ciclo di vita del progetto la flessibilità necessaria ad assicurare risposte differenziate e personalizzate in relazione ai diversi contesti e target di destinatari.

La coerenza e continuità tra la fase progettuale e la fase attuativa, è assicurata dalla figura del "project leader" che accompagna il progetto dalla fase di start up (curando l'animazione, la progettazione partecipata, il coordinamento della rilevazione e della definizione dei fabbisogni formativi per il comparto) fino alla realizzazione degli interventi nelle aziende. Per rafforzare la capacità del progetto di incorporare il cambiamento in funzione dell'emergere di nuovi fabbisogni viene svolta un'attività di monitoraggio in itinere, al cui interno è assicurata l'ottica di genere.

Questo impianto ha consentito peraltro di aggiornare il disegno d'intervento anche a fronte di forti mutamenti come quelli correlati alla crisi:

Nel 2008, quando è scoppiata la crisi, si è rivelata molto utile questa cosa, perché non essendo stata definita da parte della provincia un'analisi dettagliata del fabbisogno ma semplicemente declinato il metodo con cui questo fabbisogno doveva essere rilevato, la fruibilità di tale approccio ha permesso al soggetto attuatore di rispondere anche ad esigenze che non erano state previste neppure per il livello macro del progetto, e di erogare sin da subito i servizi e/o la formazione in risposta [Referente dell'ufficio Programmazione integrata e progetti innovativi della Provincia].

Inoltre come ha sottolineato nel corso dell'intervista la rappresentante di Servindustria - società capofila del PIC del Manifatturiero - questo metodo di lavoro, in cui le imprese partecipano attivamente alla progettazione degli interventi ha prodotto effetti importanti registrati su una pluralità di dimensioni:

- sul piano delle relazioni con le imprese del territorio, consentendo progressivamente nel tempo agli operatori e al sistema in generale di sedimentare un capitale di fiducia sempre più ampio a partire dalla precedente esperienza del PIC 2005-2006
- nell'atteggiamento più consapevole delle imprese nei confronti della formazione
- sullo sviluppo di nuove funzioni qualificate da parte delle agenzie formative del territorio, correlato alla centralità assunta dalla fase di analisi e rilevazione legato alla necessità dei fabbisogni (non solo formativi, ma ad esempio anche di innovazione) del sistema produttivo
- nell'affermarsi progressivamente, all'interno delle politiche a sostegno dell'adattabilità, di un modello di intervento flessibile, basato su piccoli numeri, fortemente aderente alle caratteristiche dell'organizzazione cui si rivolge, che spesso coniuga attività di formazione a consulenze specialistiche a sostegno della pianificazione strategica dell'impresa; un modello insomma sempre più distante da quello precostituito della formazione "a catalogo", che qui viene percepita come uno strumento obsoleto e inadeguato alle sfide attuali

*Il nostro è un progetto con 210 imprese (che in realtà adesso sono molte di più perché abbiamo accolto molte altre imprese in fase di erogazione, con lo stesso finanziamento e quindi con un'economicità nei costi); con la precedente esperienza del Pic 2005-06, la relazione con le imprese si è consolidata nel tempo, grazie al metodo che si è acquisito in questo territorio, in cui le imprese vengono coinvolte fin dalla fase di progettazione, dove già vengono analizzati fabbisogni. Qui c'è stata anche una **crescita culturale da parte degli organismi formativi del territorio perché si sono formate attività specifiche per la rilevazione dei fabbisogni non soltanto formativi ma anche di innovazione [...]** i risultati in termini di efficacia e flessibilità di questi strumenti hanno consentito, nel tempo, da un PIC all'altro, di portarci dietro una dote di fiducia, e di aumentare notevolmente il numero di imprese coinvolte [...] una provincia e dei soggetti che si danno un metodo comune, che lavorano insieme e danno un'informazione continua di questo metodo alle imprese ha creato non soltanto aspettative ma anche una cultura diversa nelle aziende nell'approcciarsi alla formazione. Se prima dovevo andare nelle imprese a spiegare cos'è la formazione, adesso c'è una maggiore consapevolezza, vengono le imprese a chiedere "ma io posso partecipare al PIC..." **Quindi la personalizzazione in questo quadro è molto facile, non si tratta più di progetti precostituiti ma sono cuciti addosso alle imprese e sono progetti di accompagnamento alla riorganizzazione aziendale.** Questo è l'aspetto fondamentale, perché siamo in un momento molto delicato, le aziende che accedono alla formazione sono più consapevoli, **una volta si faceva la formazione con i corsi a catalogo** adesso non esiste più, noi non facciamo più neanche il catalogo, la formazione si fa in azienda anche con piccoli numeri e il criterio della personalizzazione è stato completamente centrato anche grazie ad una nuova misura, di "expertise", a cavallo tra la formazione e la consulenza, offerta ad uno ad uno, in accompagnamento a processi di formazione e a supporto dell'imprenditore nella fase maggiormente strategica di programmazione e riorganizzazione aziendale[Referente società capofila PIC manifatturiero].*

Dalle interviste emerge inoltre che, proprio in ragione della stretta interazione con le imprese nel corso della progettazione degli interventi, i PIC si configurano come **punto di osservazione privilegiato per la rilevazione delle principali criticità e degli ostacoli** che si frappongono allo sviluppo, tanto a livello di singole organizzazioni quanto per particolari territori o comparti produttivi. Gli attori mostrano comunque di essere consapevoli di questa importante funzione, rinviando puntualmente al livello della decisione politica, alimentando così la base conoscitiva a supporto dei processi decisionali, le istanze cui non può essere fornita risposta all'interno del quadro di intervento dei PIC.

[...]è una formazione partecipata dal basso: sono le aziende che ci indicano la tipologia dei fabbisogni che hanno. Non soltanto di formazione ma a 360 gradi, Abbiamo avuto delle esperienze, in questi giorni siamo stati in montagna, che è un settore che che è rimasto un po' fuori dal PIC precedente e siamo andati a incontrarli il settore della forestazione e il settore della pastorizia e zootecnia (perché l'agricoltura ha una serie di sfaccettature notevoli in provincia, in sostanza c'è tutto, non di notevoli dimensioni come nel vivaismo ma c'è di tutto: olivicoltura, viticoltura, agriturismo che è in sviluppo ecc..) e sono

venute fuori sia esigenze di formazione sia problemi di natura del tutto diversa: ad esempio con la viabilità, problemi con l'ADSL che per noi sembrano banalità, ma per un'azienda che sta in cima ad una montagna è fondamentale [Referente società capofila PIC Agricoltura e Vivaismo]....

Per la fase preliminare che produce il progetto, che entra nel gruppo di lavoro come dato in ingresso, viene realizzata nei confronti dell'impresa un'attività di rilevazione, dove ben distinte, in modo da evitare gli equivoci, si fanno emergere sia le esigenze di carattere formativo (che poi producono nel 60-70% dei casi un piano quasi personalizzato) ma anche esigenze di carattere non formativo. Abbiamo così uno spaccato di tutti quegli elementi che l'impresa ritiene di ostacolo al proprio sviluppo. Così una volta individuati, dove si può intervenire all'interno del PIC attiviamo lo strumento. Laddove esistano altri strumenti sul territorio che non sono riconducibili al PIC ci facciamo carico per l'attivazione di questi strumenti; laddove esistano aree di momentaneo non intervento le incaselliamo per dare un input alla parte politica del progetto per attivarsi o comunque avere quell'elemento conoscitivo per riferimento prevalente [Referente società capofila PIC Commercio e Turismo].

Nell'impresa va fatta un'analisi delle criticità delle strategie aziendali per individuare i problemi a tutto tondo. Poi ci sarà il problema che possiamo risolvere e il problema che non possiamo risolvere ma che comunque va consegnato lo stesso al tavolo settoriale perché individui altre strategie, di cui comunque va preso atto [Referente dell'ufficio Programmazione integrata e progetti innovativi della Provincia].

Nel PIC Manifatturiero sta prendendo avvio una linea di intervento molto interessante, che impatta in modo diretto su uno degli obiettivi più complessi, tra quelli del bando, richiamati a inizio paragrafo, inerente la **capacità di relazione tra imprese** dello stesso comparto in un'ottica di **promozione dell'aggregazione e dell'identità condivisa**. Questo ambito di intervento assume in questo momento un particolare peso nelle strategie di recupero di competitività dei sistemi produttivi. L'azione in questione è la n. 4 del PIC, relativa ai *Percorsi di scambio con realtà europee*. Questa linea di intervento, proprio in ragione dell'emergere di nuovi bisogni correlati alla crisi, è stata completamente ripensata e ricontestualizzata, collocandola in una fase conclusiva di un percorso molto articolato, di supporto alla diversificazione di mercati di sbocco rivolto ad aziende di uno stesso comparto, in forte situazione di dipendenza nei confronti di grandi committenze, come nel caso dell'indotto dell'Ansaldo Breda di Pistoia. Da rilevare, inoltre, l'uso mirato che viene fatto delle opportunità di scambio con altre esperienze in Europa. Queste azioni infatti vengono delineate in itinere, secondo le risultanze dell'analisi dei fabbisogni. Nello specifico si prevede che l'azione sarà finalizzata all'acquisizione di innovazioni tecnologiche.

*L'altro aspetto che volevo sottolineare è inerente la capacità delle imprese di aggregarsi all'interno di comparti. Noi abbiamo previsto una **misura chiamata impropriamente di scambio con altre realtà estere**. In realtà la **potremmo rinominare adesso, in base alle evoluzioni che ci sono state, nel mercato nella realtà produttiva locale, questa è un'azione molto pesante, probabilmente quella più difficile ma che ci darà i maggiori risultati**, la più nuova e la potremmo chiamare **diversificazione dei mercati di sbocco** di aziende di uno stesso comparto. Faccio un esempio, per quanto riguarda il nostro comparto abbiamo l'indotto dell'Ansaldo Breda, da cui queste aziende dipendono fortemente e la cui criticità si riversa completamente su di esse. Fare azioni specifiche per diversificare la committenza significa garantire la sopravvivenza ad alcune tra queste, che non hanno la forza di farlo da sole. In questo momento stiamo provando a fare un'azione di diversificazione **su altri mercati, come quello della nautica** e non soltanto, anche su altri settori della metalmeccanica. e siamo già nella fase di erogazione e le aziende hanno percepito il messaggio di vicinanza da parte della provincia in queste azioni tanto che i referenti della provincia stessa partecipano alle riunioni con le aziende. Questo è un aspetto sicuramente innovativo ed è forse la sfida più grande [...]Poi stiamo lavorando in questo momento ad un progetto con aziende dell'industria alimentare (molto forte nel nostro territorio), per il recupero degli scarti di lavorazione per la produzione di energie alternative. E questo è piuttosto ambizioso ma ci stiamo lavorando [...]Come vedete si parla di formazione ma la formazione è una misura molto forte di accompagnamento. Negli scambi con realtà all'estero abbiamo inserito la parte tecnologica legata ai centri di ricerca. Sono azioni molto personalizzate. [Referente società capofila PIC manifatturiero]*

Il bando conteneva un criterio premiale per i progetti che prevedevano **l'integrazione con i fondi interprofessionali**. Abbiamo chiesto dunque come era stato declinato questo criterio,

per individuare modalità alternative a quello regionale, che ha previsto l’emanazione di bandi congiunti con l’FSE. Mentre negli altri comparti, e anche nell’orientamento dell’amministrazione provinciale, viene lasciato all’azione dei fondi il finanziamento delle attività formative di ‘routine’ su competenze di base e trasversali, come ad esempio l’informatica, l’inglese, la sicurezza (attività che pertanto non ricorrono nei PIC), un’interessante e, per certi versi, originale prospettiva di integrazione ci viene indicata dal PIC del comparto Commercio e Turismo. Qui si è introdotto un criterio di differenziazione tra i due ambiti di intervento, basato sugli orizzonti temporali delle strategie di sviluppo (a breve o a lungo termine) che le imprese intendono sostenere attraverso la formazione. Si è assegnato così, all’intervento del PIC, molto più flessibile e non vincolato all’aleatorietà e ai tempi di risposta dei bandi, un ruolo di risposta a bisogni immediati, destinando alla formazione finanziata dai fondi interprofessionali il compito di sostenere strategie di sviluppo a medio-lungo termine, anch’esse delineate sulla base delle risultanze della fase iniziale di analisi delle criticità prevista dal PIC.

Questa duplice prospettiva in cui viene calato l’intervento, ci viene fatto rilevare, produce un importante effetto anche sul piano della **crescita culturale dell’impresa**, delle **capacità di pianificazione**, di maggiore consapevolezza circa la formazione e la qualità dell’organizzazione, andando così a incrociare anche un’altra importante priorità trasversale del bando.

[...] cercheremo (poiché è un’attività in divenire) di porre una particolare attenzione all’aspetto dell’integrazione tra ciò che possiamo offrire con il PIC e quello che possiamo offrire con la formazione dei fondi interprofessionali. [...], tuttavia le nostre aziende scontano un gap iniziale di sensibilità verso attività di tipo formativo che molto spesso non le ha portate a iscriversi o a iscriversi come mero adempimento verso chi gli tiene la regolarità della documentazione, ma rispetto al quale non c’è consapevolezza. L’azione di integrazione con i fondi interprofessionali, rispetto a questo spaccato, ha molteplici finalità: quella più immediata, è quella di un’ottimizzazione delle risorse, ma, anche in prospettiva, quella di fare emergere una domanda che già c’è o che ci potrebbe essere e che ci vede impegnati nel trasferire un’ottica di programmazione pluriennale anche nei percorsi in azienda. Dunque, il progetto integrato per rispondere alle esigenze immediate, ma con la prospettiva (fra un anno o due, quando questa parentesi sarà chiusa), di partire dal lavoro fatto per pianificare. Devo dire che il concetto di pianificazione (soprattutto per tante aziende del nostro settore) è un concetto che sta facendo breccia in questo momento per motivi congiunturali [...] quindi questo tipo di approccio ci serve molto per andare a stimolare una nuova cultura di impresa che rispetto al comparto di riferimento è strategica per la sopravvivenza. ,con il lavoro di analisi di oggi si fa una previsione accurata di qui a tre anni. E’ stravolgente rispetto agli orizzonti che normalmente esistevano prima, e che in gran parte esistono ora, che vanno - se va bene - a stagione o poco più. La particolarità del nostro lavoro è sì negli strumenti ma soprattutto nel tessuto con il quale andiamo a lavorare. [Referente società capofila PIC Commercio e Turismo].

Da quanto detto possiamo concludere che a quasi un anno dall’avvio delle attività, sono già delineate le premesse per la concretizzazione di alcune tra le finalità trasversali che l’amministrazione provinciale ha specificato per i PIC e che, trasferite in una prospettiva più generale, costituiscono sfide cruciali anche per l’insieme delle politiche a sostegno dello sviluppo e dell’adattabilità. Come abbiamo visto, riscontri positivi si sono già potuti rilevare per i primi tre obiettivi tra quelli richiamati in questo documento (personalizzazione e progettazione partecipata degli interventi, capacità di relazione e aggregazione tra imprese, processi di apprendimento innovativi, qualificazione della cultura di impresa e delle capacità di pianificazione..). Il quarto ambito, relativo all’attuazione di un sistema permanente di offerta integrata nel territorio, attraverso l’avvio e consolidamento di relazioni tra **imprese, scuola e università** è evidentemente un risultato che sarà possibile valutare nel medio lungo periodo, sul piano degli effetti strutturanti che il progetto sarà in grado di generare sul territorio. Come abbiamo già avuto modo di rilevare, questo ultimo aspetto trova, tuttavia, nelle caratteristiche di qualità e pertinenza del partenariato una delle precondizioni più importanti. Infine, uno degli aspetti che ha qualificato maggiormente l’esperienza dei PIC sono i molteplici livelli a cui avviene l’integrazione (tanto a livello verticale che orizzontale, tra assi del programma, tra

soggetti, comparti, e in ultimo tra i tipi di azione all'interno dei percorsi). Vi è, tuttavia, un ulteriore ambito di integrazione che riteniamo debba essere maggiormente sviluppato magari come una tra le future sfide da affrontare in questo contesto di progettazione, ed è quello dell'integrazione con gli altri fondi europei. Questa dimensione infatti si è espressa fino ad oggi attraverso il criterio di non duplicazione degli interventi, e il monitoraggio dei possibili ambiti di sovrapposizione in un'ottica di razionalizzazione delle risorse. Una possibile evoluzione potrebbe essere quella di operare un salto qualitativo, verso l'utilizzo congiunto dei diversi strumenti di finanziamento, in modo da consentire l'ampliamento del range di risposte che un PIC può fornire a quelle criticità che così efficacemente è stato capace di intercettare, anche grazie alla peculiare modalità di progettazione. Come abbiamo visto questa esperienza, proprio in ragione delle sue caratteristiche fondanti, potrebbe rappresentare, grazie alla presenza di una serie di condizioni ottimali, una preziosa opportunità per avviare una sperimentazione di forme di integrazione tra fondi, prospettiva che il livello regionale della programmazione potrebbe sostenere promuovendo specifiche forme di raccordo tanto tra i diversi livelli di gestione, quanto sul piano della tempistica dei dispositivi per l'attuazione degli interventi.

Asse II – Occupabilità

Obiettivi dell'Asse II - Occupabilità

Obiettivi specifici	Finalità Operative
d) Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	Potenziare i servizi forniti dalla rete territoriale dei Servizi per l'Impiego
e) Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	Realizzare misure attive e preventive a sostegno dei percorsi personali di inserimento lavorativo, con la finalità di aumentare l'occupazione e i livelli di partecipazione al mercato del lavoro e di ridurre la disoccupazione e prevenire i fenomeni di disoccupazione giovanile e di lunga durata Incrementare l'occupazione dei lavoratori over 45 anni nell'ottica dell'invecchiamento attivo Sostenere la nascita di nuova imprenditorialità nella fascia di piccole imprese che necessitano del ricambio generazionale, in particolare in nuovi servizi e settori innovativi e nel <i>no profit</i>
f) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	Favorire l'inserimento lavorativo degli immigrati e in particolare delle donne immigrate Eliminare le discriminazioni di genere nell'accesso al lavoro, con misure attive e azioni positive volte a favorire le pari opportunità nell'inserimento lavorativo e nella creazione d'impresa, combattendo anche gli squilibri rispetto alla qualità del lavoro e ai differenziali retributivi
Contributo totale	292.461.993,00
<i>Regione</i>	<i>229.220.074,00</i>
<i>Province/Circondari</i>	<i>63.241.919,00</i>

Le politiche per l'occupazione attuate nell'Asse II – Occupabilità prevedono una struttura di obiettivi e finalità operative fortemente integrata e si muovono lungo due direttrici: lo sviluppo del sistema dei Centri per l'impiego e la messa in campo di azioni rivolte alla platea composita e variegata dei disoccupati e degli inattivi. Il sistema dei Centri per l'Impiego è chiamato a completare e approfondire la riforma avvenuta nel periodo di programmazione 2000-2006, specializzando la propria azione con servizi avanzati in grado di raggiungere tutti coloro i quali si trovino in condizione di disoccupazione e in particolare i target più svantaggiati, individuati dalla strategia europea per l'occupazione: disoccupati di lunga durata, immigrati, ultra45enni, donne; proprio quei target verso i quali sono indirizzate le azioni messe in campo dalle finalità operative dell'asse.

Livelli di attuazione

Le attività approvate nei primi due anni di attuazione del PO Ob. 2 nell'ambito dell'asse II – Occupabilità sono state 1.031, il 22,8% delle attività approvate complessivamente dal Programma. Quasi i tre/quarti di queste attività sono state approvate nell'ambito dell'obiettivo specifico e), mentre le restanti sono ripartite tra i restanti due obiettivi specifici dell'Asse. Il livello di avanzamento fisico appare parzialmente soddisfacente: la quantità di attività avviate è mediamente del 61,7%, poco sotto la media del programma che si situa al 63%; il rapporto tra le attività concluse e quelle avviate si ferma al 52%, undici punti percentuali sotto la media del programma.

Tab. 14 - Livelli di attuazione per obiettivo specifico

	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Ob. specifico (d)	152	87	19	57,2%	21,8%
Ob. specifico (e)	754	469	270	62,2%	57,6%
Obi. specifico (f)	125	80	42	64,0%	52,5%
Totale Asse I	1.031	636	331	61,7%	52,0%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tra gli organismi intermedi in cui l'attuazione è più avanzata, spicca la provincia di Arezzo sia per il volume complessivo delle attività approvate (250 quasi un quarto delle attività approvate complessive) sia per le percentuali di avvio/approvazione e conclusione/avvio delle attività, ampiamente sopra la media non solo dell'Asse, ma anche del Programma. Nessun altro organismo intermedio mostra un quadro attuativo così soddisfacente; solo il Settore Formazione della Regione Toscana riporta indici di avanzamento per le fasi di avvio e conclusione addirittura ottimi, ma con volume di attività molto basso, appena due attività approvate, avviate e concluse.

Pistoia evidenzia il quadro attuativo più problematico tra le province, ma occorre tener conto che una quota rilevante delle risorse complessive (oltre due milioni di euro) è stata utilizzata all'interno dei *Progetti Integrati di Comparto*, progetti complessi, di ampio respiro, da attuarsi nell'arco di tre anni (vedi l'approfondimento sull'esperienza dei Progetti integrati di comparto della Provincia di Pistoia in appendice all'analisi dell'asse I).

Anche il Settore Lavoro mostra un quadro di forte ritardo attuativo soprattutto a fronte della propria cospicua dotazione finanziaria. Occorre però tenere conto che 34 milioni di euro riguardano il finanziamento degli ammortizzatori in deroga rispetto ai quali il monitoraggio mostra un notevole ritardo, anche per cause non imputabili alla Regione Toscana (Per un approfondimento su questo tema e sulle misure di politica attiva realizzate con il FSE nel quadro dell'Accordo Stato Regioni del 12/02/2009 si rimanda per al Focus tematico, in appendice al rapporto)

Tab. . 15 – Attività approvate, avviate e concluse per organismo intermedio

Organismo intermedio	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Provincia di Arezzo	250	169	146	67,6%	86,4%
Provincia di Firenze	115	89	36	77,4%	40,4%
Provincia di Firenze (Circondario Empolese Valdelsa)	75	37	15	49,3%	40,5%
Provincia di Grosseto	63	53	26	84,1%	49,1%
Provincia di Livorno	64	39	13	60,9%	33,3%
Provincia di Livorno (Circondario della Val di Cornia)	14	14	2	100,0%	14,3%
Provincia di Lucca	44	29	12	65,9%	41,4%
Provincia di Massa Carrara	98	48	18	49,0%	37,5%
Provincia di Pisa	140	69	37	49,3%	53,6%
Provincia di Pistoia	40	15	5	37,5%	33,3%
Provincia di Prato	41	26	6	63,4%	23,1%
Provincia di Siena	75	39	11	52,0%	28,2%
Regione Toscana - Settore Formazione	2	2	2	100,0%	100,0%
Regione Toscana - Settore Infanzia e Diritto agli Studi	7	6	2	85,7%	33,3%
Regione Toscana - Settore Lavoro	3	1	-	33,3%	-
Totale	1.031	636	331	61,7%	52,0%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tab. 16 – Attività e finanziamenti approvati per organismo intermedio

OI	II d - Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro			II e - Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese			II f - Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere		
	Attività Progr.	Finanziamenti		Attività Progr.	Finanziamenti		Attività Progr.	Finanziamenti	
		V.A.	%		V.A.	%		V.A.	%
AR	2	248.121,77	1,6	218	3.629.216,14	8,4	30	351.853,50	9,5
FI	19	2.047.078,31	13,3	87	10.550.741,97	24,5	9	386.852,00	10,5
CEV	2	160.000,00	1,0	71	1.810.534,55	4,2	2	113.926,00	3,1
GR	14	2.588.695,28	16,8	43	3.595.591,95	8,4	20	754.723,15	20,4
LI	1	28.900,00	0,2	48	2.473.474,99	5,7	2	67.795,30	1,8
CVC	-	-	-	10	636.623,00	1,5	3	142.987,00	3,9
LU	4	801.243,08	5,2	39	3.488.746,86	8,1	1	17.310,24	0,5
MS	49	749.700,44	4,9	41	2.468.654,10	5,7	8	231.394,84	6,3
PI	22	1.559.857,61	10,1	84	1.251.785,03	2,9	34	714.639,71	19,3
PT	10	3.980.648,88	25,8	22	1.497.623,75	3,5	8	436.787,26	11,8
PO	6	1.191.381,03	7,7	35	1.681.003,80	3,9	-	-	-
SI	23	2.071.750,53	13,4	51	1.834.146,08	4,3	1	1.968,00	0,1
SR			-	5	8.103.233,45	18,8	7	481.000,00	13,0
Tot	152	15.427.376,93	100,0	754	43.021.375,67	100,0	125	3.701.237,00	100,0

Allo scopo di attuare le attività dell'Asse sono stati assunti impegni per 81.345.078,31 (una quota corrispondente al 27,8% delle risorse programmate per tutto il periodo di programmazione). I pagamenti sono stati pari complessivamente a 31.497.508,58 euro (corrispondenti a una quota percentuale pari al 38,7 degli impegni). L'indice di efficienza realizzativa (ovvero il rapporto tra pagamenti e programmato) è pari al 10,8%. L'Asse mostra

dunque una performance finanziaria migliore rispetto all'avanzamento fisico, basti considerare che il 54,5% delle spese complessive del PO sono dovute all'asse II.

A livello di singoli Organismi intermedi, l'indice di efficienza realizzativa (C/A) permette di osservare una situazione ampiamente differenziata nell'attuazione, con valori che vedono, per la parte più virtuosa del range il 44,6% del Settore Sistemi Informativi e Servizi per lo Sviluppo dell'Amministrazione Elettronica e il 20,4 della provincia di Pisa e sull'altro versante le province di Grosseto, Livorno e Siena, il circondario Empolese Valdelsa e i Settori Formazione e Infanzia e Diritto agli Studi con performance inferiori alla media dell'Asse. Un discorso a parte merita il Settore Lavoro, al cui ritardo, davvero notevole, concorre in larga misura la lentezza con cui l'Inps sta procedendo nella certificazione della spesa per la quota FSE degli ammortizzatori in deroga (a questo proposito vedi il già citato focus sulla crisi).

Tab. 17 - Attuazione finanziaria al 31/12/2009

Organismo intermedio	Programmato (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	B/A	C/B	C/A
Provincia di Arezzo	21.196.075,00	5.902.982,64	2.584.262,13	27,8%	43,8%	12,2%
Provincia di Firenze	42.559.389,00	13.337.874,00	6.727.846,13	31,3%	50,4%	15,8%
Provincia di Firenze (Circondario Empolese Valdelsa)	7.706.389,00	2.758.760,05	1.226.855,83	35,8%	44,5%	15,9%
Provincia di Grosseto	16.072.755,00	4.679.085,94	1.388.270,34	29,1%	29,7%	8,6%
Provincia di Livorno	20.217.066,00	5.444.675,76	1.912.762,15	26,9%	35,1%	9,5%
Provincia di Livorno (Circondario della Val di Cornia)	3.567.716,00	969.224,86	326.581,12	27,2%	33,7%	9,2%
Provincia di Lucca	20.556.194,00	5.915.660,90	2.364.487,49	28,8%	40,0%	11,5%
Provincia di Massa Carrara	18.113.415,00	4.513.170,42	1.901.059,36	24,9%	42,1%	10,5%
Provincia di Pisa	21.242.945,00	7.029.244,86	4.326.138,62	33,1%	61,5%	20,4%
Provincia di Pistoia	22.529.345,00	9.334.822,63	2.510.184,25	41,4%	26,9%	11,1%
Provincia di Prato	20.523.055,00	5.050.409,34	3.047.914,74	24,6%	60,3%	14,9%
Provincia di Siena	14.935.730,00	3.952.722,84	1.035.496,84	26,5%	26,2%	6,9%
Regione Toscana - Settore Formazione	5.550.000,00	600.000,00	300.000,00	10,8%	50,0%	5,4%
Regione Toscana - Settore Infanzia e Diritto agli Studi	7.500.000,00	2.062.936,07	661.992,42	27,5%	32,1%	8,8%
Regione Toscana - Settore Lavoro	48.191.919,00	7.793.508,00	291.033,56	16,2%	3,7%	0,6%
Regione Toscana - Settore Sistemi Informativi e Servizi per lo Sviluppo dell'Amministrazione Elettronica	2.000.000,00	2.000.000,00	892.623,60	100,0%	44,6%	44,6%
Totale Asse	292.461.993,00	81.345.078,31	31.497.508,58	27,8%	38,7%	10,8%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Obiettivo specifico d – “Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro”

La finalità perseguita con l'implementazione delle azioni che rientrano nell'obiettivo è quella di potenziare le competenze degli operatori dei CPI e il consolidamento dei servizi offerti tenendo conto degli standard definiti nel Masterplan regionale, nonché quella di incrementare l'offerta di servizi avanzati, quali l'orientamento, i servizi specialistici per le imprese e i servizi finalizzati all'inserimento lavorativo di specifiche categorie di utenza.

In questo quadro programmatico, alla Regione compete, essenzialmente, il compito di potenziare gli strumenti comuni (sistema informativo lavoro, Borsa lavoro, ecc.) e, agli Organismi Intermedi, quello di attivare interventi puntuali.

Nel rispetto di tale suddivisione di competenze, anche nel corso del 2009, la Regione ha proseguito l'attività relativa alla manutenzione evolutiva del sistema informativo lavoro nonché quella, avviata già dopo l'approvazione del D.lgs. 276/03 nella programmazione 2000-06, finalizzata al rilascio dell'accreditamento o dell'autorizzazione regionale indispensabili, nel caso di agenzie private, per l'erogazione di servizi al lavoro in ambito regionale. In corso d'anno, in particolare: sono stati rinnovati 8 accreditamenti; sono stati concessi 3 nuovi accreditamenti e 3 nuove autorizzazioni per le attività di ricerca e selezione del personale, intermediazione e supporto al ricollocamento; sono stati revocati sia l'accreditamento che l'autorizzazione ad una struttura operante nel territorio di Firenze.

Nel corso del 2009, inoltre, la Regione ha disciplinato le procedure attuative delle misure anticrisi previste dall'Accordo Stato Regioni del 12 febbraio e dal successivo accordo con il Ministero del lavoro del 16 aprile. Il modello regionale di intervento, definito attraverso l'emanazione di più atti¹⁶, ha avuto implicazioni rilevanti sull'attività dei Centri per l'Impiego perché prevede che questi ultimi siano “titolari della gestione degli interventi di riqualificazione professionale e, in generale, di politica attiva del lavoro” che, come previsto dall'accordo, devono rispettare il principio di equilibrio, con riferimento a ciascun lavoratore, con il peso finanziario dell'integrazione salariale assicurata attraverso il FSE.

Gli OI, dal canto loro, hanno attivato interventi finalizzati al consolidamento dei servizi offerti secondo gli standard di prestazioni e dotazioni previsti dal Masterplan e lavorato al fine di incrementare l'offerta di servizi avanzati.

La Provincia di Livorno, ad esempio, ha emanato più bandi per l'acquisizione, a favore di tutti i Centri per l'Impiego presenti sul proprio territorio, di servizi di prima accoglienza, accoglienza ai datori di lavoro, primo orientamento, intermediazione culturale, accompagnamento per l'inserimento lavorativo rivolto alle fasce deboli, accompagnamento rivolto agli utenti del “collocamento mirato”, accompagnamento alle imprese per il pacchetto anticrisi, coordinamento e raccordo con il servizio domanda/offerta, gestione del SIL, gestione di tirocini per soggetti individuati dai CPI.

Lo sforzo principale di tutte le Amministrazioni provinciali è stato comunque quello di potenziare, anche con il coinvolgimento diretto dei CPI, le politiche finalizzate a favorire l'inserimento o il reinserimento lavorativo di varie categorie di utenza e, in particolare, di quelle più coinvolte dalla crisi.

¹⁶ DGR n. 569, 614, 663, 959 e 1094 del 2009.

Ad esempio, la Provincia di Pisa ha previsto il coinvolgimento diretto dei propri Centri per l'Impiego sia nell'intervento attuato al fine di consentire la realizzazione di tirocini formativi da parte di donne disoccupate o inoccupate (in questo caso, è prevista la stipula preventiva di un patto di servizio integrato con uno dei CPI provinciali) sia nell'assegnazione di carte ILA (cui i potenziali destinatari potevano concorrere solo previo colloquio presso uno dei CPI provinciali) e la Provincia di Prato ha previsto il coinvolgimento dei propri CPI nell'erogazione di borse lavoro ai disoccupati/e, di età superiore a 40 anni, privi di qualsiasi forma di sostegno al reddito.

Nella tabella successiva sono riportate le attività programmate nell'ambito dell'obiettivo d), sia a livello regionale che provinciale, con i relativi finanziamenti per linea di intervento.

Tab. 18 - Attività programmate e finanziamenti per linea di intervento

Linee di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
progettazione, sviluppo e sperimentazione di servizi specialistici e di modelli e strumenti innovativi di intervento dei Servizi per l'impiego, relativi ad esempio a: a. servizi di orientamento e consulenza- b. attività di incontro tra domanda e offerta d	53	9.653.366,78
interventi per favorire l'integrazione e la cooperazione tra sistema pubblico e altri soggetti e intermediari attivi a livello locale	42	2.232.571,28
azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	29	965.776,63
indagini, ricerche e analisi di interesse per l'obiettivo specifico	15	327.576,04
interventi di potenziamento del sistema informativo del lavoro, di realizzazione dell'integrazione fra il nodo regionale e la Borsa continua nazionale del lavoro e per consentire l'interconnessione e il conferimento dei dati da parte degli operatori pubbl	13	2.248.086,20
Totale	152	15.427.376,93

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Obiettivo specifico e – “Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese”

Il contrasto alla disoccupazione e l'aumento della partecipazione attiva al mercato del lavoro sono perseguiti dall'obiettivo specifico e) e dalle linee di intervento attraverso cui l'obiettivo è articolato con misure di inserimento occupazionale rivolte all'insieme dei disoccupati e degli inattivi coniugate con una grande attenzione alle frazioni più deboli che compongono il mercato del lavoro: gli immigrati, i disoccupati di lunga durata, gli ultra45enni con bassi livelli di qualificazione professionale o le cui competenze necessitano di essere aggiornate, lavoratori in cassa integrazione.

L'analisi degli avvisi emanati dagli Organismi intermedi in questo primo periodo di attuazione unita alla lettura dei dati relativi alle attività approvate fa emergere un quadro formato da due filoni principali di attività: da un lato la qualificazione professionale dei giovani, con particolare attenzione all'assolvimento del diritto/dovere all'istruzione e formazione, che assorbe il 28,3% delle risorse con le quali vengono finanziate le attività programmate complessivamente dall'obiettivo e dall'altro i percorsi formativi per l'inserimento lavorativo volti a prevenire la disoccupazione giovanile e di lunga durata, con il 19,1% delle risorse programmate.

Nell'attuazione degli interventi emerge una grande attenzione della maggior parte degli avvisi emanati dagli organismi intermedi sui settori e le aree professionali da privilegiare localmente, attenzione che è frutto anche di concertazione con le parti sociali.

È necessario notare che l'attenzione rivolta agli immigrati attraverso azioni di Integrazione occupazionale è molto calata nell'ultimo anno, con sole 12 nuove attività programmate; i finanziamenti per questa linea di intervento sono passati dal 4,4% dei finanziamenti complessivi dell'obiettivo specifico al 2,8%.

Tab. 19 - Attività programmate e finanziamenti approvati per linea di intervento

e - Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	Attività programmate	Finanziamenti
attività di orientamento sia nelle scuole sia per l'inserimento e reinserimento lavorativo	224	8.609.448,38
percorsi formativi finalizzati al sostegno dell'inserimento lavorativo e a prevenire i fenomeni di disoccupazione giovanile e di lunga durata	167	8.237.182,05
interventi per il conseguimento da parte delle persone in giovane età di un livello minimo di competenze attraverso una qualifica professionale finalizzati ad assicurare l'inserimento lavorativo	143	12.192.240,10
aiuti all'occupazione, incentivi alle imprese per l'assunzione a tempo indeterminato di soggetti alla ricerca attiva di lavoro	69	349.962,50
integrazione occupazionale degli immigrati attraverso azioni orientative e formative focalizzate sulle competenze di base e specialistiche e su servizi di accompagnamento	44	996.972,33
work experience, tirocini, borse di studio in alternanza scuola-lavoro finalizzati all'inserimento lavorativo, con specifici strumenti di supporto alle persone con disabilità	27	1.425.892,62
azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	21	734.465,43
percorsi formativi personalizzati per il potenziamento delle competenze dei lavoratori over 45	19	308.809,00
incentivi e percorsi integrati per la creazione d'impresa e di lavoro autonomo in settori innovativi, con particolare riferimento alla popolazione femminile	14	435.215,00
servizi e incentivi rivolti all'educazione, consulenza, formazione, orientamento e sostegno all'imprenditorialità e alla cultura del lavoro, in particolare giovanile e femminile	10	1.107.867,46
indagini ricerche ed analisi su temi di interesse per l'obiettivo	7	751.069,62
incentivi alle persone e servizi di accompagnamento per la creazione di impresa e l'autoimpiego (consulenza personalizzata, attrezzature, ecc.) finalizzati a sostenere specifici progetti integrati a favore di immigrati	5	43.402,00
informazione, orientamento, formazione per i lavoratori in cassa integrazione guadagni straordinaria e in mobilità, servizi di descrizione e ricostruzione delle competenze comunque maturate e servizi di validazione delle competenze acquisite in contesti n	4	7.828.849,18
Totale	754	43.021.375,67

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Obiettivo specifico f – “Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere”

L'impostazione delle politiche di genere scelta dal FSE per il periodo 2007-2013 ha privilegiato il mainstreaming in ogni asse del programma rispetto al doppio binario del precedente periodo

di programmazione. Nel 2000-2006 infatti l'ottica di mainstreaming correva parallelamente a un'asse dedicato attraverso il quale venivano promosse direttamente politiche di pari opportunità. In questo periodo di programmazione, l'unico ambito di politiche dedicate direttamente alla promozione delle pari opportunità è l'obiettivo f) dell'Asse II. Questo ambito di intervento è infatti dedicato a ridurre le disparità di genere nell'accesso delle donne all'occupazione. L'approccio su cui sono basate le linee di intervento dell'obiettivo nella promozione dell'occupazione femminile è multidimensionale: alle azioni direttamente volte a favorire l'inserimento lavorativo con attività di formazione o aiuti all'assunzione sono affiancate misure di conciliazione dei tempi di ricerca di un'occupazione o di formazione con la vita privata e la cura familiare.

L'analisi degli avvisi emanati dagli Organismi intermedi in questo primo periodo di attuazione fa emergere come questa miscela tra azioni dirette e misure di conciliazione sia centrale nell'impostazione delle politiche locali. Dai dati sulle attività programmate emerge però un certo ritardo attuativo con sole 125 attività programmate per 3 milioni e 701mila euro di finanziamenti che rappresentano solo il 6% delle risorse complessive dell'Asse (e molti organismi intermedi con un numero minimo di attività programmate, vedi tabella n. 3).

Nell'ultimo anno di attuazione questa difficoltà si è sommata alla necessità di concentrare le risorse verso il sostegno rivolto ai lavoratori delle imprese in difficoltà con gli ammortizzatori sociali in deroga, ciò non ha aiutato gli organismi intermedi a mantenere alto il livello di attenzione soprattutto per quanto riguarda le misure indirette volte alla conciliazione dei tempi di formazione e vita privata. La linea di intervento dedicata all'erogazione di voucher di conciliazione per servizi di cura vede infatti in tutto il primo periodo di attuazione una sola attività programmata, per un peso finanziario sulle risorse programmate complessive dell'asse appena dello 0,2%. Occorre prestare una particolare attenzione a questo ambito di intervento, valutando anche l'opportunità di rafforzare l'integrazione con strumenti diversi dal FSE, per non perdere il terreno conquistato in questo difficile ambito.

Tabella 20 - Attività programmate e finanziamenti per linea di intervento

f – "Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere"	Attività programmate	Finanziamenti
attività di formazione per l'inserimento o reinserimento lavorativo delle donne, con particolare attenzione allo sviluppo di modelli formativi che tengano conto delle esigenze di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro	93	2.342.812,43
percorsi/servizi integrati per la creazione di impresa e di lavoro autonomo ad esempio nel settore dei servizi educativi rivolti alla prima infanzia e all'adolescenza e nei settori dei servizi e dell'innovazione	17	687.790,39
aiuti a favore di imprese per le assunzioni, in particolare di donne nella fascia di età dai 35 ai 45 anni	5	17.215,64
azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	5	435.023,24
interventi di orientamento, consulenza e informazione, servizi di descrizione e ricostruzione delle competenze comunque maturate e servizi di validazione delle competenze acquisite in contesti non formali/informali, finalizzati a sostenere l'inserimento e	2	130.600,00
indagini ricerche ed analisi su temi di interesse per l'obiettivo	2	79.631,30
voucher di conciliazione per servizi di cura per minori e anziani, finalizzati a consentire l'accesso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro e nelle attività di formazione	1	8.164,00
Totale	125	3.701.237,00

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Le caratteristiche dei destinatari delle attività concluse

Come abbiamo visto nel capitolo sull'attuazione fisica complessiva del programma i destinatari finali delle attività concluse dell'Asse sono 4.182 con una lieve prevalenza maschile nonostante la presenza dell'obiettivo f) dedicato alla promozione delle pari opportunità di genere. L'analisi delle caratteristiche dei destinatari legate all'età e al livello di istruzione porta a una conferma del quadro delineato nella descrizione delle scelte compiute dagli organismi intermedi nell'attuazione dell'obiettivo e), attraverso il quale sono stati raggiunti il 93% dei destinatari finali dell'asse. Come si vede nei due grafici successivi, la grande maggioranza dei destinatari sono giovani (i tre/quarti dei destinatari ha 24 anni o meno) e con un basso titolo di studio (oltre il 72% dei destinatari ha la licenza media inferiore)

Grafico 1 - Destinatari finali delle attività concluse per classe di età (N= 1.666 maschi, 1.634 femmine, 3.300 totale)

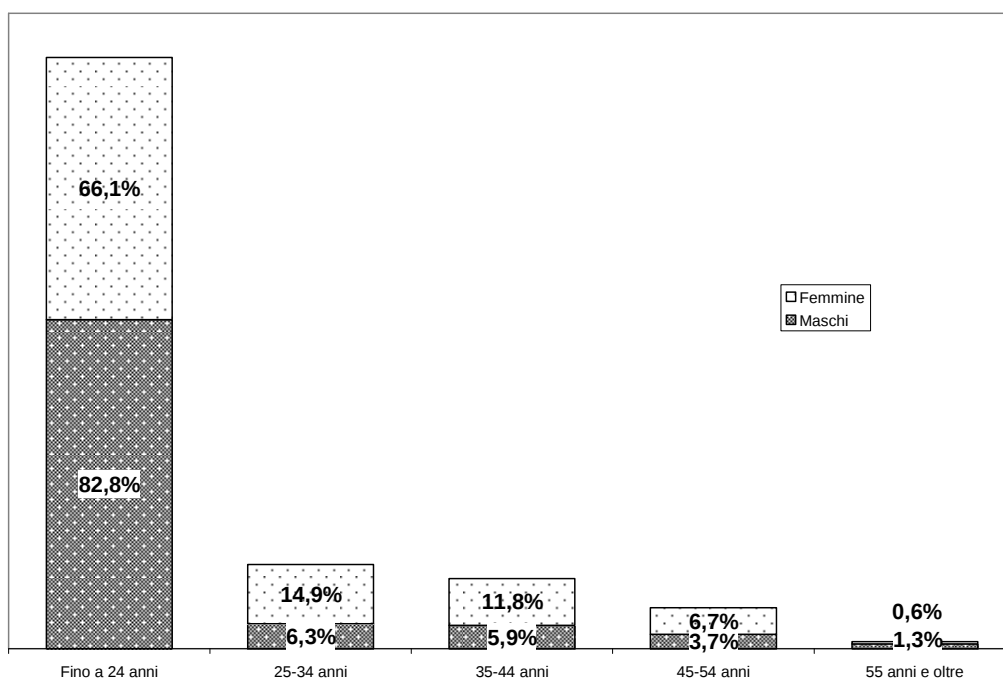
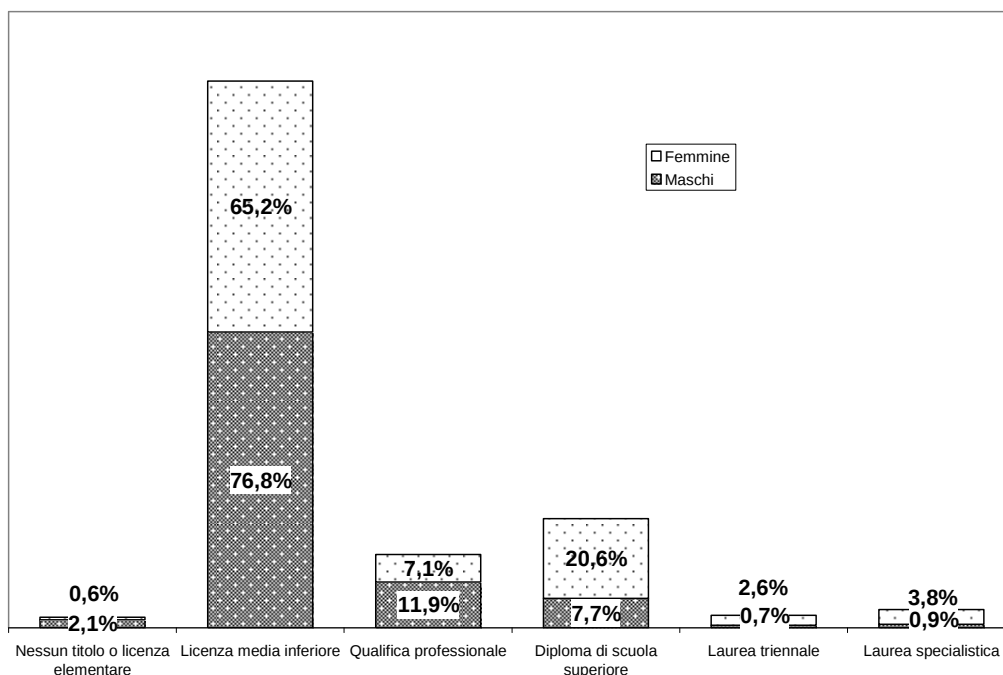


Grafico 2 - Destinatari finali delle attività concluse per titolo di studio (N= maschi 1.671, femmine 1.673, totale 3.308)



Se analizziamo questi dati in chiave di genere emerge che le donne, oltre a essere un numero complessivamente inferiore sono più rappresentate nelle classi di età centrali, dai 25 ai 54 anni, e meno nelle classi estreme dei giovani di 24 o meno anni e negli ultra54enni; mentre per quanto riguarda il titolo di studio sono meno rappresentate tra i titoli più bassi e sono invece la grande maggioranza tra diplomati e laureati.

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Tutti gli organismi intermedi hanno utilizzato strumenti di finanziamento individuale (voucher e carte di credito prepagate), utilizzando la versatilità di tale forma di finanziamento soprattutto per promuovere percorsi formativi personalizzati. In totale sono stati finanziati 3.420 voucher per complessivi 6.942.447 euro. La provincia di Arezzo è quella che ha utilizzato maggiormente questo strumento, con il 24,2% dei finanziamenti complessivi dell'Asse concessi tramite voucher, seguita dalle province di Pisa con il 23% Massa Carrara (11,1%) e Prato (10,7%). Come abbiamo visto sopra a proposito dell'analisi relativa all'obiettivo f) ha subito una battuta di arresto la linea di intervento volta a favorire l'acquisto di servizi di conciliazione tra vita familiare, formazione o ricerca di un'occupazione, tipicamente sostenuta da strumenti di finanziamento individuale.

Tab. 21 - Voucher finanziati e entità finanziamenti per Organismo intermedio

Organismo intermedio	Voucher finanziati	Finanziamento
Provincia di Arezzo	815	1.678.269,22
Provincia di Firenze	187	256.304,70
Circondario Empolese Valdelsa	168	245.400,00
Provincia di Grosseto	138	407.254,62
Provincia di Livorno	-	-
Circondario Val di Cornia	42	65.937,45
Provincia di Lucca	245	488.500,00
Provincia di Massa Carrara	265	771.725,00
Provincia di Pisa	945	1.598.123,18
Provincia di Pistoia	260	601.642,00
Provincia di Prato	302	742.581,60
Provincia di Siena	53	86.709,40
Regione Toscana - settori	-	-
Totale asse	3.420	6.942.447,17

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Il contributo alle priorità strategiche sovraordinate

Sotto il profilo delle relazioni evidenziate dalla programmazione attuativa con il livello delle priorità strategiche sovraordinate, si osservano forti connessioni con i seguenti documenti di indirizzo:

- Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010
- Piano di Indirizzo Generale integrato 2006-2010
- Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana, siglato nel 2004 da Regione, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori e associazioni ambientaliste
- Patto per i lavoratori atipici, sottoscritto nel 2008 da Regione Toscana e organizzazioni sindacali
- Patto per l'occupazione femminile, sottoscritto nel luglio 2008 da Regione Toscana, Amministrazioni Provinciali e Circondari, Parti Sociali, Consiglieria regionale di Parità
- Legge regionale sulla cittadinanza di genere n. 16/2009 e relativo piano di azione per il 2009-2010

Per quanto attiene il **Piano Regionale di Sviluppo**, l'asse concorre all'attuazione del **PIR 2.2 Innovazione, qualità e sicurezza del lavoro**, per l'azione di sostegno all'occupazione femminile, in particolar modo per lo sviluppo di modelli organizzativi (nel lavoro e nella formazione) favorevoli alla conciliazione, e giovanile e per le misure di politica attiva volte al reinserimento lavorativo dei lavoratori in mobilità o in CIG straordinaria.

Per quanto concerne il **Piano di Indirizzo Generale integrato**, l'asse Occupabilità contribuisce all'attuazione di molte azioni: 1.1.b.2 Offerta di percorsi integrati tra istruzione e formazione professionale (L. 53/2003) nell'ambito dell'attuazione del diritto dovere all'istruzione e formazione 1.2.a.4 Incentivi alle persone per la formazione, 2.1.a.1 Servizi per la conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa (per la parte di risorse finalizzate all'erogazione di voucher

per servizi di cura), 2.1.a.5 Incentivazione all'inserimento e reinserimento nel mercato del lavoro delle donne nella classe di età 35-45 anni, 2.1.b.3 Azioni rivolte all'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati (per le azioni di formazione e orientamento volte all'integrazione sociale e occupazionale degli immigrati), 2.1.d.2 Iniziative tese a favorire l'emersione del lavoro irregolare (per gli incentivi alle imprese volti all'assunzione a tempo indeterminato), 2.1.e.1 Servizi forniti dalla rete territoriale dei Servizi per il lavoro, 2.1.g.1 Favorire l'avvio di interventi formativi, di potenziamento delle competenze, di ridisegno dell'organizzazione del lavoro, per incrementare l'occupazione e la qualificazione dei lavoratori over 50 (per gli interventi formativi personalizzati volti alla promozione dell'invecchiamento attivo).

Riguardo al **Patto per l'occupazione femminile** e il quadro di interventi delineato dalla **legge 16/2009 sulla cittadinanza di genere**, l'Asse II, oltre a condividere l'impostazione di sistema per le politiche legate all'occupazione femminile, contribuisce direttamente alla realizzazione di molti impegni sia del Patto (dall'incentivazione delle assunzioni di donne all'estensione della Carta Formativa ILA all'intero territorio della regione, dal rafforzamento della rete dei Servizi per il lavoro allo scopo di migliorare i servizi erogati in un'ottica di genere alle politiche per l'occupazione rivolte alle donne straniere), sia della legge sulla cittadinanza di genere (soprattutto per gli obiettivi di sostegno all'imprenditorialità e alla professionalità femminile e di sviluppo della qualità della vita attraverso politiche di conciliazione dei tempi di lavoro, di relazione, di cura parentale e di formazione). Oltre a ciò le azioni promosse all'interno dell'Asse II contribuiscono ad affermare un approccio multidimensionale a questo tema, soprattutto con gli interventi destinati a conciliare la ricerca di un'occupazione, la formazione e la vita familiare.

Analoghe considerazioni possono essere fatte anche per il **Patto per i lavoratori atipici**: l'asse provvede, insieme all'Asse I – Adattabilità (vedi), alla realizzazione di un impegno direttamente assunto dal patto: l'attivazione nel periodo 2008-2013 di una rete di sportelli in materia di lavoro, orientamento e formazione per i lavoratori con tipologie contrattuali a termine.

Tabella **Tabella 122** - Finanziamenti approvati per Ob. specifico e Ob. del QSN

Ob. spec. Asse I	Obiettivo del QSN	Finanziamenti
d - Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	7.3.1 Migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali.	15.427.376,93
e - Attuare politiche del lavoro attive e preventive ...	1.3.3 Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo	39.343.272,21
	7.3.2 Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target	3.678.103,46
	1.3.3 Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo	3.250,00
	7.3.2 Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target	94.099,00
f - Migliorare l'accesso delle donne al MdL e ridurre le disparità	4.1.1 Migliorare la qualità e l'equità della partecipazione sociale e lavorativa, attraverso maggiore integrazione e accessibilità dei servizi di protezione sociale, di cura e conciliazione e dei sistemi di formazione, apprendimento e lavoro, con particolare at	3.603.888,00
Totale Asse II - Occupabilità		62.149.989,60

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Per quanto concerne il contributo alle priorità nazionali così come definite dal QSN, dal prospetto riportato qui sopra si evince che l'obiettivo verso il quale è confluita la quota maggiore della programmazione dell'Asse è l'1.3.3, in corrispondenza del quale troviamo concentrati oltre 39 milioni di euro, pari al 63,3% dei finanziamenti approvati; seguito dal 7.3.1 con oltre 15 milioni e il 24,8% dei finanziamenti. Appare invece meno rilevante il contributo dell'Asse all'obiettivo 7.3.2 (Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target) con 3 milioni e 856mila euro dall'obiettivo e) e solo 94mila euro dall'obiettivo f), che comunque contribuisce all'obiettivo 4.1.1 con 3 milioni e 603mila euro il 5,8% delle risorse complessivamente approvate dall'Asse.

Conclusioni

La ricostruzione del quadro attuativo dell'asse non ha rilevato particolari problematiche da segnalare. Il livello di avanzamento fisico appare in leggero ritardo rispetto al resto del programma, sia per l'avvio che per la conclusione delle attività; occorre però ricordare a questo proposito che una parte consistente delle risorse dell'Asse sono state impiegate nel finanziamento degli ammortizzatori in deroga e delle attività di politica attiva a essi collegate, che non rientrando, per ora, nel monitoraggio ufficiale del FSE, non concorrono a formare il monte "ufficiale" delle attività promosse dall'asse. Più brillante la performance dell'attuazione finanziaria, specie per quanto riguarda il livello della spesa, e questo nonostante i problemi causati dalla lentezza con cui l'Inps sta procedendo nella certificazione della spesa, sempre per quanto concerne l'attuazione degli ammortizzatori in deroga erogati.

Sotto il profilo qualitativo, l'analisi ha mostrato anche per il 2009 una "tenuta" sostanziale del carattere di specializzazione delle attività promosse dai tre obiettivi specifici. Tuttavia anche qui, come in altri importanti ambiti di intervento del Programma, si sono manifestati i primi segnali di riorientamento delle politiche promosse verso una funzione di contrasto agli effetti della crisi.

Ciononostante, e compatibilmente con i vincoli imposti dalla necessità di finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga, occorre ribadire l'importanza di mantenere centrale l'attenzione dell'Asse sul raggiungimento in particolare dei target più svantaggiati, individuati dalla strategia europea per l'occupazione: disoccupati di lunga durata, immigrati, ultra45enni e donne

Nell'ultimo anno di attuazione questa difficoltà si è sommata alla necessità di concentrare le risorse verso il sostegno rivolto ai lavoratori delle imprese in difficoltà con gli ammortizzatori sociali in deroga, ciò non ha aiutato gli organismi intermedi a mantenere alto il livello di attenzione soprattutto per quanto riguarda le misure indirette volte alla conciliazione dei tempi di formazione e vita privata. La linea di intervento dedicata all'erogazione di voucher di conciliazione per servizi di cura vede infatti in tutto il primo periodo di attuazione una sola attività programmata, per un peso finanziario sulla dotazione complessiva dell'asse appena dello 0,2%. Occorre prestare una particolare attenzione a questo ambito di intervento, valutando anche l'opportunità di rafforzare l'integrazione con strumenti diversi dal FSE, per non perdere il terreno conquistato in questo difficile ambito.

ASSE III – INCLUSIONE SOCIALE**Obiettivi dell'Asse**

Obiettivo specifico	Finalità Operative
g) Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	1. Potenziare l'integrazione delle categorie svantaggiate e a rischio di emarginazione sociale, con azioni di sostegno, anche individualizzate, per il loro inserimento duraturo nel mondo del lavoro 2. Contrastare gli elementi di contesto che determinano condizioni di esclusione e discriminazione nel mercato del lavoro, al fine di garantire una presenza complessivamente più ampia delle categorie svantaggiate 3. Eliminare ogni discriminazione fondata sulle convinzioni personali, l'origine etnica, la religione, le disabilità, l'età, il genere, l'orientamento e l'identità sessuale nell'accesso e nella permanenza nel mercato del lavoro 4. Supportare le politiche a favore dell'integrazione delle donne in condizioni di svantaggio, in termini di riduzione del maggior rischio di povertà delle donne, soprattutto delle donne capofamiglia (per la mancanza di servizi di conciliazione), delle donne sole, delle donne con bassi titoli di studio e delle donne anziane, e di riduzione del maggior rischio di isolamento delle donne legato a fattori culturali (più elevato fra le donne immigrate, le donne anziane, le donne inattive e le donne con basso livello di istruzione)
Contributo totale	39.881.180,00
<i>Regione</i>	<i>9.976.236,00</i>
<i>Province/Circondari</i>	<i>31.904.944,00</i>

Già nella versione originaria del PAD, le risorse destinate alla realizzazione dell'obiettivo specifico G e quindi dell'Asse Inclusion sociale, sono state ripartite in modo da lasciare largo spazio agli interventi programmati a livello provinciale o di Circondario e tale ripartizione è rimasta invariata anche a seguito della rimodulazione del riparto delle risorse POR tra AdG e OI successiva all'Accordo anticrisi. La Regione detiene quindi solo il 20% delle risorse dell'Asse, pari a quasi 8 milioni di euro, le Province e i Circondari detengono i restanti 31 milioni.

Dato quanto sopra, va precisato che l'azione regionale si esaurisce quasi completamente con l'attivazione della Sovvenzione Globale per la quale sono stati impegnati circa 7,5 Meuro. Ricordiamo, a questo proposito, che la procedura necessaria all'individuazione dell'organismo intermedio cui affidare la gestione, per tutto il periodo di programmazione, della Sovvenzione Globale per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale di soggetti svantaggiati è stata avviata nel luglio 2008 e si è conclusa nel mese di febbraio 2009, con l'affidamento della Sovvenzione all'ATI costituita da ESPRIT soc. cons. a r. l. – capofila, FIDICOOPTOSCANA – CONFIDI e CON. FI. C. TUR - Consorzio Finanziaria Commercio e Turismo (DD 282/2009).

Il progetto presentato dall'ATI che si è aggiudicata la gestione della sovvenzione globale prevede, nello specifico, oltre ad attività di animazione territoriale, l'implementazione di tre linee di intervento, rispettivamente denominate:

- Linea Rossa (per il finanziamento di progetti presentati da soggetti non profit, finalizzati a fornire servizi individualizzati a persone svantaggiate);
- Linea Verde (per il finanziamento di progetti presentati da soggetti non profit finalizzati alla realizzazione di inserimenti lavorativi, alla creazione di nuove imprese, al sostegno alle organizzazioni non profit per il loro consolidamento);
- Linea Arancione (per il finanziamento di interventi di contesto, cioè per il finanziamento di progetti presentati da soggetti non profit e profit, finalizzati alla costituzione di reti per il potenziamento della cultura inclusiva e servizi dedicati di accompagnamento alle nuove imprese costituite da persone svantaggiate).

Nel corso del 2009, l'ATI aggiudicataria, ha promosso vari momenti informativi dell'utenza potenzialmente interessata all'attuazione del progetto complessivo di intervento e ha emanato:

- un bando "interventi di contesto" (scadenza 24 aprile 2009) che prevedeva il finanziamento di misure di sostegno allo sviluppo di una cultura inclusiva all'interno delle imprese; di aiuti alle imprese neo costituite da persone svantaggiate e di attività finalizzate alla promozione dello sviluppo di reti multi attore per l'inclusione sociale (importo stanziato: 313.511,39 euro);
- un bando "interventi progettuali" (scadenza 12 giugno e 4 settembre 2009) per il finanziamento di progetti finalizzati alla creazione di impresa da parte di soggetti svantaggiati (importo stanziato: 220.000,00 euro); per l'erogazione di aiuti all'inserimento lavorativo (importo stanziato: 199.344,19 euro); per l'attuazione di misure di sostegno al Terzo settore (importo stanziato: 120.000,00 euro).

I bandi emanati hanno consentito di finanziare, in corso d'anno, 41 progetti, 18 dei quali relativi a interventi di contesto. Alla data del 31.12.2009, dal momento che i progetti avevano durata annuale, nessuno degli stessi risultava ancora concluso.

Gli Organismi intermedi, in linea con quanto già rilevato lo scorso anno, hanno attivato anche nel 2009 nell'ambito dell'Asse Inclusione sociale diverse tipologie di interventi.

Va segnalato, infatti, che tra le azioni avviate figurano:

- attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti appartenenti a categorie svantaggiate (Massa Carrara; Firenze; Pisa), di detenuti (Prato), di soggetti diversamente abili, giovani drop-out, persone inquadrabili nei fenomeni di nuova povertà: donne in difficoltà a basso reddito e con titolo di studio debole, soggetti privi di sostegno familiare (Lucca);
- l'erogazione di voucher formativi per l'inserimento occupazionale di soggetti appartenenti a categorie svantaggiate e soggetti diversamente abili in possesso di

certificazione ASL o INAIL, l'inclusione lavorativa delle donne in condizione di svantaggio, la creazione di impresa;

- l'erogazione di aiuti alle assunzioni di soggetti inoccupati disabili o inquadabili tra quelli colpiti dai nuovi fenomeni di povertà;
- la messa a bando del servizio relativo all'organizzazione e gestione di work experiences;
- progetti integrati per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, diversamente abili e drop-out (Prato).

Rispetto a quanto rilevato nel 2008 i target da raggiungere appaiono, però, più puntualmente individuati. Nel primo anno effettivo di operatività del Programma (2008), infatti, gli interventi erano per lo più genericamente riferiti, fatte salve alcune eccezioni, a tutte le tipologie di soggetti elegibili e questo rischiava, evidentemente, di ridurre l'efficacia potenziale dell'Asse la cui dotazione finanziaria complessiva non è tale da consentire di incidere in modo rilevante su tutte le categorie di utenza potenziale. Nel 2009, invece, soprattutto nel caso di alcune Province, sembra essersi delineata una strategia di intervento più mirata.

Livelli di attuazione

Nel corso del 2009 sono state approvate 384 attività, 241 delle quali avviate e 98 delle quali concluse (tab. 1 - 3).

Tab. 1 – Attività approvate, avviate e concluse per organismo intermedio

Organismo intermedio	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Provincia di Arezzo	132	117	49	88,6%	41,9%
Provincia di Firenze	19	14	5	73,7%	35,7%
Provincia di Firenze (Circondario Empolese Valdelsa)	16	8	4	50,0%	50,0%
Provincia di Grosseto	2	1	1	50,0%	100,0%
Provincia di Livorno	29	18	10	62,1%	55,6%
Provincia di Livorno (Circondario della Val di Cornia)	7	7	5	100,0%	71,4%
Provincia di Lucca	12	10	7	83,3%	70,0%
Provincia di Massa Carrara	17	6	3	35,3%	50,0%
Provincia di Pisa	48	42	14	87,5%	33,3%
Provincia di Pistoia	1	1	-	100,0%	-
Provincia di Prato	7	7	-	100,0%	-
Provincia di Siena	33	2	-	6,1%	-
Regione Toscana - Sovvenzione globale	61	8	-	13,1%	-
Totale	384	241	98	62,8%	40,7%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tab. 2 – Attività e finanziamenti approvati per organismo intermedio (Ob. Spec. G)

Organismo intermedio	Attività programmate	Finanziamenti
Provincia di Arezzo	132	1.304.341,67
Provincia di Firenze	19	1.248.111,30
Provincia di Firenze (Circondario Empolese Valdelsa)	16	220.120,79
Provincia di Grosseto	2	122.500,00
Provincia di Livorno	29	819.212,15
Provincia di Livorno (Circondario della Val di Cornia)	7	94.544,40
Provincia di Lucca	12	751.951,11
Provincia di Massa Carrara	17	267.887,08
Provincia di Pisa	48	818.041,30
Provincia di Pistoia	1	65.142,00
Provincia di Prato	7	351,00
Provincia di Siena	33	275.537,46
Regione Toscana - Sovvenzione globale	61	1.607.945,40
Totale	384	7.595.685,66

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tab. 3 – Attività approvate, avviate e concluse e relativi finanziamenti per organismo intermedio

Organismo intermedio	Attività appr.	Finanz.	Attività avviate	Finanz.	Attività a concl.	Finanz.	Avviate / appr.	Concl. / avviate
Provincia di Arezzo	132	1.304.341,67	117	1.134.892,67	49	149.651,66	88,6%	41,9%
Provincia di Firenze	19	1.248.111,30	14	845.684,30	5	98.310,40	73,7%	35,7%
Circondario Empolese Valdelsa	16	220.120,79	8	202.690,05	4	65.221,20	50,0%	50,0%
Provincia di Grosseto	2	122.500,00	1	632,85	1	632,85	50,0%	100,0%
Provincia di Livorno	29	819.212,15	18	454.046,53	10	241.464,78	62,1%	55,6%
Circondario della Val di Cornia	7	94.544,40	7	94.544,40	5	75.104,40	100,0%	71,4%
Provincia di Lucca	12	751.951,11	10	678.297,73	7	592.406,23	83,3%	70,0%
Provincia di Massa Carrara	17	267.887,08	6	59.463,64	3	57.356,00	35,3%	50,0%
Provincia di Pisa	48	818.041,30	42	592.041,30	14	178.030,80	87,5%	33,3%
Provincia di Pistoia	1	65.142,00	1	65.142,00	-	-	100,0%	-
Provincia di Prato	7	351,00	7	351,00	-	-	100,0%	-
Provincia di Siena	33	275.537,46	2	50.184,21	-	-	6,1%	-
RT- Sovvenzione globale	61	1.607.945,40	8	168.400,00	-	-	13,1%	-
Totale Asse III	384	7.595.686	241	4.346.371	98	1.458.178	62,8%	40,7%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Le work experiences e le attività formative finalizzate all’inserimento lavorativo costituiscono la quota prioritaria delle attività finanziate (tab. 4)

Tab. 4 - Attività programmate e finanziamenti approvati per linea di intervento (Ob. Spec. G)

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
Work experience, tirocini, borse di studio in alternanza scuola-lavoro, finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati	132	789.157,49
Attività di formazione professionale, anche personalizzate, finalizzata all'inserimento e reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati	86	1.660.557,13
Azioni di orientamento, formazione, consulenza e perfezionamento a favore di formatori, imprenditori, parti sociali, operatori del settore, compresi gli operatori delle cooperative e imprese sociali	38	614.632,20
Interventi di orientamento, consulenza, informazione, anche individualizzati, servizi di descrizione e ricostruzione delle competenze comunque maturate e servizi di validazione delle competenze acquisite in contesti non formali/informali	26	1.971.398,90
Servizi specialistici per l'orientamento e l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità e dei soggetti svantaggiati	23	948.285,28
Aiuti alle imprese per l'assunzione di lavoratori svantaggiati	22	94.500,00
Percorsi integrati ed individualizzati ed erogazione di voucher orientati alla creazione di imprese, microimprese e forme di autoimpiego e lavoro autonomo da parte di soggetti svantaggiati	14	343.170,00
Costituzione e sviluppo di reti per favorire l'inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati a rischio di esclusione sociale	14	647.003,20
Animazione territoriale, sensibilizzazione, informazione e promozione rivolte al contesto sociale, aziendale e formativo, per eliminare ogni discriminazione fondata sulle convinzioni personali, l'origine etnica, la religione, le disabilità, l'età, il genere	10	148.972,36
Servizi a favore di soggetti che hanno abbandonato la scuola per l'acquisizione di conoscenze e competenze funzionali all'inserimento lavorativo	7	22.569,27
Interventi (servizi di conciliazione, informazione, orientamento, formazione) finalizzati all'integrazione delle donne in condizioni di svantaggio	6	45.786,40
Indagini ricerche ed analisi su temi di interesse per l'obiettivo	5	106.630,19
Azioni per il raccordo e il coinvolgimento di associazioni rappresentative dei soggetti svantaggiati nella rete dei servizi	1	203.023,24
Totale	384	7.595.685,66

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Le attività approvate e avviate hanno determinato i livelli di attuazione finanziaria riportati nella tabella 5 dalla quale si desumono una capacità di impegno leggermente inferiore a quella media del Programma (5 punti percentuali), ma con una quota di pagamenti sugli impegni superiore (6 punti).

Tab. 5 - Attuazione finanziaria al 31/12/2009

Organismo intermedio	Programmato	Impegni	Pagamenti	B/A	C/B	C/A
	(A)	(B)	(C)			
AR	2.932.398,00	1.439.372,46	667.796,38	49,1%	46,4%	22,8%
FI	5.974.158,00	1.363.299,42	559.571,75	22,8%	41,0%	9,4%
CEV	1.146.412,00	389.956,52	219.706,50	34,0%	56,3%	19,2%
GR	1.767.799,00	132.818,70	-	7,5%	-	-
LI	3.224.121,00	883.652,91	380.321,55	27,4%	43,0%	11,8%
CVC	568.963,00	134.447,89	16.268,48	23,6%	12,1%	2,9%
LU	3.667.584,00	1.187.807,67	517.290,02	32,4%	43,5%	14,1%
MS	1.643.160,00	318.864,82	203.235,22	19,4%	63,7%	12,4%
PI	4.003.096,00	1.424.275,09	707.209,16	35,6%	49,7%	17,7%
PT	2.397.520,00	70.266,19	44.642,11	2,9%	63,5%	1,9%
PO	2.264.485,00	363.509,03	93.719,02	16,1%	25,8%	4,1%
SI	2.315.248,00	297.266,76	19.495,32	12,8%	6,6%	0,8%
RT - Settore Formazione	250.000,00	-	-	-	-	-
RT- Settore Lavoro	750.000,00	-	-	-	-	-
RT- Sovvenzione globale	6.976.236,00	1.702.013,80	-	24,4%	-	-
Totale Asse	39.881.180,00	9.707.551,26	3.429.255,51	24,3%	35,3%	8,6%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Caratteristiche dei destinatari raggiunti dalle politiche promosse dall'Asse

Come precedentemente evidenziato, entro il 31/12/2009, è stato portato a termine solo il 26% delle attività approvate. Pertanto, il numero di destinatari “conclusi”, pari a 245 unità, è ancora estremamente contenuto (tab. 6). L'esiguità del numero di utenti raggiunto va comunque imputato, oltre che alla quota di progetti conclusi sul totale, alla natura “di sistema” di molte delle azioni implementate e al mancato collegamento tra il sistema informativo del Fondo Sociale Europeo e il sistema informativo lavoro.

Nonostante non siano imputabili all'Asse III, va infatti sottolineato che attraverso la rete territoriale dei servizi al lavoro regionale, finanziata nell'ambito dell'Asse II, sono stati attivati molteplici interventi al fine di garantire l'erogazione di servizi a soggetti appartenenti alle categorie svantaggiate elegibili al cofinanziamento dell'obiettivo specifico (g) e che la corretta quantificazione delle realizzazioni per categorie di utenza andrebbe fatta anche tenendo conto degli interventi implementati dai CPI, nonché dagli Sportelli e dai Servizi Territoriali e degli effetti prodotti, sulle stesse categorie di utenza raggiungibili attraverso l'Asse III, con l'implementazione degli altri Assi del POR in quanto molti bandi attuativi prevedono, anche nel caso di altri obiettivi specifici, un'attenzione particolare alle categorie più deboli.

Ciò detto, per completezza d'analisi, va evidenziato che:

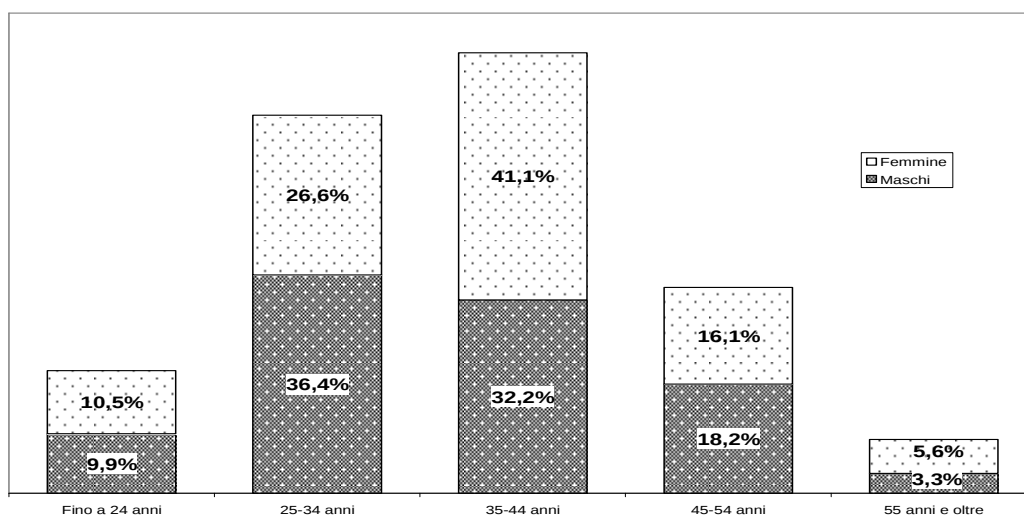
- il 41,6% dell'utenza raggiunta si colloca nelle fasce di età inferiori (fino a 24 e 25-34 anni, tab. 6 e graf. 1);
- le donne costituiscono il 50,6% degli utenti totali;
- più del 60% dei destinatari è in possesso, al massimo, di un titolo di licenza media inferiore (tab. 7 e graf. 2);
- gli utenti raggiunti sono prevalentemente costituiti da soggetti non occupati o da inattivi (tab. 8 e graf. 3).

Tab. 6 Destinatari conclusi al 31.12.2009 per classe di età e genere – obiettivo specifico (g)

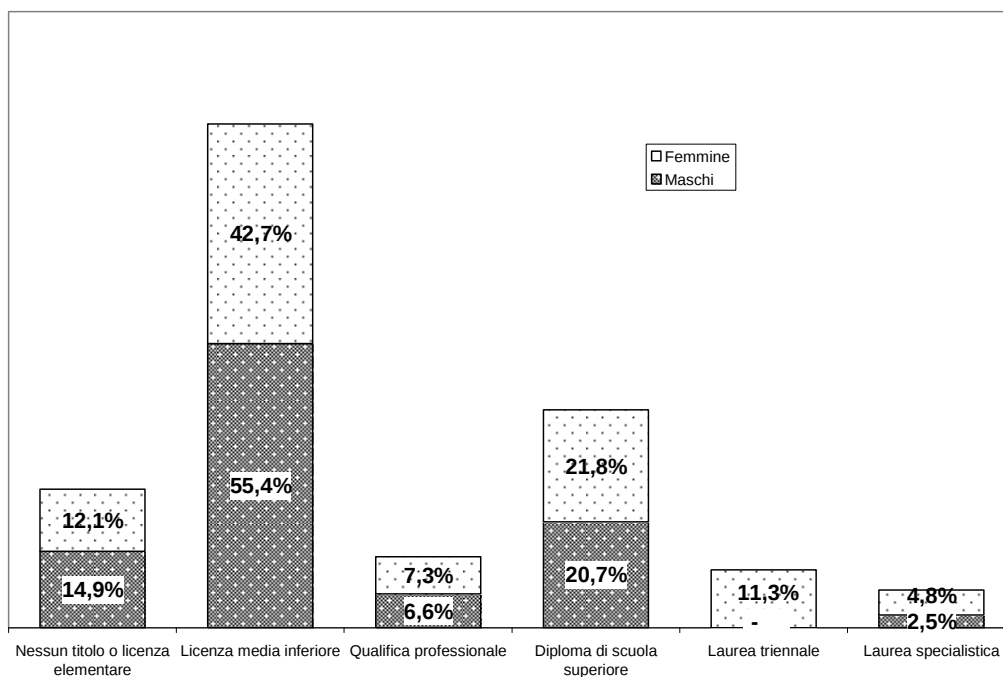
Fino a 24 anni			25-34 anni			35-44 anni			45-54 anni			55 anni e oltre			Totale		
M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T	M	F	T
12	13	25	44	33	77	39	51	90	22	20	42	4	7	11	121	124	245
9,9	10,5	10,2	36,4	26,6	31,4	32,2	41,1	36,7	18,2	16,1	17,1	3,3	5,6	4,5	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

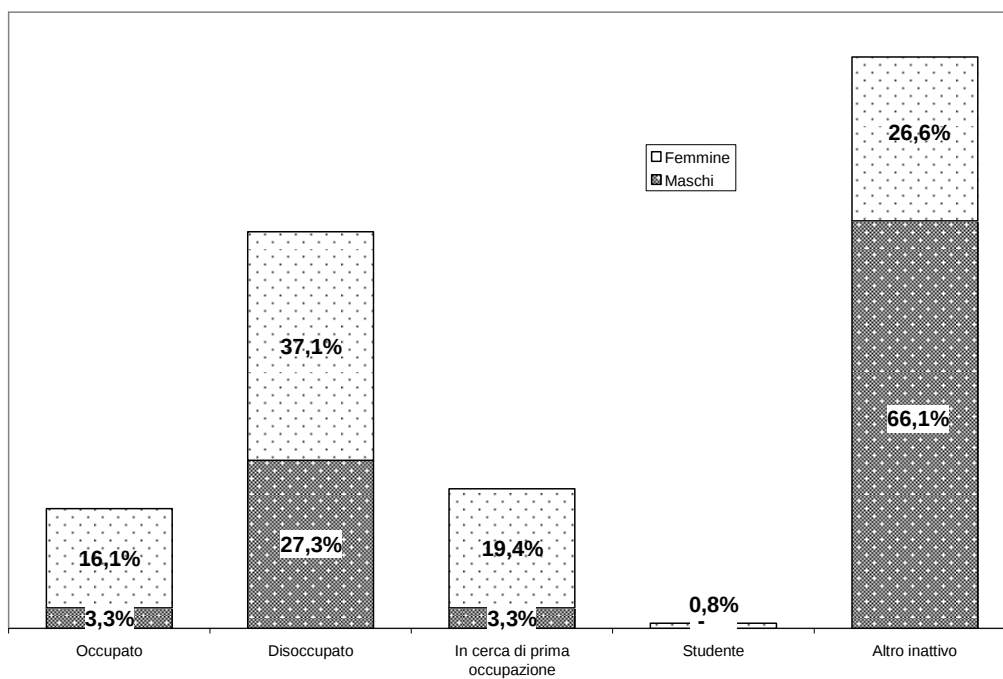
Graf. 1 Asse III destinatari finali delle attività concluse per classe di età (N= 121 maschi 124 femmine 245 totale)



Graf. 2 Asse III destinatari finali delle attività concluse per titolo di studio (N= maschi 121, femmine 124, totale 245)



Graf. 3 Asse III destinatari finali delle attività concluse per (N= maschi121, femmine 124, totale 245)



Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Come possibile desumere dalla tabella 9, non tutte le amministrazioni hanno fatto ricorso, per l'attuazione delle finalità operative programmate nell'ambito dell'obiettivo specifico (g), a modalità di intervento che prevedono l'erogazione di voucher o carte pre-pagate, tanto è vero che la quota di risorse impegnate su strumenti di finanziamento della domanda individuale costituiscono una quota assolutamente minoritaria (2%) degli impegni complessivamente assunti entro il 31/12/2009.

Tab. 7 Voucher finanziati e entità finanziamenti per Organismo intermedio

Organismo intermedio	Voucher finanziati	Finanziam ento	Voucher avviati	Finanziam ento	Voucher conclusi	Finanziam ento	Avviati / finanziati	Conclusi / avviati
Provincia di Firenze Circondario	14	15.769,00	13	14.761,00	10	11.528,00	92,9%	76,9%
Empolese Valdelsa	18	28.500,00	17	27.300,00	15	21.300,00	94,4%	88,2%
Provincia di Lucca Provincia di Massa Carrara	19	50.000,00	-	-	-	-	-	-
	17	27.570,00	8	11.520,00	8	11.520,00	47,1%	100,0%
Provincia di Pisa	40	66.338,29	40	66.338,29	37	60.913,29	100,0%	92,5%
Totale	108	188.177,29	78	119.919,29	70	105.261,29	72,2%	89,7%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Il contributo alle priorità strategiche sovraordinate

Le attività implementate nell'ambito dell'Asse III risultano coerenti con:

- il Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010, in particolare perché lo stesso PRS individua, tra le "sfide e priorità programmatiche" della Regione quella della costruzione di un "welfare solidale, efficiente, produttivo" che si concretizza non solo attraverso la costruzione di un programma sanitario e sociale, ma anche attraverso gli interventi finalizzati a garantire a tutti i cittadini pari diritti di cittadinanza;
- il Piano di Indirizzo Generale integrato 2006-2010, in particolare, con le azioni b.2 e b.3 programmate nell'ambito dell'obiettivo specifico 2.1 dello stesso PIGI (favorire l'allargamento e la qualificazione della base occupazionale, rimuovendo i divari di opportunità tra i diversi soggetti sociali...).

Dal momento che la maggior parte delle azioni implementate sono finalizzate all'inserimento lavorativo dei soggetti raggiunti e che la quota prevalente di questi ultimi è costituita da donne, gli interventi avviati risultano anche coerenti sia con il Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana (siglato nel 2004 da Regione, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori e associazioni ambientaliste) che con il Patto per l'occupazione femminile (sottoscritto nel luglio 2008 da Regione Toscana, Amministrazioni Provinciali e Circondari, Parti Sociali, Consigliera regionale di Parità) che, inoltre, con le finalità perseguite attraverso l'approvazione della L.R. 16/2009 sulla cittadinanza di genere e il relativo Piano di Azione 2009-10. Risultano, infine, coerenti con le scelte programmatiche per il 2010 evidenziate nel DPEF che individua le politiche di genere tra le sfide trasversali da affrontare al fine di sostenere lo sviluppo regionale.

Il contributo effettivamente fornito al raggiungimento delle priorità declinate nei documenti programmatici sovraordinati dall'attuazione dell'Asse III del POR FSE risulta, tuttavia, ancora estremamente modesto causa l'esiguo numero di destinatari che, alla data del 31/12/2009, figuravano tra i destinatari "conclusi". Le indagini placement che verranno condotte già a partire dal 2010 potranno in ogni caso consentire di valutare più puntualmente l'efficacia occupazionale degli interventi nonché l'effettivo contributo degli stessi al raggiungimento delle priorità declinate soprattutto nell'ambito del PRS e del PIGI.

Per quanto concerne, invece, il contributo dell'Asse al perseguimento degli obiettivi specifici definiti, per la programmazione 2007-13, con il QSN, si evidenzia (tab. 10) che, secondo i dati desumibili dal sistema di monitoraggio fisico, le attività approvate concorrono prevalentemente al raggiungimento dell'obiettivo di "accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo". In proposito va tuttavia sottolineato che tale obiettivo specifico del QSN avrebbe dovuto, più correttamente, costituire un'articolazione di dettaglio dell'obiettivo specifico 4.01.01 ("migliorare la qualità e l'equità della partecipazione sociale e lavorativa ...") al cui perseguimento concorrono, naturalmente, anche i "percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo" e, sostanzialmente, tutti gli interventi attuati nell'ambito dell'Asse III.

Tab. 10 - Finanziamenti approvati per Ob. specifico G e Ob. del QSN¹⁷

Obiettivo specifico	Obiettivo del QSN		Finanziamenti
III g - Sviluppare percorsi integrati e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati - combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	1.03.03	Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo	5.369.327,32
	4.01.01	Migliorare la qualità e l'equità della partecipazione sociale e lavorativa, attraverso maggiore integrazione e accessibilità dei servizi di protezione sociale, di cura e conciliazione e dei sistemi di formazione, apprendimento e lavoro	2.226.358,34
Totale Asse III			7.595.685,66

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Conclusioni

Alla data del 31/12/2009 solo una quota minoritaria delle attività approvate risultava anche avviata e conclusa. Ciò determina livelli di attuazione fisica, soprattutto in termini di destinatari "conclusi", che non consentono una valutazione di efficacia degli interventi, cioè non

¹⁷ Si precisa che i finanziamenti ricavabili dal sistema di monitoraggio con riferimento alle singole attività implementate sono differenti dagli impegni in quanto questi ultimi vengono assunti a fronte dei progetti approvati e non delle singole attività che li compongono e queste possono realizzarsi anche nel corso di più annualità.

consentono di individuare il contributo degli stessi interventi al perseguimento delle finalità dell'Asse o al perseguimento delle finalità declinate in altri documenti di programmazione regionale.

Considerato il livello degli impegni assunti e il numero di attività già approvate si ritiene che tale stato di cose possa modificarsi velocemente e consentire, già in occasione del prossimo rapporto, una valutazione più puntuale.

In questa sede, tuttavia, ci pare utile richiamare alcune questioni di metodo che attengono l'ammontare complessivo di risorse disponibili per l'attuazione dell'obiettivo specifico (g); i possibili livelli di integrazione che possono realizzarsi tra le finalità dell'Asse III e quelle dell'Asse II; la necessità di un coordinamento tra OI e AdG che consenta di focalizzare maggiormente le priorità di intervento dell'Asse III.

Va infatti considerato che la dotazione finanziaria complessiva dell'Asse III ammonta a circa 40 meuro. Si tratta, evidentemente, di un ammontare consistente di risorse che però potrebbe risultare insufficiente in considerazione della numerosità della popolazione target individuata in fase di programmazione (soggetti con disabilità, detenuti, tossicodipendenti, soggetti colpiti da nuove povertà, immigrati, ecc.) e delle possibili conseguenze della crisi economico-finanziaria in atto che potrebbe ampliare in modo anche consistente l'universo di riferimento degli interventi attivabili nell'Asse, in particolare, incrementando la quota di popolazione residente interessata da fenomeni di nuova povertà.

Tale stato di cose impone, a nostro avviso, la necessità di puntare su azioni di sistema in grado di produrre ricadute su target più ampi e/o di focalizzare gli interventi dell'Asse III su specifiche situazioni di svantaggio.

In assoluto, va comunque richiamata la necessità di ricercare e massimizzare sinergie e complementarietà tra gli interventi dell'Asse III e quelli attivabili, invece, nell'Asse II. Soprattutto nel caso si decida, causa l'impatto finanziario delle misure anticrisi, di incrementare la dotazione finanziaria dell'Asse II, l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale andrebbe perseguito mettendo in atto una strategia di intervento che preveda, ove possibile, anche l'utilizzo delle risorse stanziare per l'Asse Occupabilità.

Asse IV – Capitale Umano

Obiettivi dell'Asse

Obiettivi specifici	Finalità Operative
h)- Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	1 Innovare e qualificare i sistemi di istruzione, formazione e orientamento per adeguarli alla prospettiva del lifelong learning, prioritariamente mediante il rafforzamento dei dispositivi per la valorizzazione e il riconoscimento delle competenze, il perfezionamento del sistema di accreditamento degli organismi formativi, incentivando la formazione degli operatori del sistema e potenziando il sistema regionale di Web Learning
i) Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	2 Sostenere l'innalzamento dei livelli di qualificazione e professionalità mediante una strategia di apprendimento permanente finalizzata all'inserimento lavorativo, volta ad ampliare, anche attraverso incentivi, l'accesso e la permanenza degli individui nei percorsi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, con particolare attenzione alla promozione dello studio delle discipline scientifiche, tecniche e ingegneristiche;
l) Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e innovazione	3 Promuovere la partecipazione femminile ai percorsi di qualificazione lungo tutto l'arco della vita, rafforzando la presenza femminile nella ricerca, nell'innovazione e nella formazione, in particolare a carattere tecnico-scientifica.
	4 Realizzare percorsi di alta formazione e di creazione di impresa – nell'ambito di reti tra soggetti ed istituzioni - collegate ai temi strategici dell'innovazione e del trasferimento tecnologico, e favorire processi di mobilità geografica e settoriale dei ricercatori e la creazione di start-up accademiche per aumentare la disponibilità di risorse per lo sviluppo e la diffusione dell'innovazione nell'economia regionale e per indurre la diffusione dei risultati della ricerca e dell'innovazione verso le imprese e il territorio
	5 Stabilire un più stretto legame con la ricerca in modo da introdurre un più alto contenuto di conoscenze e di saperi dentro le produzioni, moltiplicando i canali di trasferimento tecnologico dalle Università e dai centri di ricerca alle imprese, promuovendo progetti comuni e la creazione di reti tra università, centri di ricerca, agenzie di trasferimento tecnologico e imprese che prevedano anche iniziative di formazione post-laurea dei ricercatori, al fine di rafforzare la competitività dei sistemi produttivi locali.
Contributo totale	172.818.450,00
<i>Regione</i>	<i>63.241.919,00</i>
<i>Province/Circondari</i>	<i>229.220.074,00</i>

L'analisi della programmazione attuativa dell'Asse, conferma anche per il 2009 un buon grado di coesione interna tra le diverse linee di intervento attivate.

Le azioni promosse dai primi due obiettivi specifici concorrono insieme all'innalzamento dei livelli di istruzione e formazione della popolazione: nell'ambito dell'obiettivo specifico *h* in modo indiretto, tramite investimenti per la qualificazione e integrazione dei sistemi e, nell'ambito dell'obiettivo *i*, in modo diretto, attraverso l'offerta diffusa di opportunità formative, riservando una particolare attenzione riservata alle misure per la promozione degli studi in campo tecnico e scientifico. Come illustrato nello schema riportato all'inizio del paragrafo, insistono in modo prevalente su questa area di policy le finalità operative 1, 2 e 3. Come vedremo più avanti, in questa prima fase di operatività del programma, nel perseguimento degli obiettivi di qualificazione e sviluppo del sistema integrato regionale di *lifelong learning* è stata data priorità alla **formazione di insegnanti e operatori della formazione**. Sul fronte **dell'offerta rivolta alla popolazione**, ha assunto un peso predominante la formazione post diploma mirata all'inserimento nel mercato del lavoro, seguono le attività - formali e non - finalizzate all'aggiornamento professionale.

La promozione della ricerca e dell'innovazione e il sostegno alla creazione di reti tra università, imprese e centri di ricerca costituiscono l'altra importante area di policy dell'asse, presidiata dall'obiettivo specifico I. Come illustrato di seguito, questo obiettivo è stato sostenuto in modo diretto sia tramite l'attivazione di linee di intervento tese alla valorizzazione e mobilitazione delle competenze possedute da giovani ricercatori, sia da quelle volte alla costruzione di sistemi di relazioni e reti di cooperazione tra attori e istituzioni chiave per l'innovazione (finalità operative n. 4 e 5).

Livelli di attuazione

Le attività promosse con le risorse dell'asse al 31/12/2009 sono 446, (pari al 10% delle attività complessivamente approvate dal Programma). Quasi la metà di queste discende dalla programmazione realizzata nell'ambito dell'obiettivo specifico *i*, segue il gruppo delle attività di sistema dell'obiettivo *h*, che incide per circa il 34%. Sia per quanto riguarda le fasi di avvio attività che di conclusione, si osservano situazioni di ritardo con indici di avanzamento al di sotto della media del programma (53% il rapporto tra attività avviate e attività approvate, e 55% la quota delle concluse sulle avviate; il livello del POR si attesta invece al 63% per entrambi gli indici). Tali problemi sono da ascrivere principalmente ai due obiettivi *h* e *i*, e probabilmente connessi al grado di complessità degli interventi. Tuttavia, per l'obiettivo di sistema le difficoltà maggiori risiedono nella fase iniziale del processo attuativo, mentre per l'obiettivo *i* i ritardi ricorrono prevalentemente nella fase di conclusione.

Tab. 1 - Livelli di attuazione per obiettivo specifico

	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Ob. specifico (h)	154	58	30	37,7%	51,7%
Ob. specifico (i)	209	135	81	64,6%	60,0%
Obi. specifico (l)	83	44	19	53,0%	43,2%
Totale Asse IV	446	237	130	53,1%	54,9%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

La provincia di Pisa è l'organismo intermedio che presenta il volume più ampio di attività approvate (86) e, al contempo, gli indici di avanzamento migliori (dopo quelli del settore Istruzione della Regione, che però riguardano solo tre attività), con il 73% di attività avviate e il 90% di attività concluse. I valori evidenziati dagli altri organismi intermedi confermano la presenza diffusa di difficoltà nel processo attuativo di questo asse, anche in caso di volumi di attività non particolarmente rilevanti.

Tab. 17 – Attività approvate, avviate e concluse per organismo intermedio

Organismo intermedio	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Provincia di Arezzo	31	15	1	48,4%	6,7%
Provincia di Firenze	81	43	15	53,1%	34,9%
Circondario Empolese Valdelsa	22	14	7	63,6%	50,0%
Provincia di Grosseto	9	10	8	111,1%*	80,0%
Provincia di Livorno	10	4	1	40,0%	25,0%
Circondario Val di Cornia	3	3	-	100,0%	-
Provincia di Lucca	9	3	-	33,3%	-
Provincia di Massa Carrara	28	9	4	32,1%	44,4%
Provincia di Pisa	86	63	57	73,3%	90,5%
Provincia di Pistoia	56	10	6	17,9%	60,0%
Provincia di Prato	2	1	-	50,0%	-
Provincia di Siena	29	15	7	51,7%	46,7%
SR - Formazione	74	40	19	54,1%	47,5%
SR - Istruzione e Educazione	3	3	3	100,0%	100,0%
SR - Promozione e sostegno della ricerca	3	4	2	133,3%*	50,0%
Totale Asse	446	237	130	53,1%	54,9%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

*L'incongruenza del dato è dovuta a un disallineamento nelle modalità di aggiornamento del sistema informativo, relativamente allo stato procedurale delle attività.

Tab 18 – Attività e finanziamenti approvati per organismo intermedio

h - Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro				i - Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita			l - Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale		
OI	Attività	Finanziamenti		Attività	Finanziamenti		Attività	Finanziamenti	
		V.A.	% riga		V.A.	% riga		V.A.	% riga
AR	14	504.293,08	27,9	16	1.102.937,00	61,0	1	200.000,00	11,1
FI	33	251.322,46	13,0	47	1.628.688,44	84,1	1	55.465,00	2,9
CEV	11	133.683,45	18,3	11	598.700,00	81,7	-	-	0,0
GR	1	2.428,10	0,6	8	381.699,90	99,4	-	-	0,0
LI	2	131.637,00	14,6	5	316.157,00	35,0	3	456.493,79	50,5
CVC	-	-	0,0	2	171.127,00	73,2	1	62.635,00	26,8
LU	-	-	0,0	8	113.199,24	48,5	-	-	0,0
MS	1	120.000,00	21,7	12	142.713,22	25,9	3	242.000,00	43,9
PI	13	167.046,33	10,9	67	1.304.406,76	84,9	3	7.101,27	0,5
PT	16	224.225,56	15,5	2	1.377.000,00	95,4	2	13.717,00	1,0
PO	52	52.000,00	21,7	2	240.000,00	100,0	-	-	0,0
SI	6	89.884,15	11,1	23	718.908,44	88,9	-	-	0,0
SR-Form	5	3.724.307,36	15,5	3	5.144.430,00	21,4	66	15.145.447,00	63,1
SR Istr.	-	-	0,0	3	350.000,00	100,0	-	-	0,0
SR Ric.	-	-	0,0	-	-	0,0	3	199.000,00	100,0
Totale	154	5.400.827,49	15,3	209	13.589.967,00	38,4	83	16.381.859,06	46,3

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Il quadro finanziario conferma questa situazione di ritardo, sintetizzata da un rapporto percentuale tra pagamenti e programmato pari al 5,9% (al di sotto della media del programma di circa 3 punti percentuali). Scomponendo ulteriormente il processo di attuazione finanziaria si osserva un buon livello di avanzamento degli impegni, che al 31/12/2009 ammontavano a 51.602.612 euro, pari al 29,9% delle risorse programmate. I ritardi osservati infatti si concentrano a livello delle spese sostenute dai beneficiari finali: con 10.199.711 euro infatti il rapporto tra spese e impegni è il più basso del Programma (19,8%, 10 punti al di sotto del dato medio). I quadri attuativi più equilibrati si osservano per il settore regionale della Formazione (11,7%, l'indice di efficienza realizzativa) e per quello dell'Infanzia e Diritto agli Studi (62%, ma con uno stanziamento di appena 201 mila euro), seguono la provincia di Pisa (10,6%) e il Circondario empoiese (9,4%).

Tab.. 19 - Attuazione finanziaria al 31/12/2009

Organismo intermedio	Programmato (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	B/A	C/B	C/A
AR	6.234.721,00	2.266.056,01	247.954,32	36,3%	10,9%	4,0%
FI	13.861.894,00	2.080.183,22	548.887,97	15,0%	26,4%	4,0%
CEV	2.898.882,00	991.006,67	273.195,49	34,2%	27,6%	9,4%
GR	4.060.702,00	1.062.658,88	363.193,56	26,2%	34,2%	8,9%
LI	5.143.817,00	863.135,26	117.589,58	16,8%	13,6%	2,3%
CVC	917.887,00	240.164,20	20.126,24	26,2%	8,4%	2,2%
LU	6.393.547,00	1.343.820,03	36.605,65	21,0%	2,7%	0,6%
MS	3.913.049,00	730.516,30	186.005,10	18,7%	25,5%	4,8%
PI	7.445.581,00	1.731.766,19	792.633,80	23,3%	45,8%	10,6%
PT	5.114.822,00	1.242.490,82	59.507,30	24,3%	4,8%	1,2%
PO	4.457.496,00	243.394,35	12.267,28	5,5%	5,0%	0,3%
SI	4.648.715,00	1.118.208,17	155.220,10	24,1%	13,9%	3,3%
SR-Formazione	57.758.700,00	27.104.498,78	6.742.020,53	46,9%	24,9%	11,7%
SR-FSE	3.500.000,00	-	-	-	-	-
SR-Infanzia e Diritto agli Studi	201.300,00	190.760,33	125.703,89	94,8%	65,9%	62,4%
SR-Istruzione e Educazione	25.867.337,00	354.950,10	319.800,93	1,4%	90,1%	1,2%
SR-Promozione e sostegno della ricerca	20.400.000,00	10.039.002,97	199.000,00	49,2%	2,0%	1,0%
Totale	172.818.450,00	51.602.612,29	10.199.711,74	29,9%	19,8%	5,9%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Dopo questa sintesi del quadro attuativo, procediamo di seguito con l'analisi per obiettivo specifico, concentrando in particolare l'attenzione sulle caratteristiche delle attività realizzate.

Obiettivo specifico (h): "Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento"

La maggior parte delle azioni programmate nell'ambito dell'obiettivo H, riguarda la qualificazione e l'innovazione dei sistemi e sono, pertanto, di competenza prevalentemente regionale. In considerazione di ciò, il contributo fornito dagli OI provinciali al perseguimento dell'obiettivo, anche nel 2009, si è limitato all'attivazione di percorsi formativi finalizzati ad incrementare le capacità delle istituzioni scolastiche di fronteggiare alcune emergenze sociali (integrazione degli alunni stranieri, interventi contro fenomeni di bullismo, ecc.).

A livello regionale, invece, è stato emanato un avviso pubblico per la presentazione di progetti formativi rivolti a dirigenti scolastici, docenti, figure di sistema e operatori della scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di I grado sul tema dell'integrazione e per l'elaborazione del "piano di gestione delle diversità" (DD n. 3870/2009) a seguito del quale, a fine anno, sono stati ammessi a valutazione 6 progetti.

Sempre a livello regionale, sono inoltre proseguite le attività propedeutiche:

-  alla gestione del dispositivo di accreditamento delle sedi formative;
-  alla definizione e alla messa a regime del sistema relativo alla certificazione delle competenze;
-  all'ampliamento dell'offerta di formazione a distanza.

Di seguito riportiamo una descrizione sintetica dei progressi compiuti nel corso del 2009 sui filoni di attività appena richiamati.

Accreditamento delle sedi formative

Alla fine del 2007, le sedi formative accreditate erano pari a 1.049. Nel corso del 2007, però, con DGR n. 968 (così come modificata dalle DGR n. 401/08 e 1013/08), la Giunta regionale ha approvato una revisione complessiva del sistema di accreditamento (si veda quanto riportato, per memoria, nel box 1) che imponeva la necessità, per tutti gli organismi formativi accreditati secondo la normativa previgente (DGR n. 436/03 e successive modificazioni), di presentare una nuova domanda di accreditamento entro 6 mesi dalla data di approvazione del nuovo dispositivo.¹⁸ Causa le innovazioni di sistema introdotte, le strutture che, a fine 2008, figuravano nella banca dati degli enti accreditati erano soltanto 127. A fine 2009, il loro numero è salito a 502.

Box 1: Sintesi delle ultime modifiche apportate al dispositivo regionale di accreditamento (DGR n. 968/07, DGR n 401/08 e 1013/08)

1. Il dispositivo prevede che il controllo del mantenimento dei requisiti da parte degli organismi accreditati venga garantito in stretta connessione con il sistema di gestione e controllo delle attività finanziate. A tal fine, il superamento della prima verifica dei requisiti per ottenere l'accREDITAMENTO costituisce una specie di "apertura di credito" quantificabile nell'assegnazione di un "pacchetto" di punti al quale, qualora l'organismo incorra in inadempienze, scorrettezze etc. rilevate nello svolgimento della sua attività o perda parte dei requisiti minimi richiesti, vengono progressivamente sottratti punti in relazione al numero e alla gravità delle scorrettezze o inadempienze, fino all'eventuale revoca dell'accREDITAMENTO.

2. E' previsto un "monte crediti aggiuntivi" al fine di perseguire l'obiettivo di garantire livelli di eccellenza nell'erogazione dei servizi formativi. I crediti aggiuntivi saranno concessi in funzione del superamento delle soglie minime stabilite per i requisiti di efficacia ed efficienza, della disponibilità, da parte dell'organismo in questione, di personale dipendente e della prevalenza sul volume di produzione annuo della quota derivante da attività di formazione. Si noti che, al fine di garantire l'eccellenza dei servizi formativi erogati, è stata definita una connessione fra il sistema di gestione e controllo dell'accREDITAMENTO e le procedure di valutazione ex ante dei progetti presentati alle amministrazioni regionale/provinciali per la concessione del finanziamento o del riconoscimento.

3. E' prevista la possibilità di attivare il cosiddetto "doppio canale", da rendere operativo nel momento in cui si realizzeranno le condizioni di mutuo riconoscimento dei dispositivi di accREDITAMENTO regionali. Questo implica, da un lato, la possibilità degli organismi di entrare nel sistema anche soltanto per la realizzazione di un singolo intervento - rispondendo comunque ai requisiti fondamentali del dispositivo e, dall'altro, la scelta di consentire la permanenza nel tempo all'interno del sistema degli organismi che operano costantemente sul territorio regionale sulla base della qualità da questi garantita nella gestione delle attività, del rispetto delle norme e dei vincoli dettati dalla P.A. (Regione e Amministrazioni provinciali, per le rispettive competenze) durante la realizzazione degli interventi, nonché dell'adozione di comportamenti professionalmente corretti.

Nel corso del 2009, causa il mancato rispetto di quanto previsto dalle norme transitorie previste dalla DGR n. 968/07, è stato revocato l'accREDITAMENTO a 61 istituzioni scolastiche (già accreditate ai sensi del dispositivo precedente) e ad alcune Università toscane (DD. 2000 e

¹⁸ Ai sensi di quanto disposto dalla DGR n. 968/2007, gli organismi formativi accreditati secondo la precedente normativa che presentassero domanda di accREDITAMENTO secondo quanto disposto dal nuovo dispositivo avrebbero mantenuto in ogni caso l'accREDITAMENTO sino a conclusione della procedura di istruttoria della nuova domanda di accREDITAMENTO, e precisamente sino alla data del provvedimento di iscrizione nell'elenco regionale degli organismi accreditati alla formazione o del provvedimento di rigetto. Trascorsi i sei mesi successivi all'adozione della delibera di giunta con cui è stato adottato il nuovo dispositivo, era invece prevista la revoca automatica dell'accREDITAMENTO per tutti gli organismi formativi precedentemente accreditati che non avessero presentato una nuova domanda di accREDITAMENTO.

2001/09). Con la DGR n. 910/2009, inoltre, è stata approvata un'integrazione del dispositivo di accreditamento normato nel 2007 riconoscendo il modello europeo CAF (Common Assessment Framework), quale sistema di qualità valido per le istituzioni scolastiche ai fini dell'accREDITamento regionale.

A completamento della strategia complessivamente delineata per garantire la qualità dell'offerta formativa, già nel 2004, la Giunta regionale aveva approvato gli "Indirizzi per la messa a punto di un sistema di verifica delle credenziali degli operatori della formazione/orientamento" e le "Disposizioni per la realizzazione di una Banca Dati regionale degli operatori della Formazione" (DGR n. 241 del 22/03/2004 e n. 1197 del 29/11/2004). Entrambi gli strumenti adottati erano funzionali all'avvio del percorso che avrebbe dovuto completare il dispositivo di accreditamento delle sedi formative in quanto il DM 166/2001 prevedeva, tra gli standard minimi di accreditamento, anche quello relativo alla certificazione delle competenze degli operatori. La verifica dei percorsi (formali, informali, esperienziali, formativi ed autoformativi) in grado di assicurare l'aggiornamento e la formazione permanente degli operatori della formazione, in un primo momento, è stata però rinviata perché di fatto irrealizzabile in assenza di un sistema compiuto di certificazione delle competenze. Nel frattempo, tenuto conto di quanto disposto con la DGR n. 1197/04, è stata progettata l'architettura della banca dati degli operatori della formazione e, con D.D. 6108 del 10/12/2007, è stato approvato l'avviso pubblico per la presentazione delle domande di inserimento nel database regionale che, allo stato attuale, risponde alle seguenti finalità:

- a) costituire uno strumento utile per l'incontro domanda-offerta nell'ambito del mercato del lavoro specificatamente connesso alle professionalità che operano nel sistema formativo regionale, in particolare nell'ambito di strutture accreditate per i servizi formativi;
- b) fornire un quadro informativo relativamente alle caratteristiche delle professionalità operanti o e/o disponibili ad operare nel sistema formativo regionale;
- c) costituire una base per la rilevazione dei fabbisogni di sviluppo ed aggiornamento delle competenze degli operatori;
- d) costruire – in una prospettiva di medio termine - uno strumento indispensabile per la successiva realizzazione di un sistema di certificazione delle competenze degli operatori.

Nel corso del 2008 (DD 2159, DD 3499 e DD 5508) sono stati approvati, a seguito di specifiche attività istruttorie, gli elenchi degli operatori in possesso delle credenziali necessarie all'inserimento nel data base regionale. Nel corso del 2009, i suddetti elenchi sono stati integrati con l'ammissione di altri 75 operatori (DD 1999, 3062, 3679, 4402, 5251, 5963, 6362, 6781).

Certificazione delle competenze

L'architettura del sistema regionale per il riconoscimento e la certificazione delle competenze (RSC) si basa sulla definizione di standard professionali, di standard relativi ai processi di riconoscimento e certificazione delle competenze e di standard relativi ai percorsi formativi. La definizione di tale architettura è stata un'operazione lunga, avviata già nel 2003 e conclusasi con l'approvazione, nel 2006, della DGR n. 344 che ha definito gli "indirizzi regionali per l'attuazione dei processi di riconoscimento e certificazione delle competenze realizzati nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale". La stessa architettura è stata poi testata, nel 2008, per la certificazione delle competenze nell'ambito dell'offerta di percorsi integrati di istruzione e formazione, attivati sulla base della DGR n 34/06 e dell'accordo quadro con il MIUR e con il MLPS del 19.06.03.

Nel 2009:

- con DGR n. 466, l'architettura di cui sopra è stata integrata per tenere conto di quanto disposto dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01) che invita gli stati membri a riconoscere il diritto di ciascun cittadino a vedersi riconosciute tutte le competenze acquisite nei vari contesti di vita, anche diversi da quelli costituiti dai percorsi di formazione ed istruzione;
- con DGR n. 532 è stato approvato il nuovo "Disciplinare per l'attuazione del sistema regionale delle competenze" che evidenzia le procedure per l'identificazione, il riconoscimento e la certificazione delle competenze;
- con DD n. 3610, è stato approvato un primo elenco di Figure professionali organizzate per settori di attività economica e sono state approvate le relative schede descrittive da inserire nel "Repertorio regionale delle figure professionali";
- con le DGR n. 503 e 857 è stata prorogata, prima al 31/12/2009 e poi al 31/12/2010, la data a partire dalla quale i voucher avrebbero dovuto essere utilizzati solo ed esclusivamente nei percorsi inseriti nel Catalogo regionale dell'offerta formativa personalizzata in considerazione del fatto che quest'ultimo deve essere adeguato alle modifiche nel frattempo apportate al sistema regionale per il riconoscimento e la certificazione delle competenze;
- con DGR n. 662, infine, la Regione ha aderito al progetto interregionale denominato "Verso la costruzione di un sistema nazionale di certificazione delle competenze", siglato il 12 ottobre 2009, che costituisce la prosecuzione dell'omologo progetto interregionale attivato nella programmazione 2000-06.

Con riferimento al sistema regionale di certificazione delle competenze, va sottolineato, in particolare, che il Disciplinare approvato nel 2009 (DGR n. 532) non stravolge le procedure precedentemente previste dalla DGR n. 344 (ad esempio, in termini di soggetti e amministrazioni coinvolte nella gestione dell'intero sistema e dei singoli processi). Il nuovo Disciplinare, tuttavia, individua relazioni più stringenti e organiche di quelle precedenti tra standard professionali, competenze e percorsi formativi.

Con la DGR 532, infatti, si è stabilito che:

- gli standard professionali di riferimento per il sistema regionale integrato di istruzione e formazione professionale siano quelli inseriti nel Repertorio regionale delle Figure professionali la cui costruzione è stata avviata con il DD 3610/09 (si noti che il Decreto in questione ha trasposto nel nuovo Repertorio alcuni standard precedentemente inseriti nel Repertorio regionale dei *Profili professionali* previgente per i quali si era nel frattempo provveduto ad individuare i corrispondenti descrittivi in termini di *Figure professionali*);
- i processi finalizzati al riconoscimento e alla certificazione delle competenze siano coerenti con gli standard professionali inseriti nel Repertorio delle Figure professionali;
- nell'ideazione dei percorsi formativi debbano essere osservati standard di progettazione che prevedono la coerenza dei contenuti con gli standard professionali descritti nel nuovo repertorio (motivo per cui, come già sottolineato, nel 2009 si è reso necessario prevedere un adeguamento del Catalogo dell'offerta formativa nel frattempo implementato).

Ciò detto, sottolineiamo che in accordo con quanto già disposto dalla DGR n. 344/06 anche il nuovo disciplinare prevede l'utilizzo, all'interno del sistema regionale delle competenze, di

soggetti autorizzati a svolgere il ruolo di “esperti di valutazione degli apprendimenti e delle competenze”. Si ricorda in proposito che in ottemperanza a quanto disposto dalla DGR n. 344/06, la Regione:

- ha affidato, già nel 2007, la realizzazione degli interventi formativi finalizzati a formare le figure di “Responsabile di certificazione” allo studio Meta & Associati;
- ha emanato due avvisi pubblici per la raccolta delle candidature alla partecipazione ai percorsi formativi organizzati per istituire l’elenco regionale di cui sopra;
- ha curato la selezione delle candidature pervenute (pari a 309 sul primo avviso, scaduto a giugno 2007 e a 538 sul secondo avviso, scaduto a gennaio 2008);
- ha individuato i candidati ammissibili;
- ha provveduto a nominare, alla fine dei percorsi formativi attivati, le relative commissioni d’esame;
- ha costituito, sulla base dei verbali prodotti dalle suddette commissioni d’esame, un primo elenco regionale di responsabili di certificazione (costituito da 180 soggetti, DD n. 3003/08) e approvato il format di attestazione da utilizzare per la certificazione delle competenze;
- ha integrato, nel 2009, l’elenco dei responsabili approvato con DD n. 3003/08 portando a 359 il numero dei responsabili attualmente inseriti nell’elenco regionale degli esperti in materia di certificazione delle competenze (DGR n. 359/09).

Web Learning

Nel 2009 è proseguita l’attività di potenziamento del sistema di e-learning regionale, la cui gestione, a partire dal mese di gennaio, è passata al nuovo raggruppamento formato da Giunti Labs, Tecnofor e Brain Technology. TRIO dispone, ormai, di un catalogo formativo comprendente 1.684 prodotti, disponibili on line, su CD-Rom e in formato cartaceo; di questi 1.459 sono moduli line, 212 sono volumi cartacei ed Ebook e 13 sono CD-Rom. Al 31/12/09 le aree tematiche in cui sono raggruppati i prodotti della didateca sono 77. Sempre a partire da gennaio 2009, tutti i Poli di teleformazione (ovvero le strutture pubbliche di accesso), ad eccezione, sono gestiti direttamente dalle province, ad eccezione del Polo situato all'interno dell'Istituto di detenzione di Porto Azzurro (cfr. DGR n. 978/2008).

Si segnala inoltre l’approvazione di due accordi, con la Provincia Autonoma di Bolzano (DGR n. 707/09) e con la Regione Emilia-Romagna (Del. n. 109/09), tramite i quali sono state promosse azioni di riuso e scambio di moduli di formazione a distanza. La finalità generale è quella di favorire lo scambio di buone pratiche e stimolare la progettualità comune fra le pubbliche amministrazioni. In particolare, il consolidarsi e diffondersi di ‘prassi del riuso’ rappresenta un fattore importante, di stimolo alla condivisione di esperienze di e-learning fra le pubbliche amministrazioni.

Va sottolineato, infine, che nell’ambito dell’obiettivo specifico H, sono stati implementati, nel corso del 2009, anche interventi relativi al diritto-dovere per l’istruzione e la formazione professionale.

Con DD 2544/2009, infatti, è stato pubblicato l’avviso pubblico per il finanziamento di percorsi triennali di formazione professionale per gli anni 2009/2010 e 2010/11, rivolti a ragazzi di età inferiore a 18 anni che hanno adempiuto all’obbligo di istruzione e finalizzati al conseguimento di una qualifica di secondo livello europeo nell’ambito dell’assolvimento del diritto dovere all’istruzione e formazione professionale. Per la realizzazione di tali percorsi l’avviso stanziava sull’Asse IV, con riferimento al presente obiettivo specifico, 4.250.000 euro. I progetti, secondo

quanto disposto dall'avviso, dovevano essere proposti da raggruppamenti che prevedessero la collaborazione tra scuole (o reti di scuole) e agenzie formative. Nell'impianto regionale per l'obbligo di istruzione (DGR 979/2008), i percorsi integrati previsti per il conseguimento della qualifica di secondo livello devono essere triennali e dunque prevedere come parti essenziali le attività collegate al biennio della scuola secondaria superiore, tuttavia, nel caso dell'anno formativo 2009/2010, essendo questo un periodo transitorio, si è previsto che i progetti riguardassero esclusivamente l'organizzazione dell'anno professionalizzante. Successivamente, con DD n.5448/09, è stata approvata la graduatoria unica regionale (composta dalle graduatorie dei progetti stilate da province e circondari) relativa alla prima scadenza del 31/07/09 con cui sono stati approvati i progetti inerenti l'anno formativo 2009/2010.

L'implementazione degli interventi sopra descritti, ha portato alle realizzazioni fisiche e finanziarie riportate nella tabella che segue.

Tab 1 - Attività programmate e finanziamenti approvati per linea di intervento

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
Interventi di formazione degli insegnanti sul tema dell'impatto dell'immigrazione sul sistema scolastico e sulle modalità di sostegno per i nuovi arrivati, sul tema dell'identità di genere, dell'orientamento sessuale e del contrasto del bullismo	91	504.385,01
Sperimentazione di procedure e modelli di integrazione tra sistemi di istruzione, formazione e lavoro	25	793.396,76
Interventi di orientamento, consulenza e formazione di formatori e operatori	11	151.127,07
Azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico	8	102.119,97
Interventi per lo sviluppo e il potenziamento del sistema regionale della formazione a distanza	5	1.148.020,76
Azioni di sistema per il consolidamento di un sistema di standard per la descrizione e certificazione delle competenze e il riconoscimento delle stesse quali crediti formativi	5	4.465,15
Indagini, ricerche e analisi di interesse per l'obiettivo specifico	4	204.660,63
Azioni di sistema per la creazione di un sistema integrato dell'orientamento	2	598.140,00
Servizi di valutazione e certificazione delle competenze a seguito di percorsi di validazione e/o servizi di accertamento titoli per il rilascio di attestato di qualifica professionale	2	52.164,48
Azioni di sistema per il perfezionamento del sistema di accreditamento e della certificazione di qualità degli organismi formativi	1	1.842.347,66
Totale	154	5.400.827,49

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Obiettivo specifico i: Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza

Come è possibile osservare nella tabella seguente, che riporta le attività approvate per le diverse linee di intervento dell'obiettivo i, la tipologia che ricorre più frequentemente nelle attività promosse dagli OI ha riguardato la costruzione di competenze strettamente connesse con i fabbisogni del mercato del lavoro. E' il caso della formazione post-diploma, che con 67 attività approvate ha inciso nella misura del 30% sul totale dei finanziamenti inerenti questo obiettivo specifico, e delle 62 attività di aggiornamento professionale, che hanno concentrato il 19% delle risorse. Relativamente a quest'ultima branca di attività, la Regione, con DGR n. 759

del 31/08/2009, ha approvato gli indirizzi in materia di educazione degli adulti per il biennio 2009-2010, destinando alla realizzazione dell'offerta di educazione per cittadini in età superiore a quella dell'obbligo scolastico 5.200.000 euro, a valere sulle risorse dell'asse. Gli obiettivi perseguiti a livello generale dal sistema riguardano tre settori di intervento:

- Lo sviluppo delle competenze di base a supporto dell'occupabilità e della cultura del lavoro
- Il sostegno all'integrazione dei cittadini immigrati
- Rafforzamento dell'educazione formale degli adulti a livello secondario

In particolare, gli indirizzi, in un quadro di coerenza con le indicazioni contenute nella Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio in materia di competenze chiave¹⁹, assumono come prioritari i seguenti ambiti di apprendimento: comunicazione nella madrelingua; comunicazione nella madrelingua nel paese ospite (per cittadini stranieri); competenze di base riferite alle diverse tecnologie presenti in ambito lavorativo; imparare a imparare. Per quanto concerne il sostegno allo sviluppo di competenze linguistiche e comunicative a supporto dell'occupabilità, viene posto l'accento sulla necessità di orientare i modelli formativi verso attività modulari, di breve durata, personalizzate e con riferimento all'esigenze degli occupati, verso l'adozione di forme di apprendimento *work based*, ovvero in stretta connessione all'attività lavorativa.

Il terzo ambito di intervento mira a promuovere la diffusione tra i soggetti dell'offerta di istruzione per adulti di modalità di organizzazione ed erogazione flessibili, ivi incluse le modalità di e-learning rese disponibili da TRIO. E' in questo contesto che la Regione intende diffondere la sperimentazione "Diploma on line", che la provincia di Grosseto ha realizzato per prima, con esiti positivi in termini di ampliamento delle fasce di popolazione reinserite in percorsi formali di istruzione e formazione. In questa fase iniziale saranno coinvolte, oltre alla provincia di Grosseto, le province di Siena e Arezzo, sulla base della valutazione dei risultati il progetto potrà essere esteso alle altre province.

Con quasi 5,6 milioni di euro, il peso finanziario più consistente (41%) si osserva in corrispondenza della linea di intervento che mira ad allargare la partecipazione all'apprendimento permanente, intervenendo sia tramite incentivi finanziari, sia offrendo supporti informativi e di orientamento, sia, infine, sui modelli di erogazione per rendere maggiormente accessibili le opportunità presenti sul territorio. Rientrano in questo quadro tutte le attività tese a consolidare l'offerta di e-learning realizzata dal sistema regionale TRIO (appalto del servizio, supporto per la gestione dei Poli provinciali, servizi di tutoraggio ecc.) per il quale ricordiamo che con DD 6544/2008 è stato aggiudicato il servizio ad un nuovo soggetto gestore, per un impegno complessivo di 5.088.530 euro.

Dalle attività di monitoraggio relative a questo dispositivo emerge che nel corso del 2009 sono stati registrati 29.958 nuovi utenti, mentre dal momento dell'avvio ad oggi il numero complessivo di utenti iscritti ammonta a 159.670. Di questi circa l'85% è costituito da utenti che dopo aver concluso un modulo ne frequentano almeno un altro. Inoltre, relativamente alle caratteristiche degli utenti, tale analisi rileva:

- una leggera prevalenza della componente femminile (52,8%)
- una concentrazione più consistente di destinatari nella fascia di età compresa fra i 18 e 32 anni (del 32%)

¹⁹ Raccomandazione n. (2006/962/CE)

- una netta maggioranza di utenti provenienti dalla Toscana (57,4%), di occupati (65,2%) e di diplomati (75%).

Tra i moduli che hanno intercettato il numero più elevato di destinatari finali si richiamano quelli inerenti corsi di base di lingua inglese e di informatica.

Tab. 3 - Attività programmate e finanziamenti approvati per linea di intervento al 32/12/2009

Linee di intervento attivate per l'obiettivo specifico i	Attività programmate	Finanziamenti
attività di sostegno economico e di orientamento, consulenza e informazione anche a distanza (TRIO) finalizzate a supportare percorsi di apprendimento lungo tutto l'arco della vita	9	5.583.778,88
promozione dell'offerta formativa post-diploma, flessibile alle richieste della domanda, finalizzata a garantire un coerente inserimento occupazionale, anche con attività di stage e tirocinio formativo	67	4.083.664,99
interventi di formazione permanente non formale e formale, e a carattere professionalizzante, finalizzati all'inserimento lavorativo, accompagnati da interventi di supporto nel caso delle persone con disabilità	62	2.569.459,80
sperimentazione di modelli innovativi per la formazione permanente, finalizzati all'acquisizione di competenze connesse al lavoro e ad alto grado di trasferibilità	23	843.556,70
promozione e ampliamento dell'offerta formativa a carattere non formale ampia e integrata, anche attraverso lo sviluppo dell'integrazione e delle capacità di offerta dei sistemi	27	249.760,62
interventi volti a ridurre la discriminazione di genere rispetto alle materie di studio e conseguenti ambiti professionali e a promuovere la presenza femminile nella formazione a carattere scientifico	6	131.123,96
azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico	12	108.766,75
indagini, ricerche e analisi di interesse per l'obiettivo specifico	3	19855,3
Totale	209	13.589.967,00

Obiettivo specifico: I) Creazione di reti tra Università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione

Tabella 5 - Attività programmate e finanziamenti per linea di intervento (31 12 09)

Linea di intervento	Attività	Finanziamenti
Interventi di (informazione, orientamento e formazione) post-laurea, borse di ricerca, voucher per l'innovazione ed il trasferimento tecnologico alle imprese, stage e tirocini, nell'ambito di progetti integrati o in rete tra Università...	39	10.932.000,82
percorsi orientativi-formativi, anche attraverso stage e tirocini, per studenti universitari volti a promuovere le opportunità di raccordo tra alta formazione, mondo del lavoro e della ricerca, didattica e pratica professionale ...	29	4.477.746,18
promozione dell'attività di ricerca e di innovazione e trasferimento tecnologico nelle imprese, nelle Università, negli organismi di ricerca e nei centri di trasferimento tecnologico, anche attraverso interscambi ed interventi di disseminazione	4	295.800,00
azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	4	224.095,06
formazione e orientamento post-diploma a carattere professionalizzante e tecnico-scientifica finalizzati all'inserimento lavorativo	3	239.620,00
creazione di reti e partenariati locali tra il mondo della ricerca (Università, organismi di ricerca) ed il sistema delle imprese anche per la sperimentazione di procedure e modelli per il trasferimento tecnologico e per l'inserimento di giovani formati	2	99.000,00
interventi per favorire l'acquisizione di conoscenze e servizi qualificati per l'innovazione tecnologica e di trasferimento tecnologico alle imprese	1	13.597,00
indagini, ricerche e analisi di interesse per l'obiettivo specifico	1	100.000,00
Totale	83	16.381.859,06

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Il settore “promozione e sostegno della ricerca” agisce in un ambito di intervento dove convergono alcuni tra gli obiettivi prioritari di entrambi i programmi operativi regionali dei fondi strutturali. Questa condizione può consentire di sperimentare forme di integrazione tra gli interventi FESR, orientati a consolidare i poli regionali di innovazione tecnologica, e quelli FSE, che agiscono sul capitale umano attraverso l’attivazione di relazioni di cooperazione tra i poli regionali della conoscenza (università e centri di ricerca) e i sistemi produttivi locali.

Le principali attività promosse nel corso del 2009 in questo obiettivo si collocano in continuità con quelle avviate negli anni precedenti. Si conclude nella seconda parte dell’anno la lunga procedura per il finanziamento dei contratti di ricerca e si rinnova il finanziamento dei corsi di alta formazione orientati al sostegno delle relazioni di rete tra università e sistemi produttivi locali.

I contratti di ricerca

Al fine di sostenere la partecipazione di giovani ricercatori ad attività di ricerca promosse direttamente da Università e altri organismi di ricerca, oltre a imprese pubbliche e private è stato approvato un avviso (con DD n. 5472 del 18 Novembre 2008) con cui sono stati destinati 8.000.000 di euro (a valere sulle risorse dell’ASSE IV – Capitale Umano del POR FSE 2007-2013) al finanziamento di contratti di ricerca inerenti i seguenti ambiti disciplinari:

- Conoscenza dell'universo, esplorazione dello spazio, ricerche su sistemi e tecnologie spaziali per applicazioni terrestri, ingegneria aerospaziale ed aeronautica leggera;
- Esplorazione e utilizzazione dell'ambiente terrestre, geologia e geotecnologia;
- Controllo e tutela dell'ambiente
- Infrastrutturazione ed organizzazione del territorio, ricerche sui materiali, le tecnologie ed i processi industriali di costruzione, studio delle arti e delle tecnologie per la salvaguardia e la valorizzazione dei beni culturali, storia e critica d'arte
- Produzione, distribuzione e uso razionale dell'energia, studio dell'architettura e del disegno industriale per il contenimento dei consumi energetici;
- Tecniche di fabbricazione e di lavorazione
- Scienze gestionali e dell'organizzazione, scienze politiche, sociologia ed attività di studio interdisciplinare in campo sociale.

I soggetti beneficiari (organismi di ricerca in associazione con imprese), a seguito dell’approvazione dei progetti di ricerca, procedono con un avviso pubblico alla selezione dei giovani ricercatori mediante “la valutazione dei titoli, delle esperienze e delle attitudini dei candidati a svolgere le attività di ricerca previste dal progetto, senza limiti di nazionalità e nel rispetto delle priorità trasversali della parità di genere e delle pari opportunità” (art. 6).

Il bando si è chiuso nei primi mesi del 2009 con un aggiustamento della procedura in corso di attuazione che ha prorogato i termini di scadenza per la presentazione delle domande al 31 Marzo 2009 (il Decreto N° 521 del 10 Febbraio 2009 modifica e proroga il precedente atto, il n. 5472 del 18 Novembre 2008). Le modifiche al testo dell’avviso pubblico riguardano prevalentemente le modalità di coinvolgimento dei giovani ricercatori nei progetti finanziati, si esclude, con il Decreto 521, la possibilità del “contratto di ricerca a tempo determinato”.

Con il DD 2205 del 30 Aprile 2009 viene istituito il nucleo di valutazione dei progetti relativi sia ai “contratti di ricerca per giovani ricercatori” che al bando FESR per i “progetti di ricerca

congiunti in materia di scienze economiche e umane”. Gli ambiti disciplinari dei due dispositivi sono in effetti pressoché gli stessi.

Tuttavia, nonostante la rilevanza delle scienze umane o sociali in entrambe le procedure avviate (a valere sui due POR²⁰), i membri del gruppo di valutazione esprimevano competenze concentrate in ambiti diversi da questo: ingegneria, fisica e chimica, materiali, architettura e psicologia. A seguito del lavoro del nucleo di valutazione si giunge, dopo tre modifiche (cfr. DD N° 2640 del 27 Maggio 2009; DD N° 3130 del 23 Giugno 2009; DD N° 4182 del 27 Agosto 2009) all’elenco delle domande ammesse a valutazione. La graduatoria e gli impegni vengono dunque adottati tra Settembre e Ottobre 2009 con due atti distinti.

Progetti finanziati con DD n. 4626 del 04 Settembre 2009

Ente	Progetto	Finanziamento
Università di Firenze	BIBAT	300.000,00
	PRESTIGRIS	100.000,00
	ISVA	300.000,00
	LTSP	300.000,00
	BACON	350.000,00
	WetTus	100.000,00
	SID&GRID	450.000,00
	NANOPol	300.000,00
	BT GEO H&P	400.000,00
	TBM-TICT	150.000,00
	Totale	2.750.000,00
Università di Siena	CARPeTT	150.000,00
	CALET	300.000,00
	GIFT	300.000,00
	FOTOSENSORG	300.000,00
	SPARRT	300.000,00
	GEO-HP RT	300.000,00
	Totale	1.650.000,00
Università di Pisa	SISMIVETRA	150.000,00
	CaMAM	300.000,00
	Totale	450.000,00
Scuola Superiore Sant’Anna di Pisa (SSSA)	TECTUM	150.000,00
	MINOSSE	450.000,00
	Totale	600.000,00
Scuola Normale Superiore (SNS)	ArTeSalva	450.000,00
Consorzio Interuniversitario Nazionale per la Scienza e le Tecnologie – INSTM	MIIISuR	450.000,00
Istituto per i Processi Chimico-Fisici del Consiglio Nazionale delle Ricerche	MONDI	450.000,00
	MIMS	150.000,00
	Totale	600.000,00
Laboratorio Europeo di Spettroscopie Non Lineari (LENS)*	TOC	300.000,00
TOTALE		7.250.000,00

Con il decreto 4626 del 4 settembre 2009 si approva un primo elenco di 25 progetti per un ammontare di risorse pari a euro 7.250.000. Con il successivo decreto 5603 del 26 ottobre 2009 si incrementano le risorse disponibili con una variazione di bilancio e si finanziano

²⁰ In entrambe le procedure compare la descrizione di un ampio raggruppamento disciplinare che fa riferimento alle scienze sociali: “Scienze gestionali e dell’organizzazione (incluse la gestione di imprese e di istituzioni), ed il miglioramento delle condizioni di lavoro), scienze politiche, sociologia (incluse sociologia urbana e mutamenti sociali, processi e conflitti sociali) ed attività di studio interdisciplinare in campo sociale.” (DD 5673/2008 e DD 5472/2008).

ulteriori 7 progetti, grazie all'assegnazione di euro 2.450.000, portando così le risorse complessivamente impegnate a euro 10.000.000.

Progetti finanziati con DD 5603 del 26 ottobre 2009

Ente	Progetto	Finanziamento
Istituto di Geoscienze e Georisorse del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IGG-CNR)	RESPIRA	450.000,00
Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN)	ISAV	450.000,00
Università degli Studi di Firenze	RIMEDIA	300.000,00
Laboratorio Europeo di Spettroscopie Non Lineari (LENS)	EPHODS	300.000,00
Università degli Studi di Firenze	Colbiotech	450.000,00
Università per Stranieri di Siena (UNISTRASI)	I.D.R.P.	50.000,00
Scuola Superiore di Studi Universitari (SSSA)	R.IT.A.	450.000,00
TOTALE		2.450.000,00

La procedura di attuazione di questa operazione è stata lunga e caratterizzata da diverse imperfezioni che hanno richiesto numerose modifiche sia al testo dell'avviso pubblico che, soprattutto, all'elenco dei progetti ammissibili. Le domande sono state molto numerose e l'esito della selezione lascia un discreto numero di progetti ammissibili e non finanziati.

Il quadro regolatorio e l'integrazione delle politiche regionali

Il percorso di definizione di una Legge regionale sulla ricerca è giunto a conclusione con l'approvazione, nell'Aprile del 2009, della Legge regionale n. 20 "Disposizioni in materia di ricerca e innovazione". La legge, pur lasciando al PRS il compito di definire le priorità di intervento, introduce alcune innovazioni:

- l'istituzione di un coordinamento denominato "rete regionale della ricerca" (art. 3)
- l'istituzione della Conferenza regionale per la ricerca e l'innovazione quale organismo di consultazione della Giunta regionale (art. 4)
- l'istituzione di struttura organizzativa denominata Osservatorio regionale della ricerca e dell'innovazione presso l'IRPET (art. 9)

La legge prevede infine di informare il Consiglio regionale con una relazione annuale sullo stato di attuazione degli interventi programmati e sui risultati ottenuti in termini di sviluppo e promozione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, anche sulla base dei dati forniti dall'Osservatorio.

Proseguono anche le attività dell'IRPET nell'ambito dell'Osservatorio per la ricerca e l'innovazione, previsto dalla legge regionale n. 20/2009. L'IRPET viene incaricato con il decreto 5663 del novembre 2009 di realizzare la mappatura degli attori della ricerca e innovazione in Toscana; dell'analisi dei rapporti delle Università con il mondo delle Imprese e della PA attraverso l'attività di ricerca conto Terzi.

Percorsi di alta formazione collegati ai "temi strategici dell'innovazione e del trasferimento tecnologico" (finalità operativa 5)

L'avviso pubblico emanato con il Decreto N° 3045 del 26 Giugno 2009 finanzia la realizzazione di percorsi di alta formazione collegati ai "temi strategici dell'innovazione e del trasferimento tecnologico" che agevolino l'inserimento lavorativo di giovani laureati. L'obiettivo del bando è dunque il raccordo tra il mondo dell'alta formazione e la ricerca con i sistemi produttivi e i mercati locali del lavoro.

Il finanziamento ammonta a euro 10.000.000 (di cui euro 5.000.000 relativi all'annualità 2009 ed euro 5.000.000 relativi all'annualità 2010).

Gli interventi, che sono rivolti alle università pubbliche statali ed Istituti pubblici di istruzione universitaria ad ordinamento speciale (tali soggetti debbono essere inseriti nel sistema universitario italiano ed avere la sede legale in Toscana), devono coinvolgere gli studenti dell'istruzione universitaria e post-universitaria; gli interventi devono essere promossi da reti tra Università, organismi di ricerca, centri di trasferimento tecnologico, imprese e possono finanziare le seguenti attività: stage, tirocini, mobilità per gli studenti impegnati nei corsi di laurea e post-laurea; borse di ricerca, comprese le borse di dottorato di ricerca; interventi di outplacement per giovani laureati e ricercatori (si fa riferimento alle azioni 1, 8 e 12 del PAD).

La scadenza per la presentazione delle proposte era piuttosto ravvicinata, il 28 Luglio 2009. Con il Decreto n. 4156 del 13 agosto 2009 è stata disposta l'assegnazione dei finanziamenti alle Università ed Istituti pubblici di istruzione universitaria toscani elencati nella tabella seguente.

Piano per l'alta formazione anno 2009-2010 (Progetti finanziati con DD 4156 del 13/08/2009)

Istituto Universitario	Titolo progetto	Attività finanziate	Finanziamenti per tipo azione	Finanziamenti totali
Università per Stranieri di Siena	PRO.LIN.FORM	1) Borse di tirocinio e stage in Toscana/Italia Estero	435.493,87	820.000,00
		2) Borse di mobilità all'estero	56.612,25	
		3) Borse di dottorato	192.325,20	
		4) Attività di sostegno alla realizzazione del progetto	135.568,68	
Università degli Studi di Firenze	PRO.ATE.FI	1) Borse di studio per tirocini formativi e di orientamento	640.000,00	3.120.000,00
		2) Borse di studio per dottorati di ricerca	2.480.000,00	
Scuola Normale Superiore di Pisa	FOCUS ON COMPETENCE: innovazione nella tradizione per la formazione e il lavoro	1) Mobilità	358.980,00	600.000,00
		2) Borse di post dottorato biennali	150.600,00	
		3) Borse di perfezionamento triennali	90.420,00	
IMT Altì Studi di Lucca	IMT PHD 0910 – Economia e patrimonio culturale in Toscana	1) Borse di dottorato triennali	300.000,00	300.000,00
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa	Un nuovo circolo virtuoso: formazione universitaria – mondo del lavoro – trasferimento tecnologico – formazione universitaria	1) borse di studio per tirocini formativi; percorso orientativo formativo	397.253,60	620.000,00
		2) borse di perfezionamento	222.746,40	
Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM)	Promozione e sostegno alla formazione dottorale: borse e mobilità	1) Borse di dottorato triennali	400.000,00	400.000,00
Università di Pisa	FSE 2009/2010 - Alta per Formazione l'Occupabilità	1) Borse di dottorato di ricerca;	1.680.000,00	2.640.000,00
		2) borse di tirocinio	400.000,00	
		3) Visite didattiche, escursioni, esercitazioni fuori sede	320.000,00	
		4) Formazione per l'occupabilità	240.000,00	
Università degli Studi di Siena	IQUALFOR	1) Interventi di informazione, orientamento e formazione) post-laurea, borse di ricerca, voucher per l'innovazione e il trasferimento tecnologico alle imprese, stage e tirocini...	826.247,90	1.500.000,00
		2) Borse di ricerca e di dottorato	673.752,10	
Totale				10.000.000,00

Gli interventi finanziati si inseriscono nel solco di quelli avviati nel corso del 2008 a seguito di una procedura concertativa che aveva prodotto un Piano annuale per l'alta formazione, che la Regione aveva successivamente approvato (con DGR n. 280 del 14/04/2008) e finanziato.

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Dai dati ricavati dal sistema informativo risulta che al 31/12/2009 non tutti gli organismi intermedi avevano attivato strumenti di finanziamento individuali (voucher e carte di credito prepagate), per sostenere l'accesso alle opportunità formative promosse con le risorse dell'asse. In tutto i voucher finanziati sono stati 1.776 (1.247 in più rispetto alla precedente scadenza) per un volume di risorse assegnate pari a 4.208.643 euro, contribuendo così nella

misura del 30% al sostegno totale del POR alla domanda individuale di formazione. Oltre la metà dei finanziamenti assegnati (e il 45% dei voucher) è da imputare al Settore lavoro della Regione, segue la provincia di Lucca che con 158 voucher concentra circa il 12% delle risorse. Anche nell'annualità considerata la Regione ha emanato il bando (approvato con DD 5315/09) finalizzato a supportare la componente femminile nei percorsi formativi in ambito scientifico e ingegneristico, a livello universitario, incentivandone le immatricolazioni tramite l'erogazione di voucher ai corsi di laurea di primo livello (obiettivo specifico i); in prevalenza gli avvisi pubblicati nel 2009 hanno riguardato l'obiettivo specifico I, nell'ambito del quale sono stati offerti voucher post-laurea per lo sviluppo di percorsi di ricerca, specializzazione ed accrescimento delle competenze professionali di giovani laureati/e e ricercatori/trici, finalizzati a sostenerne l'inserimento e il reinserimento lavorativo.

Tabella 6 - Voucher finanziati per Organismo intermedio

Organismo intermedio	Voucher finanziati	Finanziamento
Provincia di Arezzo	216	378.623,73
Provincia di Firenze	67	120.412,00
Circondario Empolese Valdelsa	19	54.802,75
Provincia di Grosseto	104	272.161,80
Provincia di Livorno	-	-
Circondario Val di Cornia	-	-
Provincia di Lucca	158	486.690,11
Provincia di Massa Carrara	119	171.204,32
Provincia di Pisa	120	197.253,00
Provincia di Pistoia	-	-
Provincia di Prato	-	-
Provincia di Siena	-	-
Regione Toscana - - Settore Infanzia e Diritto agli Studi	171	188.100,00
Regione Toscana - Settore Lavoro	802	2.339.395,13
Totale	1.776	4.208.642,84

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

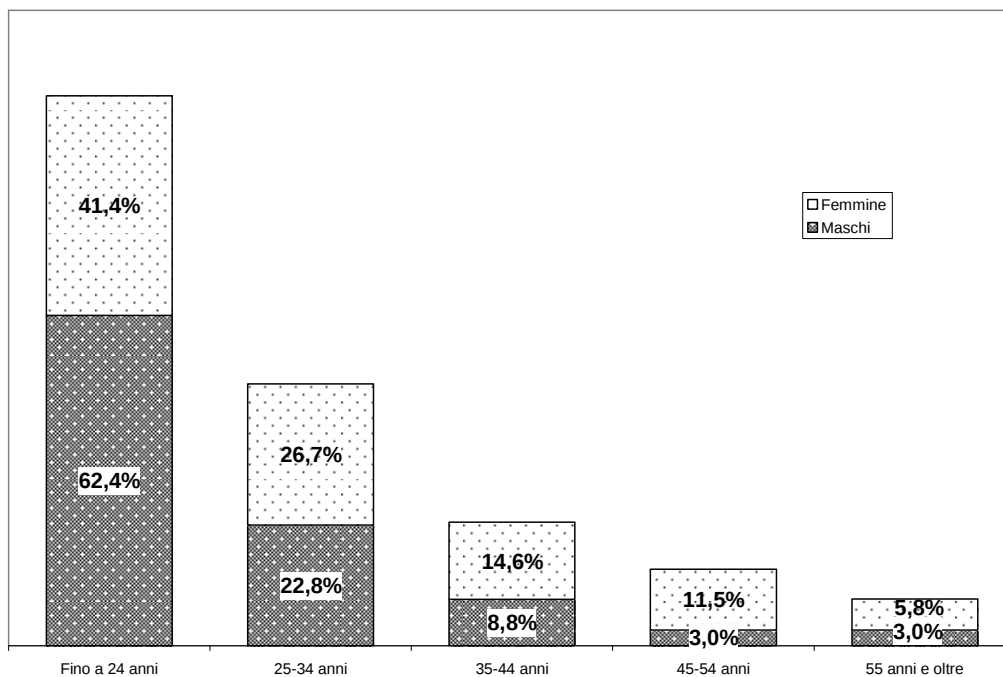
Le caratteristiche dei destinatari delle attività concluse

I destinatari finali delle attività concluse dell'Asse sono 1.758, con una prevalenza della componente femminile che incide per il 56%, aspetto questo particolarmente qualificante anche tenendo conto degli obiettivi regionali in materia di promozione della presenza femminile nei settori di studio tecnici e scientifici e all'interno delle attività di ricerca e sviluppo. Come si evince dai grafici successivi, l'analisi delle caratteristiche dei destinatari legate all'età e al livello di istruzione ha messo in evidenza una peculiare specializzazione dell'asse sui target seguenti:

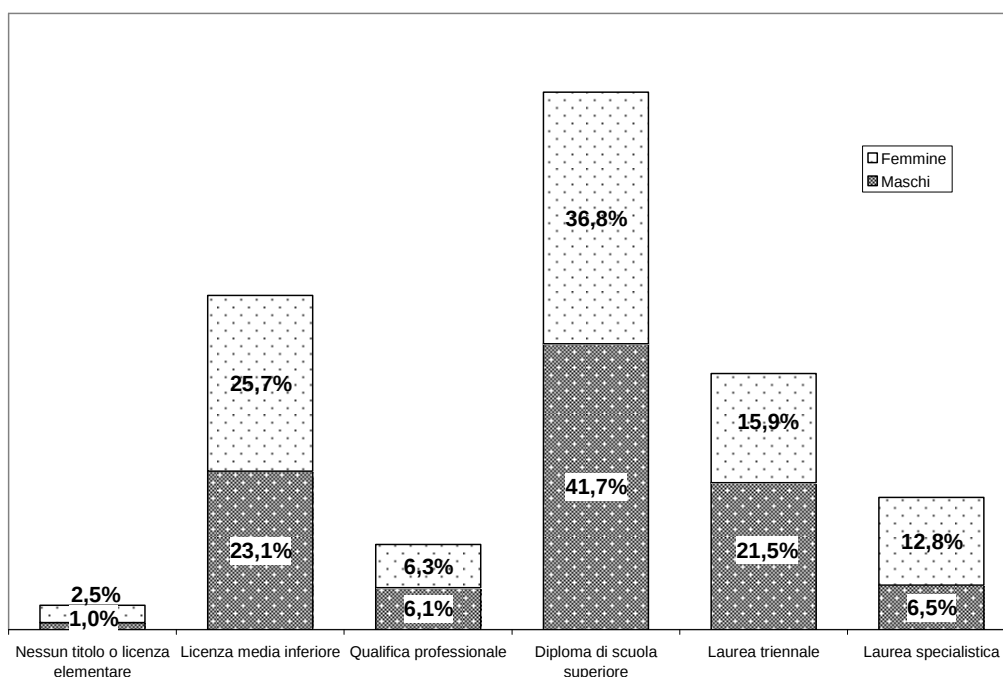
- studenti, che da soli costituiscono il 51% dei destinatari);
- sulle fasce di età più basse: la metà dei destinatari non supera i 24 anni e quelli con età inferiore a 34 anni costituiscono il 75%;

- sulle classi più istruite. Per il 70% dei casi si tratta di titoli di studio medio-alti, con una quota pari al 39% di diplomati e il 31% di laureati. possiede un titolo di studio di livello universitario).

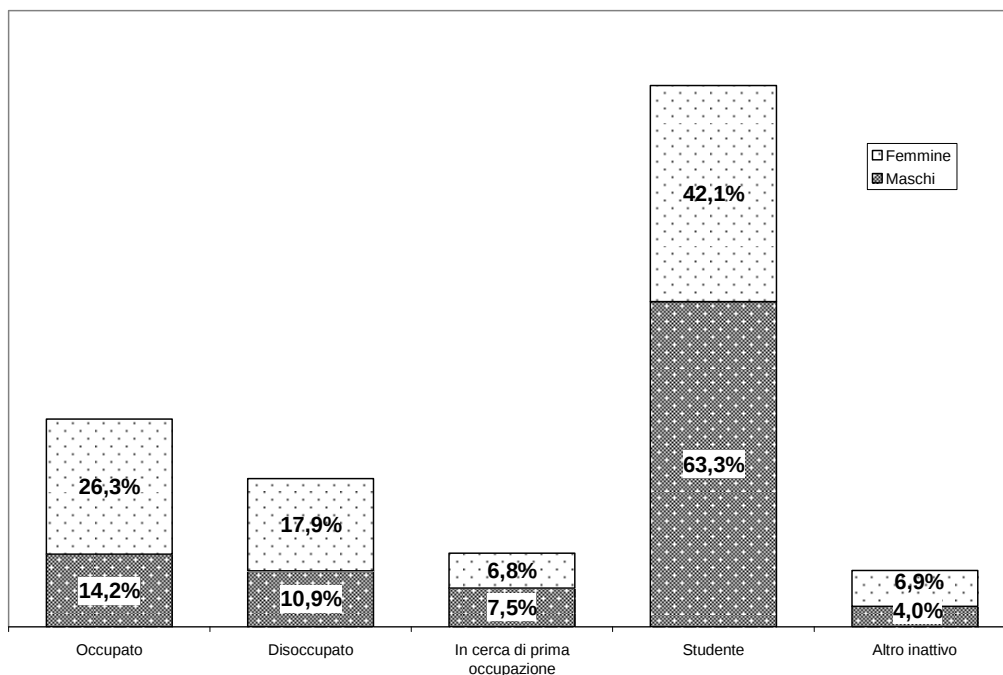
Asse IV destinatari finali delle attività concluse per classe di età (N= 764 maschi , 994 femmine, 1.758 totale)



Asse IV destinatari finali delle attività concluse per titolo di studio (N= maschi 769, femmine 998, totale 1.767)



Asse IV destinatari finali delle attività concluse per (N= maschi 769, femmine 998, totale 1.767)



Il contributo alle priorità strategiche sovraordinate

Sotto il profilo delle relazioni evidenziate con il livello delle priorità strategiche sovraordinate, si osservano forti connessioni con i seguenti documenti di indirizzo:

- Programma Regionale di Sviluppo 2006-2010
- Piano di Indirizzo Generale integrato 2006-2010
- Nuovo Patto per uno sviluppo qualificato e maggiori e migliori lavori in Toscana, siglato nel 2004 da Regione, istituzioni locali, categorie sociali, rappresentanti dei lavoratori e degli imprenditori e associazioni ambientaliste

Per quanto attiene il **Piano Regionale di Sviluppo**, la gran parte del sostegno fornito dall'Asse converge su due PIR in particolare:

- il **PIR 1.1** – Lo spazio regionale della ricerca e dell'innovazione, *Sottoprogetto 1.1.a*, in particolare è l'obiettivo specifico I che concorre all'attuazione dell'obiettivo generale di riferimento del PIR che mira a: *rendere operativo entro il 2010 lo Spazio Regionale della Ricerca e dell'Innovazione attraverso il coordinamento complessivo e alla promozione dell'attività di ricerca svolta dalla Regione in stretta collaborazione con le istituzioni universitarie e con i centri di eccellenza*
- **PIR 2.1** – Qualità della formazione: a partire dall'infanzia lungo l'arco della vita. L'azione congiunta degli interventi promossi nell'ambito degli obiettivi specifici h e i sostengono l'obiettivo generale del PRS inerente questo PIR, *(Integrare i processi di formazione lungo tutto l'arco della vita, a partire dall'infanzia, coniugando coesione*

sociale, formazione delle risorse umane, maggiore competitività del sistema regionale e un sistema della formazione strutturato e integrato con quello dell'istruzione e del lavoro...), il primo intervenendo, attraverso interventi di sistema, sulle dimensioni della qualità e dell'integrazione dei diversi segmenti dell'offerta, l'altro sostenendo in modo diretto l'innalzamento dei livelli di qualificazione della popolazione, dando priorità, come abbiamo visto nel caso della formazione post-diploma, alla costruzione delle competenze ritenute strategiche per lo sviluppo dei sistemi economici locali.

Nel corso del 2009 è stato approvato il **Documento di programmazione economica e finanziaria per il 2010**, quale ultimo documento programmatico della legislatura, con cui sono state aggiornate le priorità dei Progetti integrati regionali. Il documento sottolinea l'importanza sempre maggiore che assumono, nell'ambito del sostegno alla competitività e coesione regionale, le leve della ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico. In particolare si raccomanda di rafforzare le connessioni tra ambiente e ricerca e innovazione, che dovranno essere sempre più orientate alla sostenibilità, anche in considerazione di quanto previsto nel quadro dello Spazio Regionale dell'Innovazione e della Ricerca, in materia di integrazione tra i diversi settori politici dell'intervento regionale, e di raccordo con il sistema produttivo per l'applicazione di tecnologie "pulite". Questo approccio sistemico dovrà vedere coinvolte pertanto anche le attività formative che dovranno promuovere la diffusione di una cultura della sostenibilità tra i cittadini toscani (es. tramite attività di educazione ambientale)

Per quanto concerne il **Piano di Indirizzo Generale integrato**, le attività realizzate nel 2009 nell'ambito degli obiettivi *i* ed *l* dall'asse IV Capitale Umano hanno contribuito in modo rilevante all'attuazione di differenti azioni che, nel loro insieme, rappresentano una fetta maggioritaria delle opportunità di apprendimento permanente offerte dal sistema integrato regionale:

- 1.1.a.3 *Educazione non formale degli adulti*
- 1.1.b.2 *Offerta di percorsi integrati tra istruzione e formazione professionale nell'ambito dell'attuazione del diritto dovere all'istruzione e formazione*
- 1.1.b.4 *Percorsi di istruzione e formazione superiore*
- 1.1.b.5 *Offerta integrata tra Università e Formazione*
- 1.1.b.9 *Servizi di informazione, consulenza, orientamento e bilancio competenze*
- 1.2.a.4 *Incentivi alle persone per la formazione*
- 1.2.a.3 *Interventi per il diritto allo studio* (per la parte di risorse finalizzate all'erogazione di voucher a studentesse, per sostenere la presenza di donne nei percorsi universitari nel settore tecnico e scientifico)
- 1.2.b.1 *Servizi di orientamento, consulenza e formazione a distanza (TRIO)*

L'attuazione degli interventi previsti dall'obiettivo specifico "h" concorre al perseguimento delle principali finalità assunte nell'ambito delle politiche di consolidamento del sistema regionale di lifelong learning. La corretta definizione delle regole che governano la qualità dell'offerta formativa e l'implementazione operativa del sistema regionale di validazione e certificazione delle competenze assumono, infatti, un ruolo centrale non solo al fine di attuare gli obiettivi di sistema (Obiettivi globali 5 e 6) programmati nel PIGI, ma anche al fine di consentire un'effettiva cittadinanza attiva e la mobilità tra i sistemi.

Tabella 7 - Finanziamenti approvati per Ob. specifico e obiettivo del QSN

Obiettivo specifico	Obiettivo del QSN		Finanziamenti
IV h - Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità	1.1.1	Migliorare la qualità dell'offerta di istruzione-formazione, i risultati dell'apprendimento e agevolare la riconoscibilità delle competenze	4.787.087,41
	1.1.2	Migliorare il governo dell'attuazione, l'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro e il rapporto con il territorio	613.740,08
IV i - Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	1.2.2	Innalzare i livelli medi dell'apprendimento, promuovere le eccellenze e garantire un livello minimo di competenze	13.529.967,00
	2.1.1	Qualificare in senso innovativo l'offerta di ricerca, favorendo la creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione sviluppando meccanismi a un tempo concorrenziali e cooperativi ...	60.000,00
IV l - Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	1.3.2	Sostenere la costruzione di un sistema nazionale di formazione superiore per aumentare la competitività	479.620,00
	2.1.1	Qualificare in senso innovativo l'offerta di ricerca, favorendo la creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione sviluppando meccanismi a un tempo concorrenziali e cooperativi, in grado di assicurare fondi ai	14.175.075,79
	2.1.2	Valorizzare competenze e funzioni di mediazione per superare i limiti di tipo relazionale e organizzativo tra gli attori del sistema della ricerca e dell'innovazione	1.453.101,27
	2.1.4	Valorizzare il capitale umano per favorire processi di ricerca e innovazione, promuovendo l'attrazione di investimenti e talenti e l'assorbimento di risorse umane da parte del sistema delle imprese	274.062,00
Totale			35.372.653,55

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo.

Relativamente al contributo alle priorità nazionali così come definite dal QSN, il prospetto sopra riportato mostra che le quote più consistenti di risorse approvate sono confluite verso due obiettivi: il n. 2.1.1, rivolto alla creazione di reti fra Università, centri di ricerca e tecnologia e il mondo della produzione che riceve il contributo dagli obiettivi specifici *l* e *i* per complessivi 14,2 milioni di euro (pari al 40% del totale risorse approvate) e l'obiettivo n. 1.2.2 relativo all'innalzamento dei livelli medi dell'apprendimento, che con 13,5 milioni di euro concentra il 38% delle risorse dell'asse. La terza area di intervento, costituita dalle azioni di sistema, con una quota di 4,8 milioni di euro, ha interessato in misura prevalente l'obiettivo del QSN n. 1.1.1 che infatti circoscrive un'area di policy totalmente sovrapponibile a quella dell'obiettivo specifico *h*

Conclusioni

La ricostruzione del quadro attuativo dell'asse rileva la presenza di situazioni di relativo ritardo, soprattutto se rapportate all'andamento complessivo del Programma. In particolare la performance dell'attuazione finanziaria risente di una bassa velocità di spesa che ha determinato un livello tra i più bassi di efficienza realizzativa (5,9%).

Sotto il profilo qualitativo, l'analisi ha mostrato anche per il 2009 una "tenuta" sostanziale del carattere di specializzazione delle attività promosse dai tre obiettivi specifici. Per quanto concerne le azioni di sistema previste dall'obiettivo specifico h, e in particolare il l'analisi dell'attuazione ha evidenziato come alla data del 31/12/2009 il nuovo dispositivo regionale di accreditamento delle sedi formative risulti ormai a regime. L'unico problema da evidenziare è quello connesso alla presumibile necessità di passare in tempi non lunghissimi - dato il dibattito in corso a livello nazionale e la rilevanza che anche la Commissione attribuisce alle regole da impostare al fine di garantire la qualità²¹ - da un sistema di accreditamento dell'input ad un sistema di accreditamento dell'output, cioè ad un dispositivo che tenga maggiormente conto, ai fini dell'accREDITamento, dei risultati formativi e occupazionali prodotti dalle agenzie formative. Alla stessa data, anche il sistema regionale per la certificazione delle competenze risulta ormai sostanzialmente delineato. In corso d'anno, è stato necessario rivederne l'impostazione per tenere conto delle prescrizioni della Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01), ma è lecito ritenere che le modifiche da apportare al sistema possano essere messe a punto in tempi brevi. Nonostante ciò, va sottolineato che, a livello operativo, il sistema non sembra ancora decollato. Nell'ambito dell'obiettivo "h", infatti, entro fine anno sono state portate a conclusione solo 30 attività (per un totale di destinatari conclusi pari a circa 250 unità) e soltanto 2 delle 154 attività finanziate prevedono anche servizi di validazione e certificazione delle competenze. Il livello attuativo degli interventi, in questo caso, non sembra quindi ancora tale da produrre gli effetti sperati anche se è presumibile che i dati di monitoraggio del sistema FSE, non rilevando i servizi erogati presso i CPI, sottostimino il numero complessivo di destinatari che ha usufruito di servizi connessi alla validazione e alla certificazione delle competenze. In tal caso sarebbe opportuno che le informazioni venissero integrate nel sistema di monitoraggio FSE in modo da non disperdere informazioni utili alla valutazione di efficacia di un intervento particolarmente rilevante sia nell'ambito del POR che in termini di contributo del FSE alla strategia regionale di apprendimento permanente, così come definita dal Piano di Indirizzo Generale Integrato.

Un'ultima considerazione riguarda l'obiettivo specifico "l" le principali azioni condotte a livello regionale hanno coinvolto in maniera consistente il sistema universitario e della ricerca pubblica regionale. In alcuni casi le attività finanziate non mostrano un effettivo carattere addizionale rispetto alle finalità che il sistema dovrebbe comunque perseguire. Pur considerando che in una fase di avvio di tali iniziative (contratti di ricerca e alta formazione orientata a rafforzare le opportunità di inserimento nel mercato del lavoro) non è possibile procedere ad una analisi approfondita, si può affermare che il contributo dell'asse alla costruzione delle reti di relazione tra i sistemi della conoscenza e produzione non mostra ancora una chiara ed efficace strategia. Sul piano territoriale inoltre, nonostante la potenziale

²¹ Si veda, in proposito, la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 relativa alla "istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale" (EQARF).

integrazione con gli interventi promossi dal fondo FESR, non emergono significativi nodi di convergenza con le strutture intermedie che promuovono il trasferimento tecnologico e su cui converge l'intervento regionale.

E' necessario monitorare con attenzione gli interventi che prevedono una significativa presenza di attività orientate alla didattica, come nel caso del Piano dell'alta formazione, soprattutto allo scopo di evidenziare quale sia il contributo di tali interventi all'effettivo rafforzamento del rapporto tra l'alta formazione tecnico scientifica e i sistemi produttivi locali: se, dunque, le reti di relazione tra imprese e capitale umano si sono effettivamente consolidate. Questa attenzione riguarda il fatto che il FSE deve produrre un effetto aggiuntivo rispetto alle attività che vengono promosse dalle Università toscane e non sostitutivo, specie in una fase di forte contenimento della spesa pubblica nazionale nel campo della ricerca e sviluppo. La stessa attenzione deve essere posta anche sull'altra importante linea di intervento promossa nell'ambito dell'obiettivo "I", ovvero i contratti di ricerca.

Le attività dell'IRPET nell'ambito dell'Osservatorio per la ricerca e l'innovazione, previsto dalla legge regionale n. 20/2009 possono fornire elementi di valutazione particolarmente interessanti per finalizzare meglio l'intervento del FSE nel contesto regionale.

Asse V – Transnazionalità e interregionalità

Obiettivi dell'Asse V

Obiettivi specifici	Finalità Operative
m) – Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio di buone pratiche	Incrementare le opportunità di mobilità individuale e organizzata a fini formativi e professionali per promuovere la qualificazione del capitale umano e l'occupabilità degli individui Promuovere processi di scambio di buone pratiche nel campo delle politiche di lifelong learning, sostenendo la partecipazione degli attori del sistema integrato a progetti con dimensione transnazionale e attraverso l'attivazione di processi di valorizzazione di azioni innovative Creare reti di partenariati internazionale e/o interregionali anche mediante accordi bilaterali e multilaterali con governi regionali o nazionali di altri paesi promuovendo la partecipazione a reti europee per la ricerca Promuovere la priorità pari opportunità nell'ambito dei progetti transnazionali al fine di testare approcci innovativi e promuovere la trasferibilità dell'innovazione delle conoscenze.
Contributo totale	26.587.454,00
<i>Regione</i>	<i>26.587.454,00</i>
<i>Province/Circondari</i>	<i>-</i>

L'impianto strategico dell'Asse V si sviluppa intorno ad un unico obiettivo specifico, (*m - Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio di buone pratiche*), articolato in 4 diverse finalità operative, per il cui conseguimento è prevista la realizzazione di 9 diverse Linee di intervento.

L'Asse è interamente a gestione regionale: l'Organismo Intermedio responsabile della sua attuazione è l'Area di Coordinamento "Orientamento, istruzione, formazione e lavoro".

Livelli di attuazione

Le attività approvate alla fine del 2009 sono complessivamente 185, cioè il 4% delle attività che alla stessa data sono state approvate dal Programma del suo complesso, una percentuale la quota delle risorse finanziarie assegnate all'Asse V.

L'avanzamento fisico appare però in ritardo rispetto al resto del POR: in particolare alla data considerata è stato avviato soltanto poco più del 40% delle attività approvate, a fronte di un dato medio a livello di POR pari al 63%. Positivo invece il rapporto tra attività concluse ed attività avviate pari a circa il 70% (contro un dato medio di Programma pari al 63%).

Tab. 20 - Livelli di attuazione per obiettivo specifico

	Attività approvate		Attività avviate		Attività concluse		Avv. / appr.	Conclus./ avviate
	n.	Finanziamento	n.	Finanziamento	n.	Finanziamento		
Ob. specifico (m)	185	3.531.725,05	75	1.369.910,35	52	659.204,63	40,5%	69,3%
Totale Asse V	185	3.531.725,05	75	1.369.910,35	52	659.204,63	40,5%	69,3%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Per sostenere l'attuazione dell'Asse, al 31 dicembre 2009 sono stati assunti impegni²² per 4,5 milioni di euro e pagamenti per poco meno di 1,1 milioni di euro. L'attuazione finanziaria, descritta sinteticamente dalla tabella seguente, mostra indicatori di avanzamento nettamente inferiori alla media del programma in ordine sia alla capacità di impegno che alla velocità di spesa; come conseguenza, l'indicatore di efficienza realizzativa (dato dal rapporto tra pagamenti e totale delle risorse programmate) si ferma al 4,1%, contro l'8,7% medio calcolato a livello di POR. Permane dunque per l'Asse V anche a fine 2009 la situazione di ritardo di avanzamento finanziario già rilevata a fine 2008.

Tab. 2 - Attuazione finanziaria al 31/12/2009

Organismo intermedio	Programmato (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	B/A	C/B	C/A
SR - Area Coordinam. OIFL	26.587.454,00	4.521.842,40	1.096.243,69	17,0%	24,2%	4,1%
Totale Asse	26.587.454,00	4.521.842,40	1.096.243,69	17,0%	24,2%	4,1%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Dopo questa breve sintesi sul quadro attuativo dell'Asse V l'attuazione fisica a livello di linee di intervento è sintetizzata dalla tabella successiva

Tab. 3 - Attività e finanziamenti approvati per linea di intervento

Linee di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
Interventi per la promozione e partecipazione a partenariati internazionali finalizzati alla produzione di innovazioni, diffusione e scambio delle esperienze positive inerenti le politiche del lifelong learning, del lavoro, della ricerca, dell'innovazione, dell'inclusione sociale	67	1.324.575,78
Interventi di sostegno alla mobilità a fini formativi, individuale e organizzata, verso Paesi dell'Unione europea, rivolta a studenti del sistema dell'istruzione, della formazione e dell'Università, laureati, apprendisti, per la realizzazione di scambi, visite di studio, di stage formativi, esperienze su campo destinati a favorire l'acquisizione di competenze e l'inserimento lavorativo	36	716.776,00
Incentivi a sostegno alla mobilità a fini professionali verso Paesi dell'Unione europea, rivolta a persone occupate o in cerca di lavoro, finalizzata sia all'arricchimento della professionalità che allo svolgimento di esperienze di lavoro all'estero	26	760.761,40
Incentivi a sostegno alla mobilità a fini formativi, individuale e organizzata, verso Paesi dell'Unione europea, rivolta ad operatori del sistema formativo e di istruzione e ad operatori del sistema dei servizi per il lavoro per l'arricchimento di competenze e la conoscenza di esperienze e buone pratiche nell'area delle politiche dell'istruzione, della formazione, delle politiche del lavoro e dell'inclusione sociale	25	374.400,00
Cooperazione interistituzionale tra governi regionali e locali finalizzata allo sviluppo di programmi congiunti a supporto della realizzazioni delle azioni sopra indicate, anche per la sperimentazione di processi di riconoscimento reciproco di titoli e qualifiche professionali	17	49.900,00
Interventi di valorizzazione, ovvero il trasferimento dei risultati innovativi di interventi concernenti il sistema integrato, finalizzato sia all'importazione che alla esportazione di modelli e strumenti di elevata qualità	14	305.311,87
Totale	185	3.531.725,05

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

²² Per quel che riguarda la stima degli impegni, si rimanda alla nota 1 del capitolo dedicato all'analisi dell'attuazione finanziaria.

Rispetto all'anno precedente si registra un aumento nel numero delle linee di intervento attuate (6 contro le 4 di fine 2008). Si deve rilevare tuttavia come ancora a fine 2009 a 3 delle linee di interventi programmate ancora non sia stato dato avvio all'attuazione. In particolare non è stata avviata la Linea di Intervento che prevede la *“Realizzazione di interventi di orientamento, consulenza e informazione a sostegno dei percorsi di mobilità internazionale degli individui a fini formativi e professionali”*, e dalla quale possono derivare importanti vantaggi per la realizzazione di tutte le finalità operative dell'Asse.

Per fornire un quadro più esaustivo dell'attuazione dell'Asse, nel seguito del paragrafo illustreremo nel dettaglio i tre avvisi del box precedente in relazione alle singole finalità operative dell'Asse.

Finalità operativa 1 - Incrementare le opportunità di mobilità individuale e organizzata a fini formativi e professionali per promuovere la qualificazione del capitale umano e l'occupabilità degli individui.

Nell'ambito della prima finalità operativa, volta a incrementare le opportunità di mobilità dei cittadino toscani, il bando n. **2864** del **2008** e il bando n. **3076** del **2009** si inseriscono nella seconda Linea di Intervento dell'Asse, focalizzando il proprio intervento a favore degli studenti.

I due bandi stanziavano rispettivamente € 637.796,66 e € 500.000,00 per contributi a favore della mobilità internazionale a fini di studio e di ricerca per gli studenti delle scuole secondarie di II grado toscane.

Le azioni ammissibili riguardano cinque distinti ambiti formativi:

- sviluppo delle competenze linguistiche;
- esperienze di lavoro;
- dialogo interculturale;
- laboratori;
- formazione all'imprenditorialità.

In relazione alla scadenza del 15/10/2008 del primo bando sono stati presentati complessivamente 40 progetti, **31** dei quali sono stati finanziati nel corso del 2009. Il secondo bando ha finanziato **23** dei 37 progetti presentati alla scadenza del 15 ottobre 2009.

Rientra nella prima finalità operativa dell'Asse, in attuazione della Linea di Intervento *“Incentivi a sostegno alla mobilità a fini professionali verso Paesi dell'Unione europea, rivolta a persone occupate o in cerca di lavoro, finalizzata sia all'arricchimento della professionalità che allo svolgimento di esperienze di lavoro all'estero”*, anche l'Avviso Pubblico di Chiamata di Azioni transnazionali (n. **4618** del **2008**), relativamente all'azione 1 “Azioni di mobilità internazionale, finalizzate a sostenere ed aumentare la partecipazione ai progetti di mobilità transnazionale di lavoratori, lavoratori autonomi, imprenditori, inoccupati”. Per l'Azione 1 l'Avviso ha stanziato € 1.000.000,00

In relazione alla scadenza del 21/11/2008, nel quadro dell'Azione 1 sono stati presentati 11 progetti, **5** dei quali sono stati finanziati nel 2009.

Inoltre, nell'ambito della seconda linea di intervento *“Interventi di sostegno alla mobilità a fini formativi, individuale e organizzata, verso Paesi dell'Unione europea, rivolta a studenti del sistema dell'istruzione, della formazione e dell'Università, laureati, apprendisti, per la realizzazione di scambi, visite di studio, di stage formativi, esperienze su campo destinati a favorire l'acquisizione di competenze e l'inserimento lavorativo”* con Decreto n. 6008/2009 sono stati finanziati **13** progetti presentati a valere del **Bando IFTS** (emanato con Decreto n. 6101/2008 nel quadro dell'attuazione dell'asse IV del POR). Il finanziamento concesso con questo decreto, pari a € 478.136,94, è finalizzato alla copertura delle spese di viaggio e soggiorno dei partecipanti a stage svolti all'estero.

Finalità operativa 2 - Promuovere processi di scambio di buone pratiche nel campo delle politiche di lifelong learning, sostenendo la partecipazione degli attori del sistema integrato a progetti con dimensione transnazionale e attraverso l'attivazione di processi di valorizzazione di azioni innovative

Le linee di intervento che attuano la seconda finalità operativa dell'Asse hanno visto hanno visto complessivamente l'approvazione di 39 attività per un finanziamento di 680 mila euro.

L'Avviso Pubblico di Chiamata di Azioni transnazionali (n. **4618** del **2008**) ha riguardato anche la seconda finalità operativa dell'Asse V relativamente alle altre due tipologie di azioni finanziabili:

- Azione 2 – Azioni di supporto di reti e partenariati transnazionali delle Parti Sociali e delle Imprese;
- Azione 3 – Progetti Pilota e di trasferimento dell'innovazione.

Nel finanziare interventi finalizzati a sostenere e promuovere la partecipazione a partenariati e reti internazionali delle parti sociali e delle imprese, mirati ad accompagnare gli obiettivi di cooperazione nel campo della mobilità e delle politiche del lavoro, l'Azione 2 rientra nella Linea di Intervento *“Interventi per la promozione e partecipazione a partenariati internazionali finalizzati alla produzione di innovazioni, diffusione e scambio delle esperienze positive inerenti le politiche del lifelong learning, del lavoro, della ricerca, dell'innovazione, dell'inclusione sociale”*. Per essa l'avviso ha stanziato € 1.000.000,00.

In relazione alla scadenza del 21/11/2008, nel quadro dell'Azione 2 sono stati presentati 11 progetti, **8** dei quali sono stati finanziati nel 2009.

L'Azione 3 rientra nella Linea di Intervento 4: per essa l'Avviso ha stanziato € 400.000,00. Alla scadenza del 21/11/2008 nell'ambito dell'Azione 3 sono stati presentati 6 progetti, **4** dei quali sono stati finanziati nel 2009.

Finalità operativa 3 - Creare reti di partenariati internazionale e/o interregionali anche mediante accordi bilaterali e multilaterali con governi regionali o nazionali di altri paesi promuovendo la partecipazione a reti europee per la ricerca

Le linee di intervento afferenti alla terza finalità operativa (*“Interventi per la promozione e partecipazione a partenariati internazionali finalizzati alla produzione di innovazioni, diffusione e scambio delle esperienze positive inerenti le politiche del lifelong learning, del lavoro, della ricerca, dell’innovazione, dell’inclusione sociale” e “Cooperazione interistituzionale tra governi regionali e locali finalizzata allo sviluppo di programmi congiunti a supporto della realizzazioni delle azioni sopra indicate, anche per la sperimentazione di processi di riconoscimento reciproco di titoli e qualifiche professionali”*) sono quelle che hanno visto il maggior numero di attività programmate (84) per un finanziamento però leggermente inferiore a quello della prima finalità operativa (1,37 milioni di euro).

Si tratta per la maggior parte di attività legate a missioni svolte dal personale dei settori regionali svolte nel quadro dell’attività istituzionali previste per l’attuazione di questa terza finalità operativa.

Finalità operativa 4 - Promuovere la priorità pari opportunità nell'ambito dei progetti transnazionali al fine di testare approcci innovativi e promuovere la trasferibilità dell'innovazione delle conoscenze.

Come già segnalato nel precedente rapporto di valutazione, nel quadro della programmazione del POR non sono previste Linee di Intervento specificamente dedicate all’attuazione di questa Finalità operativa.

Il contributo alle priorità strategiche sovraordinate

L’Asse ha una forte integrazione con il complesso delle politiche regionali: in particolare, esso si inserisce nel quadro dell’obiettivo globale 3 del Piano di Indirizzo Generale Integrato 2006-2010 che impegna la Regione Toscana a sviluppare la dimensione internazionale delle politiche dell’educazione, istruzione, formazione e lavoro per contribuire al processo di costruzione e di allargamento dell’Unione Europa e per aumentare le possibilità di mobilità e di scambio dei cittadini e degli operatori del sistema integrato.

Tale obiettivo globale è a sua volta articolato in tre obiettivi specifici:

1. favorire la mobilità dei singoli (cittadini e attori del sistema integrato);
2. sostenere la cooperazione transnazionale sui temi del Pigi, a diffondere i risultati e valorizzare le innovazioni;
3. supportare la costruzione di un modello europeo di governance cooperativa.

Il contributo alle priorità nazionali, così come definite dal QSN, è indicato nel prospetto di seguito riportato:

Tabella 4 - Finanziamenti approvati per Ob. specifico e obiettivo del QSN

Obiettivo specifico Asse V		Obiettivo del QSN	Finanziamenti
m - Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche	01.01.01	Migliorare la qualità dell'offerta di istruzione-formazione, i risultati dell'apprendimento e agevolare la riconoscibilità delle competenze acquisite	€ 1.591.037,00
	02.01.05	Valorizzare la capacità di ricerca, trasferimento e assorbimento dell'innovazione da parte delle Regioni tramite la cooperazione territoriale	€ 1.777.230,74
	09.01.01	Sviluppare le capacità di internazionalizzazione	€ 163.457,31
Totale Asse V			€ 3.531.725,05

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Conclusioni

L'asse presenta alla fine del 2009 un consistente ritardo attuativo:

- sul fronte finanziario, dove tutti gli indici attuativi si collocano al di sotto della media di Programma;
- sul fronte fisico, dove non tutte le linee di intervento hanno ancora iniziato il proprio iter attuativo e il numero delle attività programmate e avviate è molto ridotto.

Come già segnalato nel rapporto precedente, il persistere dell'assenza di Linee di Intervento dedicate alla quarta finalità operativa del Programma limita la capacità di impatto dell'Asse nell'ambito delle pari opportunità.

Va segnalato positivamente, quale indicatore di un aumento dell'integrazione dell'Asse V con il resto del Programma, la decisione di finanziare con le risorse dell'Asse parte delle spese dei progetti presentati sul bando IFTS emanato nel quadro dell'attuazione dell'Asse IV del POR.

Asse VI – Assistenza tecnica

Obiettivo specifico	Finalità operative
n) - Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto	1. Sostenere l'esecuzione del Programma Operativo nelle sue principali fasi di preparazione, gestione, sorveglianza e controllo
	2. Rafforzare la capacità amministrativa connessa all'attuazione delle politiche finanziate, anche attraverso il sostegno alla circolazione di pratiche e modelli per migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione del Programma
	3. Effettuare le valutazioni strategiche e/o operative dell'intervento
	4. Dare ampia visibilità al Programma con adeguati interventi di informazione e comunicazione
Contributo totale	€ 19.940.590,00
<i>Regione</i>	<i>€ 11.964.354,00</i>
<i>Province/Circondari</i>	<i>€ 7.976.236,00</i>

L'impianto strategico dell'Asse VI si sviluppa intorno ad un unico obiettivo specifico, (*n - Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto*), articolato in 4 diverse finalità operative, per il cui conseguimento è prevista la realizzazione di 12 diverse Linee di intervento.

Livelli di attuazione

Le attività approvate alla fine del 2009 sono complessivamente 183, circa il 4% delle attività che alla stessa data sono state approvate dal Programma del suo complesso.

L'attuazione fisica dell'Asse mostra indici di avanzamento molto positivi e superiori a quelli medi calcolati a livello di Programma: al 31 dicembre 2009 risulta avviato l'87,4% delle attività approvate (contro il 62,8% medio di Programma) e concluso l'82,5% di quelle avviate (62,8% indice medio di Programma).

Tab. 1 - Livelli di attuazione

Attività approvate		Attività avviate		Attività concluse		Avviate / approvate	Concluse / avviate
n.	Finanziamento	n.	Finanziamento	n.	Finanziamento		
183	€ 6.394.291,52	160	€ 4.466.730,79	132	€ 308.406,33	87,43%	82,50%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Tab. 2 – Attività approvate, avviate e concluse per organismo intermedio

Organismo intermedio	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Provincia di Arezzo	1	-	-	-	-
Provincia di Firenze	6	5	-	83,3%	-
Circondario Empolese Valdelsa	5	5	3	100,0%	60,0%
Provincia di Grosseto	4	2	1	50,0%	50,0%
Provincia di Livorno	3	-	-	-	-
Circondario Val di Cornia	2	2	-	100,0%	-
Provincia di Lucca	5	1	-	20,0%	-
Provincia di Massa Carrara	12	5	1	41,7%	20,0%
Provincia di Pisa	4	1	1	25,0%	100,0%
Provincia di Pistoia	-	-	-	-	-
Provincia di Prato	3	3	-	100,0%	-
Provincia di Siena	7	6	-	85,7%	-
SR – Settore FSE	130	130	126	100,0%	96,9%
SR – Sovvenzione Globale	1	-	-	-	-
Totale Asse	183	160	132	87,4%	82,5%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Il Settore FSE della Regione Toscana è l'organismo intermedio che ha avviato la quota assolutamente preponderante delle attività programmate e avviate: tra le Province il maggior numero di attività programmate e avviate è nella Provincia di Massa Carrara.

Il quadro della attività programmate per linea di intervento è di seguito sintetizzato.

Tab. 3 - Attività programmate e finanziamenti approvati per linea di intervento

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
Elaborazione di valutazioni strategiche finalizzate ad esaminare l'evoluzione del POR rispetto alle priorità comunitarie e nazionali	121	70.579,39
Audit, valutazione, controllo, ispezione e rendicontazione delle attività ammesse a finanziamento	30	1.526.386,72
Rafforzamento delle risorse tecniche e delle dotazioni di personale coinvolto nella programmazione, gestione, sorveglianza e controllo del POR	17	1.280.155,89
Preparazione dei Comitati di Sorveglianza regionali e assistenza finalizzata a garantire e migliorare il funzionamento degli stessi	6	2.330.978,00
Predisposizione dei documenti programmatori e di supporto alla programmazione (es. manuali delle procedure)	3	109.624,50
Elaborazione della reportistica prevista dai regolamenti comunitari con il supporto di un sistema informativo adeguato	2	74.967,38
Elaborazione di valutazioni di natura operativa volte a sostenere la sorveglianza del Programma Operativo	2	949.440,00
Supporto ai tavoli di raccordo e confronto tra le autorità designate nel POR in un'ottica di integrazione e semplificazione dei sistemi	1	2.159,64
Sostegno alla circolazione di pratiche e modelli per migliorare l'efficacia e l'efficienza della gestione del POR	1	50000
TOTALE	183	6.394.291,52

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

In relazione alle 4 finalità operative dell'Asse, al 31.12.2009 è stato dato avvio a tutte le Linee di Intervento della **Finalità operativa 1** – “Sostenere l'esecuzione del Programma Operativo nelle sue principali fasi di preparazione, gestione, sorveglianza e controllo” e della **Finalità operativa 3** – “Effettuare le valutazioni strategiche e/o operative dell'intervento”, mentre non risultano ancora avviate entrambe le Linee di Intervento che attuano la **Finalità operativa 4** – “Dare ampia visibilità al Programma con adeguati interventi di informazione e comunicazione”.

Al pari dell'attuazione fisica, anche quelle finanziaria mostra positivi indici di avanzamento, superiori agli indici medi di Programma.

Tab. 4 - Attuazione finanziaria al 31/12/2009

Programmato (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	B/A	C/B	C/A
19.940.590,00	7.418.186,76	2.290.916,36	37,20%	30,88%	11,50%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

La disaggregazione del dato per Organismo Intermedio mostra il peso preponderante del Settore FSE nella ripartizione delle risorse destinate all'Asse VI.

A fronte di una capacità di impegno sostanzialmente simile, si registra una maggiore velocità di spesa per il complesso degli Organismi Intermedi di Province e Circondari: l'indice di efficienza realizzativa per questi ultimi si attesta al 17,8% contro il 7,3% degli Organismi Intermedi dei Settori Regionali.

Tab. 4 - Attuazione finanziaria al 31/12/2009 per Organismo Intermedio

Organismo intermedio	Programmato (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	B/A	C/B	C/A
Provincia di Arezzo	776.728,00	378.247,56	289.748,00	48,7%	76,6%	37,3%
Provincia di Firenze	1.290.069,00	488.057,16	355.968,30	37,8%	72,9%	27,6%
Circondario Empolese Valdelsa	247.558,00	75.551,18	64.729,31	30,5%	85,7%	26,1%
Provincia di Grosseto	612.983,00	222.459,77	114.725,08	36,3%	51,6%	18,7%
Provincia di Livorno	673.793,00	88.113,77	26.627,93	13,1%	30,2%	4,0%
Circondario della Val di Cornia	118.905,00	66.267,39	55.154,20	55,7%	83,2%	46,4%
Provincia di Lucca	775.423,00	237.332,11	54.097,87	30,6%	22,8%	7,0%
Provincia di Massa Carrara	624.184,00	255.807,01	224.425,01	41,0%	87,7%	36,0%
Provincia di Pisa	815.828,00	117.527,88	73.380,00	14,4%	62,4%	9,0%
Provincia di Pistoia	740.510,00	387.443,62	101.026,26	52,3%	26,1%	13,6%
Provincia di Prato	682.813,00	300.725,36	-	44,0%	0,0%	0,0%
Provincia di Siena	617.442,00	158.301,67	62.553,94	25,6%	39,5%	10,1%
SR - Settore Formazione	200.000,00	27.642,47	27.730,20	13,8%	100,3%	13,9%
SR - Settore FSE	9.999.261,00	3.348.963,40	790.245,10	33,5%	23,6%	7,9%
SR - Prog. Negoziata e Controlli Comunitari	400.000,00	316.787,12	-	79,2%	0,0%	0,0%
SR - Sistemi Inf. e Servizi per lo Svil. dell'Amministr. Elettronica	840.000,00	453.192,35	-	54,0%	0,0%	0,0%
Sovvenzione globale	525.093,00	495.766,94	50.505,16	94,4%	10,2%	9,6%
Totale	19.940.590,00	7.418.186,76	2.290.916,36	37,2%	30,9%	11,5%

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Il contributo alle priorità strategiche sovraordinate

Il contributo alle priorità nazionali, così come definite dal QSN, è indicato nel prospetto di seguito riportato:

Tabella 5 - Finanziamenti approvati per Ob. specifico e obiettivo del QSN

Obiettivo specifico		Obiettivo del QSN	Finanziamenti
n - Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto	10.01.01	Rafforzare le competenze tecniche e di governo delle amministrazioni e degli enti attuatori, per migliorare l'efficacia della programmazione e la qualità degli interventi per offrire servizi migliori alla cittadinanza	€ 6.394.291,52
Totale Asse VI			€ 6.394.291,52

Fonte: elaborazione Iris/Gourè su dati Regione Toscana, Sistema Informativo del Fondo Sociale Europeo

Conclusioni

L'Asse VI mostra al 31.12.2009 un avanzamento soddisfacente, dal punto di vista dell'attuazione sia fisica che finanziaria.

Va valutato positivamente l'avvio di tutte le Linee di Intervento previste per l'attuazione delle Finalità Operative 1 e 3, mentre parrebbe opportuno, per facilitare il conseguimento dell'obiettivo specifico dell'Asse, assicurare un veloce avvio anche alle Linee di Intervento afferenti alla Finalità Operativa 4.

CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI

Il 2009 ha fatto registrare un significativo avanzamento dell'**attuazione finanziaria del Programma**, in ordine sia agli impegni che ai pagamenti, che ha consentito di evitare il rischio del disimpegno automatico delle risorse. L'accelerazione registrata nel corso dell'anno tuttavia non sembra essere tale da mettere il Programma al riparo dallo stesso rischio anche per il 2010. Il raggiungimento nel 2010 della soglia di spesa minima, corrisponde ad un indice di efficienza realizzativa pari a 18,5, superiore di 10 punti percentuali rispetto a quello attuale. È evidente dunque come nel 2010 la necessità di evitare il disimpegno automatico delle risorse richieda sia un ulteriore deciso aumento nella velocità di spesa di tutti gli Organismi Intermedi che una veloce attività di certificazione delle spese sostenute. Si tenga conto nel corso del 2010, dato l'ingente ammontare delle risorse coinvolte, per il conseguimento di questo obiettivo sarà centrale che venga garantita una corretta ed equilibrata gestione finanziaria degli ammortizzatori sociali in deroga.

Dal punto di vista dell'**avanzamento fisico**, complessivamente, nel primo periodo di attuazione del PO, le attività promosse sono state 4.523, per un finanziamento totale di oltre 141 milioni di euro; le attività avviate sono 2.842 e le concluse 1.786. Le attività avviate sono, in media, il 62,8% delle attività approvate (i relativi finanziamenti si attestano al 60,2%). Rispetto a questo dato medio risulta essere molto lento l'avvio delle attività per gli assi IV e soprattutto V, che presenta solo poco più del 40% di attività avviate sul totale delle approvate. Le attività concluse sono in media il 62,8% delle attività avviate. In ritardo rispetto a questo dato sono gli assi III, con il 40,7%, e IV con il 54,9%.

I destinatari di genere femminile sono in media un numero molto inferiore rispetto ai loro omologhi maschi: solo il 43,7%, tra i destinatari finali delle attività concluse, sono donne. In alcuni obiettivi specifici tale percentuale scende molto come nell'asse I – Adattabilità, nel quale le destinatarie sono solo il 37,8%, con il picco negativo dell'obiettivo c) con il 36,6% e l'obiettivo I) dell'asse IV con il 36,9% di destinatarie. Da questi dati (che nonostante riguardino una prima fase di attuazione del programma e un numero di attività concluse ridotto appaiono abbastanza robusti), sembrerebbe che il sostegno alla promozione della parità di genere che ha informato di sé la programmazione attuativa abbia sortito gli effetti sperati solo in parte. Rispetto a tale elemento andrà prestata particolare attenzione nel corso del proseguimento dell'attuazione del programma.

Il **sistema informativo** del POR, in occasione del passaggio al periodo di programmazione 2007-2013, è stato completamente riprogettato. La transizione da vecchio a nuovo sistema è stata indubbiamente complessa ed è andata a buon fine, e nei tempi previsti, per quanto

riguarda le due funzioni principali: la gestione e il controllo. Per quanto riguarda il monitoraggio, permangono alcuni problemi; in particolare, è ancora da realizzare il raccordo con Monitweb, il sistema di monitoraggio nazionale dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali comunitari. Al momento il sistema si limita alla trasmissione trimestrale dei dati di aggiornamento di impegni e pagamenti complessivi per asse; mentre il raccordo che permetterà al Database FSE di trasmettere i dati finanziari e fisici a livello di progetto è ancora sostanzialmente fermo alla fase di elaborazione del protocollo di scambio.

Un ulteriore elemento critico è rappresentato dalla mancata integrazione tra i sistemi informativi regionali che operano negli ambiti della formazione e del lavoro. L'effettiva integrazione tra questi sistemi, soprattutto tra Database FSE e IDOL, non sembra ancora vicina, pur se rilevanti esigenze conoscitive e gestionali ne rendono indispensabile l'attuazione. In questo quadro generale si è inserito il monitoraggio delle azioni di politica attiva nel quadro degli interventi anticrisi che è demandato ai centri per l'impiego e confluisce in IDOL. Nemmeno in questa occasione è stato attuato un protocollo di comunicazione tra IDOL e il sistema di monitoraggio FSE che permetta il passaggio dei dati dall'uno all'altro sistema. Oltre a ciò, la raccolta delle informazioni sulle azioni e sui destinatari non è basata su standard comuni. Questo rende, di fatto, meno conoscibile una grande quota dei destinatari di attività finanziate dal FSE, e la esclude completamente, per ora (in attesa che questi dati vengano recuperati in futuro), dal monitoraggio ufficiale.

Per quanto riguarda il monitoraggio dei dati finanziari, occorre richiamare l'attenzione su un problema nell'accertamento della consistenza effettiva degli impegni, dovuto al fatto che il sistema informativo non consente l'aggiornamento del quadro della situazione finanziaria a seguito delle economie e dei disimpegni e inoltre non impone tempi certi agli organismi intermedi nell'immissione dei dati circa gli impegni; tale immissione può dunque avvenire anche a grande distanza di tempo dal momento in cui l'atto di impegno è stato preso. Questi due diversi problemi provocano un disallineamento dei dati sugli impegni ricavabili dal sistema informativo rispetto alla loro consistenza effettiva. Tale disallineamento rende inattendibile, e variabile nel tempo, il dato sugli impegni. Occorre porre rimedio a questa situazione, anche perché uno strumento attendibile di rilevazione dei dati finanziari sarà prezioso nell'ultima fase del periodo di programmazione, quando occorrerà gestire le risorse finanziarie con grande precisione, in modo da raggiungere il massimo livello di spesa possibile.

La ricostruzione del quadro attuativo dell'**asse I – Adattabilità** non ha rilevato particolari problematiche da segnalare. Infatti il livello di avanzamento fisico appare soddisfacente, come testimoniano i valori degli indici, superiori a quelli medi del programma, sia per l'avvio che per la conclusione delle attività. Un po' meno brillante la performance dell'attuazione finanziaria, specie per ciò che concerne il versante della spesa, ma come abbiamo avuto modo di sottolineare, a questa situazione concorrono anche i ben noti problemi causati dalla lentezza con cui l'Inps sta procedendo nella certificazione della spesa, per quanto concerne la quota FSE degli ammortizzatori in deroga.

Sotto il profilo qualitativo, l'analisi ha mostrato anche per il 2009 una "tenuta" sostanziale del carattere di specializzazione delle attività promosse dai tre obiettivi specifici. Tuttavia anche qui, come in altri importanti ambiti di intervento del Programma, si sono manifestati i primi segnali di riorientamento delle politiche promosse verso una funzione di contrasto agli effetti della crisi su imprese e lavoratori.

Ciononostante, occorre ribadire l'importanza di mantenere l'assetto peculiare dell'asse - fondato sulla differenziazione degli interventi e su un giusto equilibrio tra politiche 'difensive' e politiche 'proattive' per l'adattabilità di imprese e lavoratori - che continua a rappresentare un presupposto importante per l'efficacia della programmazione.

L'analisi delle attività approvate ha mostrato poi come la necessità di concentrare gli sforzi per sostenere la continuità della presenza sul mercato del lavoro delle persone maggiormente esposte ai rischi di espulsione, abbia probabilmente avuto un impatto negativo sulla capacità degli OI di mantenere i livelli di attenzione sinora espressi verso il sostegno alla **partecipazione al lavoro e alla formazione delle donne e lo sviluppo di percorsi di carriera**. In particolare questa difficoltà si rende manifesta prendendo in esame la linea di intervento dedicata all'erogazione di voucher per servizi di cura, che non registrando alcuna nuova realizzazione nel 2009, riduce il proprio peso finanziario sul complesso delle linee di intervento promosse dall'obiettivo specifico dedicato (b).

Occorre pertanto monitorare con particolare cura questo ambito di intervento, valutando l'opportunità di rivedere, in un'ottica di più forte integrazione l'insieme di strumenti, anche diversi dal FSE, che la Regione può realisticamente mettere in campo affinché la tensione sinora mostrata su questo tema non si allenti per effetto della difficile congiuntura.

L'analisi condotta sui destinatari delle attività concluse mostra come in questi primi anni di operatività, l'asse abbia manifestato una propensione, tipica anche degli interventi di formazione continua finanziati nel periodo di programmazione precedente, a privilegiare i destinatari con profili più forti sul mercato del lavoro. Questo meccanismo selettivo sembra accentuarsi nei confronti della componente femminile (che al 31/12/2009 si è arrestata alla soglia del 38,4%).

Occorre pertanto intensificare ulteriormente gli sforzi affinché alle azioni specifiche, promosse nell'ambito dell'obiettivo b da tutti gli OI, si affianchi un approccio di mainstreaming più incisivo negli altri due obiettivi specifici, onde evitare, all'interno della programmazione, il replicarsi dei divari esistenti sul mercato del lavoro. Analogamente, occorrerà prestare una maggiore attenzione alle fasce più deboli dell'occupazione al fine di incrementare tra i destinatari del POR la componente dei lavoratori più anziani, dei lavoratori atipici, dei meno istruiti.

Come abbiamo più volte rilevato, l'asse Adattabilità, circoscrive un'area di policy che, anche in ragione della peculiare connotazione assunta dalle finalità operative, rappresenta un nodo strategico di intersecazione tra importanti direttrici di intervento delle politiche di sviluppo regionali:

- da un lato quella degli interventi per la valorizzazione del capitale umano e il supporto alla ricerca, tesi a favorire l'innovazione e ad elevare il contenuto di conoscenza nei processi produttivi (sostenuto dal POR FSE primariamente dall'ASSE IV Capitale Umano)
- dall'altro quella dell'azione di sostegno alla competitività dei sistemi economici locali, facendo leva su interventi tesi a promuovere modelli sostenibili di sviluppo (ad opera

essenzialmente del FESR e del FEASR, tramite il sostegno agli investimenti produttivi e l'offerta di servizi specialistici)

In questa ottica, l'approfondimento condotto presso la provincia di Pistoia sull'esperienza dei Progetti Integrati di Comparto ha consentito di far emergere un positivo esempio di valorizzazione delle sinergie potenzialmente attivabili nella progettazione di interventi a sostegno dei processi di sviluppo e innovazione dei sistemi produttivi locali. Inoltre i buoni risultati raggiunti in questa prima fase di operatività dei Progetti suggeriscono, come naturale evoluzione di questo modello, l'opportunità di operare un salto qualitativo verso l'utilizzo congiunto dei diversi strumenti di finanziamento, in modo da consentire l'ampliamento del ventaglio di risposte che strumenti come i Progetti integrati possono fornire a quelle criticità che così efficacemente sono stati capaci di intercettare, anche grazie alla loro peculiare modalità di costruzione.

Questa esperienza, proprio in ragione delle sue caratteristiche fondanti, potrebbe rappresentare, grazie alla presenza di una serie di condizioni ottimali, una preziosa opportunità per avviare una sperimentazione di forme di integrazione tra fondi, prospettiva che il livello regionale della programmazione potrebbe sostenere promuovendo specifiche forme di raccordo tanto tra i diversi livelli di gestione, quanto sul piano della tempistica dei dispositivi per l'attuazione degli interventi.

La ricostruzione del quadro attuativo dell'**asse II - Occupabilità** non ha rilevato particolari problematiche da segnalare. Il livello di avanzamento fisico appare in leggero ritardo rispetto al resto del programma, sia per l'avvio che per la conclusione delle attività; occorre però ricordare a questo proposito che una parte consistente delle risorse dell'Asse sono state impiegate nel finanziamento degli ammortizzatori in deroga e delle attività di politica attiva a essi collegate, che non rientrando, per ora, nel monitoraggio ufficiale del FSE, non concorrono a formare il monte "ufficiale" delle attività promosse dall'asse. Più brillante la performance dell'attuazione finanziaria, specie per quanto riguarda il livello della spesa, e questo nonostante i problemi causati dalla lentezza con cui l'Inps sta procedendo nella certificazione della spesa, sempre per quanto concerne l'attuazione degli ammortizzatori in deroga erogati.

Sotto il profilo qualitativo, l'analisi ha mostrato anche per il 2009 una "tenuta" sostanziale del carattere di specializzazione delle attività promosse dai tre obiettivi specifici. Tuttavia anche qui, come in altri importanti ambiti di intervento del Programma, si sono manifestati i primi segnali di riorientamento delle politiche promosse verso una funzione di contrasto agli effetti della crisi.

Ciononostante, e compatibilmente con i vincoli imposti dalla necessità di finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga, occorre ribadire l'importanza di mantenere centrale l'attenzione dell'Asse sul raggiungimento in particolare dei target più svantaggiati, individuati dalla strategia europea per l'occupazione: disoccupati di lunga durata, immigrati, ultra45enni e donne

Nell'ultimo anno di attuazione questa difficoltà si è sommata alla necessità di concentrare le risorse verso il sostegno rivolto ai lavoratori delle imprese in difficoltà con gli ammortizzatori sociali in deroga, ciò non ha aiutato gli organismi intermedi a mantenere alto il livello di

attenzione soprattutto per quanto riguarda le misure indirette volte alla conciliazione dei tempi di formazione e vita privata. La linea di intervento dedicata all'erogazione di voucher di conciliazione per servizi di cura vede infatti in tutto il primo periodo di attuazione una sola attività programmata, per un peso finanziario sulla dotazione complessiva dell'asse appena dello 0,2%. Occorre prestare una particolare attenzione a questo ambito di intervento, valutando anche l'opportunità di rafforzare l'integrazione con strumenti diversi dal FSE, per non perdere il terreno conquistato in questo difficile ambito.

Per quanto riguarda l'**asse III – Inclusione sociale**, alla data del 31/12/2009 solo una quota minoritaria delle attività approvate risultava anche avviata e conclusa. Ciò determina livelli di attuazione fisica, soprattutto in termini di destinatari "conclusi", che non consentono una valutazione di efficacia degli interventi, cioè non consentono di individuare il contributo degli stessi interventi al perseguimento delle finalità dell'Asse o al perseguimento delle finalità declinate in altri documenti di programmazione regionale.

Considerato il livello degli impegni assunti e il numero di attività già approvate si ritiene che tale stato di cose possa modificarsi velocemente e consentire, già in occasione del prossimo rapporto, una valutazione più puntuale.

In questa sede, tuttavia, ci pare utile richiamare alcune questioni di metodo che attengono l'ammontare complessivo di risorse disponibili per l'attuazione dell'obiettivo specifico (g); i possibili livelli di integrazione che possono realizzarsi tra le finalità dell'Asse III e quelle dell'Asse II; la necessità di un coordinamento tra OI e AdG che consenta di focalizzare maggiormente le priorità di intervento dell'Asse III.

Va infatti considerato che la dotazione finanziaria complessiva dell'Asse III ammonta a circa 40 meuro. Si tratta, evidentemente, di un ammontare consistente di risorse che però potrebbe risultare insufficiente in considerazione della numerosità della popolazione target individuata in fase di programmazione (soggetti con disabilità, detenuti, tossicodipendenti, soggetti colpiti da nuove povertà, immigrati, ecc.) e delle possibili conseguenze della crisi economico-finanziaria in atto che potrebbe ampliare in modo anche consistente l'universo di riferimento degli interventi attivabili nell'Asse, in particolare, incrementando la quota di popolazione residente interessata da fenomeni di nuova povertà.

Tale stato di cose impone, a nostro avviso, la necessità di puntare su azioni di sistema in grado di produrre ricadute su target più ampi e/o di focalizzare gli interventi dell'Asse III su specifiche situazioni di svantaggio.

In assoluto, va comunque richiamata la necessità di ricercare e massimizzare sinergie e complementarietà tra gli interventi dell'Asse III e quelli attivabili, invece, nell'Asse II. Soprattutto nel caso si decida, causa l'impatto finanziario delle misure anticrisi, di incrementare la dotazione finanziaria dell'Asse II, l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale andrebbe perseguito mettendo in atto una strategia di intervento che preveda, ove possibile, anche l'utilizzo delle risorse stanziato per l'Asse Occupabilità.

La ricostruzione del quadro attuativo dell'**asse IV – Capitale umano** rileva la presenza di situazioni di relativo ritardo, soprattutto se rapportate all'andamento complessivo del Programma. In particolare la performance dell'attuazione finanziaria risente di una bassa velocità di spesa che ha determinato un livello tra i più bassi di efficienza realizzativa (5,9%).

Sotto il profilo qualitativo, l'analisi ha mostrato anche per il 2009 una "tenuta" sostanziale del carattere di specializzazione delle attività promosse dai tre obiettivi specifici. Per quanto concerne le azioni di sistema previste dall'obiettivo specifico h, e in particolare il l'analisi dell'attuazione ha evidenziato come alla data del 31/12/2009 il nuovo dispositivo regionale di accreditamento delle sedi formative risulti ormai a regime. L'unico problema da evidenziare è quello connesso alla presumibile necessità di passare in tempi non lunghissimi - dato il dibattito in corso a livello nazionale e la rilevanza che anche la Commissione attribuisce alle regole da impostare al fine di garantire la qualità²³ - da un sistema di accreditamento dell'input ad un sistema di accreditamento dell'output, cioè ad un dispositivo che tenga maggiormente conto, ai fini dell'accREDITamento, dei risultati formativi e occupazionali prodotti dalle agenzie formative. Alla stessa data, anche il sistema regionale per la certificazione delle competenze risulta ormai sostanzialmente delineato. In corso d'anno, è stato necessario rivederne l'impostazione per tenere conto delle prescrizioni della Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 sulla costituzione del Quadro europeo delle qualifiche per l'apprendimento permanente (2008/C 111/01), ma è lecito ritenere che le modifiche da apportare al sistema possano essere messe a punto in tempi brevi. Nonostante ciò, va sottolineato che, a livello operativo, il sistema non sembra ancora decollato. Nell'ambito dell'obiettivo "h", infatti, entro fine anno sono state portate a conclusione solo 30 attività (per un totale di destinatari conclusi pari a circa 250 unità) e soltanto 2 delle 154 attività finanziate prevedono anche servizi di validazione e certificazione delle competenze. Il livello attuativo degli interventi, in questo caso, non sembra quindi ancora tale da produrre gli effetti sperati anche se è presumibile che i dati di monitoraggio del sistema FSE, non rilevando i servizi erogati presso i CPI, sottostimino il numero complessivo di destinatari che ha usufruito di servizi connessi alla validazione e alla certificazione delle competenze. In tal caso sarebbe opportuno che le informazioni venissero integrate nel sistema di monitoraggio FSE in modo da non disperdere informazioni utili alla valutazione di efficacia di un intervento particolarmente rilevante sia nell'ambito del POR che in termini di contributo del FSE alla strategia regionale di apprendimento permanente, così come definita dal Piano di Indirizzo Generale Integrato.

Un'ultima considerazione riguarda l'obiettivo specifico "l" le principali azioni condotte a livello regionale hanno coinvolto in maniera consistente il sistema universitario e della ricerca pubblica regionale. In alcuni casi le attività finanziate non mostrano un effettivo carattere addizionale rispetto alle finalità che il sistema dovrebbe comunque perseguire. Pur considerando che in una fase di avvio di tali iniziative (contratti di ricerca e alta formazione orientata a rafforzare le opportunità di inserimento nel mercato del lavoro) non è possibile procedere ad una analisi approfondita, si può affermare che il contributo dell'asse alla costruzione delle reti di relazione tra i sistemi della conoscenza e produzione non mostra ancora una chiara ed efficace strategia. Sul piano territoriale inoltre, nonostante la potenziale integrazione con gli interventi promossi dal fondo FESR, non emergono significativi nodi di convergenza con le strutture intermedie che promuovono il trasferimento tecnologico e su cui converge l'intervento regionale.

È necessario monitorare con attenzione gli interventi che prevedono una significativa presenza di attività orientate alla didattica, come nel caso del Piano dell'alta formazione, soprattutto allo scopo di evidenziare quale sia il contributo di tali interventi all'effettivo rafforzamento del

²³ Si veda, in proposito, la Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 giugno 2009 relativa alla "istituzione di un quadro europeo di riferimento per la garanzia della qualità dell'istruzione e della formazione professionale" (EQARF).

rapporto tra l'alta formazione tecnico scientifica e i sistemi produttivi locali: se, dunque, le reti di relazione tra imprese e capitale umano si sono effettivamente consolidate. Questa attenzione riguarda il fatto che il FSE deve produrre un effetto aggiuntivo rispetto alle attività che vengono promosse dalle Università toscane e non sostitutivo, specie in una fase di forte contenimento della spesa pubblica nazionale nel campo della ricerca e sviluppo. La stessa attenzione deve essere posta anche sull'altra importante linea di intervento promossa nell'ambito dell'obiettivo "I", ovvero i contratti di ricerca.

Le attività dell'IRPET nell'ambito dell'Osservatorio per la ricerca e l'innovazione, previsto dalla legge regionale n. 20/2009 possono fornire elementi di valutazione particolarmente interessanti per finalizzare meglio l'intervento del FSE nel contesto regionale.

L'asse V - Transnazionalità e interregionalità presenta alla fine del 2009 un consistente ritardo attuativo sia sul fronte finanziario, dove tutti gli indici attuativi di collocano al di sotto della media di Programma, sia sul fronte fisico, dove non tutte le linee di intervento hanno ancora iniziato il proprio iter attuativo e il numero delle attività programmate e avviate è molto ridotto. Come già segnalato nel rapporto precedente, il persistere dell'assenza di Linee di Intervento dedicate alla quarta finalità operativa del Programma limita la capacità di impatto dell'Asse nell'ambito delle pari opportunità. Va segnalato positivamente, quale indicatore di un aumento dell'integrazione dell'Asse V con il resto del Programma, il finanziamento, relativo alle spese di viaggio e permanenza all'estero, dei progetti presentati sul bando IFTS.

L'asse VI – Assistenza tecnica mostra al 31.12.2009 un avanzamento soddisfacente, dal punto di vista dell'attuazione sia fisica che finanziaria. Va valutato positivamente l'avvio di tutte le Linee di Intervento previste per l'attuazione delle Finalità Operative 1 e 3, mentre parrebbe opportuno, per facilitare il conseguimento dell'obiettivo specifico dell'Asse, assicurare un veloce avvio anche alle Linee di Intervento afferenti alla Finalità Operativa 4.

FOCUS: IL RUOLO DEL FSE NEL QUADRO DEGLI INTERVENTI ANTICRISI

0. Premessa – Le principali questioni valutative

Nell'architettura complessiva delle misure anticrisi decise a livello nazionale esistono due elementi che rivestono un ruolo prioritario nella valutazione dei POR FSE. Per garantire la tenuta delle strategie di intervento delineate a inizio programmazione e al fine di garantire sia l'efficacia dei POR FSE che una loro gestione allineata alle esigenze di evitare il disimpegno automatico, pare infatti necessario interrogarsi:

- sulla effettiva centralità, nell'attuale situazione di contesto, delle politiche volte a sostenere la CIG in deroga;
- sulle conseguenze che accantonamenti così consistenti di risorse per la gestione delle misure anticrisi previste a partire dall'Accordo del 12 febbraio 2009 possono produrre sulla gestione finanziaria dei programmi.

Per quanto concerne il primo punto, è necessario prendere in considerazione i seguenti aspetti:

- l'intervento in deroga apre gli ammortizzatori sociali ad una vastissima platea di lavoratori toscani che prima ne erano al di fuori. Tuttavia si deve tenere conto che la crisi in corso ha colpito non solo i lavoratori cui, in base all'accordo, possono essere concessi ammortizzatori sociali in deroga, ma anche precari e lavoratori atipici che di fatto continuano a rimanere privi di qualsiasi tutela;
- una buona quota dei lavoratori cui sono stati concessi o per i quali sono stati richiesti ammortizzatori sociali in deroga sono stati o saranno interessati da sospensioni di durata inferiore al mese. Il meccanismo messo in piedi e l'entità delle risorse stanziare per lo stesso rischiano pertanto di indurre le Regioni a destinare una quota importante delle risorse FSE per la soluzione di problemi che, nel caso dei lavoratori in sospensione per periodi brevi, sono gravi, ma, dato il contesto, non prioritari.

Sembra dunque necessario verificare se il modello di intervento delineato a livello nazionale non produca l'effetto perverso di ridurre le risorse disponibili per interventi di politica attiva da

indirizzare agli outsider e alle fasce più deboli e marginali della forza lavoro in favore di politiche attive che non sono in grado di incidere in profondità e sistematicamente sugli elementi di debolezza della forza lavoro regionale.

Dal punto di vista finanziario, va invece sottolineato che un accantonamento così consistente di risorse richiede che il meccanismo previsto per la rendicontazione delle spese sostenute funzioni adeguatamente (e comunque in modo tale da non ostacolare il raggiungimento delle soglie di disimpegno previste dall'art. 93 del Reg. CE 1083/06) o, in alternativa, che le Regioni dispongano di risorse autonome con cui garantire la realizzazione di interventi FSE e assicurare comunque l'avanzamento della spesa del programma. Nel caso non si realizzi almeno una delle due condizioni appena richiamate gli accantonamenti previsti a seguito dell'Accordo potrebbero non solo ostacolare l'adozione di misure anticrisi complementari a quelle definite nel quadro nazionale ma anche tradursi in una perdita di risorse a causa di possibili disimpegni.

Date queste istanze conoscitive, il presente focus analizzerà in particolare due aspetti dell'attuazione degli ammortizzatori sociali in deroga;

- le questioni che influenzano la corretta gestione finanziaria del Programma;
- le politiche attive concesse a sostegno della CIG in deroga.

Quindi, dopo un paragrafo introduttivo, volto a delineare il quadro normativo e organizzativo alla base della CIG in deroga in Toscana, l'approfondimento analizza nei due paragrafi successivi gli aspetti finanziari dell'operazione e le relative politiche attive erogate ai lavoratori.

Chiude il focus un'appendice contenente due studi di caso relativi alla gestione delle politiche attive a sostegno della Cassa Integrazione in Deroga nelle Province di Prato e Arezzo.

1. La regolazione dell'intervento FSE del POR della Regione Toscana nell'ambito della cassa integrazione in deroga

1.1 Il quadro normativo

Il quadro di iniziative europee per il contrasto alla crisi è definito dal piano d'azione per la ripresa dell'UE adottato dalla Commissione il 29 ottobre 2008 che promuove una nuova architettura dei mercati finanziari e la creazione di posti di lavoro e la crescita attraverso una risposta globale alla crisi dei mercati finanziari. Oltre a ciò la Commissione ha varato una serie di misure, nell'ambito della politica di coesione europea, per favorire l'accesso ai fondi strutturali, accelerare i pagamenti agli stati membri e promuovere l'attuazione di progetti. Il 16 dicembre 2008 la Commissione europea ha adottato una terza comunicazione che si collega al piano europeo di ripresa economica contenente una serie di raccomandazioni agli Stati membri per un uso più proficuo della politica di coesione e una serie di nuove misure volte ad accelerare l'attuazione dei programmi operativi.

In Italia, nel contesto del piano europeo di ripresa economica e nell'ambito delle politiche per l'occupazione, le misure di contrasto alla crisi si sono strutturate attraverso tre interventi legislativi: il decreto legge n.185 del 29 novembre 2008 (convertito nella legge n. 2 del 28 gennaio 2009), il decreto n. 5 del 10 febbraio 2009 e il decreto legge n. 78 del 1° luglio 2009, con i quali, attraverso una miscela di interventi straordinari, si è intervenuti per il sostegno alle famiglie, al lavoro, all'occupazione e alle imprese. In particolare è stato esteso e generalizzato l'uso degli ammortizzatori sociali in deroga.²⁴

1.1.1 Lo strumento degli ammortizzatori in deroga

Gli ammortizzatori sociali in deroga erano stati introdotti, "in attesa della riforma", dalla legge finanziaria 2004 (n. 350 del 24 dicembre 2003), in deroga per l'appunto alla normativa sulla cassa integrazione guadagni e sull'indennità di mobilità, e si circoscrivevano in una proroga dei termini nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali per le imprese che tale termine avevano raggiunto, e nella possibilità di accedere alla cassa integrazione guadagni straordinaria e alla mobilità, in caso di crisi che colpisse interi settori produttivi; queste ultime due misure erano destinate alle imprese industriali e artigiane con meno di quindici dipendenti. In Toscana i finanziamenti degli ammortizzatori in deroga sono stati utilizzati a partire dal 2004 (decreto 34088 del 25/05/2004) per la crisi del settore tessile di Prato con 18 milioni di euro e da allora hanno riguardato un numero sempre maggiore di interventi per un finanziamento complessivo di 102 milioni di euro. Dal 2007, a seguito di un accordo con il Ministero del Lavoro, la competenza della concessione degli ammortizzatori in deroga è passata alla Regione.

²⁴ Oltre ai lavoratori dipendenti, che sono i tipici beneficiari degli ammortizzatori sociali, con la legge n. 2 sono state individuate misure straordinarie e una tantum di sostegno al reddito anche per i collaboratori iscritti alla gestione separata dell'INPS, ma tale intervento ha avuto poco successo a causa di condizioni di accesso molto restrittive.

Con l'accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009, l'intervento a contrasto della crisi per mezzo degli ammortizzatori sociali in deroga si è ulteriormente definito come un intervento integrato. Proseguendo una tendenza in atto già da qualche anno, ma che non aveva mai trovato una applicazione così concreta, le politiche di sostegno passivo sono state integrate con misure di politica attiva. Per i destinatari del sostegno passivo è dunque divenuta vincolante la partecipazione a misure di politica attiva. Questo ha portato sia a un'integrazione delle fonti di finanziamento (con il Fondo Sociale Europeo e i fondi interprofessionali per la formazione continua oltre alle risorse statali e regionali) sia a un'integrazione nella gestione delle attività e del monitoraggio tra Inps e Regioni.

1.1.2 La cassa integrazione guadagni

In Italia, l'ammortizzatore sociale di gran lunga più rilevante è la cassa integrazione guadagni, la quale costituisce una prestazione che sostituisce (o integra) la retribuzione per lavoratori sospesi dall'attività lavorativa (o che, restando in attività, svolgano un ridotto numero di ore) nel caso che le imprese presso cui sono occupati versino in una situazione di difficoltà produttiva. L'istituto della cassa integrazione (normato da una serie di leggi che si snoda per tutto il dopoguerra a partire dal decreto legislativo luogotenenziale n. 788, del 9 novembre 1945), si articola attraverso due strumenti: la cassa integrazione guadagni ordinaria, che si applica ai casi in cui la crisi in cui versa l'azienda abbia come causa un evento che si presume produrrà i suoi effetti negativi solo per un periodo di tempo limitato (come una provvisoria mancanza di commesse d'acquisto dei beni prodotti dall'impresa, un evento meteorologico avverso etc.); la cassa integrazione guadagni straordinaria, il cui caso ricorre quando l'impresa debba fronteggiare processi di ristrutturazione, riorganizzazione, riconversione o crisi aziendale. Possono usufruire della cassa integrazione guadagni le imprese industriali, con diverse eccezioni; nel caso di CIG ordinaria, indipendentemente dal numero dei lavoratori occupati, mentre per la CIG straordinaria le imprese devono aver occupato più di 15 dipendenti nel semestre precedente la richiesta di intervento. La cassa integrazione guadagni spetta ai dipendenti (anche a tempo determinato), e non può essere applicata ai dirigenti, ai lavoratori a domicilio, agli apprendisti. L'integrazione salariale arriva all'80% della retribuzione, con il limite massimo, per il 2009, di 886,31 euro nel caso di retribuzione mensile inferiore a 1.917 euro, e di 1.065,26 euro nel caso di retribuzione mensile superiore a tale limite.

La durata massima della CIG ordinaria è di 3 mesi, che in casi eccezionali possono arrivare fino a dodici. Nel caso l'impresa abbia raggiunto tale limite, una nuova domanda di CIG ordinaria non può essere presentata prima che sia trascorso un anno durante il quale l'impresa abbia ripreso la sua normale attività. La CIG straordinaria ha una durata massima diversa a seconda dei casi per cui viene concessa e può arrivare a durare svariati anni, anche in virtù di proroghe che in casi eccezionali possono venire stabilite, oltre i limiti di legge.²⁵

²⁵ Nel caso di ristrutturazione, riorganizzazione o riconversione aziendale il limite massimo è di due anni consecutivi, prorogabili per due volte di 1 anno. In caso di crisi, il limite massimo è di un anno consecutivo, prorogabile di un ulteriore anno. Nel caso di imprese fallite ammesse al concordato preventivo, il limite massimo è di un anno, prorogabile di 6 mesi. In deroga ai normali limiti di durata, nel caso di imprese con eccedenza di personale, il ministero del Lavoro può concedere una proroga di 12 mesi, a condizione che l'impresa sia giunta a un accordo

1.2 La gestione degli ammortizzatori in deroga in Toscana – L'intervento FSE

A partire dall'accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009, in Toscana l'attuazione degli ammortizzatori sociali in deroga è stata disciplinata dall'accordo stipulato il 14 aprile 2009 tra la Regione Toscana e il Ministero del Lavoro; dall'accordo quadro tra la Regione Toscana e le Parti sociali del 30 aprile 2009 e del 23 novembre 2009; dalla convenzione siglata il 18 giugno 2009 dalla Regione Toscana con l'INPS²⁶.

Nonostante l'Accordo Stato-Regioni che prevede l'utilizzo di risorse FSE nell'attuazione di misure di politica passiva a sostegno del reddito dei lavoratori espulsi o sospesi dal mercato del lavoro sia stato siglato nel mese di febbraio, gli atti regionali che disciplinano le modalità di intervento sono stati tutti approvati a partire dal mese di giugno. Va precisato, però, che tale ritardo va esclusivamente imputato al fatto che la possibilità di utilizzare le risorse dei POR FSE Obiettivo 2 per l'attuazione delle misure anticrisi era subordinata alla condivisione, da parte della Commissione europea, delle procedure previste nell'Accordo di febbraio e che tale condivisione è stata espressa solo all'inizio di giugno (nota prot. 9821 del 5/6/2009).

1.2.1 Procedure previste

Il grosso dell'architettura delle procedure di intervento anticrisi è stato definito in tutte le Regioni tenendo conto di quanto concordato a livello nazionale. In Toscana, le procedure da utilizzare sono state disciplinate, oltre che con gli accordi sopra richiamati, con le DGR n. 663, 959 e 1094/2009 che prevedono, in particolare, che:

- possano usufruire degli ammortizzatori sociali in deroga le imprese di qualsiasi settore merceologico che non possano accedere agli ammortizzatori previsti dalla legislazione ordinaria o che abbiano esaurito i periodi di cassa integrazione guadagni previsti dalla stessa legislazione ordinaria;
- gli ammortizzatori in deroga possano essere concessi per lavoratori subordinati, anche con contratto di apprendista o di somministrazione, con almeno 90 giorni di anzianità di servizio presso l'impresa richiedente, che abbiano la qualifica di operai o equiparati, impiegati o quadri;
- il sostegno degli ammortizzatori sociali in deroga possa durare, al massimo e nella maggioranza dei casi, 6 mesi;

collettivo, stabilendo un programma di fronteggiamento di tale eccedenza. La durata dell'integrazione straordinaria non può superare i 36 mesi nell'arco di un quinquennio, compresi eventuali periodi di CIG ordinaria. In casi eccezionali, previsti dal CIPE anche tale limite può essere superato.

²⁶ Lo schema della convenzione con l'INPS siglata il 18 giugno 2009 è stato approvato con DGR n. 508/2009

- le imprese che intendano ricorrere agli ammortizzatori in deroga avviino una consultazione sindacale al fine di sottoscrivere un verbale di accordo che costituisce, insieme alla dichiarazione di disponibilità dei lavoratori interessati ad accettare un'eventuale offerta di lavoro o un percorso di riqualificazione professionale (DID), la documentazione da allegare alla domanda da presentare alla Regione al fine di poter usufruire degli stessi ammortizzatori sociali in deroga²⁷;
- le domande vengano valutate e autorizzate secondo l'ordine cronologico di arrivo dal Settore Lavoro della Regione e che questo trasmetta all'INPS l'elenco delle autorizzazioni concesse;
- i lavoratori destinatari dei trattamenti autorizzati si rechino entro 48 ore dalla sospensione o dalla riduzione dell'orario di lavoro presso il CPI competente per domicilio o, nel caso in cui questo sia fuori regione, in quello della Provincia toscana in cui ha sede operativa l'impresa di riferimento;
- i CPI siano i titolari della gestione degli interventi di riqualificazione professionale dei lavoratori interessati;
- la Regione trasferisca fondi all'INPS a cadenza trimestrale e sotto forma di anticipi²⁸.

Anche in Toscana, è previsto, inoltre, che gli interventi di politica attiva da affiancare a quelli di sostegno al reddito garantiscano, secondo quanto stabilito nelle "linee guida concernenti il Programma di interventi contro la crisi definite in ambito nazionale"²⁹, il rispetto dei principi di:

- "correlazione" (deve esistere una chiara relazione tra l'intervento di politica attiva e quella attuata ad integrazione delle politiche passive di sostegno al reddito per ciascun destinatario);
- "equilibrio" (deve essere garantita proporzionalità tra le spese relative alle operazioni di politica attiva e indennità erogata ad integrazione degli interventi di sostegno al reddito);
- "condizionalità" (il sostegno al reddito è subordinato alla disponibilità dei lavoratori a partecipare agli interventi di politica attiva proposti)³⁰.

²⁷ La DGR n. 614/09 ha deliberato l'inoltro telematico delle domande alla Regione Toscana a partire dal 20/07/2009.

²⁸ Si ricorda che l'accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009 prevede che le Regioni reperiscano la quota parte di loro competenza delle risorse complessivamente necessarie per garantire l'erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga. Pertanto, la Regione Toscana, preso atto della disponibilità delle Province e dei Circondari OI del POR FSE Obiettivo 2 a rinunciare ad una dotazione di 50 Meuro sugli Assi I e II del POR, ha provveduto (DGR n. 389/2009) a modificare il piano di riparto delle risorse FSE 2007-13 in modo da acquisire nella propria disponibilità le risorse da erogare all'INPS.

²⁹ Si veda la nota del Ministero del Lavoro prot. 17/VII/0016950 del 25/09/2009.

Le deliberazioni precedentemente ricordate (DGR n. 569 del 29 giugno 2009 e s.m.) hanno anche fissato la tipologia di interventi di politica attiva da erogare ai lavoratori interessati, nonché il ruolo delle Province e dei CPI e gli standard di costo e di durata degli stessi interventi. Le suddette deliberazioni prevedono, in particolare, che ai CPI spetti il compito di predisporre, per ogni lavoratore e sulla base sia delle sue necessità che della durata della CIGS in deroga che lo riguarda, un patto di servizio e che tale piano di azione individuale possa contenere: interventi formativi in FAD su TRIO (nel caso di durata breve o media della CIGS in deroga); interventi formativi professionalizzanti, interventi work based di riqualificazione professionale, interventi di sostegno al ricollocamento o interventi concertati a livello territoriale (nel caso di durata media o lunga). Prevedono, inoltre, che:

1. i CPI possano gestire gli interventi necessari: direttamente; attraverso l'attivazione di voucher e carte ILA; attraverso l'attivazione di appalti o tramite chiamate di progetti e avvisi a sportello;
2. i percorsi formativi a carattere professionalizzante facciano riferimento agli standard professionali contenuti nel Repertorio Regionale delle Figure Professionali a livello di figure professionali, unità di competenze o singole conoscenze o capacità e che, nel caso il Repertorio regionale non contenga riferimenti alle competenze che si intende formare, i progetti formativi da attivare vengano progettati tenendo conto gli obiettivi di apprendimento in termini di competenze sulla base del formato in uso per il Repertorio regionale;
3. le Province possano progettare interventi concertati a livello territoriale per fronteggiare particolari situazioni di crisi nel rispetto, però, dello standard minimo regionale fissato con la DGR n. 569 e s.m. che associa alle diverse possibili durate della CIGS in deroga, le tipologie di intervento di politica attiva da implementare e il relativo costo.

1.2.2 Il "modello Toscana" nell'intervento sugli ammortizzatori in deroga

Pur nell'ambito di un'architettura comune, le Regioni, nell'attuazione del modello di intervento definito dall'Accordo del 12 febbraio, si sono differenziate tra loro adottando procedure differenti sia per garantire la "presa in carico" dei lavoratori interessati che per assicurare la partecipazione degli stessi lavoratori a interventi di politica attiva del lavoro.

³⁰ Si noti che i principi di "correlazione" ed "equilibrio" implicano che le spese sostenute sono ammissibili se: 1) il percorso di politica attiva è stato effettivamente realizzato; 2) il beneficiario del percorso e dell'indennità è il medesimo (nominativamente individuato); 3) l'indennità è stata percepita nell'ambito di un percorso di politica attiva; 4) il percorso attivato è idoneo a giustificare l'erogazione dell'indennità (si veda, in proposito, anche la nota protocollo 17/VII/0016950 del Ministero del Lavoro).

Tenendo conto di queste due variabili, è possibile individuare, tralasciando quelli in cui sono state definite modalità che prevedono mix di procedure differenti rispetto alle singole variabili, 3 modelli principali:

4. quello delle Regioni che si sono fatte carico del compito di intercettare autonomamente i lavoratori interessati e indirizzarli verso un percorso di politica attiva da realizzare presso un ente accreditato;
5. quello delle Regioni in cui è previsto che i lavoratori interessati si rivolgano ai Centri per l'Impiego pubblici ed usufruiscano, presso gli stessi Centri, di alcuni interventi (bilancio di competenze, orientamento, analisi dei fabbisogni, ecc.) che, nel caso di sospensioni di breve durata, garantiscono di per sé l'equilibrio finanziario richiesto tra i costi delle politiche attive e passive. Nel caso, invece, di sospensioni di durata maggiore, il modello prevede che i servizi "iniziali" erogati dai CPI vengano integrati con interventi formativi organizzati o presso gli stessi Centri o presso strutture accreditate e che la frequenza degli stessi percorsi formativi sia garantita o in modo tradizionale o attraverso l'erogazione di voucher formativi;
6. quello di Regioni che prevedono la possibilità che i lavoratori interessati si rivolgano presso un operatore (pubblico o privato) accreditato per l'erogazione di servizi al lavoro, ottenga una "dote" e spenda la dote nella realizzazione di un percorso formativo.

In questo universo, il "modello Toscana" rientra evidentemente nella seconda tipologia e questo ci porta ad esprimere un giudizio positivo sulle scelte organizzative adottate. Il modello 1, infatti, determina un carico di lavoro a carico delle Regioni probabilmente insostenibile nel caso di territori di grossa dimensione e nel caso il numero dei lavoratori colpiti dalla crisi sia consistente. Il modello 3, viceversa, è quello proceduralmente più veloce, ma sacrifica all'efficienza il governo pubblico delle misure anticrisi.

Pertanto, la scelta di affidare ai CPI un compito attivo nella gestione delle misure anticrisi appare del tutto condivisibile. Inoltre, l'analisi delle procedure di dettaglio impostate in tutte le Regioni riconducibili al modello 2 e la valutazione delle esperienze nel frattempo maturate presso i CPI operativi in regione lasciano intravedere solo alcuni possibili margini di miglioramento del modello Toscana. In particolare, ci sembra possa risultare utile riflettere sulla possibilità di prevedere:

- un maggior ricorso all'utilizzo di voucher individuali nella gestione degli interventi formativi successivi ai servizi "iniziali" erogati dai CPI;

- un maggior coinvolgimento delle imprese richiedenti nella scelta dei percorsi formativi che saranno seguiti dai lavoratori sospesi;
- la richiesta, da parte della Regione, che le imprese interessate agli ammortizzatori sociali in deroga prevedano una rotazione, nei casi in cui ciò sia possibile, dei lavoratori sospesi.

E' necessario tenere presente, infatti, che i CPI che hanno scelto di gestire gli interventi formativi successivi ai "servizi iniziali" attraverso l'erogazione dei voucher sembrano maggiormente in grado di fronteggiare e governare l'emergenza; mentre gli altri rischiano di non riuscire a garantire la gestione tempestiva di tutta l'utenza.

La previsione della partecipazione dei lavoratori colpiti dalla crisi a interventi formativi concordati con le imprese che hanno richiesto la CIG in deroga, invece, potrebbe contribuire, con le misure poste in atto, ad attivare percorsi che non rispondano esclusivamente alla necessità di garantire l'equilibrio tra politiche passive ed attive ma anche a sostenere processi di qualificazione aziendale probabilmente utili per uscire dalla crisi.

Disporre, laddove possibile (e quindi nel caso di aziende che richiedano più interventi di CIG in deroga o periodi lunghi di sospensione) che venga garantita anche una rotazione dei lavoratori interessati complica forse ulteriormente la gestione degli interventi di politica attiva perché amplia la platea dei soggetti da coinvolgere, ma risponde a principi di equità sociale cui il FSE non dovrebbe sottrarsi.

2. GLI ASPETTI FINANZIARI

2.1 Le risorse mobilizzate

La quantificazione delle risorse necessarie per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga è il risultato di un processo complesso che prende avvio con l'*Accordo Stato - Regioni del 12 febbraio 2009*.

L'accordo prevede, da parte delle Regioni, il concorso al reperimento dei fondi necessari a coprire le spese degli ammortizzatori sociali in deroga, attraverso parte delle risorse del Fondo Sociale Europeo. L'accordo destina per il biennio 2009-2010 ad azioni di sostegno al reddito e di politica attiva del lavoro una somma di 8.000 milioni, composta per 5.350 milioni da risorse nazionali e per 2.650 milioni da risorse regionali a valere sui fondi FSE.

A seguito degli approfondimenti tecnici previsti dall'Accordo, l'*Intesa dell'8 aprile 2009* ha riquantificato a **2.209,9 milioni di euro** il contributo regionale (2.145,6 dei quali di fonte FSE). Per quel che riguarda la Regione Toscana, il concorso del POR FSE viene fissato in **168 milioni**.

Nel quadro di questi approfondimenti, la riquantificazione è stata fatta considerando il complesso delle risorse stanziare dai POR FSE regionali per gli Assi Adattabilità e Occupabilità, al netto delle risorse già impegnate o programmate in atti vincolanti.

Nella prima ripartizione di risorse attuata attraverso l'*Accordo Stato-Toscana del 16 aprile 2009*, alla Regione Toscana sono destinati 50 milioni, ai quali è imputata l'intera contribuzione figurativa e il 70% del sostegno al reddito.

Questo trattamento va integrato da un contributo, **posto a carico del POR FSE per la copertura del 30% delle spese sostenute con i fondi nazionali di sostegno al reddito**. La Regione deve inoltre **garantire ai destinatari di tale sostegno la partecipazione ad interventi di politica attiva per un importo equivalente**.

Per rendere disponibili le risorse necessarie al finanziamento degli ammortizzatori in deroga per la parte relativa al 30% del sostegno al reddito, la *DGR 389/2009* modifica l'assegnazione finanziaria del POR trasferendo **50 milioni** relativi al biennio 2009/10 a valere sugli Assi I e II dalla competenza delle Province alla competenza regionale, secondo lo schema seguente:

Risorse trasferite dalla competenza di Province e Circondari alla competenza regionale

	2009	2010	Totale
Asse I	€ 7.766.230,00	€ 8.238.050,00	€ 16.004.280,00
Asse II	€ 17.233.770,00	€ 16.761.950,00	€ 33.995.720,00
	€ 25.000.000,00	€ 25.000.000,00	€ 50.000.000,00

Pertanto in questo ambito il concorso del POR FSE della Regione Toscana a valere sugli ammortizzatori sociali in deroga è quantificato in 25 milioni per l'annualità 2009 ed in 25 milioni per l'annualità 2010.

Considerate le regole stabilite nell'Accordo Stato Regioni, l'impiego di 50 milioni di euro del FSE per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, equivarrebbe ad un ammontare complessivo di indennità (fondi nazionali che coprono l'intera contribuzione figurativa, l'assegno al nucleo familiare e il 70% della indennità + fondi FSE che coprono il restante 30% di indennità) pari a circa 310 milioni di euro.

Ai 50 milioni accantonati per la copertura del 30% di sostegno al reddito vanno aggiunti altri 50 milioni necessari per il finanziamento delle politiche attive erogate ai cassaintegrati, che sono sempre a carico del FSE ma che sono gestiti direttamente dalle Province/Circondari.

Nel modello di intervento adottato dalla Regione Toscana (*DGR 569/2009*) infatti, le Province e i CPI sono i soggetti responsabili dell'erogazione delle politiche attive ai destinatari dalla CIG in deroga. La delibera precedentemente ricordata ha fissato la tipologia di interventi di politica attiva da erogare ai lavoratori interessati, nonché il ruolo delle Province e dei CPI e gli standard di costo e di durata degli stessi interventi.

Con *Decr. 3751 del 4 agosto 2009*, avviene il primo atto di impegno e il trasferimento di queste risorse: **10 milioni di euro** di risorse FSE sono impegnati (per € 3.106.492,00 a valere sull'Asse I, per € 6.893.508,00 a valere sull'Asse II) e trasferiti all'INPS per l'erogazione del contributo connesso alla partecipazione regionale al sostegno al reddito.

Nel corso del 2009 non sono stati registrati ulteriori atti finanziari a carico delle risorse stanziato per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga.

2.2 L'adeguatezza dell'ammontare delle risorse stanziato

Un primo aspetto da analizzare è rappresentato dalla adeguatezza dell'ammontare delle risorse stanziato rispetto alle richieste di CIG in deroga del territorio. Per rispondere a questa domanda sarebbe necessario esaminare quale è stato fino a questo momento il tiraggio finanziario di questi interventi.

Sebbene l'atto di trasferimento di risorse risalga all'agosto 2009, ad oggi (aprile 2010), l'INPS non ha ancora prodotto alcuna certificazione di spesa utile a quantificare l'effettiva estensione dell'impiego di queste risorse FSE oltre che a rendicontare la spesa alla Commissione.

Informazioni circa il tiraggio finanziario degli interventi sono dunque resi al momento disponibili dalla sola Regione, sulla base delle ore di CIG in deroga autorizzate, che però sovrastimano le ore effettivamente erogate.

Dai dati in possesso del Servizio Lavoro, al quale è demandato il compito di autorizzare le richieste di CIG in deroga, dal luglio a fine 2009 sono state **autorizzate** 6.326 domande, per un totale di 8,589 milioni di ore di CIG in deroga, pari a un costo di € 84.178.404,93. Considerato che l'intervento FSE fornisce il 30% della quota di indennità percepita dal lavoratore, a questo costo il FSE contribuisce con **13,384 milioni di euro**.

Per quantificare le risorse necessarie per l'intero biennio, e per verificare l'adeguatezza delle risorse stanziata è al momento possibile utilizzare la stima prodotta dal Servizio Lavoro in base alle richieste e alle autorizzazioni di CIG in deroga.

Questa stima è stata fatta ipotizzando che gli ultimi tre trimestri del 2010 esprimano lo stesso quantitativo di richiesta di CIG in deroga del primo trimestre dell'anno, durante il quale sono pervenute 3.212 richieste di autorizzazione, 2.308 delle quali già autorizzate per un importo di 40,174 milioni di euro. La proiezione di questi dati per gli altri tre trimestri dell'anno porta ad una stima del costo complessivo per il 2010 pari a circa **270 milioni di euro** al quale corrisponde in un contributo FSE pari a circa **43 milioni di euro**.

Sommando la previsione 2010 al costo autorizzato 2009, l'impegno FSE si colloca a oltre **56 milioni di euro**, superando l'ammontare accantonato con la DGR 389/2009.

Tuttavia, come già accennato precedentemente, queste stime sono state fatte sulle ore autorizzate, che in genere superano, anche in maniera considerevole, quelle effettivamente utilizzate: è quindi probabile che lo stanziamento di 50 milioni di euro deciso con la DGR 389/2009 sia sufficiente a coprire le esigenze della CIG in deroga per il biennio 2009- 2010.

Per poter sciogliere i dubbi connessi alla consistenza di queste stime, appare evidente l'importanza che riveste la tempestiva comunicazione da parte dell'INPS delle ore effettivamente erogate.

È questa infatti un condizione necessaria per decidere efficacemente sull'allocazione di ulteriori risorse o per potere riutilizzare quelle eventualmente eccedenti nel quadro originario della programmazione del FSE, secondo quanto previsto dall'Accordo Stato-Regioni.

2.3 L'impatto sulla gestione finanziaria del POR

Il problema dell'adeguatezza delle risorse stanziata si collega direttamente a quello del rischio del disimpegno automatico delle risorse. Infatti, i fondi stanziati per l'operazione sono stati sottratti alla programmazione originaria e alla disponibilità di Province e Circondari, Organismi Intermedi tra l'altro che fino ad ora hanno mostrato la maggiore velocità di spesa all'interno del Programma.

La riallocazione finanziaria realizzata per erogare gli ammortizzatori sociali in deroga lascia invariata la distribuzione delle risorse tra gli Assi, intervenendo soltanto sulle quote destinate ai vari Organismi Intermedi. Essa ha determinato un accantonamento rilevante, che interessa circa un quarto delle risorse finanziarie del biennio 2009-2010 (che ammontano complessivamente a € 195.892.511). In seguito alla riallocazione il peso dei settori regionali negli Assi I e II passa dal 10% al, rispettivamente, 24,2% e 21,6%.

Come già evidenziato nel Rapporto di Valutazione al 31 dicembre 2008, a causa del ritardo con cui è stata avviata l'attuazione, per evitare il disimpegno automatico delle risorse, il Programma deve mantenere un ritmo di spesa e di certificazione molto sostenuti.

Ora, anche se il tiraggio finanziario degli interventi in deroga sembra essere "teoricamente" sostenuto, come emerge dalle ore autorizzate dalla Regione, i ritardi nella rendicontazione e nella certificazione della spesa da parte dell'INPS possono impattare sulla corretta gestione finanziaria del POR determinando:

i) il rallentamento del circuito finanziario;

ii) aumentando i rischi di disimpegno automatico delle risorse.

1. Il rallentamento del circuito, quindi dell'equilibrio finanziario del Programma discende in maniera diretta dall'allungamento dei tempi che intercorrono tra il momento in cui la spesa viene sostenuta e quello in cui viene inserita nella domanda di pagamento.

2. L'aumento del rischio del disimpegno delle risorse è determinato invece dagli ostacoli posti a una tempestiva decisione circa la corretta allocazione delle risorse.

Infatti nel caso che le risorse previste e accantonate siano superiori alla effettiva richiesta del territorio, le quantità accantonate in eccesso sono sottratte alla disponibilità del Programma e non possono essere tempestivamente spese. È in questo caso dunque necessario riallocare prontamente le risorse che si mostrano in eccesso per inserirle nel quadro della Programmazione del FSE, mettendo i vari Organismi Intermedi nella condizione di spendere. A titolo di esempio si consideri che se le ore di Cassa in Deroga effettivamente erogate dovesse attestarsi al 70% di quelle autorizzate le risorse FSE necessarie per il finanziamento dell'intera operazione sarebbero poco meno di 40 milioni, circostanza questa che, data l'allocazione iniziale di 50 milioni di euro, lascerebbe al di fuori del circuito della programmazione circa 10 milioni di euro, con un impatto equivalente sulla capacità di spesa dell'intero Programma.

Nel caso opposto, di insufficienza delle risorse accantonate, ritardi nell'allocazione di ulteriori risorse dovuti ad un ritardato monitoraggio delle erogazioni effettive, possono determinare squilibri di bilancio causati dall'insufficienza della copertura finanziaria iniziale che richiedono un pronto intervento correttivo sul piano finanziario del Programma.

2.4 Conclusioni

Sintetizzando il quadro fino ad ora delineato, gli ostacoli ad una corretta gestione finanziaria del Programma posti dal finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, sono rappresentati al momento dai ritardi della rendicontazione delle ore di Cassa integrazione effettivamente erogate da parte dell'INPS, che:

1. rallentano il funzionamento del circuito finanziario;

2. aumentano il rischio del disimpegno automatico delle risorse dal momento che ostacolano le decisioni circa l’allocazione ottimale delle risorse necessarie per l’erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga.

3. L’ATTUAZIONE DELLE POLITICHE ATTIVE

3.1. Premessa

I dati disponibili sull’attuazione delle misure legate alla concessione degli ammortizzatori in deroga riguardano due aspetti: la presentazione della domanda di concessione degli ammortizzatori da parte delle imprese al servizio Lavoro della Regione Toscana, che cura l’archivio delle domande ricevute, e poi la fruizione delle misure di politica attiva da parte dei lavoratori che si rivolgono al centro per l’impiego per concordare il piano di azione individuale e il percorso orientativo o formativo coerente con le caratteristiche del loro stato occupazionale. I due momenti sono però allo stato attuale scollegati. Mancano infatti le informazioni sul pezzo centrale, e rilevante, dell’iter. La domanda che l’impresa fa alla regione è infatti solo il primo passo nella concessione del sostegno. Quando l’impresa, nella fase successiva, si rivolge all’inps i lavoratori coinvolti e il numero di ore di cassa integrazione possono essere un numero inferiore rispetto a quelli presenti nella domanda alla Regione. Infatti quest’ultima richiesta è spesso tenuta ampia in via cautelativa e può quindi riguardare un numero più alto di lavoratori e per periodi di tempo più lunghi, di quanti poi facciano effettivamente ricorso alle misure di sostegno del reddito. Sia perché il bisogno era stato sovrastimato oppure perché, pur nella crisi, l’arrivo di nuove commesse, o comunque un periodo di maggior lavoro rispetto a quanto previsto, hanno reso non necessario, in tutto o in parte, per le imprese ricorrere alla cassa integrazione in deroga, pur in presenza di una domanda approvata dalla Regione. Il problema è che allo stato attuale il raccordo con il database dell’Inps non è così avanzato come sarebbe auspicabile e tra l’altro non fornisce tutte quelle informazioni in suo possesso proprio sul momento centrale dell’iter: la concessione del sostegno di politica passiva. Questo aspetto non permette per il momento di collegare le informazioni relative al sostegno economico con quelle relative all’azione di politica attiva; ciò, oltre a rendere per il momento impossibile la rendicontazione delle spese finanziate con il FSE, rende anche opachi quegli aspetti dell’attuazione che riguardano il rapporto tra domanda e effettivo ricorso al sostegno.

Oltre a ciò è da sottolineare che il monitoraggio delle azioni di politica attiva legate agli ammortizzatori in deroga non confluisce ancora nel sistema di monitoraggio FSE. Ciò complica notevolmente le attività conoscitive legate all’attuazione del POR nel suo complesso, oltre a rendere indisponibili certi dati (per esempio: per i destinatari di politiche attive legate agli ammortizzatori in deroga non viene compilata la scheda di iscrizione agli interventi, che contiene più informazioni e diversamente strutturate rispetto a quelle raccolte dai centri per l’impiego).

3.2. Le richieste di CIGS in deroga – Imprese e lavoratori

Dal 4 maggio,³¹ ed entro il 31 dicembre 2009, data alla quale fa riferimento questo approfondimento, le domande di concessione di cassa integrazione in deroga pervenute al settore Lavoro Della Regione Toscana sono state 8.025, da parte di 3.495 imprese.³² Il numero di lavoratori complessivo per i quali è stata chiesta la concessione degli ammortizzatori in deroga è di 18.115, per complessive 10.275.371 ore di cassa integrazione. La provincia più rappresentata è di gran lunga Prato, peraltro la distribuzione territoriale sia delle domande sia delle imprese è molto disomogenea e mostra anche province dove le imprese che fanno domanda sono poche, come nei casi di Grosseto, Livorno e Massa Carrara.

Tab 1 - Numero di domande presentate per provincia di sede dell'unità produttiva dell'impresa

Provincia	Numero di domande presentate	Imprese	Lavoratori	ore cigs totale
Arezzo	954	619	3.319	2.032.031
Firenze	1.740	908	4.727	2.613.907
Grosseto	30	26	111	53.292
Livorno	76	53	738	691.944
Lucca	358	231	1.256	866.478
Massa Carrara	62	53	348	270.475
Pisa	815	380	1.860	759.756
Pistoia	931	346	1.570	774.361
Prato	2.895	758	3.530	1.840.257
Siena	164	121	656	372.870
Totale	8.025	3.495	18.115	10.275.371

La concessione della cassa integrazione in deroga riguarda i dipendenti di due tipi imprese (come definiti nell'accordo quadro tra Regione e parti sociali del 30 aprile 2009): a) le imprese che non possono accedere agli ammortizzatori sociali previsti dalla normativa ordinaria e che siano investite da processi straordinari di crisi e b) le imprese di oltre 15 dipendenti a cui è già stata concessa la cassa integrazione ordinaria, ma che abbiano raggiunto i limiti temporali e per le quali permanga lo stato di crisi. Come si vede nella tabella successiva, le imprese del tipo a) sono mediamente oltre il 90% con picchi oltre il 92% ad Arezzo, Firenze e Pistoia.

³¹ Prima di tale data, ci sono 743 richieste pervenute alla Direzione Regionale del Lavoro dell'INPS, che la Regione ha autorizzato su nulla osta dell'INPS per complessive 1.139.680 ore di cassa integrazione, delle quali non sono disponibili al momento dati di dettaglio e che dunque non fanno parte del presente approfondimento.

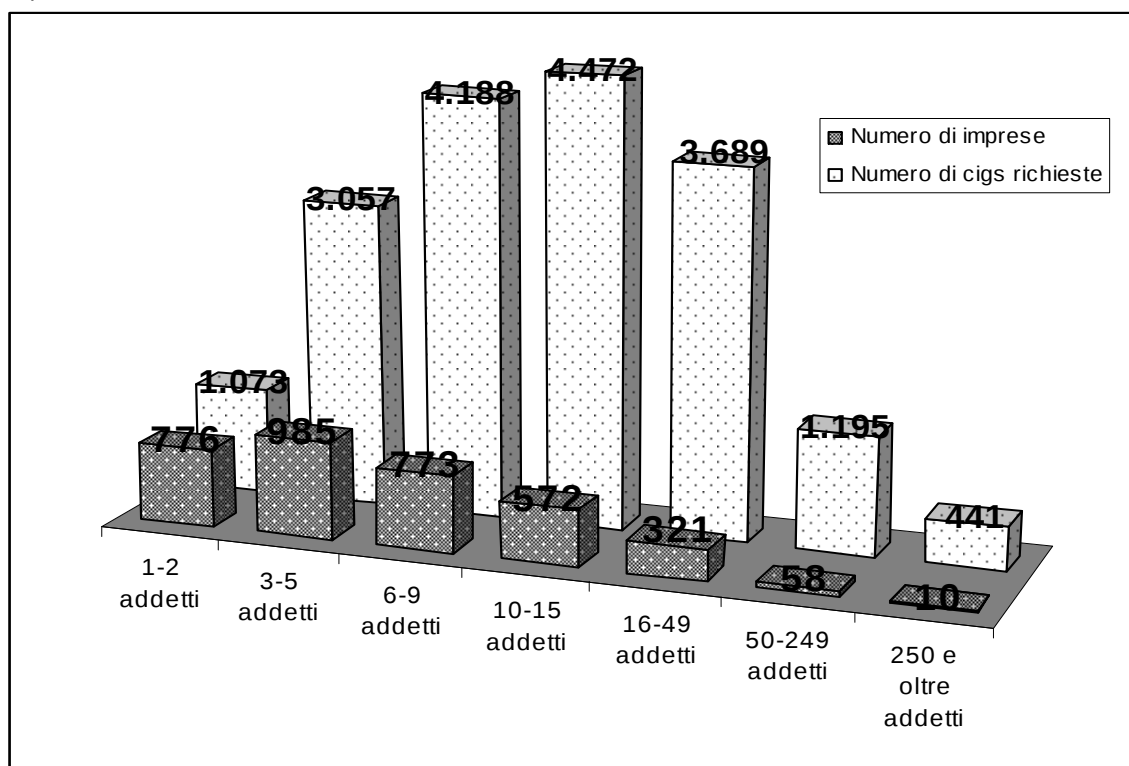
³² Tra le 8.025 domande pervenute alla Regione entro il 31 dicembre 2009, a marzo 2010, (quando sono stati estretti i dati dall'archivio contenuto in IDOL), 7.647 risultano approvate, 161 rifiutate (perché la richiesta è stata presentata oltre i termini del periodo di sospensione o, nel caso di due imprese perché la sede dell'unità produttiva era fuori dalla Toscana) e 227 in attesa di definizione o in sospeso, per mancanze formali o incompletezze nella documentazione a supporto rispetto alle quali si è in attesa di integrazione. Dall'analisi sono state escluse 10 domande perché prive dell'informazione, fondamentale per poter svolgere un'analisi territoriale, della provincia dell'unità produttiva.

Tab. 2 - Numero di imprese per provincia di sede dell'unità produttiva e tipo

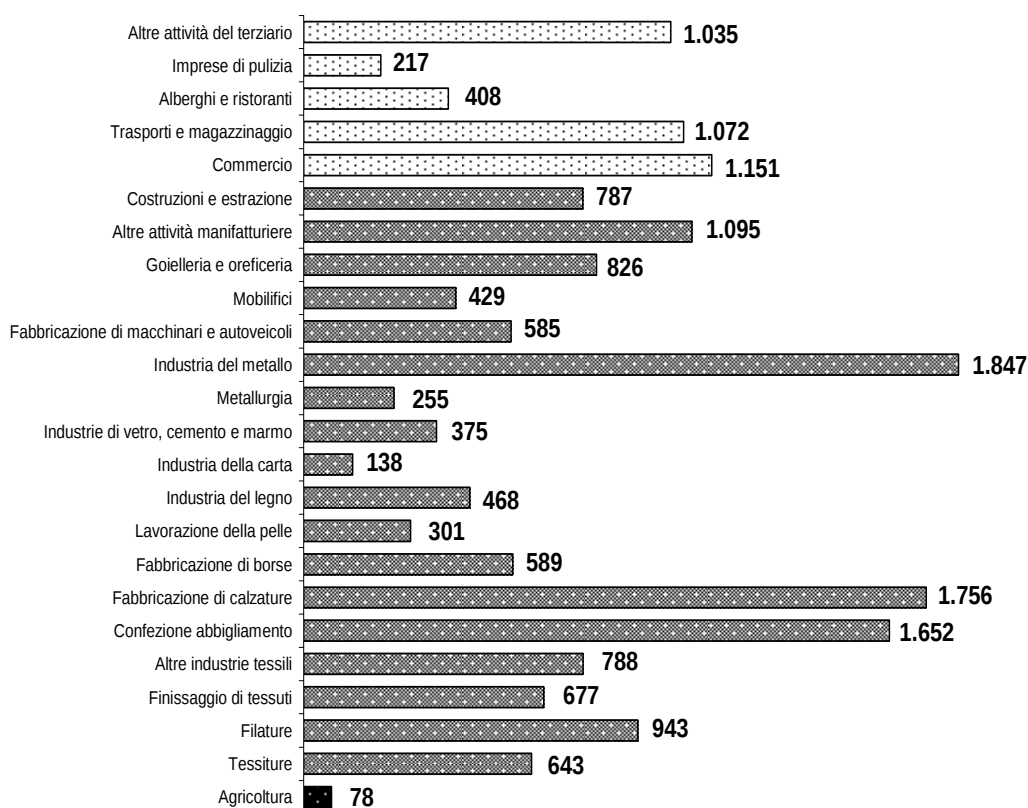
Provincia	Imprese	Imprese a)		Imprese b)	
		v.a	%	v.a.	%
Arezzo	619	573	92,6	46	7,4
Firenze	908	846	93,2	62	6,8
Grosseto	26	22	84,6	4	15,4
Livorno	53	45	84,9	8	15,1
Lucca	231	210	90,9	21	9,1
Massa Carrara	53	45	84,9	8	15,1
Pisa	380	336	88,4	44	11,6
Pistoia	346	320	92,5	26	7,5
Prato	758	652	86,0	106	14,0
Siena	121	104	86,0	17	14,0
Totale	3.495	3.153	90,2	342	9,8

La stragrande maggioranza delle imprese, oltre il 98%, che hanno richiesto la cassa integrazione in deroga sono piccole o piccolissime, sotto i 50 addetti. In questa stessa fascia dimensionale delle imprese è raccolto oltre il 90% delle richieste. Le imprese medie (da 50 a 249 addetti) sono 58 e le imprese grandi, di 250 e oltre addetti, sono dieci. Come si può vedere nel grafico successivo, circa due terzi delle imprese e delle domande sono raccolte nelle classi dimensionali da 3 a 15 addetti.

Grafico 1 – Numero di imprese e numero di cigs richieste per classe dimensionale delle imprese



Il settore manifatturiero assorbe la maggior parte dei lavoratori le cui imprese hanno fatto domanda per gli ammortizzatori in deroga, ben il 73,8% (vedi grafico successivo). Percentuale che arriva al 78,1% se sommiamo ai lavoratori del manifatturiero, quelli del settore delle costruzioni e estrattivo, a ricomporre tutto il settore industriale (rappresentato dalla colorazione grigia picchiettata di bianco degli istogrammi, nel grafico successivo), arriviamo al 78,1%; a testimonianza, se occorresse, che la cassa integrazione, pur in deroga, pur ampliata in occasione della crisi, resta uno strumento eminentemente industriale. All'interno del settore manifatturiero spiccano il complesso delle attività legate al tessile e all'abbigliamento con il 26% del totale dei lavoratori e le attività di fabbricazione di scarpe e borse e lavorazione della pelle con il 14,6%. Il terziario (rappresentato dagli istogrammi bianchi picchiettati di nero) è rappresentato solo dal 21,4% dei lavoratori. L'intervento realizzato con gli ammortizzatori in deroga è dunque molto caratterizzato settorialmente, verso quelle aree del lavoro tradizionalmente sostenute dagli ammortizzatori sociali.

Grafico 2 – Numero di lavoratori per cui le imprese hanno richiesto al cigs per settore di attività dell'impresa

In alcune province, le imprese che utilizzano gli ammortizzatori in deroga per affrontare la crisi effettuando domande di sostegno brevi e ripetute nel tempo. È il caso soprattutto di Prato e Pistoia che a fronte di media regionale di 2,3 domande a impresa con 1.280 ore a domanda riportano valori rispettivamente di 3,8 e 2,7 domande per impresa e 636 e 832 ore per domanda. Ma la situazione della Regione appare da questo punto di vista molto variegata e si notano anche province come Arezzo, Massa Carrara, Lucca e, soprattutto, Livorno dove le imprese presentano un numero di domande molto inferiore e per quantitativi orari per domanda rilevanti.

Tab 3 – Numero di domande per azienda e di ore per domanda per provincia.

Provincia	domande per impresa	ore per domanda
Arezzo	1,5	2.130
Firenze	1,9	1.502
Grosseto	1,2	1.776
Livorno	1,4	9.105
Lucca	1,5	2.420
Massa Carrara	1,2	4.363
Pisa	2,1	932
Pistoia	2,7	832
Prato	3,8	636
Siena	1,4	2.274
Totale	2,3	1.280

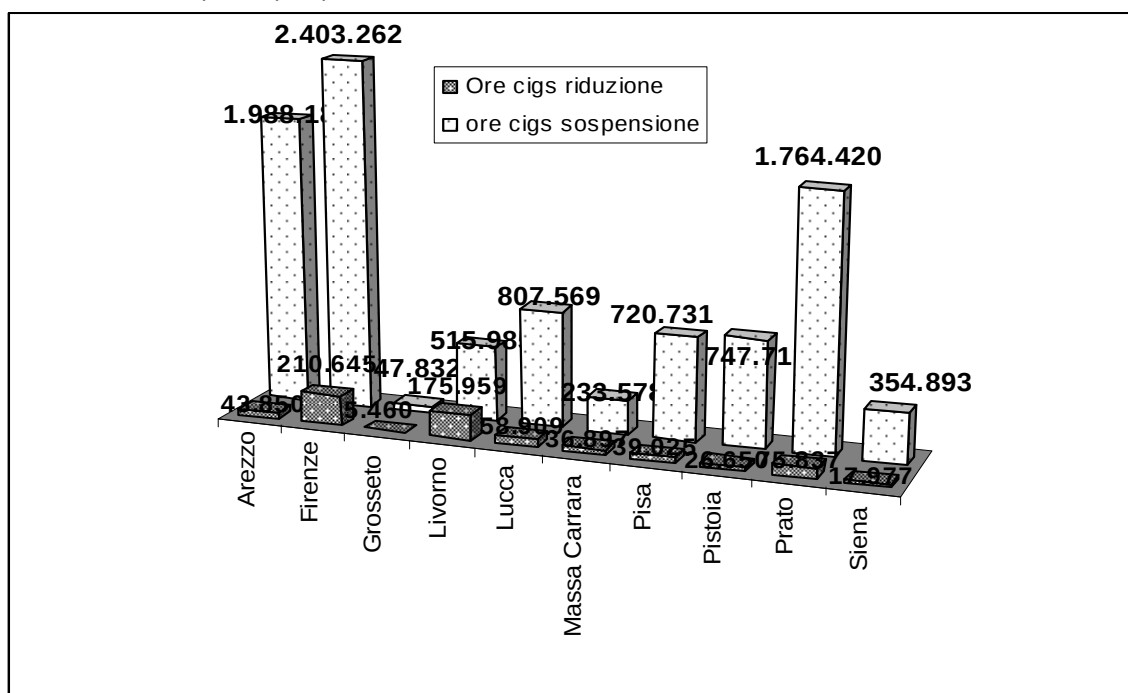
Le modalità di somministrazione delle azioni di politica attiva prevedono tipologie di intervento diverse, cumulate e di intensità crescente a seconda del numero di giorni di cassa integrazione dei destinatari, come riportato nello schema nella tabella seguente. Nel caso di periodi ripetuti di cassa integrazione, sono però considerate cumulativamente anche dal punto di vista dei destinatari; per cui, nel caso, per esempio, di un destinatario che usufruisca di due distinti periodi di cassa integrazione di due settimane, nel corso del primo periodo riceve le azioni di politica attiva previste per i periodi fino a quindici giorni e nel corso del secondo periodo quelle per i periodi da 16 a 30 giorni esclusi i tipi di azione di cui ha già usufruito la prima volta.

Tab 4 – Tipo di azione di politica attiva per classe di durata della cigs dei destinatari.

Tipo di azione di politica attiva	Fino a 15 giorni di cigs	Da 16 a 30 giorni	Da 31 a 60 giorni	Da 61 a 120 giorni	Oltre 120 giorni
Prima informazione	●	●	●	●	●
Consulenza orientativa (di primo livello)	●	●	●	●	●
Consulenza orientativa (di secondo livello)	●	●	●	●	●
Informazione strutturata e informazione orientativa di gruppo		●	●	●	●
Percorsi di formazione su competenze di base (sicurezza, informatica, lingue, cittadinanza)		●	●	●	●
Percorsi in FAD		●	●	●	●
Azioni di accompagnamento e tutoraggio individuale			●	●	●
Percorsi di formazione su competenze trasversali (comunicazione, problem solving, time management, ecc.)			●	●	●
Percorsi di occupabilità e tecniche di ricerca del lavoro			●	●	●
Percorsi di formazione continua rivolti all'acquisizione di competenze professionali brevissimi (Dichiarazione degli apprendimenti)			●	●	●
Pre-selezione e selezione				●	●
Percorsi di formazione continua rivolti all'acquisizione di competenze professionali brevi (Certificato di competenze)				●	●
Tirocinio				●	●
Altra forma di intervento work based				●	●
Percorsi di formazione continua rivolti all'acquisizione di competenze professionali mediolunghi (Attestato di qualifica)					●

Le imprese che richiedono il sostegno della cassa integrazione straordinaria possono optare, nei termini del periodo richiesto per la sospensione del lavoratore o per la riduzione delle sue ore lavorative. La grande maggioranza delle ore richieste era di sospensione, complessivamente il 6,7% delle richieste era per ore di riduzione. La quantità maggiore di ore è richiesta nelle province di Arezzo, Firenze e Prato che da sole realizzano un ammontare di quasi i due terzi delle ore complessive toscane.

Grafico 3 – Numero di ore di cassa integrazione straordinaria (riduzione e sospensione) richieste dalle imprese per provincia



Tra i lavoratori per i quali le imprese richiedono il sostegno degli ammortizzatori in deroga (vedi tabelle successiva) i maschi sono il 55,1% e le femmine il 44,9%, ma la situazione non è omogenea e ci sono provincie dove i destinatari di genere femminile sono in maggioranza come nel caso di Arezzo, Pisa e Pistoia.

Tab 5 – Lavoratori per i quali le imprese hanno richiesto la cigs per genere e provincia.

Provincia	Femmine		Maschi		Totale	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Arezzo	1.762	53,1	1.557	46,9	3.319	100,0
Firenze	2.148	45,4	2.579	54,6	4.727	100,0
Grosseto	53	47,7	58	52,3	111	100,0
Livorno	111	15,0	627	85,0	738	100,0
Lucca	398	31,7	858	68,3	1.256	100,0
Massa Carrara	95	27,3	253	72,7	348	100,0
Pisa	968	52,0	892	48,0	1.860	100,0
Pistoia	850	54,1	720	45,9	1.570	100,0
Prato	1.458	41,3	2.072	58,7	3.530	100,0
Siena	296	45,1	360	54,9	656	100,0
Totale	8.139	44,9	9.976	55,1	18.115	100,0

Nella tabella successiva è riportata la distribuzione della condizione professionale dei lavoratori: oltre i tre quarti dei destinatari sono operai; molto pochi i quadri; mentre sono comunque un numero rilevante sia gli impiegati, sia gli apprendisti, categoria verso la quale l'estensione della cassa integrazione in deroga rappresenta una novità. I destinatari di genere

femminile sono complessivamente in minoranza (44,9% contro il 55,1 dei colleghi maschi), solo tra gli impiegati la situazione è ribaltata, con una prevalenza femminile del 62,3%.

Tab 6 – Lavoratori per i quali le imprese hanno richiesto la cigs per condizione professionale e genere.

	Quadro		Impiegato		Operaio		Apprendista		Totale	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Femmine	8	17,4	1.473	62,3	6.107	44,0	548	29,9	8.136	44,9
Maschi	38	82,6	890	37,7	7.758	56,0	1.286	70,1	9.972	55,1
Totale	46	100,0	2.363	100,0	13.865	100,0	1.834	100,0	18.108	100,0

La maggior parte dei lavoratori per cui le imprese hanno richiesto la cassa integrazione in deroga, il 67,5%, ha 35 anni o più. Il genere femminile è rappresentato minoritariamente in tutte le classi di età, con una prevalenza maschile soprattutto nelle classi di età estreme, mentre nelle due classi di età centrali (35-44 e 45-54 anni) la situazione appare più bilanciata.

Tab 7 – Lavoratori per i quali le imprese hanno richiesto la cigs per classe di età e genere.

	Fino a 24 anni		25-34 anni		35-44 anni		45-54 anni		55 anni e oltre		Totale	
	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%	v.a.	%
Femmine	337	24,2	1.914	42,6	2.793	49,4	2.221	48,2	874	44,5	8.139	44,9
Maschi	1.057	75,8	2.580	57,4	2.865	50,6	2.384	51,8	1090	55,5	9.976	55,1
Totale	1.394	100,0	4.494	100,0	5.658	100,0	4.605	100,0	1.964	100,0	18.115	100,0

3.3 Le azioni di politica attiva

I centri per l'impiego sono i titolari della gestione degli interventi di politica attiva secondo un modello che le linee guida per l'attuazione del programma di interventi anti-crisi PO FSE 2007-2013 della Regione Toscana definiscono di accompagnamento personalizzato. Quando il lavoratore si rivolge al centro per l'impiego viene preso in carico, i suoi bisogni vengono identificati e viene stabilita la risposta più consona nell'ambito delle azioni stabilite, viene stabilito il piano di azione individuale e vengono gestiti tutti gli aspetti riguardanti la comunicazione con l'insps. La maggior parte delle azioni, soprattutto se legate a brevi periodi di cassa integrazione, vengono effettuate direttamente all'interno dei Centri per l'impiego.

I lavoratori che dando seguito a domande di cassa integrazione in deroga da parte delle imprese approvate dalla Regione che sono rivolti a un Centro per l'impiego entro il 31 dicembre 2009 sono stati 15.103, secondo il dettaglio riportato nella tabella successiva.

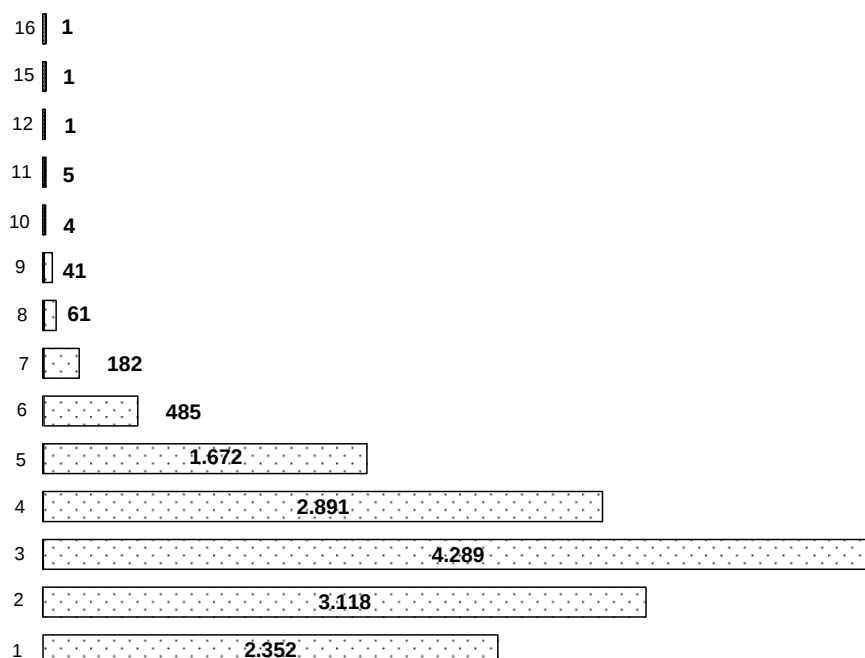
Tab 8 – Lavoratori che si sono rivolti a un Centro per l'impiego entro il 31 dicembre 2009 per provincia e genere.

Provincia	Femmine		Maschi		Totale	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Arezzo	1.533	52,8	1.369	47,2	2.902	100,0

Firenze	1.633	45,3	1.975	54,7	3.608	100,0
Grosseto	44	36,4	77	63,6	121	100,0
Livorno	110	19,7	448	80,3	558	100,0
Lucca	383	31,8	820	68,2	1.203	100,0
Massa Carrara	83	26,9	225	73,1	308	100,0
Pisa	808	53,6	700	46,4	1.508	100,0
Pistoia	884	50,6	862	49,4	1.746	100,0
Prato	1.112	43,4	1.451	56,6	2.563	100,0
Siena	247	42,2	339	57,8	586	100,0
Totale	6.837	45,3	8.266	54,7	15.103	100,0

Ogni destinatario di sostegni da ammortizzatori in deroga poteva partecipare a più azioni di politica attiva sia per aver avuto più periodi di cassa integrazione, sia perché il suo percorso di orientamento e formazione prevedeva più moduli, e naturalmente anche per i due motivi congiunti. Le azioni di politica attiva erogate complessivamente ai destinatari che si sono rivolti a un Centro per l'impiego entro il 31 dicembre 2009 sono state 46.658. Come si evince dal grafico successivo nel quale gli istogrammi rappresentano il numero di azioni di cui ha usufruito ogni individuo e la loro lunghezza il numero di individui (riportato peraltro anche in etichetta), solo 2.352 destinatari hanno usufruito di una sola azione. 3.118 destinatari hanno usufruito di due azioni e 4.289 di tre, che rappresenta la categoria modale, quella al cui interno sono raccolti più destinatari. Un ristretto gruppo di una dozzina di destinatari ha usufruito di 10 o più azioni.

Grafico 4 – Numero di destinatari per classe di numerosità di azioni di cui hanno usufruito



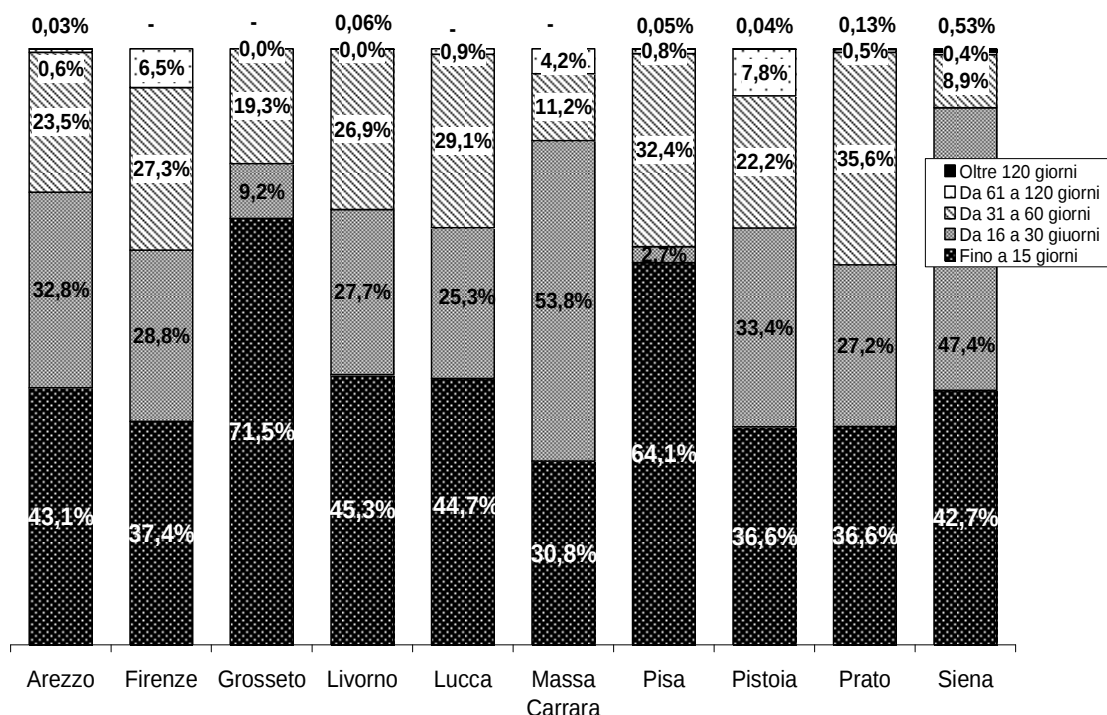
Nella tabella successiva, le azioni di politica attiva di cui hanno usufruito i destinatari di cassa integrazione che si sono rivolti ai Centri per l'impiego entro il 31 dicembre 2009 sono suddivise per tipo. Il 64,5% delle azioni (oltre 30mila) è di informazione o orientamento. Le azioni rivolte a percorsi legati a periodi superiori a 60 giorni (cioè le azioni di pre-selezione e selezione, la formazione continua di durata breve o medio-lunga, i tirocini e altri interventi work-based) hanno riguardato 1.358 azioni, il 2,9% del totale. Gli interventi anticrisi legati alla cassa integrazione in deroga sono dunque stati usati per periodi complessivi brevi o brevissimi (frammentazione i cui effetti negativi sono in parte attenuati dalla modularità degli interventi di politica attiva descritta sopra). Complessivamente, le azioni di formazione continua (non genericamente legate all'occupabilità, e non strutturate attraverso moduli FAD, di formazione a distanza) sono state solo l'1,8% (830 azioni, oltre l'80% delle quali di brevissima durata)

Tab 9 – Numero di azioni di politica attiva per tipo

Tipo di azione di politica attiva	Numero di azioni
Prima informazione e consulenza orientativa di primo livello	15.472
Consulenza orientativa di secondo livello	4.112
Informazione strutturata e informazione orientativa di gruppo	10.449
Percorsi in FAD	1.753
Percorsi di formazione su competenze di base	311
Azioni di accompagnamento e tutoraggio individuale	631
Percorsi di formazione su competenze trasversali	2.359
Percorsi di occupabilità	2.971
Tecniche di ricerca del lavoro	6.448
Percorsi di formazione continua brevissimi	676
Pre-selezione e selezione	1.192
Percorsi di formazione continua brevi	125
Tirocinio	6
Altra forma di intervento work based	6
Percorsi di formazione continua medio-lunghi	29
	46.540

Nel grafico successivo le azioni rivolte ai destinatari sono state riclassificate secondo la durata della cassa integrazione cui sono collegate (vedi anche tabella 3) provincia per provincia. Il quadro che emerge è disomogeneo, anche se conferma il prevalere ovunque di azioni legate a periodi brevi o brevissimi di cassa integrazione.

Grafico 5 – Ripartizione percentuale tra i tipi di azione per provincia



3.4 Conclusioni

Attraverso il quadro che emerge dall'analisi dei dati sull'attuazione, si ha una conferma che le misure legate alla cassa integrazione in deroga sono uno strumento molto caratterizzato verso l'industria manifatturiera. Oltre a ciò i destinatari raggiunti dal sostegno al reddito e dalle misure di politica attiva sono situati all'interno della platea dei lavoratori dipendenti (tranne l'innovativo ampliamento verso gli apprendisti), verso i quali sono tipicamente rivolti gli ammortizzatori sociali. Questo aspetto rappresenta un problema ma anche un'opportunità: da un lato intere categorie di lavoratori, peraltro tra i meno protetti, come i lavoratori a progetto, restano fuori dall'intervento; d'altra parte, però, le politiche attive legate alla cassa integrazione hanno rappresentato un'occasione per il FSE e i Centri per l'impiego di raggiungere nuovi tipi di destinatari.

Inoltre, la maggior parte delle azioni di politica attiva ha riguardato azioni brevi e generiche. A questo proposito, occorre forse ripensare il coinvolgimento delle imprese nella programmazione degli interventi formativi. La partecipazione attiva dell'impresa alla progettazione del percorso formativo, sembra infatti essenziale per avvicinare l'intervento di politica attiva alla fondamentale esigenza di salvaguardare il posto di lavoro, ma anche, in fin dei conti, al di là della salvaguardia del posto di lavoro, a incrementare la stessa occupabilità del lavoratore.

Infine, occorre sottolineare che l'integrazione tra il sostegno al reddito e le politiche attive ha rappresentato senza dubbio un aspetto fortemente positivo nell'evoluzione, a dire il vero particolarmente tormentata, degli ammortizzatori sociali; tale integrazione, pur essendo già formalmente perorata negli interventi legislativi in materia degli ultimi anni, ha trovato con

l'occasione delle misure anticrisi un'applicazione concreta e stringente. Questo ha reso possibile, tra l'altro, proseguire un lavoro di integrazione tra Inps e Centri per l'impiego, che finora ha riguardato solo sperimentazioni (come l'intesa tra provincia di Grosseto e Inps per la semplificazione amministrativa, che ha portato all'apertura di un centro per l'impiego integrato, dove gli utenti possono ricevere i servizi sia del centro per l'impiego – tutti – sia dell'ufficio provinciale dell'Inps – alcuni) o aspetti marginali, seppur importanti del servizio (perlopiù legati all'informatizzazione del trasferimento di informazioni tra Centri per l'impiego e Inps). Occorre proseguire, questo percorso di integrazione, che indubbiamente non è semplice, anche per la complessità delle strutture in gioco, già dalle prossime occasioni di riflessione sulle politiche del lavoro che aspettano la Regione Toscana, come l'elaborazione del nuovo Piano di Indirizzo Generale Integrato.

4. LA GESTIONE DELLE POLITICHE ATTIVE PER I LAVORATORI IN CASSA INTEGRAZIONE IN DEROGA NELLE PROVINCE DI PRATO ED AREZZO

4.1. Premessa

L'appendice qui presentata si sviluppa a partire da interviste rivolte a funzionari e dirigenti responsabili delle province di Prato e Arezzo, realizzate per cercare di identificare l'insieme dei problemi incontrati a livello locale per la programmazione e l'erogazione degli interventi di politica attiva legati alla Cassa Integrazione in deroga.

La scelta delle due province è legata alla circostanza che esse presentano elementi di similitudine e di differenziazione che sono in grado di rendere un quadro esemplificativo su un insieme di aspetti centrali dell'attuazione a livello territoriale della CIG in deroga, quali:

- l'impatto sui CPI e sulla loro offerta di politiche attive connesso alla erogazione degli interventi;
- le soluzioni operative adottate per l'erogazione delle politiche attive;
- la possibilità di sviluppare effetti di sistema duraturi a partire dalle esperienze realizzate nel contesto della crisi.

Uno dei principali elementi che accomunano le due province, è rappresentato dal fatto che sia il sistema di Prato che quello di Arezzo sono contraddistinti da una base produttiva dove l'industria manifatturiera assume un peso rilevante. In entrambe le province il sistema manifatturiero è composto in prevalenza da piccole e piccolissime imprese, attive nei settori tipici dell'industria toscana (in particolare in quelli afferenti al sistema della moda), settori che sono stati investiti in pieno dalla crisi in atto e per i quali l'Accordo Stato-Regione del febbraio

2009 ha consentito di aprire il sistema della Cassa integrazione a una larga platea di imprese e di lavoratori, altrimenti esclusi da questi ammortizzatori sociali. A testimonianza dell'importanza di questo strumento per il sistema, le due province hanno espresso nel 2009 un altissimo numero di richieste di cassa integrazione: Prato ed Arezzo sono, rispettivamente, la prima e la terza provincia della Toscana per numerosità dei lavoratori per i quali è stata richiesta la Cassa integrazione e per numero di imprese che hanno fatto richiesta di Cassa integrazione (cfr. tabb. 2 e 5 del Capitolo 3 precedente).

Come è stato gestito e quale impatto ha avuto sul sistema dei servizi territoriali una così massiccia richiesta di Cassa integrazione e in particolare la necessità di erogare un volume equivalente di politiche attive ai lavoratori coinvolti? Come illustreremo con maggior dettaglio di seguito, sia nel caso di Prato che in quello di Arezzo, i Centri per l'impiego hanno rivestito un ruolo fondamentale provvedendo, per quanto possibile, ad erogare direttamente non solo le attività di orientamento individuale ma, aggregando gli utenti per caratteristiche e fabbisogni omogenei, anche attività di gruppo più strutturate, come seminari per la ricerca del lavoro, di formazione orientativa, per la costruzione di competenze trasversali, di tipo relazionale ecc... In questo quadro di uniformità, ciò che tuttavia rende interessante il confronto tra i due casi è la diversa modalità di ricorso da parte delle imprese alla cassa integrazione in deroga: per brevissimi periodi e con richieste reiterate (fino a 4-5 nell'arco di un anno) nella provincia di Prato e per periodi molto più lunghi per la provincia di Arezzo. Come avremo modo di vedere questo diverso comportamento ha posto le due amministrazioni di fronte a problemi organizzativi di diversa natura ma tutti correlati all'esigenza di coniugare i criteri di pertinenza e personalizzazione dell'intervento con il principio di "equilibrio" (ovvero di rispetto del vincolo di proporzionalità tra le spese relative alle operazioni di politica attiva e indennità erogata).

Infatti, le differenze tra le due province iniziano a delinearsi proprio per i periodi più lunghi di sospensione del lavoratore, nell'elaborazione dei percorsi più articolati, rispetto ai quali la provincia di Arezzo ha consolidato un'esperienza maggiore e messo in campo **soluzioni più diversificate, al cui interno la formazione a distanza ha rivestito un ruolo importante**. Per quanto concerne Prato, per questi casi la modalità di risposta centrale è costituita dallo **strumento del voucher a sportello**, che per questa provincia rappresenta un punto di forza per affrontare questo momento di emergenza, risultato delle sperimentazioni avviate nel 2008 per accompagnare processi di riqualificazione e riconversione di lavoratori interessati da crisi e ristrutturazioni aziendali.

4.2 L'esperienza del voucher a sportello della Provincia di Prato

L'esperienza dei voucher a sportello ha preso avvio nella Provincia di Prato in modo indipendente dalla necessità di trovare adeguate soluzioni gestionali per l'attuazione di quanto previsto dall'Accordo Stato Regioni del 2009, con riferimento all'utilizzo del FSE in funzione anticrisi, nella nuova prospettiva di integrazione con gli ammortizzatori sociali in deroga. Già nel 2008 infatti questa amministrazione aveva introdotto in forma sperimentale questa modalità di intervento come strumento per accompagnare situazioni di crisi aziendali, cessazioni di attività, e supportare la riconversione e riqualificazione dei lavoratori a rischio di espulsione. In questo contesto si realizzavano accordi specifici tra azienda e organizzazioni sindacali che, già allora, prevedevano l'inserimento di politiche attive. L'amministrazione

provinciale, a sua volta, aveva stabilito di riservare una priorità, nelle istruttorie per l'assegnazione dei voucher, ai lavoratori in CIGS. Sempre nell'ambito di tali accordi si vincolavano le aziende a fornire alla provincia, sin dall'inizio, l'elenco dei lavoratori in uscita. In questo modo si assicurava ai servizi la possibilità di intervenire tempestivamente, contattando i lavoratori in questa fase delicata di transizione, al fine di limitare il più possibile la dispersione delle competenze acquisite e di contrastare l'insorgere di stati di demotivazione e scoraggiamento.

Questa idea è nata pertanto dalla necessità di costruire un'offerta formativa *flessibile e breve*, che non fosse necessariamente legata all'offerta formativa territoriale, aperta alle richieste e non precostituita, che consentisse di cogliere opportunità anche ai livelli regionale, nazionale ed europeo. Al binario dei corsi di formazione, caratterizzato da un proprio sistema di obiettivi e da uno specifico iter di progettazione, è stato affiancato questo sistema, svincolato dai bandi e incentrato su un'organizzazione a sportello. Anche nel caso dei voucher si procede per avviso pubblico, ma lo si apre in modo permanente: stanziando sul bando un ammontare iniziale di risorse (a valere sull'Asse Occupabilità), e vincolandone la durata alla disponibilità finanziaria. All'approssimarsi dell'esaurimento dello stanziamento, il budget viene automaticamente reintegrato, con un flusso finanziario continuo, entro i limiti stabiliti dalle previsioni di bilancio. Per l'assegnazione dei voucher, viene fatta un'istruttoria, ogni 10-15 giorni, in cui viene valutata la coerenza tra i requisiti posseduti dalla persona e le specifiche del bando, così come la coerenza dell'attività per cui viene chiesto il finanziamento, rispetto agli orientamenti di massima indicati dal bando in termini di macroaree di intervento.

A partire dal primo bando, sulla base di attività di monitoraggio, questo strumento è stato progressivamente aggiustato, in un processo che ha consentito così di testare, mettere a punto e di sedimentare di pratiche e condizioni di contesto che hanno portato naturalmente ad estenderne l'utilizzo anche alla gestione delle politiche attive rivolte ai percettori di cassa integrazione in deroga. Tra i fattori che hanno agevolato tale passaggio si richiamano i seguenti:

- un orientamento all'approccio integrato tra politiche attive e passive già fortemente radicato tra le parti sociali in virtù degli accordi realizzati in precedenza per le CIGS
- la formalizzazione di un modello di intervento integrato tra i referenti del lavoro, della formazione e degli operatori degli SPI per la gestione dell'intero processo, dagli accordi in azienda, all'erogazione di delle misure di politica attiva ai lavoratori

Questi fattori, unitamente alla forte analogia esistente tra le due tipologie di destinatari hanno fatto sì che per la gestione delle politiche attive per i cassa integrati in deroga la Provincia abbia potuto contare su di un meccanismo ormai rodato, al cui interno il Centro per l'Impiego assolve un ruolo fondamentale.

Questa esperienza era nata fondamentalmente per rispondere alle esigenze delle persone in CIGS, per questo poi lo strumento si è adattato bene. Tra l'altro, già da allora lo avevamo esteso anche alla cassa integrazione in deroga, (va ricordato infatti che a Prato la CIG in deroga si fa dal 2004: il primo accordo in Italia sulla cassa integrazione in deroga ha riguardato Prato e Biella, furono due accordi specchio mirati sul tessile) poi nel 2008 i cassa integrati in deroga non hanno usufruito dello strumento, almeno fino a che non è diventato obbligatorio con l'Accordo Stato Regioni. E' anche comprensibile, a Prato la CIG in deroga ha durate talmente brevi e frammentate che mal si conciliano con la frequenza a percorsi strutturati, per quanto brevi, per quanto modulari. Quindi inizialmente si rivolgeva ai cassaintegrati straordinari, che stavano fermi un anno. Anche noi inizialmente abbiamo dovuto, strada facendo, apportare qualche correttivo soprattutto per la logica dello sportello, per mantenere sempre tese le maglie dei servizi e ridurre al minimo i periodi di vuoto in cui si esaurivano gli stanziamenti. In quel momento infatti si deve chiudere l'avviso perché non si può continuare ad accogliere domande, ma poi lo si riapre non appena è disponibile lo stanziamento successivo: abbiamo

impostato una procedura, ma ci è voluto un po' di tempo . Poi quando per la CIG in deroga l'integrazione con le politiche attive è diventata obbligatoria, il bando già lo prevedeva e quindi questo strumento è stato esteso naturalmente anche a questo ambito di intervento. Abbiamo avuto l'opportunità di disporre di un meccanismo ben avviato, aspetto che ha molto attenuato i disagi della fase iniziale [Referente servizio orientamento e lavoro].

[...] quando è uscita la CIG in deroga c'era già questo pacchetto pronto, che rivisto e riposizionato ha consentito di offrire un contributo fino a un massimo di 3.000 euro. Il Centro per l'Impiego in questo ambito ha rivestito un ruolo cruciale, tanto nelle CIGS, in quanto era il CPI che contattava i lavoratori, quanto nelle CIG in deroga in quanto sono i lavoratori a recarsi presso gli sportelli [Dirigente area istruzione, formazione e lavoro].

Per far fronte all'aumento del carico di lavoro la provincia si è limitata ad aumentare le ore lavorative degli operatori degli sportelli impegnati in attività di accoglienza e nei colloqui, senza dover ricorrere a nuove assunzioni. Questo anche in virtù del fatto che in quello stesso momento si stava attivando, a compimento di un disegno preesistente e indipendente dall'emergenza CIG in deroga, una rete di sportelli (più precisamente appartenenti alla categoria dei *servizi territoriali*) gestiti da soggetti accreditati per l'erogazione di servizi al lavoro, afferenti alle parti sociali. In questa nuova articolazione i suddetti servizi erogano il primo colloquio (il cd colloquio 181), mentre al centro per l'impiego viene convogliata tutta l'attività orientativa per la riconversione di lavoratori, la cassa integrazione e l'attività consulenziale di secondo livello.

Abbiamo promosso la nascita e lo sviluppo di sportelli, anche qui con avviso pubblico, presso le parti sociali. A settembre del 2009 sono stati aperti 17 punti verso i quali sono stati dirottati i colloqui di primo livello per i disoccupati. Artigianato, commercianti, industriali, tutti punti aperti presso le sedi di questi soggetti. Prima di affidare gli sportelli è stata fatta obbligatoriamente, la formazione a tutti gli operatori per assicurare standard di servizio omogenei. Inoltre per tenere la governance di tutto il sistema viene realizzata un'attività di formazione continua, attraverso riunioni, seminari ed effettuando sopralluoghi precisi [...] Poi vi sono gli accordi territoriali con i comuni per gli sportelli in cui è possibile iscriversi. Quindi c'è tutta un'articolazione territoriale e tra i soggetti che ha consentito di non avere intasamenti sul CPI, che ci ha consentito di fronteggiare bene una fase di questo tipo [Dirigente area istruzione, formazione e lavoro].

Dunque, superato il primo mese di comprensibile disagio, questo impianto ha consentito alla provincia di assorbire senza particolari problemi un numero molto elevato di richieste. Entrando nel merito delle difficoltà, che hanno accomunato tutte le regioni, di tarare gli interventi di politica attiva sulla durata della cassa integrazione, sono emersi alcuni elementi interessanti. Com'è noto, il lavoratore, una volta ricevuta la lettera di sospensione ha l'obbligo di recarsi presso il centro per l'impiego per effettuare il colloquio e stipulare un patto di servizio circa il percorso di politica attiva da intraprendere. Tale percorso viene definito sulla base di una previsione di durata della Cassa integrazione, che l'impresa indica nella richiesta di autorizzazione. Tali previsioni molto spesso superano l'effettiva durata del periodo di sospensione del lavoratore, ma per la Provincia il fatto di realizzare un'offerta di politiche attive un po' più ampia delle politiche passive, non costituisce un fatto negativo. Semmai vi è un problema opposto e correlato alla frammentarietà delle richieste, che nella maggioranza dei casi le aziende reiterano per periodi molto brevi. I dati desunti dal sistema informativo del lavoro confermano come questa tendenza abbia caratterizzato il sistema pratese più di altre realtà della regione. In questa provincia infatti (dove si è concentrato ben il 36% delle richieste di cassa integrazione in deroga complessivamente presentate in Toscana), nel corso del 2009 sono state presentate mediamente 3,8 richieste per azienda, a fronte di un rapporto rilevato a livello regionale di 2,3. Anche la quota di ore per domanda è tra le più basse: 636 a fronte di una media regionale di 1.280.

Gli orizzonti ristretti di pianificazione che caratterizzano le piccole imprese, correlati ad un'elevata variabilità della domanda, testimoniano di una fragilità che oltre a ridurne la reattività di fronte alle difficoltà congiunturali, rappresenta un elemento di ulteriore criticità per l'elaborazione, da parte del sistema dei servizi per il lavoro, di strategie di supporto e di accompagnamento più mirate ed incisive. A questo si aggiunge un orientamento esplicito delle parti sociali che a Prato hanno scelto di gestire la CIG in deroga secondo questo modello per consentire alle aziende un margine più ampio di flessibilità, in considerazione appunto dei limitati orizzonti temporali. Le conseguenze sono evidenti anche sul piano delle risposte che il sistema provinciale è stato in grado di elaborare al livello individuale. Per quanto riguarda Prato, ciò ha comportato che, per la stragrande maggioranza dei casi, il percorso del lavoratore si è esaurito nell'ambito delle attività erogate dal centro per l'impiego³³ (essenzialmente colloqui e seminari).

Quando l'azienda fa richiesta, contestualmente deve allegare le disponibilità dei lavoratori a partecipare alle iniziative. I lavoratori hanno 48 ore per recarsi al CPI con le lettere di sospensione[...]La lettera di sospensione viene data al lavoratore in tempi molto stretti, anche il giorno prima. Anche perché a Prato sappiamo come funziona: il piccolo terzista va al lanificio con il camion e gli viene detto "oggi non c'è niente per voi", poi torna in azienda e comunica ai lavoratori che il giorno dopo sono a casa. Questi sono i tempi. [...] Noi in genere diamo un po' di più rispetto alle passive, non potremmo fare diversamente e comunque sono sempre periodi brevi. A Prato le aziende chiedono sempre di quattro settimane in quattro settimane. Questo comporta che circa il 90% dei casi si ferma alle attività erogate dal CPI, perché la formazione scatta, secondo le linee guida regionali da 60 giorni in poi, qui quasi nessuno ci arriva, almeno nel tessile. Semmai sommando le varie richieste si arriva a questo tetto e infatti, nelle ultime due-tre istruttorie di valutazione dei voucher abbiamo cominciato a trovare i cassa integrati in deroga, alla fine hanno iniziato, probabilmente per effetto cumulativo (si tratta di 20-30 unità circa) [Referente servizio orientamento e lavoro].

Ed è infatti per superare questa empasse che nella gestione dei servizi è stata assunta sin dall'inizio una logica cumulativa e di modularità dei percorsi, incrementando ad ogni passaggio il profilo degli interventi: dalla consulenza, ai seminari sulla sicurezza e a quelli motivazionali, per passare a quelli relativi a competenze di base e relazionali, fino ad arrivare al gradino finale del voucher. I cassaintegrati che accedono a questa misura in genere propendono per i corsi più brevi: lingue, informatica di base, proprio in ragione della scarsa disponibilità di tempo da dedicare alla formazione.

[...]l'azienda non può proprio prevedere l'andamento delle attività. Resta il fatto che il contoterzi ha questo peculiare modo di operare: i terzisti solo giorno per giorno sanno se l'impiantatore o il lanificio sono in grado o no di dare loro lavoro. Così come al lavoratore hanno detto di stare a casa tre giorni, magari al secondo giorno lo richiamano a lavoro perché c'è un'urgenza. E' così che viene gestita, perché Prato lavora così. Questo vale soprattutto per i destinatari della cassa in deroga, proprio perché si rivolge alle piccole imprese. Nessuna lavora in modo autonomo e quindi è effettivamente più complicato. Da qui anche la scelta di corsi (almeno per i cassaintegrati in deroga) di inglese o informatica: primo perché sono generici; poi perché possono essere brevi e, infine, perché in questi casi le agenzie garantiscono i corsi la sera. Perché i lavoratori non hanno nessuna sicurezza di essere disponibili quando c'è il corso, però lo vogliono fare comunque e quindi le agenzie lo organizzano la sera. Per i corsi professionali, più strutturati, sarebbe ancora più difficile, anche solo mettere insieme un numero sufficiente di persone per organizzare un corso serale.

I responsabili delle politiche hanno ben chiari i limiti, correlati alle dinamiche appena esposte, in termini di pertinenza e personalizzazione nei modelli di erogazione dell'offerta formativa cui accedono i cassaintegrati in deroga.

³³ In questa provincia hanno tradotto operativamente la griglia di politiche attive prevista delle linee guida della Regione, elaborandone una loro in cui è descritto per ciascuna tipologia che cosa esattamente deve essere fatto.

Noi combattiamo una strenua battaglia contro i corsi di informatica di base, appunto perché generici e non pertinenti rispetto ai bisogni e alla natura dell'impiego del lavoratore. Lì è difficile far capire a un lavoratore che lo richiede, magari indotto dall'agenzia, che questo corso è poco rilevante per le sue chances occupazionali.

Ed è per questo che l'amministrazione ha avviato in questa fase un processo di riflessione concernente l'evoluzione da imprimere a questo modello alla luce dei problemi incontrati. In questo compito sono state coinvolte anche le agenzie formative, e impegnate a lavorare su una prospettiva di costruzione di un sistema di percorsi per moduli brevi, basato su unità didattiche autonome e certificabili (le ADA – Aree di Attività, previste dal repertorio regionale delle figure professionali) che consenta al lavoratore di affrontare percorsi di formazione più articolati, con più possibilità di uscita, senza tuttavia disperdere i crediti formativi acquisiti.

Tanto è vero che stiamo lavorando ad un'ipotesi, tutta da verificare, di cambiare la progettazione dell'offerta formativa. Stiamo studiando un avviso più articolato su di una nuova progettazione che lavora sui seguenti gli elementi: attività modulari, brevi, ognuna ben certificabile, con tanto di competenze in entrata e di competenze in uscita, e anche capitalizzabili. L'obiettivo è quello di avere profili più completi. Questo sul piano della progettazione. Ma lo stiamo valutando anche sotto il profilo della congruità economica, sulla base di costi standard stimati in base ai dati raccolti nella passata esperienza. Quindi ci sarà un'evoluzione, anche perché le due cose devono essere ben allineate. Quindi di qui a breve avremo già questi due elementi innovativi.

La necessità di fronteggiare un'emergenza, quale quella della crisi occupazionale, ha sollecitato nel contesto della provincia di Prato un processo di mainstreaming di sistema, in virtù del quale l'innovazione sperimentata in questo specifico campo di intervento, una volta verificata l'efficacia, potrà essere trasposta ad ambiti di intervento più generali con ricadute positive sulle politiche provinciali di lifelong learning.

4.3 La diversificazione delle misure messe in campo dalla Provincia di Arezzo

Il coinvolgimento *sostanziale*, e non solo formale, dei lavoratori ha costituito una questione centrale per l'amministrazione, collegata alla necessità di superare i limiti posti all'efficacia degli interventi dal carattere, per così dire, "coattivo" dell'accesso alle politiche attive da parte dei percettori di cassa integrazione in deroga. A questo scopo l'offerta di orientamento e formazione è stata integrata da una serie di attività collegate e misure di accompagnamento, tra cui un protocollo con le parti sociali e le banche, che per particolari situazioni di svantaggio (mutui, famiglie numerose, presenza di invalidi, ecc) ha previsto l'anticipazione della cassa integrazione, tramite l'erogazione di un mensile (pari all'80% dell'importo), che ha contribuito a mantenere continuità e a consolidare il rapporto tra sistema dei servizi per l'impiego e lavoratore.

Per quanto concerne invece l'offerta di politiche attive, successiva alla prima informazione che il lavoratore riceve quando si reca al CPI, la Provincia, per far fronte all'elevato numero di cassaintegrati in deroga, ha teso a privilegiare il ricorso ad attività di **orientamento di gruppo, ricontestualizzando risorse e attività ordinarie del CPI** reindirizzandole al sostegno di questi lavoratori

E' stato un problema nel senso che ci siamo trovati a gestire una massa di persone a partire da Agosto 2009 e abbiamo dovuto reagire immediatamente altrimenti saremmo rimasti soffocati. Per fortuna già avevamo gli orientatori in casa, con la società in-house CINPA, con la quale gestiamo i servizi di orientamento, abbiamo "distratto" queste figure (leggermente per non dire totalmente) dall'attività che svolgevano per i disoccupati a quella rivolta ai cassaintegrati. E ci siamo organizzati trasformando attività di orientamento che già erano presenti prima strutturandole in maniera diversa per renderle più mirate per i cassaintegrati.

Anche qui, come nella provincia di Prato, viene strutturato un percorso secondo una logica cumulativa: un primo gruppo, dove viene erogata attività di informazione strutturata, della durata di un'ora sui servizi offerti dal CPI e sul funzionamento del MdL, cui fa seguito un secondo, dedicato alla formazione su tecniche di ricerca del lavoro. Tuttavia, come abbiamo già accennato, poiché questa provincia oltre che per un numero elevato di cassaintegrati si è caratterizzata anche per periodi di cassa integrazione molto lunghi, ci si è posti il problema di diversificare le possibili tipologie di intervento. Il percorso prosegue pertanto ancora nell'ambito delle attività di orientamento di gruppo, che a questo punto vanno a costituire veri e propri percorsi di occupabilità, o di selezione e preselezione, all'interno dei quali sono approfondite le istanze emerse nei moduli delle fasi precedenti. Della durata di quattro ore, questi seminari vengono focalizzati su diversi aspetti, in base al tipo di attività.

A queste opzioni di recente è stata affiancata la **formazione a distanza**, che ha permesso, una volta esauriti gli interventi sopradescritti, di offrire una gamma di scelta più ampia, ma sempre nell'ambito della formazione di base e trasversale. Particolarmente interessanti le sperimentazioni condotte nell'ambito dei percorsi mirati di formazione su autocandidatura e tecniche di ricerca del lavoro utilizzando le opportunità offerte da TRIO.

Adesso stiamo andando anche a supportare questi interventi con TRIO, che per noi è sempre stato molto utilizzato, perché piace molto ai lavoratori, soprattutto a quelli di una certa età, da noi TRIO ha sempre funzionato molto bene [...] Una volta esauriti gli interventi di gruppo, si può dirottare il loro interesse verso i corsi di TRIO, soprattutto di alfabetizzazione (linguistica ma in particolare informatica), o di autoformazione, dove il lavoratore sceglie il percorso che preferisce. A fianco a quello stiamo partendo in questi giorni anche con percorsi più mirati, ad esempio la redazione del curriculum vitae attraverso un percorso TRIO, quindi un'aula informatica con il tutor TRIO che da noi svolge sempre un ruolo che travalica quello del tutor, è quasi di docenza, accompagna gruppi che sono omogenei dal punto di vista delle competenze per portarli, ad esempio, al conseguimento della patente europea del computer (ECDL). Oltre a questo organizziamo sempre attraverso TRIO gruppi sulla ricerca di offerte di lavoro su portali, sperimentiamo quali sono i principali portali per la ricerca di un lavoro, come si aderisce, ecc. Interventiamo con questa attività che piace molto, perché c'è poca dimestichezza con il computer e così le persone si sentono più tranquille e più tutelate.

E' solo a questo punto che si interviene con il **voucher a sportello**. L'amministrazione tende infatti a collocare in una fase conclusiva questa misura, andando a costruire un percorso di accompagnamento che tiene conto della necessità di tarare gli interventi anche su periodi molto lunghi di cassa integrazione.

A tutto questo si affianca il voucher a sportello, che di norma tentiamo di far intervenire alla fine di questi percorsi. Perché abbiamo a che fare con soggetti che hanno dalle 180-250 giornate di sospensione.

A differenza della provincia di Prato ad Arezzo è stato realizzato un catalogo per i voucher a sportello, ciò ha prodotto uno slittamento nei tempi di avvio, ma anche qui si iniziano a registrare i primi problemi per l'incompatibilità tra eventuali (e auspicabili) rientri al lavoro e frequenza dei corsi:

Abbiamo affiancato il bando voucher tradizionale al bando voucher a sportello, dove ci sono i percorsi quelli classici indicati dalle linee guida regionali: lingue, informatica., cittadinanza, sicurezza, problem solving, time management, attività trasversali che vanno sui voucher a sportello. Partono ora ma cominciano i primi problemi perché i tempi per formare un gruppo in aula (anche se sono numeri relativamente bassi perché abbiamo dato alle agenzie l'autorizzazione per partire quando si raggiunge un minimo di 5-6 persone) non si conciliano con i tempi del lavoratore. Ad esempio abbiamo avuto un corso che non è partito perché i lavoratori sono rientrati a lavorare, ma devono fare comunque misure di politica attiva.

Il timore più avvertito tuttavia è, (in particolare per quei lavoratori che accedono alla CIG in deroga dopo aver esaurito i periodi di cassa integrazione guadagni previsti dalla legislazione ordinaria, avendo magari già fruito in precedenza di misure di politica attiva), di “sovraccaricare” il soggetto con un aumento dei rischi di abbandono delle attività e di demotivazione, a cui peraltro va associato (per il principio di condizionalità) anche quello della revoca dell’ammortizzatore, con grave danno per il lavoratore.

Il problema sarà per le aziende grosse che hanno lavoratori che sono passati dalla CIGS, dalla CIG in deroga e hanno già fatto con noi politiche attive, le stesse politiche attive. Non è accettabile andare a riproporre le stesse cose a questi lavoratori. E lì siamo a contrattare con la Regione perché vengano ammesse anche politiche attive fatte nel passato. Ma sono soldi che non sono dell’obiettivo 2, perché alla fine i problemi sono questi. Soprattutto per quei lavoratori che cominciano a raggiungere la soglia delle 250 giornate di sospensione, cosa gli facciamo fare? Alla fine...

Siamo partiti attribuendo dei parametri molto rigidi alle linee guida della regione, in giorni in costi ecc... Questo forse perché sono stati attribuiti inizialmente dalle province questi costi, pensando che poi si sarebbe tutto esaurito nel 2009, e invece la cosa continua ancora.

Questa rigidità del criterio di bilanciamento tra spese di politica attiva e passiva ha spinto l’amministrazione a individuare soluzioni operative che consentissero stime più prossime alla realtà dei periodi di CIG in deroga fruiti dal lavoratore, ovviando in qualche modo ai ritardi dell’INPS nel fornire i dati di consuntivo:

Stiamo tentando di avere un riscontro (fortunatamente positivo) con le associazioni di categoria, con i consulenti per avere periodicamente, soprattutto per periodi molto lunghi, una sorta di consuntivo di quanto effettivamente è stato goduto dal lavoratore di giorni di sospensione per tarare meglio le politiche. Di norma procediamo cercando di dare una copertura per una sessantina di giorni, dopo i quali, prima di ripartire con altri interventi cerchiamo di metterci in contatto con il consulente del lavoro o con l’azienda cercando di avere una rendicontazione più precisa dei giorni di sospensione. Noi abbiamo chiesto anche alla Regione Toscana di andare in base al consuntivo, ma hanno lasciato abbastanza libere le province di organizzarsi da sole per questo aspetto.

5. CONCLUSIONI

L’approfondimento valutativo condotto sulle misure anticrisi attivate a seguito dell’Accordo Stato Regioni del 12 febbraio 2009 ha consentito di enucleare le principali criticità del modello di intervento che peraltro risultato prevalentemente “esogene” in quanto derivano dagli accordi presi a livello nazionale.

Le criticità rilevate riguardano, essenzialmente tre aspetti.

In primo luogo, l’enorme mole di lavoro che la Rete territoriale dei CPI regionali deve gestire al fine di garantire la presa in carico di tutti i lavoratori sospesi cui verrà corrisposto un sostegno al reddito al fine di garantire l’equilibrio, pro-capite, dei costi delle politiche passive ed attive.

Come desumibile dalla tabella 1, la posizione relativa della Regione Toscana, evidenziata dal valore indice costruito rapportando le ore di CIG in deroga autorizzate agli occupati presenti, non è particolarmente grave (tab. 1). Va sottolineato, tuttavia, che solo nel 2009 il numero complessivo di lavoratori per i quali è stata richiesta la sospensione in deroga è pari, in regione, ad oltre 18 mila unità.

La loro presa in carico da parte dei CPI regionali rischia quindi di compromettere la funzionalità degli stessi Centri e la loro capacità di continuare ad offrire servizi anche ad altre categorie di utenza, in particolare nel caso in cui i Centri non si siano attrezzati al fine di esternalizzare quanto più possibile (ad esempio, attraverso l'erogazione di voucher formativi) gli interventi di politica attiva previsti.

Due ulteriori elementi di criticità derivano dai vincoli che la gestione delle misure anticrisi sta ponendo ad una corretta attuazione finanziaria del Programma.

L'aspetto più grave, sotto questo profilo, va sicuramente rintracciato nel fatto che esistono seri dubbi sulla possibilità di certificare le spese sostenute per l'integrazione al sostegno al reddito dei lavoratori sospesi secondo tempistiche allineate a quelle necessarie al fine di garantire che le stesse concorrano a raggiungere i livelli di attuazione finanziaria necessari per evitare il disimpegno automatico delle risorse.

Va sottolineato, però, che l'assenza di un adeguato flusso informativo dall'INPS verso l'AdG rischia di minare non solo l'efficienza gestionale, ma anche l'efficacia del POR perché comporta la necessità di tarare gli interventi di politica attiva su una durata delle sospensioni molto superiore a quella effettiva e, di conseguenza, a sovrastimare l'entità di risorse da destinare all'attuazione delle misure anticrisi, congelando, in questo modo, fondi che potrebbero essere proficuamente utilizzati in modo alternativo.

Tab. 10 CIG in deroga al 30 aprile 2010

Regione	Ore CIG in deroga autorizzate al 30 aprile 2010 (a)	Occupati 2009 (in migliaia) (b)	Valore indice (a/b)
Emilia Romagna	15.068.781	1.956	7.705,33
Lombardia	28.288.586	4.300	6.579,17
Marche	4.219.578	655	6.441,88
Puglia	6.669.435	1.238	5.388,92
Piemonte	9.227.896	1.860	4.960,46
Abruzzo	2.392.449	494	4.841,50
Umbria	1.480.954	366	4.044,11
Molise	353.758	111	3.196,77
Sardegna	1.844.746	592	3.114,60
Toscana	4.853.405	1.570	3.091,45
Lazio	4.890.700	2.241	2.182,21
Liguria	1.340.694	646	2.074,43
Friuli V.G.	917.512	508	1.804,53
Campania	2.737.306	1.612	1.698,22
Sicilia	1.435.279	1.464	980,08
Veneto	1.950.154	2.112	923,56
Calabria	400.243	586	682,85
Basilicata	128.421	191	673,77
Valle d'Aosta	27.004	56	478,79
Trentino A.A.	157.545	467	337,71

Fonte: elaborazione dati Italia Lavoro – Isfol (CIG in deroga) e ISFOL 2009

In questo contesto, e considerati i vincoli esistenti, ci pare si possa suggerire soltanto di attivare tutte le procedure possibili al fine di snellire quanto più possibile le procedure attuative previste, ad esempio, utilizzando per l'integrazione al reddito, almeno dei lavoratori in sospensione breve, anche le risorse della L. 236 (per le quali non è previsto l'obbligo di erogare ai destinatari anche azioni di politica attiva) e prevedendo che ogni impresa invii, al massimo, una domanda di sospensione a semestre. Rimane ovviamente ferma la necessità di sensibilizzare tutte le sedi competenti in merito ai problemi derivanti dalla mancata restituzione, da parte dell'INPS, delle informazioni relative ai sostegni erogati, nonché quella di accelerare, nei limiti del possibile, l'attuazione di tutti gli interventi del POR FSE in modo da evitare il disimpegno automatico anche nel caso in cui, a fine 2010, risultasse certificabile solo una quota parte delle spese sostenute in attuazione delle misure anticrisi.