



DIREZIONE GENERALE POLITICHE FORMATIVE, BENI E ATTIVITA' CULTURALI
SETTORE FSE E SISTEMA DELLA FORMAZIONE E
DELL'ORIENTAMENTO

Programma Operativo FSE Regione Toscana 2007-2013
Obiettivo "Competitività regionale ed occupazione"

RAPPORTO DI VALUTAZIONE 2008

(Raggruppamento temporaneo IRIS - Gourè)

INDICE

Introduzione	2
Sintesi dei contenuti del rapporto	4
Analisi delle modalità di attuazione	22
La struttura di governance	23
La programmazione attuativa	27
I controlli di I livello	28
La semplificazione	29
Gli interventi anticrisi	31
Il sistema informativo e il monitoraggio	33
Premessa	34
Gli organismi preposti all'alimentazione e al controllo del sistema	34
Integrazione del Database FSE con i sistemi informativi regionali	34
Raccordo con Monitweb	35
La struttura del sistema informativo	36
Dati finanziari	39
Il sistema di monitoraggio	39
Analisi dell'avanzamento finanziario	40
Premessa	40
Analisi dell'avanzamento finanziario per Asse	40
Analisi dell'avanzamento finanziario per Organismo Intermedio	43
Circuito finanziario	44
Analisi dell'avanzamento fisico	45
Asse I – Adattabilità	51
Asse II – Occupabilità	63
Asse III – Inclusione sociale	72
Asse IV – Capitale umano	76
Asse V - Transnazionalità	98
Asse VI – Assistenza tecnica	103
Conclusioni e suggerimenti	106

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 sono state prese in esame le modalità di attuazione e le modalità organizzative e di governance adottate per la gestione del Programma. Essendo questo il primo rapporto di valutazione, che fa seguito all'analisi ex ante, si è ritenuto opportuno ripercorrere in questa sede le tappe principali del processo che, dal momento dell'approvazione del POR, ha portato all'avvio delle attività da parte dell'AdG e degli Organismi intermedi.

Un focus particolare è stato dedicato all'attuazione finanziaria. Tale scelta ha tenuto conto del fatto che il ritardo nell'avvio del programma² ha di fatto reso

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.

² Va ricordato infatti che sebbene il POR FSE 2007-2013 sia stato inviato a Bruxelles a fine 2006, la sua approvazione da parte della Commissione è avvenuta soltanto nel novembre 2007.

più concreto il rischio del disimpegno automatico delle risorse. In questo contesto l'analisi finanziaria è stata focalizzata sulla capacità di spesa degli Organismi Intermedi, ampliando il periodo di osservazione al 30 giugno 2009, per consentire una identificazione più puntuale dei fattori responsabili del suo rallentamento.

Nei primi mesi di attività del gruppo di valutazione³ sono state avviate le operazioni per l'analisi di valutabilità. Una parte importante di queste ha riguardato l'organizzazione e il funzionamento del sistema informativo per il monitoraggio. I primi risultati dell'analisi, che saranno aggiornati, sviluppati e ulteriormente approfonditi nei rapporti successivi, sono anch'essi confluiti nella sezione dedicata agli aspetti generali.

Si riporta poi un quadro d'insieme dell'attuazione fisica, nel quale sono presentate le realizzazioni di 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 importante obiettivo delle analisi condotte in questo ambito (oltre alla verifica dell'avanzamento fisico raggiunto da ciascun asse) è stato quello di accertare, rispetto a quanto emerso in ex ante, la "tenuta" della logica e della coerenza interna del programma, in particolare alla luce delle ulteriori scelte operate in due momenti cruciali:

- 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 focus particolare sulle linee di intervento, e relativi finanziamenti, approvati al 31/12/2008. A causa della mancata disponibilità dei dati relativi alle caratteristiche dei destinatari coinvolti non è stato possibile per questo rapporto completare l'analisi della strategia delineando un profilo delle scelte di target operate. E' per lo stesso motivo che si è ritenuto opportuno rinviare alla prossima scadenza l'analisi relativa ai livelli raggiunti dagli indicatori di realizzazione e risultato che per una parte significativa concernono specifici gruppi di destinatari.

³ La firma del contratto di servizio tra la Regione Toscana e il RTI Iris-Gouré è avvenuta nel mese di ottobre 2009

SINTESI DEI CONTENUTI DEL RAPPORTO

LE MODALITÀ DI ATTUAZIONE DEL POR

In molte Regioni italiane, il POR FSE costituisce da tempo il principale strumento di programmazione delle strategie di intervento per la promozione del capitale umano, per la messa in atto delle politiche attive del lavoro e per l'innovazione e la qualificazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro. In Toscana, il POR FSE ha assunto un ruolo strumentale rispetto agli obiettivi della politica regionale che vengono coerentemente declinati nei documenti di programmazione regionale: il Piano Regionale di Sviluppo e il Piano di settore di riferimento che si identifica nel Piano di Indirizzo Generale Integrato. Da ciò derivano implicazioni rilevanti per la valutazione sia dell'efficacia che dell'efficienza gestionale del POR FSE. In termini di efficacia, perché, per la valutazione dei risultati prodotti dal FSE, sarà necessario tenere presente che sugli stessi obiettivi del POR impattano anche risorse non FSE. In termini di efficienza gestionale perché, per esempio, la gestione del POR FSE beneficia di una tradizione di forte cooperazione interistituzionale che accresce l'efficacia potenziale degli interventi, anche se rende più complessa la struttura della governance e richiede all'AdG del programma un forte impegno in termini di coordinamento e indirizzo.

La struttura di governance

La struttura di governo del POR FSE Obiettivo 2 2007-13 della Regione Toscana è molto articolata. L'AdG del POR è responsabile delle attività di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione del POR, nonché delle attività di coordinamento degli Organismi Intermedi, che hanno competenze diverse in materia di programmazione, gestione e rendicontazione / controllo / pagamento e che sono: i sei Settori regionali che gestiscono risorse FSE, l'Area di Coordinamento Istruzione Formazione e Lavoro, interna alla Direzione Generale Politiche Formative, Beni ed Attività Culturali; Le dieci Amministrazioni provinciali; i due Circondari; Le Aziende regionali per il diritto allo studio universitario; Il gestore della sovvenzione globale per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati

La complessità della struttura di governance costituisce, sotto il profilo dell'efficienza gestionale, un pericolo potenziale. Come evidenziato di seguito, tuttavia, per la gestione del POR FSE 2007-2013 sono state stabilite delle regole e assunte delle decisioni che sembrano in grado, almeno a priori, di garantire la necessaria efficienza attuativa. In particolare, va segnalato che:

- è stato redatto un Provvedimento Attuativo di Dettaglio, al fine di fornire indicazioni operative puntuali a tutti gli OI;
- sono previste condizionalità a carico degli Organismi Intermedi che si dovessero rendere responsabili di ritardi nella gestione;
- fin dall'inizio del periodo di programmazione, tutte le risorse relative alla programmazione FSE 2007-13 sono state ripartite tra la Regione, le singole amministrazioni provinciali ed i Circondari;
- è prevista la possibilità di trasferire un maggiore ammontare di fondi alle strutture che, in itinere, dimostreranno una maggiore capacità di spesa;
- sono state ottimizzate le procedure di trasferimento delle risorse agli Organismi Intermedi;
- le risorse a titolarità regionale saranno utilizzate per azioni di sistema a valenza regionale o per interventi con bacino di utenza sovra-provinciale, evitando sovrapposizioni con gli interventi promossi dalle amministrazioni provinciali e dai circondari.

Le procedure stabilite per la gestione del POR FSE 2007-13 sembrano in grado di garantire la necessaria efficienza attuativa. Sottolineiamo tuttavia l'esigenza di gestire con accortezza le procedure di certificazione alla CE e il conseguente flusso finanziario. L'anticipo ricevuto dalla Commissione europea e dal fondo di rotazione sulla programmazione 2007-13 ammonta a circa 44 Meuro ed è superiore all'anticipo accordato alle Province e ai Circondari, pari al 50% delle risorse 2007 di loro competenza (cioè a 27,4 milioni di euro). L'inoltro di più domande di pagamento in corso d'anno potrebbe quindi evitare, alla Regione, l'esborso di risorse proprie per la realizzazione degli interventi implementati nell'ambito del POR.

La programmazione attuativa

Ulteriori elementi positivi vanno rintracciati nelle modalità che l'AdG ha individuato al fine di governare la programmazione attuativa degli interventi elegibili al cofinanziamento. A questo riguardo, sottolineiamo che:

- nel PAD sono elencate le tipologie di azione per il conseguimento dei singoli obiettivi specifici del programma;
- il PAD suggerisce di prevedere una programmazione almeno biennale dei primi bandi, visto il ritardo con cui sono stati approvati i POR FSE 2007-13 e l'imminenza della data prevista per l'eventuale prima applicazione del disimpegno automatico;
- il PAD prevede la possibilità di attivare progetti multi-attività, multi-obiettivo e multi-asse al fine di garantire una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse disponibili;
- l'AdG ha predisposto uno schema di avviso e uno schema di bando, al fine di agevolare e uniformare la programmazione attuativa degli Organismi Intermedi;
- L'AdG ha stabilito i criteri di selezione dei progetti, ponendo particolare attenzione alle pari opportunità (non solo di genere, ma anche a favore dei soggetti più deboli e/o disagiati) secondo un approccio di mainstreaming.

I controlli di I livello

Le procedure previste per i controlli di I livello sono congruenti sia con l'obiettivo di garantire la correttezza della spesa certificata che con quello di accelerare i tempi necessaria alla certificazione. A questo proposito gli elementi più significativi sono i seguenti:

- i controlli di I livello riguardano tutte le operazioni, compresi gli anticipi;
- i controlli in loco coprono almeno il 20% della spesa da certificare e non solo le attività formative;
- sono state predisposte check list standardizzate per tipologia di affidamento (avviso pubblico, appalto, intervento individuale, incarico professionale) e per macro ambiti (aspetti amministrativi, regolarità finanziaria, esecuzione);
- sono previsti audit di sistema da parte dell'AdG sull'organizzazione degli OI;
- è prevista la rendicontazione finale di tutti i progetti, con uno snellimento delle procedure di certificazione in itinere;

Il giudizio sulle procedure stabilite per i controlli di I livello è positivo, soprattutto perché esse rispondono a un disegno complessivo coerente, progettato con l'esplicito intento di superare le criticità precedentemente sperimentate.

In questo contesto positivo restano da risolvere solo i problemi collegati al sistema informativo, ovvero alla possibilità di mettere in atto in tempi brevi le funzionalità necessarie a gestire completamente per via informatica le procedure connesse ai controlli.

La semplificazione

Il Piano di Indirizzo Generale Integrato dispone che, entro il 2010, almeno il 50% delle azioni formative finanziate venga affidato attraverso procedure d'appalto. Il PAD richiama questo obiettivo, che consentirebbe di semplificare le procedure di rendicontazione, e fissa anche, al riguardo, obiettivi intermedi (circa il 10% nel 2007-08 e circa il 20% nel 2009). Al momento l'analisi degli impegni per tipologia di affidamento è possibile solo per il complesso degli impegni e non per la sola parte rivolta ad attività formative e dunque i dati sono da considerarsi puramente indicativi, il dato relativo alla quota di risorse complessivamente impegnate a seguito di procedure d'appalto (18,4% del totale) fa presumere che le disposizioni del PAD siano state, almeno in parte, disattese. I dati relativi agli Organismi Intermedi non regionali evidenziano, inoltre, che tali disposizioni sono state sicuramente non rispettate nel caso delle Province di Massa Carrara, Prato e Pistoia, nonché in quello del Circondario Val di Cornia.

La causa di ciò è rintracciabile nel fatto che il vantaggio associato alle procedure di rendicontazione è, di fatto, completamente annullato, nel caso degli appalti, dagli svantaggi che si rilevano, per i tempi necessari all'espletamento di tutti i passaggi richiesti dalla normativa vigente, nelle fasi a monte dell'aggiudicazione.

Considerate le innovazioni introdotte in materia di semplificazione dal Reg. CE 396/2009, riteniamo utile valutare l'ipotesi di abbandonare le strategie

delineate sia nel PIGI che nel PAD in merito al ricorso alle procedure d'appalto per l'affidamento delle attività formative e definire, viceversa, le procedure necessarie per poter ricorrere ai costi unitari standard o alle somme forfettarie previste a livello comunitario.

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 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.

In sede di progettazione del sistema era stato inoltre previsto un data warehouse proprio al fine di fornire uno strumento utile al monitoraggio. I risultati relativi a questa parte del progetto di ristrutturazione sono però, al momento, al di sotto delle aspettative. Innanzitutto, non sono fruibili i dati relativi a intere parti del sistema informativo: basti pensare che i dati dei destinatari non sono trattabili cumulativamente, ma solo individualmente uno a uno, e questo rende impossibile al momento quantificare quegli indicatori di risultato del POR che si basano proprio sulle caratteristiche dei destinatari (per esempio alcuni degli indicatori di risultato degli obiettivi specifici e, f e g). Non sono poi fruibili alcune informazioni su dimensioni di cui pure sono presenti i dati, come i progetti per i quali mancano le informazioni relative a: categoria di spesa, obiettivo specifico del QSN, pari opportunità, innovatività e linee d'intervento del PAD.

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.

Per quanto riguarda i dati finanziari, occorre richiamare l'attenzione su un possibile 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.

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 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.

ANALISI DELL'AVANZAMENTO FINANZIARIO

Al 31 dicembre 2008 l'avanzamento finanziario del programma appare decisamente basso, in ordine sia agli impegni, inferiori al 50% delle risorse disponibili per il biennio e pari al 12,7% delle risorse complessive, sia ai pagamenti che rappresentano solo l'1% delle risorse complessive e il 4% di quelle stanziato per il biennio 2007-2008. Un livello dei pagamenti che è inferiore all'obiettivo minimo di spesa fissato a livello di Programma per evitare il rischio del disimpegno automatico delle risorse. Il ritardo nell'avanzamento finanziario è più deciso per gli Assi V, IV e I, la cui capacità di impegno e/o velocità di spesa sono inferiori alla media del Programma.

Nel primo semestre 2009 la situazione finanziaria evidenzia un miglioramento sul fronte degli impegni, mentre rimane statica, e per qualche verso peggiora, in ordine ai pagamenti. Al 30 giugno 2009 gli impegni crescono di circa 50 milioni di euro, portando la cifra complessiva a € 134.659.023,15, i pagamenti pubblici salgono invece soltanto di 10 milioni di euro, portandosi alla cifra di € 17.869.534,18 a fronte di un obiettivo che colloca la spesa erogata a quella data a € 23.680.496,23. La capacità di impegno del Programma sale dunque di quasi 8 punti percentuali portandosi al 20,3%, mentre la crescita della velocità di spesa si ferma al 13,3%.

A determinare questo ritardo nei dati relativi alla spesa, non sembra tanto il lento avvio dell'attuazione, il cui effetto principale è stato quello di limitare l'iniziale capacità di impegno degli Organismi Intermedi, quanto piuttosto le difficoltà nell'alimentazione del sistema informativo. Le procedure prevedono infatti che vengano inseriti nel sistema informativo tutti i giustificativi di spesa; un'operazione laboriosa che ha determinato un rallentamento nell'immissione dei dati relativi alla spesa validata, portando a una sottostima della spesa effettivamente sostenuta.

La situazione a livello di Asse dell'attuazione finanziaria alla fine del primo semestre 2009 vede un miglioramento dei valori relativi all'impegno e alla spesa per i primi 3 Assi e per l'Asse VI. Ancora nettamente distanziati dai valori medi di Programma sono invece i dati dell'Asse IV, e soprattutto, dell'Asse V,

per il quale una bassa capacità di impegno associata a una bassa velocità di spesa ha determinato un indice di efficienza realizzativa fermo allo 0,2%.

Per quanto riguarda gli Organismi Intermedi, Le Provincie e i Circondari mostrano nel loro complesso performance migliori rispetto ai settori regionali in ordine sia alla capacità di impegno che alla velocità della spesa, che li portano a superare la soglia di spesa fissata rispetto sia a dicembre 2008 sia a giugno 2009, mentre i settori regionali restano nel complesso al di sotto dell'obiettivo soglia.

ANALISI DELL'AVANZAMENTO FISICO

I livelli di attuazione fisica del POR FSE 2007-2013 della Regione Toscana al 31.12.2008 risentono del ritardo nell'avvio del programma, che è avvenuto solo nel novembre del 2007. Complessivamente, in questo primo periodo di attuazione, le attività promosse con le risorse POR sono state 1.627, per un finanziamento totale di oltre 48 milioni di euro; le attività avviate sono solo 311 e le concluse 66.

Tra le cause del basso livello di avanzamento fisico, oltre al ristretto arco temporale preso in esame, si rileva anche un ritardo nell'alimentazione del sistema informativo; infatti, pur sommando ai finanziamenti delle attività approvate i finanziamenti collegati ai voucher si ottiene un importo di oltre 56 milioni di euro molto distante dal totale degli impegni che assomma a quasi 85 milioni di euro.

Sulla base dei dati del monitoraggio risulta essere molto lento l'avvio delle attività per gli assi I – Adattabilità e IV – Capitale umano, mentre per l'asse V – Transnazionalità e interregionalità è in ritardo anche la fase di programmazione delle attività con sole 14 attività approvate (pur quasi tutte avviate e concluse). Gli assi II – Occupabilità e III – Inclusione sociale mostrano una buona capacità di avvio delle attività, soprattutto il II, con 128 attività avviate (il 41% del totale del programma) e oltre 20 milioni di euro di finanziamenti (il 75% del totale dei finanziamenti delle attività avviate complessive).

Le attività approvate al 31 dicembre 2008 sono suddivise tra gli organismi intermedi in modo molto disomogeneo. La quasi totalità dei destinatari previsti si concentra in circa la metà degli organismi intermedi.

Tra le linee di intervento con i maggiori finanziamenti approvati complessivi emergono gli interventi per la qualificazione professionale dei giovani con oltre 9 milioni di euro e gli interventi previsti nell'ambito dello sviluppo dei servizi specialistici nei centri per l'impiego con quasi otto milioni di euro.

I destinatari di genere femminile sono il 44,6 per cento del totale dei destinatari del programma; tale percentuale scende a livelli molto bassi per alcuni obiettivi specifici, come Ia, Ib e Ic (tutto l'asse Adattabilità) e IIIg. Da questi primi dati sembrerebbe dunque 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.

Asse I – Adattabilità

L'analisi condotta sulla documentazione e gli atti prodotti nel corso del 2008, ovvero sul complesso della programmazione attuativa del POR, conferma, nelle sue caratteristiche sostanziali, la logica e l'articolazione evidenziata per la strategia dell'Asse in sede di valutazione ex ante. In particolare, si osserva una specializzazione delle linee di intervento attivate rispetto a determinate finalità operative. Tale specializzazione struttura, a sua volta, uno schema di relazioni privilegiate per cui ciascuna finalità operativa trova, rispetto ad un determinato obiettivo specifico, il proprio ambito principale di riferimento. Questo assetto ha consentito, già in questa prima fase di operatività del Programma, di perseguire l'adattabilità di imprese e lavoratori attraverso l'avvio di interventi destinati ad incidere su piani diversi ma tra loro complementari:

- a) Il livello delle competenze degli occupati, ambito precipuo di intervento dell'obiettivo specifico a e della finalità operativa 1.
- b) Il 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) La capacità di innovazione, di fronteggiamento e anticipazione dei cambiamenti dei sistemi economici locali (obiettivo specifico c, finalità operativa 4)

Riguardo all'**obiettivo specifico a – “Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori”**, l'analisi dei dispositivi di selezione degli interventi ha messo in luce la forte attenzione che, tanto la Regione, quanto le Province e i Circondari, hanno riservato al tema della personalizzazione dei percorsi e della complementarietà con i fondi interprofessionali e le fonti di finanziamento nazionale (L. 236/93, L. 53/2000), tenendo come specificità dell'intervento del FSE da un lato al sostegno dei processi di innovazione nelle imprese e dall'altro a estendere l'offerta di percorsi di qualificazione alle fasce di lavoratori maggiormente esposte ai rischi di marginalizzazione (lavoratori in età avanzata, con basso titolo di studio e poco qualificati, lavoratori atipici, ecc).

gli OI per dare attuazione all'**obiettivo specifico b – “Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro”** hanno privilegiato progetti tesi ad accompagnare l'adozione di sistemi della qualità e sicurezza nelle imprese (o più in generale a favorire l'affermarsi di una cultura della legalità e della sicurezza), come pure l'introduzione di innovazioni nei modelli organizzativi del lavoro, anche nell'ottica della conciliazione con i tempi di vita. L'analisi degli avvisi che hanno riguardato questo obiettivo specifico ha messo in luce la centralità assegnata al tema della stabilizzazione dei percorsi lavorativi e agli interventi di rafforzamento delle competenze dei lavoratori atipici.

Infatti, la scelta delle azioni, operata dagli OI in fase di attuazione, connota questo obiettivo specifico come l'ambito di intervento privilegiato per promuovere interventi volti a sostenere direttamente (o indirettamente, attraverso misure e servizi per la conciliazione dei tempi di lavoro, formazione e

vita privata) – la partecipazione al lavoro e alla formazione delle donne e lo sviluppo di percorsi di carriera. A queste misure specifiche si affianca nel sostegno alla parità di genere, un approccio di mainstreaming, che ha caratterizzato tutta la programmazione attuativa dell'asse (impostazione supportata anche dall'introduzione in questo periodo di programmazione di criteri di selezione degli interventi, volti ad assicurare il raggiungimento di quote più ampie di lavoratrici). Ciononostante, i dati sugli iscritti evidenziano per il 2008 un forte divario di genere nella partecipazione agli interventi promossi dall'asse, che vede la componente femminile arrestarsi alla soglia del 24% dei destinatari totali (salendo appena al 31% per l'obiettivo specifico b).

Il sostegno all'adattabilità di imprese e lavoratori promosso Nell'ambito dell'**obiettivo specifico c – “Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità”** è avvenuto secondo un duplice approccio: da un lato , tramite l'offerta di mix diversificati di servizi avanzati e attività formative, si è sollecitata la mobilitazione della domanda di ricerca e innovazione e di capitale umano altamente qualificato da parte delle imprese; dall'altro si sono sostenute le imprese nel fronteggiare situazioni di crisi, processi di riconversione, riorganizzazioni aziendali ecc.

Necessariamente il prevalere dell'orientamento della programmazione verso l'uno o l'altro approccio dovrà in futuro tenere conto, forse in misura maggiore rispetto a quanto potrà verificarsi per gli altri due obiettivi specifici, dell'evoluzione della crisi e dei suoi effetti sul quadro economico e occupazionale della regione.

Nel complesso, la programmazione attuativa dell'asse possiede un buon grado di integrazione interna: come appena evidenziato, gli ambiti di intervento di ciascun obiettivo appaiono chiaramente delineati; vi sono inoltre legami di integrazione orizzontale, determinati dalla presenza di linee di intervento che, pur afferendo ad obiettivi diversi, sono in grado di produrre sinergie e di rafforzare l'impatto su importanti priorità strategiche dell'Asse, come ad esempio il sostegno all'innovazione dei sistemi produttivi, l'innalzamento della qualità del lavoro, il rafforzamento della posizione sul mercato del lavoro delle fasce di lavoratori maggiormente esposte ai rischi di marginalizzazione.

Livelli di attuazione

Complessivamente le attività promosse con le risorse dell'asse in questo primo anno di attuazione sono state 834, per un finanziamento totale di 8.489.909,33 euro. Di queste tuttavia solo 82 sono state avviate e 18 le concluse. Poco meno del 70% del volume delle attività approvate, e dei relativi finanziamenti, ricade nell'obiettivo specifico a, segue l'obiettivo c, che con una quota di attività pari al 21%, assorbe il 16% dei finanziamenti approvati. Infine, l'attività finanziata per dare attuazione alle linee di intervento dell'obiettivo b incide per il 13%, con una quota di risorse pari al 14% dei finanziamenti approvati per l'asse.

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Tutti gli organismi intermedi hanno dimostrato di saper valorizzare la versatilità e la flessibilità degli strumenti di finanziamento individuali (voucher e carte di credito prepagate), focalizzando l'uso di questi dispositivi sul sostegno a percorsi di empowerment e di sviluppo professionale di lavoratori appartenenti alle categorie più svantaggiate: atipici, lavoratori over 45, donne, lavoratori in CIGO e lavoratori interessati da crisi aziendali. In particolare questo si rende evidente per le attività promosse nell'ambito degli obiettivi specifici b) e c). In totale sono stati finanziati 2.116 voucher per complessivi 2.219.506 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)

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.

La finalità perseguita con la messa in atto delle azioni che rientrano nell'**obiettivo specifico d – “Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro”** è quella di potenziare le competenze degli operatori dei Centri per l'Impiego e il consolidamento dei servizi offerti tenendo conto degli standard definiti nel Masterplan regionale, nonché quella di incrementare il peso dei servizi “avanzati” sul totale dei servizi offerti dagli stessi Centri per l'impiego.

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, nel corso del 2008, la Regione ha proseguito l'attività finalizzata al rilascio dell'accREDITamento o dell'autorizzazione per l'erogazione di servizi al lavoro in ambito regionale e ha provveduto a iscrivere d'ufficio le strutture formative accreditate per attività di orientamento nell'elenco dei soggetti accreditati per lo svolgimento dei servizi al lavoro per l'orientamento.

La Regione, inoltre, il 2 luglio 2008, ha sottoscritto con CGIL, CISL e UIL un Patto per gli atipici e finanziato, in attuazione dello stesso Patto, la realizzazione di un progetto finalizzato ad assicurare il funzionamento di una rete regionale di sportelli per il sostegno ai lavoratori atipici, in grado di assicurare, in stretta integrazione con il sistema regionale dei Servizi per l'Impiego, interventi di informazione, formazione, orientamento e assistenza rivolti a tale categoria di lavoratori.

Gli Organismi intermedi hanno invece attivato, per lo più, azioni finalizzate a mettere in atto, nella rete regionale dei servizi al lavoro, i servizi di orientamento di base e specialistico attraverso la realizzazione di specifiche gare (rivolte a soggetti accreditati ai sensi della vigente normativa regionale) o attraverso incarichi a personale specializzato.

Il contrasto alla disoccupazione e l'aumento della partecipazione attiva al mercato del lavoro sono perseguiti dall' **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”** 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 emessi dagli Organismi intermedi in questo primo periodo di attuazione unita alla lettura dei dati relativi alle attività approvate fa emergere la centralità degli interventi per la qualificazione professionale dei giovani che assorbono quasi il 50% delle risorse con le quali vengono finanziate le attività programmate complessivamente dall'obiettivo.

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 specifico f – “Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere”**. 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 emessi 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 65 attività programmate per 2 milioni e 364mila euro di finanziamenti, solo il 7,5% delle risorse complessive dell'Asse.

Livelli di attuazione

Complessivamente le attività promosse con le risorse dell'asse in questo primo anno di attuazione sono state 488, per un finanziamento totale di 31.614.268 euro. Di queste solo 128 risultano avviate e 14 concluse. Oltre il 77% delle attività approvate e il 59% dei finanziamenti, sono dovuti all'obiettivo specifico e) (vedi tabella 5). L'obiettivo d), con una quota di attività approvate pari al 9,4%, assorbe un terzo dei finanziamenti approvati complessivi. Infine, le attività approvate per dare attuazione alle linee di intervento dell'obiettivo f) incidono per il 13,3%, con una quota di finanziamenti che supera di poco il 7%.

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Tutti gli organismi intermedi hanno utilizzato strumenti di finanziamento individuali (voucher e carte di credito prepagate), utilizzando la versatilità di tale forma di finanziamento soprattutto per promuovere percorsi formativi personalizzati o per favorire l'acquisto di servizi di conciliazione tra vita familiare, formazione o ricerca di un'occupazione. In totale sono stati finanziati 2.579 voucher per complessivi 5.509.619 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, Consiglieria regionale di Parità)

Asse III - Inclusione sociale

Le risorse destinate alla realizzazione dell'obiettivo specifico G e quindi dell'Asse Inclusione sociale, sono state ripartite in modo da lasciare largo spazio agli interventi programmati a livello provinciale o di Circondario. La Regione detiene infatti solo il 20% delle risorse dell'Asse, pari a quasi 8 milioni di euro, quasi interamente destinati alla Sovvenzione Globale, mentre le Province e i Circondari detengono i restanti 31 milioni.

In questa prima fase di attuazione è utile sottolineare:

- che la gestione della Sovvenzione Globale per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale di soggetti svantaggiati è stata affidata, nel febbraio 2009, all'ATI costituita da ESPRIT, FIDICOOPTOSCANA – CONFIDI e CON. FI. C. TUR - Consorzio Finanziaria Commercio e Turismo.

- Che la Giunta regionale ha approvato la DGR n. 530 (per una scuola antirazzista e dell'inclusione) al fine di promuovere la realizzazione di azioni in ambito scolastico finalizzate a garantire la multiculturalità (allo stesso tema molti OI hanno prestato particolare attenzione);

- che gli OI, nel corso del 2008, hanno attivato diversi bandi e avvisi nell'ambito dell'Asse Inclusione sociale e che l'analisi delle tipologie di intervento messe in atto delinea, pur nel rispetto delle indicazioni programmatiche contenute sia nel POR che nel PAD, un universo estremamente variegato in termini sia di politiche attivate che di problematiche e sensibilità presenti nei singoli territori.

Complessivamente al 31 dicembre 2008, sono state approvate 122 attività (per un'utenza complessiva di 118 soggetti) che possono essere tutte ricondotte alle finalità operative programmate per l'obiettivo specifico G e ad entrambi gli obiettivi specifici del QSN al cui perseguimento concorre l'attuazione dell'Asse Inclusione sociale dei POR FSE 2007-13. Solo 4 delle attività avviate risultavano però concluse a fine anno.

Asse IV – Capitale Umano

La programmazione attuativa promossa nel 2008 conferma, nei suoi tratti essenziali, la struttura delle relazioni di integrazione interna evidenziata dall'analisi di coerenza condotta in fase di valutazione ex ante. Tale struttura, determinata dai legami di strumentalità esistenti tra finalità operative e obiettivi specifici si è riflessa infatti nelle scelte operate dagli organismi intermedi -in termini di linee di intervento attivate – per il perseguimento delle priorità strategiche dell'asse. 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 alle misure per la promozione degli studi in campo tecnico e scientifico.

La maggior parte delle azioni programmate nell'ambito dell'**obiettivo specifico h – “Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione, lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità”**, concerne la qualificazione e l'innovazione dei sistemi ed è, pertanto, di competenza prevalentemente regionale.

In considerazione di ciò, il contributo fornito dagli OI nel corso del 2008 al perseguimento dell'obiettivo si è limitato all'attivazione di percorsi formativi finalizzati ad incrementare le capacità delle istituzioni scolastiche di fronteggiare alcune emergenze sociali. L'attività programmata a livello regionale è invece proseguita con regolarità, sulla traccia delle innovazioni di sistema già delineate nel corso della programmazione 2000-06.

A livello operativo, le finalità esplicitate sono state, in particolare:

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

Le linee di intervento attivate per l'**obiettivo specifico i – “Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza”** hanno tendenzialmente privilegiato interventi formativi tesi a supportare percorsi di inserimento lavorativo, sostenendo in particolare la costruzione di competenze tecniche superiori in stretta connessione con i fabbisogni del mercato del lavoro. È il caso della formazione post-diploma, che ha inciso per oltre il 50% sul totale dei finanziamenti approvati per questo obiettivo specifico. Anche l'attività di aggiornamento professionale, a carattere sia formale sia non formale, ha costituito un importante filone di intervento, che ha assorbito circa il 25% delle risorse approvate.

L'obiettivo specifico *i* risulta inoltre quello che maggiormente ha sostenuto la presenza delle donne nei percorsi di istruzione e formazione nel settore tecnico e scientifico con l'utilizzo dello strumento del voucher per promuovere l'accesso da parte delle donne a corsi di laurea in campo tecnico e scientifico e con il finanziamento del “Progetto di orientamento integrato alle Facoltà di Ingegneria, Architettura, Design e Disegno industriale e indagine sulle scelte di genere”, che prevede, tra l'altro, attività di ricerca – azione specificamente rivolta ad aumentare la presenza femminile nei corsi di laurea a carattere ingegneristico. Il giudizio è positivo per entrambe le modalità di intervento. Tuttavia, al fine di massimizzarne l'impatto, sarebbe auspicabile prevedere in futuro forme di raccordo e integrazione tra i due approcci al problema della segregazione di genere, ad esempio associando alle misure di sostegno economico preliminari attività di promozione e orientamento specificamente dedicate.

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”

Le attività promosse nel corso del 2008 dal settore “promozione e sostegno della ricerca” sono state strutturate sulla base del modello di policy che

considera l'innovazione come un processo che emerge da complesse interazioni tra reti di individui (ricercatori, tecnici), organizzazioni (di ricerca, imprese, istituzioni) e il loro ambiente operativo (territori, sistemi produttivi locali). Per questo motivo le azioni promosse hanno tutte uno spiccato carattere di integrazione: tra organismi di ricerca e imprese; tra fonti di finanziamento e regole; nei tipi di azione che vengono promosse con i vari strumenti. Il settore ha predisposto ed emanato 2 bandi regionali a valere, rispettivamente, sul POR Ob. 2 FSE, per l'assegnazione di contratti di ricerca per un ammontare complessivo di 8.000.000 di euro, e sul POR Ob. 2 FESR per la realizzazione di progetti integrati di ricerca per 19.733.031,68 euro, le cui procedure di gara si sono concluse nel 2009.

Nonostante lo stentato avvio delle politiche di rafforzamento delle reti tra organismi di ricerca e imprese, nel corso dell'anno prendono corpo una serie di interventi, di carattere regolatorio (attività legislativa) ed attuativo (protocolli di intesa, pubblicazione di avvisi pubblici) che sono chiaramente indirizzati alla creazione e rafforzamento di sinergie tra l'attività di ricerca e il potenziale produttivo del sistema delle imprese manifatturiere e del terziario della Toscana.

Livelli di attuazione

Complessivamente le attività promosse con le risorse dell'asse al 31/12/2008 sono state 133 (oltre la metà delle quali discendono dall'obiettivo specifico i), per un finanziamento totale di 3.233.964 euro. Di queste tuttavia solo 27 risultavano avviate e 18 le concluse.

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Non tutti gli organismi intermedi hanno attivato gli 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 529, per un volume di risorse assegnate pari a 955.102 euro (appena l'11% del sostegno totale fornito dal POR alla domanda individuale di formazione). Circa il 90% dei voucher assegnati e l'83% dei finanziamenti correlati, sono a carico dell'obiettivo specifico i.

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

Asse V – Transnazionalità e interregionalità

L'impianto strategico dell'Asse V (a gestione interamente regionale da parte dell'Area di Coordinamento "Orientamento, istruzione, formazione e lavoro") 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'analisi della documentazione attuativa, ha messo in luce la presenza di una articolata e definita specializzazione delle linee di intervento previste rispetto alle prime 3 finalità dell'obiettivo specifico m); ciò ha consentito di avviare in maniera coordinata, già nella prima fase di attuazione del Programma, interventi in ambiti tra loro diversi.

Si rileva però l'assenza di linee di intervento specificamente destinate alla quarta finalità operativa, relativa alla promozione della priorità delle pari opportunità nell'ambito dei progetti transnazionali, che parrebbe dunque configurarsi come trasversale alle altre finalità dell'Asse e il cui conseguimento sembra dipendere dalle modalità che saranno previste per la selezione delle attività da ammettere a finanziamento all'interno delle linee di intervento relative alle altre finalità operative.

Sulla base delle esperienze maturate nelle programmazioni precedenti, tuttavia, al fine di garantire un effettivo conseguimento della finalità in oggetto, parrebbe opportuno presidiare in maniera più definita il tema attraverso la definizione di linee di intervento specifiche ad esso dedicate.

Nell'ambito delle attività promosse entro il 2008, la Regione Toscana ha siglato un Protocollo d'intesa con le Parti Sociali per la realizzazione di un Sistema regionale di mobilità dei cittadini toscani finalizzato a individuare le modalità di coordinamento necessarie alla realizzazione del sistema regionale di mobilità delle persone per motivi di studio o di lavoro,

Livelli di attuazione

Alla data del 31 dicembre 2008 i dati di avanzamento dell'Asse sono molto contenuti, con livelli di pagamento nettamente inferiori rispetto al resto del programma e al di sotto degli obiettivi di spesa fissati per l'Asse. Anche l'attuazione fisica è molto limitata, con sole 14 attività approvate per complessivi 65.657,31 euro di finanziamento.

Asse VI – Assistenza tecnica

L'analisi dell'impianto strategico dell'Asse mette in luce la presenza di una articolata e definita specializzazione delle linee di intervento previste rispetto al complesso delle finalità dell'obiettivo specifico n): questo fattore rappresenta un elemento determinante per consentire l'efficacia della programmazione delle azioni da finanziaria e l'efficacia e il controllo dell'iter attuativo.

Dal punto di vista dell'attuazione sono state programmate 36 attività per complessivi 1.364.036,01 euro.

Conclusioni e suggerimenti

In questo primo periodo di operatività, i principali spunti di riflessione riguardano soprattutto gli aspetti generali dell'attuazione, che hanno interessato in modo trasversale il Programma.

In particolare, l'analisi delle procedure stabilite per la gestione del POR FSE 2007-2013 consente di esprimere un giudizio positivo, per la capacità di assicurare la necessaria efficienza attuativa.

Elementi positivi emergono anche dalle modalità che l'AdG ha individuato al fine di coordinare la programmazione attuativa degli interventi.

Le procedure previste per i controlli di I livello sono congruenti con gli obiettivi di garantire la correttezza della spesa certificata e di accelerare i tempi necessaria alla certificazione; dunque il giudizio su di esse non può che essere positivo, soprattutto per il loro rispondere a un disegno complessivo coerente, progettato con l'esplicito intento di superare le criticità precedentemente sperimentate. In questo ambito restano da risolvere solo i problemi collegati al sistema informativo, ovvero alla possibilità di mettere in atto in tempi brevi le funzionalità necessarie a gestire completamente per via informatica le procedure connesse ai controlli.

Un ulteriore elemento positivo è rappresentato dall'essersi posti nel Piano di Indirizzo Generale Integrato l'obiettivo di affidare entro il 2010 almeno il 50% delle azioni formative attraverso procedure d'appalto. Il raggiungimento di tale obiettivo, richiamato anche nel PAD, consentirebbe anche di semplificare le procedure di rendicontazione. Tuttavia per un'analisi più compiuta occorrerà monitorare con attenzione i possibili ritardi ascrivibili alla maggiore complessità delle operazioni a monte delle procedure di selezione.

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

Un elemento critico circa il sistema informativo 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.

L'analisi dello stato di avanzamento fisico e finanziario del POR FSE 2007-2013 mostra un certo ritardo in entrambi gli ambiti. Al 31 dicembre 2008, gli impegni sono inferiori al 50% delle risorse disponibili per il biennio e sono pari al 12,7% delle risorse complessive. I pagamenti rappresentano solo l'1% delle risorse complessive e il 4% di quelle stanziato per il biennio 2007-2008; tale livello è

inferiore all'obiettivo minimo di spesa fissato al fine di evitare il rischio del disimpegno automatico delle risorse. Il ritardo nell'avanzamento finanziario è più deciso per gli Assi V – Transnazionalità e interregionalità, IV – Capitale umano e I – Adattabilità, la cui capacità di impegno e/o velocità di spesa sono inferiori alla media del Programma. Per quanto riguarda gli Organismi Intermedi, le Provincie e i Circondari mostrano nel loro complesso performance migliori rispetto ai settori regionali in ordine sia alla capacità di impegno che alla velocità della spesa. L'analisi dell'avanzamento finanziario svolta rispetto al termine del 30 giugno 2009 mostra un aumento rilevante della capacità di impegno, che arriva al 20,3% (con un aumento di oltre otto punti percentuali), mentre la velocità di spesa resta sui livelli registrati sei mesi prima, fermandosi al 13,3%.

Dal punto di vista dell'avanzamento fisico, le attività promosse con le risorse POR sono state 1.627, per un finanziamento totale di oltre 48 milioni di euro; le attività avviate sono solo 311 e le concluse 66. Sulla base dei dati del monitoraggio risulta essere molto lento l'avvio delle attività per gli assi I e IV – Capitale umano, mentre per l'asse V – Transnazionalità e interregionalità è in ritardo anche la fase di programmazione delle attività con sole 14 attività approvate (pur quasi tutte avviate e concluse). Gli assi II – Occupabilità e III – Inclusione sociale mostrano una buona capacità di avvio delle attività, soprattutto il II, con 128 attività avviate (il 41% del totale del programma) e oltre 20 milioni di euro di finanziamenti (il 75% del totale dei finanziamenti delle attività avviate complessive). Un elemento al quale prestare particolare attenzione riguarda la quota di destinatari di genere femminile, che arriva al 44,6 per cento del totale dei destinatari del programma; tale percentuale scende a livelli molto bassi per alcuni obiettivi specifici, come Ia, Ib e Ic (tutto l'asse Adattabilità) e IIIg. Da questi primi dati sembrerebbe dunque 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.

Infine, dall'analisi compiuta in modo dettagliato asse per asse sulla documentazione e gli atti prodotti nel corso del 2008, ovvero sul complesso della programmazione attuativa, si arriva a una conferma, nelle sue caratteristiche sostanziali, della logica e dell'articolazione della strategia del POR FSE 2007-2013 emerse in sede di valutazione ex ante, permettendo di esprimere un giudizio positivo sulla tenuta della coesione interna del POR FSE 2007-2013, nel passaggio dalla programmazione all'attuazione.

ANALISI DELLE MODALITÀ DI ATTUAZIONE

Premessa

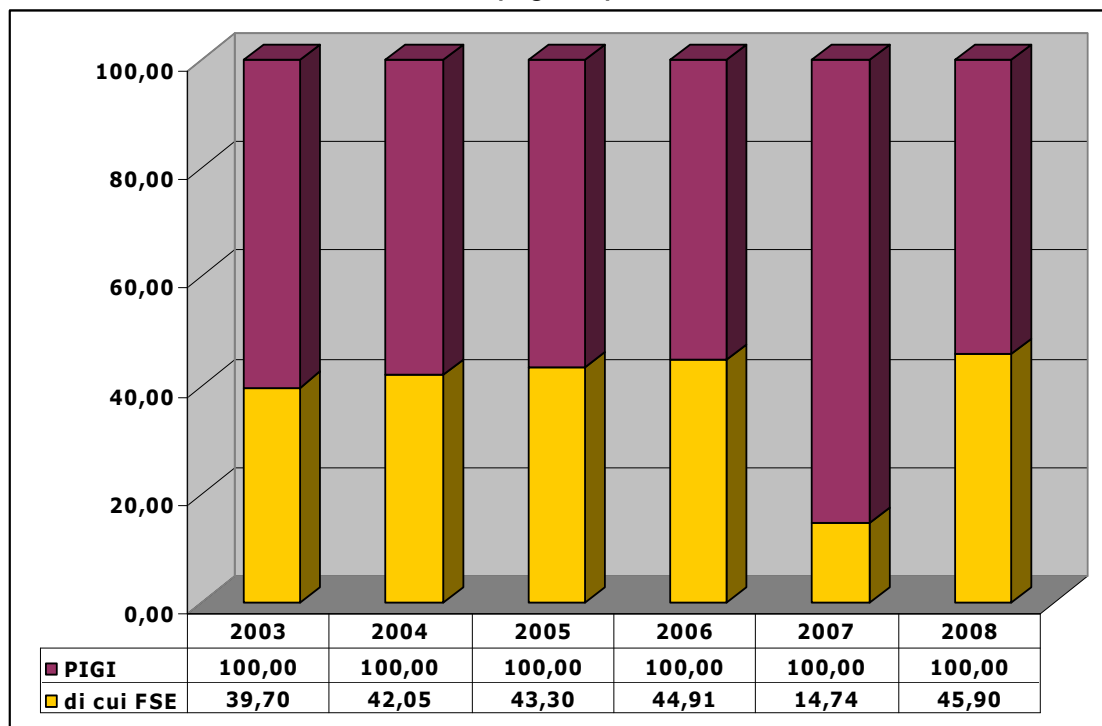
In molte Regioni italiane, il POR FSE costituisce da tempo il principale strumento di programmazione delle strategie di intervento per la promozione del capitale umano, per l'attuazione delle politiche attive del lavoro e per l'innovazione e la qualificazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Anche in Toscana questo percorso ha avuto luogo. Oltre a ciò, va però sottolineato che in Toscana il POR FSE ha assunto, specie a partire dalla passata programmazione, un ruolo strumentale rispetto agli obiettivi della politica regionale che vengono coerentemente declinati nei documenti di programmazione "sovraordinati": il Piano Regionale di Sviluppo (PRS) e il Piano di settore di riferimento che si identifica nel Piano di Indirizzo Generale Integrato (PIGI) di cui alla L.R. 32/2002.

Il ruolo del FSE rispetto agli obiettivi regionali è testimoniato dal fatto che le strategie di intervento delineate nel POR 2007-13 (ma anche quelle delineate per il precedente periodo di programmazione) costituiscono solo un sottoinsieme di quelle, più ampie e di più lungo periodo, assunte nel PIGI, nonché dall'incidenza delle risorse FSE sul totale delle risorse impegnate annualmente per l'attuazione del Programma di Indirizzo: dal 2003 al 2008, ad esempio, con l'unica eccezione del 2007 e secondo le nostre stime, le risorse FSE hanno rappresentato, in media, circa il 40-45% delle risorse complessivamente destinate, in Toscana, all'attuazione delle politiche attive e alla qualificazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro (Graf. 1).

Da quanto sopra ricordato derivano, evidentemente, implicazioni importanti per la valutazione sia dell'efficacia che dell'efficienza gestionale del POR FSE. In termini di efficacia, perché, per la valutazione dei risultati prodotti dal FSE, sarà necessario tenere presente che sugli stessi obiettivi del POR impattano anche risorse non FSE.

In termini di efficienza gestionale, per esempio, perché la gestione del POR FSE beneficia di una tradizione di forte cooperazione interistituzionale che naturalmente accresce l'efficacia potenziale degli interventi, ma rende indubbiamente più complessa la struttura della governance e richiede all'AdG del programma un forte impegno in termini di coordinamento e indirizzo.

Graf. 1 Risorse FSE sul totale delle risorse impegnate per l'attuazione del PIGI



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

La struttura di governance

La struttura di governo del POR FSE Obiettivo 2 2007-13 della Regione Toscana, per le motivazioni sopra riportate e per la dimensione finanziaria del programma, è molto articolata. L'AdG del POR, costituita dal Settore FSE Sistema della Formazione e dell'Orientamento – Direzione Generale Politiche Formative, Beni e Attività Culturali, è responsabile delle attività di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione del POR, nonché delle attività di coordinamento degli Organismi Intermedi. Questi ultimi sono stati individuati nelle seguenti strutture:

- I sei Settori regionali che gestiscono risorse FSE (Infanzia e Diritto agli Studi; Lavoro e formazione continua; Istruzione e educazione; Promozione e sostegno della ricerca; Sistemi informativi e servizi per lo sviluppo dell'amministrazione elettronica; Organizzazione, formazione, sviluppo organizzativo, reclutamento) e che fanno capo a due distinte Direzioni generali: la Direzione Generale Politiche Formative, Beni ed Attività Culturali e la Direzione Generale Organizzazione e Sistema Informativo;
- L'Area di Coordinamento Istruzione Formazione e Lavoro, interna alla Direzione Generale Politiche Formative, Beni ed Attività Culturali;

- Le 10 Amministrazioni provinciali (Arezzo, Firenze, Grosseto, Massa Carrara, Livorno, Lucca, Pisa, Pistoia, Prato, Siena)
- I Circondari Empolese Valdelsa e della Val di Cornia
- Le Aziende regionali per il diritto allo studio universitario di Firenze, Siena e Pisa (il POR prevedeva che le stesse Aziende avrebbero potuto essere formalmente individuate come OI solo a seguito dell'unificazione delle stesse strutture in un'unica Azienda regionale. Ad oggi, l'Azienda regionale risulta formalmente istituita, ma la sua individuazione quale organismo intermedio del Programma è stata rinviata al 2010);
- Il gestore della sovvenzione globale per l'inserimento lavorativo e l'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati (individuato, a fine 2008 e a seguito dell'espletamento delle procedure di gara di cui al Decreto n. 3500 del 31 luglio 2008, nell'ATI Esprit, Fidicooptoscana-Confidi, Con.Fi.C.Tur).

Tutti gli Organismi Intermedi, sia in virtù delle competenze loro riconosciute dalla vigente normativa regionale che in considerazione di quanto stabilito nel POR e nei relativi documenti attuativi, hanno competenza in materia di programmazione, gestione e rendicontazione/controllo/pagamento per la propria quota parte di risorse FSE. L'unica eccezione è costituita dai Settori regionali che fanno capo alla Direzione Generale Politiche Formative, Beni ed Attività Culturali, competenti solo in materia di programmazione e gestione della propria quota parte di risorse in quanto l'attività di rendicontazione, controllo e pagamento, in questo caso, è centralizzata a livello di Direzione Generale e affidata all'Area di Coordinamento Istruzione Formazione e Lavoro cui, oltre a tale funzione centralizzata, spettano anche la programmazione e la gestione delle risorse di pertinenza dell'Asse V. Precisiamo, a quest'ultimo proposito, che la richiesta indipendenza funzionale tra le attività di controllo e gestione risulta garantita dal fatto che la responsabilità del controllo di I livello è assegnata ad una Posizione Organizzativa, interna all'Area di Coordinamento, ma estranea alle attività connesse alla gestione dell'Asse V.

L'Autorità di Certificazione e quella di Audit fanno rispettivamente capo alla Direzione Generale "Bilancio e Finanze" e alla Direzione Generale "Presidenza" della Regione.

La complessità della struttura di governance risponde, come detto, a un principio di sussidiarietà e cooperazione istituzionale che informa da anni la politica regionale, ma costituisce, sotto il profilo dell'efficienza gestionale, un pericolo potenziale. Come evidenziato di seguito, tuttavia, per la gestione del POR FSE 2007-13 sono state stabilite delle regole e assunte delle decisioni che sembrano in grado, almeno a priori, di garantire la necessaria efficienza attuativa. In particolare, va segnalato che:

- è stato redatto un Provvedimento Attuativo di Dettaglio (d'ora in avanti, PAD), approvato con DGR n. 873/2007, prima ancora

- dell'approvazione formale del POR da parte della Commissione europea, al fine di fornire indicazioni operative puntuali a tutti gli OI;⁴
- il PAD 2007-13 prevede procedure di gestione e di raccordo AdG/OI che tengono esplicitamente conto delle precedenti esperienze; in virtù di ciò, sono state individuate delle precise condizionalità a carico degli OI che si dovessero eventualmente rendere responsabili di ritardi nella gestione; sottolineiamo, per esempio, che sono previste penalizzazioni a carico degli OI che non dovessero raggiungere entro i termini fissati alcuni obiettivi operativi esplicitati in fase di programmazione⁵ o nel caso gli stessi OI non collaborino adeguatamente al reperimento di informazioni utili alla gestione;⁶
 - tutte le risorse relative alla programmazione FSE 2007-13 sono state ripartite, già con il Provvedimento Attuativo di Dettaglio approvato con DGR n. 873/2007, tra la Regione, le singole amministrazioni provinciali ed i Circondari OI del POR. Ricordiamo, a questo riguardo, che la ripartizione delle risorse, come del resto previsto nello stesso POR, è stata effettuata, Asse per Asse, sulla base di indici sintetici attraverso i quali si è tenuto conto sia dei gap territoriali rispetto agli obiettivi da perseguire che delle strategie di intervento programmate. Le risorse a titolarità regionale rappresentano, complessivamente, il 32,6% del totale, pari a circa 217 Milioni di euro⁷. L'Asse Transnazionalità e Interregionalità, per il quale è prevista una dotazione finanziaria complessiva di 26,5 milioni di euro, è di esclusiva competenza regionale; le Province i Circondari possono tuttavia attuare progetti interregionali, a scala regionale o sub-regionale, in tutti gli assi del POR. La possibilità di ricorrere alla clausola di flessibilità di cui all'art. 34 del Reg. 1083/2006 è prevista solo a carico della Regione. Con l'aggiornamento del PAD, approvato con DGR n. 595 del 28/07/2008, è stata anche individuata la dotazione finanziaria complessiva, articolata per anno ed asse, di competenza delle singole strutture regionali, aggiornata, per l'attuazione dell'Accordo Stato-Regioni di febbraio, con la DGR n. 912/2009;
 - nel PAD è prevista la possibilità che la Giunta regionale modifichi il riparto delle risorse assegnate agli OI per trasferire un maggiore ammontare di fondi alle strutture che, in itinere, dimostreranno una maggiore capacità di spesa. E' previsto, inoltre, che nel caso il POR

⁴ Il Provvedimento Attuativo di Dettaglio, in corso d'opera, è stato più volte integrato al fine di tenere conto delle innovazioni nel frattempo introdotte, a livello comunitario, nazionale o regionale, nelle regole che governano la gestione del POR. L'ultima versione, ad oggi, è costituita da quella approvata con DGR n. 912/09.

⁵ Quali, ad esempio, quello di far sì che entro il 2010 almeno il 50% delle risorse destinate alla formazione riguardino interventi selezionati tramite procedure di appalto.

⁶ Il PAD prevede, ad esempio, che tutti gli OI predispongano un "rapporto qualitativo sulla gestione del POR" in tempo utile per la stesura del rapporto di esecuzione del POR.

⁷ Le cifre indicate sono quelle desumibili dal PAD di cui alla DGR n. 912/09 e quindi tengono conto delle modifiche apportate al riparto Regione/Province inizialmente definito per far fronte agli impegni assunti dalla Regione in materia di ammortizzatori sociali in deroga di cui all'Accordo Stato-Regioni del 12 febbraio 2009.

incurra nel disimpegno automatico di cui all'art. 93 del Reg. CE 1083/2006, la perdita di risorse che ne deriverebbe rimanga a carico degli OI la cui attuazione finanziaria ha determinato il disimpegno. Nonostante il disimpegno previsto dai regolamenti comunitari si applichi all'intera programmazione, tale previsione equivale, di fatto, all'individuazione di "soglie" specifiche di disimpegno per ciascun OI, calcolate a partire dai piani finanziari di dettaglio relativi a ciascuna struttura indicati nel PAD. Si noti, in proposito, che i piani finanziari di dettaglio individuano, per ciascuna struttura coinvolta nella gestione del POR, gli importi per anno ed asse di loro competenza. Agli OI è stata tuttavia correttamente lasciata la possibilità di modificare, sulla base delle proprie esigenze, gli incroci anno/asse, fermi restando, ovviamente, i vincoli determinati dall'ammontare delle risorse per asse riferito all'intera programmazione e dall'ammontare annuo di risorse che invece rileva ai fini dell'applicazione della regola dell' $n+2$;

- il PAD definisce anche le procedure che la Regione seguirà nel trasferimento alle singole amministrazioni provinciali delle risorse di loro competenza. Tali procedure sono state definite con l'intento di massimizzare l'efficienza attuativa degli OI. Si ricorda, infatti, che alle Province è stato erogato un primo anticipo (pari al 50% delle risorse di competenza delle singole strutture per l'annualità 2007) e che i successivi trasferimenti sono subordinati alla presentazione di domande di pagamento intermedio da parte delle stesse strutture di importo pari all'entità delle stesse domande di rimborso. Si sottolinea, inoltre, che la Regione si è impegnata a garantire i trasferimenti dovuti, indipendentemente "dall'acquisita disponibilità delle risorse comunitarie e di cofinanziamento nazionale";
- le risorse a titolarità regionale saranno utilizzate per azioni di sistema a valenza regionale o per interventi con bacino di utenza sovra-provinciale e tale previsione evita la possibilità di sovrapposizioni tra l'intervento regionale e quello delle amministrazioni provinciali e dei circondari, OI del POR;
- le regole stabilite per la gestione del POR FSE 2007-1, come anticipato, ci sembrano almeno potenzialmente in grado di garantire la necessaria efficienza attuativa. Sottolineiamo tuttavia l'esigenza di gestire con accortezza le procedure di certificazione alla CE e il conseguente flusso finanziario. Infatti, l'anticipo ricevuto dalla Commissione europea e dal fondo di rotazione sulla programmazione 2007-13 ammonta a circa 44 Milioni di euro ed è superiore all'anticipo accordato alle Province e ai Circondari, pari al 50% delle risorse 2007 di loro competenza (cioè a 27,4 milioni di euro). L'inoltro di più domande di pagamento in corso d'anno potrebbe quindi evitare, alla Regione, l'esborso di risorse proprie per la realizzazione degli interventi messi in atto nell'ambito del POR.

Richiamiamo l'attenzione, infine, sul fatto che sarebbe opportuno sensibilizzare gli OI in modo da garantire il pieno rispetto, da parte loro, delle disposizioni del PAD. A quanto ci risulta, infatti, finora non sono stati consegnati i "rapporti qualitativi sulla gestione del POR" che è previsto vengano trasmessi annualmente all'AdG da parte di ogni OI. Considerata la numerosità degli OI, tale strumento appare di estrema utilità al fine di tenere sotto controllo l'allineamento delle politiche locali alla strategia di intervento delineata nel POR e disporre di uno strumento che agevoli la lettura critica dei dati di monitoraggio.

La programmazione attuativa

Ulteriori elementi positivi vanno rintracciati nelle modalità che l'AdG ha individuato al fine di governare la programmazione attuativa degli interventi eleggibili al cofinanziamento. A questo riguardo, sottolineiamo che:

- nel PAD sono elencate le tipologie di azione ammesse per il conseguimento dei singoli obiettivi specifici del programma (è naturalmente previsto che le stesse tipologie di azioni, in itinere, possano essere ampliate. A tal fine è tuttavia necessaria una preventiva verifica di ammissibilità al cofinanziamento FSE da parte della stessa AdG);
- il PAD suggerisce correttamente di prevedere una programmazione almeno biennale, se non altro, dei primi bandi (l'utilità di tale suggerimento verrà probabilmente vanificata dagli emendamenti al Reg. CE 1083706 attualmente in discussione che prevedono un abbassamento della soglia di disimpegno. Nel momento in cui è stato formulato il PAD, però, si giustificava alla luce del ritardo con cui sono stati approvati i POR FSE 2007-13 e dell'imminenza della data prevista per la prima applicazione del disimpegno automatico di cui all'art. 93 del Reg. CE 1083/2006);
- è anche prevista la possibilità di attivare progetti multi-attività, multi-obiettivo e multi-asse e ciò garantisce una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse disponibili (a questo proposito si veda anche il capitolo sul sistema informativo e il monitoraggio);
- l'AdG aveva previsto, al fine di agevolare e uniformare la programmazione attuativa degli OI, la predisposizione di uno schema di avviso e di uno schema di bando che sono stati effettivamente definiti e approvati nel corso del 2008 (cfr. DD. 5128/2008 e DD. 5127/2008);
- L'AdG ha provveduto a far approvare al CdS i criteri di selezione da utilizzare per individuare i progetti da ammettere a finanziamento, ad adottare formalmente gli stessi criteri con apposita delibera di Giunta

e a disporre che, nella selezione dei progetti, tutti gli Ol ponessero particolare attenzione alle pari opportunità (non solo di genere, ma anche a favore dei soggetti più deboli e/o disagiati) secondo un approccio di mainstreaming (DGR n. 534/2006 "inclusione dei parametri di genere nei bandi regionali").

I controlli di I livello

Un giudizio positivo va espresso anche sulle procedure previste per i controlli di I livello, preliminari all'inoltro di domande di pagamento alla Commissione Europea. L'iter e le procedure previste risultano, infatti, congruenti sia con l'obiettivo di garantire la correttezza della spesa certificata che con quello di accelerare i tempi necessari alla certificazione. Gli elementi più significativi che si desumono dalla Descrizione dei Sistemi di Gestione e Controllo, su cui sia l'IGRUE che la Commissione hanno nel frattempo espresso parere positivo, sono rappresentati dal fatto che:

- i controlli di I livello riguardano tutte le operazioni, compresi gli anticipi;
- i controlli in loco coprono almeno il 20% della spesa da certificare e non solo le attività formative;
- sono state predisposte check list standardizzate per tipologia di affidamento (avviso pubblico, appalto, intervento individuale, incarico professionale) e per macro ambiti (aspetti amministrativi, regolarità finanziaria, esecuzione);
- sono previsti audit di sistema da parte dell'AdG sull'organizzazione degli Ol.

Oltre agli elementi sopra evidenziati, va anche segnalato che:

- al fine di rendere più snelle le procedure e contrariamente a quanto avviene in altre Regioni italiane, sia in fase di avvio che in itinere, il controllo della correttezza formale della documentazione presentata è di competenza della gestione.⁸ Tale previsione accorcia evidentemente i tempi medi necessari all'avvio, non pregiudica la correttezza della spesa e riduce il consistente carico di lavoro che grava sui responsabili dei controlli;
- le irregolarità evidenziate dal controllo di I livello effettuato prima di inoltrare le domande di pagamento vengono decurtate

⁸ Cfr. PAD, pag. 47

dall'ammontare da certificare. In caso di irregolarità, tuttavia, non è prevista né un'estensione del campione su cui effettuare i controlli, né la decurtazione prudenziale, dalla spesa da certificare, di una quota pari all'incidenza degli errori rilevati sulla spesa controllata. Tale metodologia di lavoro è resa possibile dal fatto che è comunque prevista la rendicontazione finale di tutti i progetti e questo consente evidentemente, in itinere, procedure di certificazione più veloci. Si noti, in proposito, che l'opzione per un controllo dei rendiconti finali di spesa del 100% non è dettata da una sottostima dei costi e dei tempi necessari alla sua realizzazione quanto piuttosto alla contestuale previsione di una progressiva crescita del peso, sul totale, dei progetti formativi affidati attraverso gare d'appalto e che la stessa opzione risulta oggi ancora più facilmente praticabile grazie alle modifiche apportate con l'approvazione del Reg. CE 396/2009.

L'elemento maggiormente positivo che emerge dalla valutazione della struttura di governance di cui la Regione Toscana si è dotata risiede, per quanto concerne i controlli di I livello e considerato quanto sopra evidenziato, nel fatto che le procedure previste rispondono ad un disegno complessivo coerente, progettato con l'esplicito intento di superare le criticità precedentemente sperimentate.

In questo contesto, i problemi che rimangono da risolvere sono essenzialmente collegati alle funzionalità del sistema informativo (cioè alla possibilità di mettere in atto in tempi ragionevoli le funzionalità necessarie a gestire completamente per via informatica le procedure connesse ai controlli).

La semplificazione

Il Piano di Indirizzo Generale Integrato dispone che, entro il 2010, almeno il 50% delle azioni formative finanziate venga affidato attraverso procedure d'appalto. Il PAD richiama questo obiettivo, che consentirebbe di semplificare le procedure di rendicontazione, e fissa anche, al riguardo, obiettivi intermedi (circa il 10% nel 2007-08 e circa il 20% nel 2009). Al fine di rendere più cogente l'obiettivo, lo stesso PAD prevede anche che gli OI che, nel 2010, non saranno allineati alle disposizioni del PIGI possano subire una decurtazione delle risorse loro assegnate (per un importo pari, al massimo, al 5% di quelle di loro competenza per il triennio successivo).

Nella tabella che segue, a puro titolo indicativo in quanto allo stato attuale non è possibile un'analisi più puntuale, è indicata la ripartizione per tipologia di affidamento delle risorse complessivamente impegnate dai diversi OI non regionali entro il 31.12.2008.

Tab. 1 Risorse impegnate per tipologia di affidamento

	AR	FI	GR	LI	LU	MS	PI	PO	PT	SI	Emp.	Val di Cornia	Tot
Appalto	7,3	12,4	3,4	43,6	49,6	0,0	32,7	0,0	0,0	31,5	27,1	0,0	18,4
chiamata di progetti	26,2	63,0	57,7	42,9	24,9	36,1	34,3	36,3	56,6	57,0	60,5	79,3	45,8
gestione diretta	48,9	7,1	27,2	9,3	7,6	43,9	20,5	45,4	37,0	3,5	0,4	6,9	22,1
inter. individuali vs. aziende	3,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,2	0,0	0,5
inter. individuali vs. persone	14,4	17,5	11,7	4,1	17,9	19,9	12,6	18,3	6,4	8,1	9,8	13,8	13,1

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

Dal momento che le risorse prese in considerazione sono quelle complessivamente impegnate e non solo quelle impegnate per la realizzazione di attività formative, il dato relativo alla quota di risorse complessivamente impegnate a seguito di procedure d'appalto (18,4% del totale) fa presumere che le disposizioni del PAD siano state, almeno in parte, disattese. I dati relativi ai singoli OI evidenziano, inoltre, che tali disposizioni sono state sicuramente non rispettate nel caso delle Province di Massa Carrara, Prato e Pistoia, nonché in quello del Circondario Val di Cornia.

La causa di ciò è probabilmente ascrivibile a una maggiore complessità delle operazioni a monte dell'iter di aggiudicazione, i cui effetti andranno monitorati con attenzione per consentire un giudizio compiuto sulle scelte operate in questo ambito.

In merito alle innovazioni introdotte in materia di semplificazione dal Reg. CE 396/2009, relativamente alla possibilità di ricorrere a costi unitari standard o a somme forfettarie, il lavoro già effettuato dalla Regione per individuare i costi medi di riferimento per le procedure d'appalto (si veda, in proposito, il DD. 5129 del 5 novembre 2008) possa costituire un utile punto di partenza anche per semplificare le procedure di selezione dei progetti formativi. Tali costi medi sono stati individuati tramite un'analisi dei dati relativi alla programmazione FSE 2000-2006 e, nel caso delle procedure di selezione dei progetti, consentirebbero di disporre fin da subito dei "costi standard" di cui al Reg. CE 396/2009⁹. In questo modo, le procedure di rendicontazione dei progetti formativi potrebbero essere enormemente semplificate e, forse, la quota di risorse umane attualmente dedicata ai controlli, pari a circa il 30% del totale,¹⁰

⁹ Si ricorda, infatti, che nel documento COCOF 09/0025/00 si richiama l'esigenza, come condizione di ammissibilità del ricorso ai costi standard, di garantire la tracciabilità delle procedure che hanno portato ad identificare i parametri di costo utilizzati.

¹⁰ Nella nota COCOF 09/0025/00 si legge testualmente: "molte risorse umane e molti sforzi amministrativi richiesti per la gestione dei fondi strutturali sono assorbite nella raccolta e nella verifica dei documenti, invece di essere concentrati nell'attuazione degli obiettivi delle politiche. Si prevede che l'applicazione di queste previsioni (*relative alla semplificazione*) dovrebbe alleggerire il carico amministrativo per i beneficiari e per gli organismi di gestione e dovrebbe contribuire ad un più corretto ed efficiente utilizzo dei Fondi". Ciò premesso, si sottolinea che da quanto riportato nella Descrizione dei Sistemi di Gestione e Controllo emerge che, in Toscana, al netto del personale assegnato alle Autorità di Audit e di Certificazione, gli addetti alle funzioni di controllo di I livello sono 103 su un totale di persone complessivamente coinvolte, nella gestione del POR FSE e nei relativi controlli di I livello, pari a 353 unità.

potrebbe essere più proficuamente riconvertita verso attività di programmazione o gestione.

Gli interventi anticrisi

Come noto, il 12.02.09 è stato sottoscritto l'Accordo Stato Regioni che prevede misure di politica passiva a sostegno del reddito dei lavoratori espulsi o sospesi dal mercato del lavoro attraverso risorse messe a disposizione dal Governo, con l'integrazione di risorse del FSE da utilizzare per l'attuazione di politiche attive complementari, imputabili agli Assi Occupabilità ed Adattabilità dei POR delle singole Regioni.

A seguito dell'Accordo e della conferma formale da parte della Commissione europea dell'ammissibilità degli interventi previsti in attuazione dello stesso Accordo al cofinanziamento del FSE, la Giunta Regionale ha poi approvato nel corso del 2009 uno schema di convenzione con la Direzione regionale dell'INPS (DGR n. 508 del 15/06/2009), siglato la stessa convenzione il 18 giugno e approvato entro la fine dello stesso mese le linee guida per l'attuazione, a livello regionale, degli interventi di politica attiva del lavoro, attuative dell'Accordo Stato-Regioni di febbraio.

Gli effetti della crisi, l'entità delle risorse FSE effettivamente impegnate in attuazione dell'Accordo e il numero di destinatari raggiunti saranno oggetto di un puntuale approfondimento valutativo non appena saranno disponibili i dati necessari.

In questa fase e in questa sede ci preme tuttavia sottolineare che, anche nella messa in atto delle procedure preliminari all'Accordo sulla crisi, l'AdG del POR FSE ha mostrato un'elevata efficienza attuativa.

- In primo luogo, perché la delibera che definisce le modalità operative di intervento è stata adottata, considerata la complessità dei temi implicati, in tempi estremamente brevi.
- In secondo luogo, perché le modalità operative definite nelle linee guida approvate paiono congruenti con l'esigenza di intercettare velocemente l'utenza interessata dagli interventi.
- In terzo luogo, perché nelle linee guida di cui sopra l'esigenza di intercettare velocemente l'utenza è stata soddisfatta attraverso la scelta di valorizzare alcuni strumenti di intervento già disponibili a livello regionale e particolarmente flessibili (carta ILA e formazione FAD attraverso anche l'utilizzo di TRIO) senza tuttavia abbandonare gli obiettivi di qualità perseguiti sia nel PIGI che nel POR FSE (ci si riferisce, nello specifico, al fatto che anche la formazione per i destinatari degli ammortizzatori sociali in deroga dovrà fare "riferimento esplicito agli standard professionali contenuti nel Repertorio Regionale delle Figure

Professionali a livello di figure professionali - riferimento per il conseguimento del certificato di qualifica -, unità di competenza - riferimento per il conseguimento del certificato di competenze - o singole conoscenze o capacità - riferimento per il conseguimento della dichiarazione di apprendimenti)¹¹.

- Infine, perché anche nel caso della gestione degli interventi anticrisi, l'azione regionale si è mostrata congruente con il principio di sussidiarietà che informa sia il Piano di Indirizzo Generale Integrato che il POR FSE: non a caso, la Regione ha definito gli standard minimi di riferimento degli interventi di politica attiva previsti (tipologie e caratteristiche delle prestazioni, modalità di accesso, requisiti dei beneficiari, regole di erogazione e gestione ecc.) e si occuperà di corrispondere all'INPS le indennità di partecipazione a valere sul FSE, lasciando però alle Province il compito di realizzare gli interventi, sulla base degli standard minimi, e di progettare e realizzare eventuali interventi concertati mirati alla identificazione e soluzione di particolari eventi di crisi. Gli standard minimi evidentemente garantiscono equità nei trattamenti, la declinazione provinciale degli interventi consente, invece, di incrementare l'efficacia delle azioni programmate.

¹¹ A questo proposito, le linee guida prevedono anche che "laddove il Repertorio Regionale delle Figure Professionali non contenga alcun riferimento alla competenza professionale che si intende formare, è fatta salva la possibilità di proporre l'intervento formativo purché progettato in modo da esplicitare gli obiettivi di apprendimento in termini di competenze professionali secondo il formato in uso nel Repertorio Regionale delle Figure Professionali".

IL SISTEMA INFORMATIVO E IL MONITORAGGIO

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.

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.

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 tale raccordo si limita a limitare alla trasmissione trimestrale dei dati di aggiornamento dei 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.

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.

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 possibile 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.

Il sistema di monitoraggio

Il monitoraggio rappresenta al momento l'anello debole del sistema informativo. A causa dei problemi incontrati dall'ente vincitore dell'appalto per la gestione informatica del Database FSE e già ricordati sopra a proposito di Monitweb, se nel sistema le parti legate alla gestione e al controllo possono dirsi messe in atto con pienezza (o quasi, con i limiti detti sopra), l'attuazione del sistema di monitoraggio è invece ampiamente insufficiente. Questo nonostante che in sede di progettazione del sistema fosse stato previsto un data warehouse proprio a questo scopo. I risultati relativi a questa parte del progetto di ristrutturazione sono, per ora, al di sotto delle aspettative.

Innanzitutto, non sono fruibili i dati relativi a intere parti del sistema informativo: basti pensare che i dati dei destinatari non sono trattabili cumulativamente, ma solo individualmente uno a uno, e questo rende impossibile al momento quantificare quegli indicatori di risultato del POR che si basano proprio sulle caratteristiche dei destinatari (per esempio alcuni degli indicatori di risultato degli obiettivi specifici e, f e g).

Non sono poi fruibili alcune informazioni su dimensioni di cui pure sono presenti i dati, come i progetti per i quali mancano le informazioni relative a: categoria di spesa, obiettivo specifico del QSN, pari opportunità, innovatività e linee d'intervento del PAD.

Il PAD fa riferimento alla stesura da parte degli Organismi intermedi di un rapporto qualitativo annuale con cui integrare i dati del monitoraggio fisico e finanziario al fine di disporre "di strumenti di rilevazione ed analisi qualitativa degli interventi". Il suo apporto potrà essere prezioso per l'interpretazione dei dati del monitoraggio.

ANALISI DELL'AVANZAMENTO FINANZIARIO

Premessa

Nell'analisi dell'avanzamento finanziario al 31 dicembre 2008, è necessario tenere conto del fatto che il Programma è stato formalmente approvato con Decisione (CE) n. 5475 del 7/11/2007: quindi l'attuazione di fatto è stata avviata soltanto alla conclusione del 2007.

In altri termini, di quello che formalmente era il primo biennio di attuazione, è stato possibile utilizzare per la realizzazione delle attività programmate, quindi per l'avanzamento finanziario del Programma, un solo anno. Il ritardo nell'avvio del programma ha di fatto reso più concreto il rischio del disimpegno automatico delle risorse. In questo contesto appare quindi opportuno centrare l'analisi finanziaria sulla capacità di spesa degli Organismi Intermedi, ampliando il periodo di osservazione al 30 giugno 2009, e sulla identificazione dei fattori responsabili del suo rallentamento.

Analisi dell'avanzamento finanziario per Asse

Alla fine del 2008 l'avanzamento finanziario del programma appare decisamente lento, in ordine sia agli impegni, inferiori al 50% delle risorse disponibili per il biennio e pari al 12,7% delle risorse complessive, sia soprattutto alla spesa. I pagamenti pubblici erogati alla fine del 2008, infatti, rappresentano l'1% delle risorse complessivamente stanziati e il 4% di quelle stanziati per il biennio 2007-2008, ed appena l'8,4% degli impegni assunti, indicatore questo di una bassa velocità di spesa.

La combinazione fra bassa velocità di impegno e un'altrettanto bassa velocità di pagamento hanno determinato un livello di spesa inferiore all'obiettivo minimo fissato a livello di Programma al fine di evitare il rischio di disimpegno automatico delle risorse.

Nella tabella seguente sono riportati i dati salienti dell'attuazione finanziaria del programma alla data del 31 dicembre 2008.

Tab. 1 – Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2008

Progr. 2007-13 (a)	Progr. 2007-08	Impegni (b)	Pagamenti (c)	Ob. Spesa
€ 664.686.347,0	€ 172.613.292,0	€ 84.898.816,8	€ 7.117.076,5	€ 7.893.499,0
Capacità di impegno (b/a) x 100	Efficienza realizzativa (c/a) x 100	Velocità di spesa (c/b) x 100		
12,7	1,1	8,4		

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

La tabella seguente mostra l'avanzamento finanziario a livello di Asse e di obiettivi specifici. Essa evidenzia un ritardo che è generalizzato tra tutti gli Assi del Programma, e che appare più deciso per gli Assi V, IV e I per i quali la capacità di impegno e/o la velocità di spesa sono inferiori rispetto a quelle medie del Programma.

Tab. 2 – Avanzamento della spesa per Asse e Ob. specifico al 31 12 2008

Asse- Ob.Sp.	Programmato (a)	Impegni (b)	b/a	Pagamenti (c)	c/a	c/b
I	€ 112.996.680,00	€ 13.929.117,91	12,3%	€ 907.317,8	0,8%	6,5%
a				€ 529.741,1		
b				€ 144.002,7		
c				€ 233.574,0		
II	€ 292.461.993,00	€ 44.962.167,52	15,4%	€ 5.193.280,6	1,8%	11,6%
d				€ 2.141.646,5		
e				€ 2.991.102,0		
f				€ 60.532,1		
III	€ 39.881.180,00	€ 4.371.263,69	11,0%	€ 352.571,5	0,9%	8,1%
g				€ 352.571,5		
IV	€ 172.818.450,00	€ 17.961.411,25	10,4%	€ 325.024,5	0,2%	1,8%
h				€ 48.648,2		
i				€ 150.358,6		
l				€ 126.017,7		
V	€ 26.587.454,00	€ 677.596,53	2,5%	€ 753,3	-	0,1%
m				€ 753,3		
VI	€ 19.940.590,00	€ 2.997.259,90	15,0%	€ 338.128,8	1,7%	11,3%
n				€ 338.128,8		
TOT.	€ 664.686.347,00	€ 84.898.816,80	12,8%	€ 7.117.076,5	1,1%	8,4%

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

Nel primo semestre 2009 la situazione finanziaria evidenzia una accelerazione sul fronte degli impegni, mentre rimane statica, e per qualche verso peggiora, in ordine ai pagamenti. In effetti, se al 30 giugno 2009 gli impegni crescono di circa 50 milioni di euro, portando la cifra complessiva a € 134.659.023,15, i pagamenti pubblici salgono soltanto di 10 milioni di euro, portandosi alla cifra di € 17.869.534,18 a fronte di un obiettivo che aveva collocato la spesa erogata a quella data a € 23.680.496,23.

Infatti, al 30 giugno 2009, mentre la capacità di impegno del Programma sale di quasi 8 punti percentuali portandosi al 20,3%, più contenuta è la crescita della velocità di spesa (che si ferma al 13,3%), fattore questo che comporta il trascurabile aumento della efficienza realizzativa del Programma sostanziatosi nel periodo in un 1,6% in più del relativo indicatore.

Tab. 3 – Avanzamento finanziario al 30 giugno 2009

Programmato (a)	Impegnato (b)	b/a	Speso (c)	c/a	c/b	Ob. Spesa
664.686.347,0	134.659.023,1	20,3%	17.869.534,2	2,7%	13,3%	23.680.496,23

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

A determinare questo ritardo nei dati relativi alla spesa, non sembra tanto il lento avvio dell'attuazione, il cui effetto principale è stato quello di limitare l'iniziale capacità di impegno degli Organismi Intermedi, quanto piuttosto le difficoltà nell'alimentazione del sistema informativo. Le procedure prevedono infatti che vengano inseriti nel sistema informativo tutti i giustificativi di spesa; un'operazione laboriosa che ha determinato un rallentamento nell'immissione dei dati relativi alla spesa validata, portando a una sottostima della spesa effettivamente sostenuta.

La situazione a livello di Asse dell'attuazione finanziaria alla fine del primo semestre 2009 è descritta dalla tabella seguente:

Tab. 4 – Avanzamento della spesa per Asse al 30 giugno 2009

Asse	Programmato (a)	Impegni (b)	b/a	Pagamenti (c)	c/a	c/b
I	€ 112.996.680,0	€ 24.747.721,3	21,9%	€ 2.748.202,4	2,4%	11,1%
II	€ 292.461.993,0	€ 68.045.646,6	23,3%	€ 10.790.365,5	3,7%	15,9%
III	€ 39.881.180,0	€ 8.379.539,1	21,0%	€ 1.214.464,5	3,0%	14,5%
IV	€ 172.818.450,0	€ 24.094.352,6	13,9%	€ 2.376.279,0	1,4%	9,9%
V	€ 26.587.454,0	€ 2.882.732,0	10,8%	€ 48.236,1	0,2%	1,7%
VI	€ 19.940.590,0	€ 6.509.031,5	32,6%	€ 691.986,7	3,5%	10,6%
TOTALE	€ 664.686.347,0	€ 134.659.023,1	20,3%	€ 17.869.534,2	2,7%	13,3%

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

Il miglioramento dei valori relativi all'impegno e alla spesa appare più incisivo per i primi 3 Assi e per l'Asse VI. Ancora nettamente distanziati dai valori medi di Programma sono invece i dati dell'Asse IV, e soprattutto, dell'Asse V, per il quale una bassa capacità di impegno associata a una bassa velocità di spesa ha determinato un indice di efficienza realizzativa fermo allo 0,2%.

Analisi dell'avanzamento finanziario per Organismo Intermedio

L'avanzamento finanziario del Programma presenta velocità differenti tra gli Organismi Intermedi, in particolare se si considerano separatamente gli Organismi Intermedi afferenti alla Regione. La situazione a dicembre 2008 è illustrata dalla tabella seguente:

Tab. 5 – Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2008 per O. I.

Organismi Intermedi	Programmato (a)	Impegnato (b)	Pagamenti (c)	Obiettivo di spesa
Settori reg.	€ 216.687.749,0	€ 17.185.504,3	€ 132.675,4	€ 2.573.280,6
Province/Circ.	€ 447.998.598,0	€ 67.713.312,5	€ 6.984.401,1	€ 5.320.218,1
TOTALE	€ 664.686.347,0	€ 84.898.816,8	€ 7.117.076,5	€ 7.893.498,7

Organismi Intermedi	Capacità di impegno (b/a) x 100	Efficienza realizzativa (c/a) x 100	Velocità di spesa (c/b) x 100
Settori regionali	7,9%	0,1%	0,8%
Province/Circ.	15,1%	1,6%	10,3%
TOTALE	12,8%	1,1%	8,4%

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

Le Province e i Circondari mostrano nel loro complesso migliori performance in ordine alla capacità sia di impegno sia di spesa, fattori questi che comportano un migliore indice di efficienza realizzativa. Grazie a queste prestazioni il complesso degli Organismi Intermedi provinciali riesce a superare la soglia di spesa fissata per il dicembre 2008. Lo stesso non accade per i settori regionali, che restano nel complesso al di sotto dell'obiettivo soglia.

Nel semestre successivo, le differenze fra i due gruppi di Organismi Intermedi permangono. Per quel che riguarda i settori regionali, la crescita registrata nella velocità di spesa e nella capacità di impegno non sono tali da permettere un significativo incremento nell'indice di efficienza realizzativa, e, soprattutto, non sono tali da permettere il superamento dell'obiettivo di spesa semestrale. Province e Circondari invece, nel migliorare i loro indici di avanzamento, sono nel loro complesso in grado di conseguire l'obiettivo di spesa semestrale e fanno avanzare al 3,6% il loro indice di efficienza realizzativa.

Chiaramente, i due gruppi di Organismi Intermedi non sono omogenei al loro interno: tra i settori regionali in un caso l'obiettivo di spesa viene conseguito (è il caso del settore Lavoro e Formazione Continua che da solo esprime più dei tre quarti della spesa regionale): tra Province e Circondari la spesa è complessivamente meno concentrata e più diffusa tra i vari Organismi Intermedi, e l'obiettivo di spesa semestrale viene rispettato in sei casi su dodici.

Tab. 6 – Avanzamento finanziario al 30 giugno 2009 per O. I.

Organismi Intermedi	Programmato (a)	Impegnato (b)	Pagamenti (c)	Obiettivo di spesa
Settori reg.	216.687.749,0	30.592.251,9	1.753.862,7	7.719.841,9
Province/Circ.	447.998.598,0	104.066.771,3	16.115.671,5	15.960.654,3
TOTALE	664.686.347,0	134.659.023,1	17.869.534,2	23.680.496,2

Organismi Intermedi	Capacità di impegno (b/a) x 100	Efficienza realizzativa (c/a) x 100	Velocità di spesa (c/b) x 100
Settori regionali	14,1%	0,8%	5,7%
Province/Circ.	23,2%	3,6%	15,5%
TOTALE	20,3%	2,7%	13,3%

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

Circuito finanziario

Al 31 dicembre 2008, non era stata inoltra alcuna domanda di pagamento. Il circuito finanziario del Programma era stato alimentato a quella data soltanto dai pagamenti ricevuti dalla Commissione in relazione al pagamento delle risorse FSE del prefinanziamento e della quota parte nazionale, per un totale di € 29.470.715,70.

Con Decreto n. 1303 del 12 marzo 2008 l'Autorità di Gestione ha trasferito alle Amministrazioni Provinciali/Circondari le risorse finanziarie relative alle annualità 2008-2009-2010 per un totale di € 248.355.700,63.

ANALISI DELL'AVANZAMENTO FISICO

I livelli di attuazione fisica del POR FSE 2007-2013 della Regione Toscana al 31.12.2008 risentono del ritardo nell'avvio del programma, che è avvenuto solo nel novembre del 2007. Complessivamente, in questo primo periodo di attuazione, le attività promosse con le risorse POR sono state 1.627, per un finanziamento totale di oltre 48 milioni di euro; le attività avviate sono solo 311 e le concluse 66.

Tab. 1 Attività approvate, avviate e concluse per asse al 31 dicembre 2008

Asse	Attività approvate	Finanziamenti	Attività avviate	Finanziamenti	Attività concluse	Finanziamenti
I	834	8.489.909,33	82	3.270.475,86	18	207.233,64
II	488	31.614.267,90	128	20.065.668,32	13	856.302,57
III	122	3.303.347,74	37	2.081.532,45	5	89.794,11
IV	133	3.233.964,42	27	760.905,91	1	3.000,00
V	14	65.657,31	13	42.657,31	12	39.057,31
VI	36	1.364.036,01	24	554.693,63	17	130.822,93
Totale	1.627	48.071.182,71	311	26.775.933,48	66	1.326.210,56

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

Anche tenendo in considerazione le attività a finanziamento individuale, vedi la tabella successiva, i livelli di attuazione fisica non si alzano molto. Tra le cause del basso numero di attività approvate, avviate e concluse, oltre al ristretto arco temporale preso in esame, si rileva anche un ritardo nell'alimentazione del sistema informativo; infatti, pur sommando ai finanziamenti delle attività approvate i finanziamenti collegati ai voucher si ottiene un importo di oltre 56 milioni di euro molto distante dal totale degli impegni che assomma a quasi 85 milioni di euro (vedi capitolo sull'analisi dell'avanzamento finanziario).

Sulla base dei dati del monitoraggio risulta essere molto lento l'avvio delle attività per gli assi I e IV, mentre per l'asse V è in ritardo anche la fase di programmazione delle attività con sole 14 attività approvate (pur quasi tutte avviate e concluse). Gli assi II e III mostrano una buona capacità di avvio delle attività, soprattutto il II, con 128 attività avviate il 41% del totale e oltre 20 milioni di euro di finanziamenti il 75% del totale dei finanziamenti delle attività avviate complessive

Tab. 2 Voucher finanziati per asse al 31 dicembre 2008

Organismo intermedio	Voucher finanziati	Finanziamento
I	2.116	2.219.505,64
II	2.579	5.509.618,51
III	47	76.548,40
IV	529	955.102,07
V	-	-
VI	-	-
Totale	5.271	8.760.774,62

Fonte: elaborazione Iris/Gouré 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 II appare tutto sommato in linea con i tempi di programmazione, tenendo conto che il POR si sviluppa su sette anni e che al 31 dicembre 2008 è trascorso poco più di un anno di attuazione, il ritardo aumenta progressivamente, e nell'ordine, per gli assi I, III, VI e IV, per arrivare all'asse V, tramite il quale sono state attivate appena lo 0,2% delle risorse programmate complessive.

Tab. 3 Attività approvate e voucher finanziati per asse al 31 dicembre 2008

Asse	a) Risorse programmate complessive	b) Finanziamenti	b/a
I	112.996.680,00	10.709.414,97	9,5%
II	292.461.993,00	37.123.886,41	12,7%
III	39.881.180,00	3.379.896,14	8,5%
IV	172.818.450,00	4.189.066,49	2,4%
V	26.587.454,00	65.657,31	0,2%
VI	19.940.590,00	1.364.036,01	6,8%
Totale	664.686.347,00	56.831.957,33	8,6%

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

Le 1.627 attività approvate al 31 dicembre 2008 sono suddivise tra gli organismi intermedi in modo molto disomogeneo. La quasi totalità dei destinatari previsti si concentra in circa la metà degli organismi intermedi.

Tab. 4 Attività approvate, avviate e concluse per Organismo intermedio al 31 dicembre 2008

Organismo intermedio	Attività approvate	Dest. previsti	Attività avviate	Dest. iscritti	Attività concluse	Dest. finali
Provincia di Arezzo	287	3.809	34	53	3	-
Provincia di Firenze	443	4.645	53	572	3	-
Circondario Empolese Valdelsa	210	2.036	36	191	11	56
Provincia di Grosseto	193	2.144	64	924	8	55
Provincia di Livorno	152	1.726	8	51	-	-
Circondario della Val di Cornia	1	-	1	-	-	-
Provincia di Lucca	21	-	21	-	11	-
Provincia di Massa Carrara	81	428	14	35	2	9
Provincia di Pisa	165	1.727	24	294	1	-
Provincia di Pistoia	3	-	4	-	1	-
Provincia di Prato	8	10	7	-	-	-
Provincia di Siena	20	-	12	-	-	-
RT - Area Coordinamento OIFL	14	21	13	-	12	-
RT - Settore FSE - Sistema della F.P.	15	-	15	-	14	-
RT - Settore Infanzia e Diritto agli Studi	7	-	4	-	-	-
RT - Settore Istruzione e Educazione	3	504	-	-	-	-
RT - Settore Prom. e sostegno della ricerca	4	-	1	-	-	-
Totale	1.627	17.050	311	2.120	66	120

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

Nella tabella successiva riportiamo l'elenco delle attività approvate nelle nove linee di intervento con finanziamenti approvati superiori a un milione di euro e nelle quali sono concentrate più di due terzi dei finanziamenti approvati complessivi. Al primo posto emergono gli interventi per la qualificazione professionale dei giovani con oltre 9 milioni di euro. Rilevanti anche gli interventi previsti nell'ambito dello sviluppo dei servizi specialistici nei centri per l'impiego con quasi otto milioni di euro.

Tab. 5 Attività approvate per linea di intervento con finanziamenti superiori a un milione di euro al 31 dicembre 2008

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	93	9.257.846,66
Progettazione, sviluppo e sperimentazione di servizi specialistici e di modelli e strumenti innovativi di intervento dei Servizi per l'impiego	21	7.868.773,16
Attività di orientamento sia nelle scuole sia per l'inserimento e reinserimento lavorativo	148	3.224.156,34
Percorsi formativi finalizzati al sostegno dell'inserimento lavorativo e a prevenire i fenomeni di disoccupazione giovanile e di lunga durata	69	2.502.439,91
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	334	2.243.586,31
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 pubblici	5	1.492.932,64
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, finalizzati all'inserimento e al reinserimento dei soggetti svantaggiati nel mercato del lavoro	14	1.474.640,84
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	25	1.357.982,46
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	49	1.208.993,11

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

Le destinatarie di genere femminile delle attività promosse dal POR possono essere quantificate solo in relazione alle attività avviate o concluse, visto che per le attività approvate il dato di previsione sul numero di destinatari (oltre a essere, appunto, una previsione) non tiene conto del genere. I destinatari iscritti delle attività avviate, pur essendo ancora pochi, vista la fase iniziale presa in considerazione da questo rapporto di valutazione, permettono di ottenere una prima indicazione riguardo alla ripartizione tra i generi dei destinatari; prima indicazione che andrà nei prossimi rapporti corroborata sulla base di dati più robusti dati di avanzamento fisico.

I destinatari di genere femminile sono il 44,6 per cento del totale dei destinatari del programma; tale percentuale scende a livelli molto bassi per alcuni obiettivi specifici, come Ia, Ib e Ic (tutto l'asse Adattabilità) e IIIg. Da questi primi dati sembrerebbe dunque 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 avviate e destinatari iscritti per obiettivo specifico al 31 dicembre 2008

Asse / Obiettivo specifico	Attività avviate	Iscritti maschi		Iscritti femmine		Iscritti totali	
I a - Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	43	229	79,2%	60	20,8%	289	100,0%
I b - Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	16	71	68,9%	32	31,1%	103	100,0%
I c - Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	23	81	78,6%	22	21,4%	103	100,0%
II d - Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	34	-	-	-	-	-	-
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	72	577	56,4%	446	43,6%	1023	100,0%
II f - Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	22	22	10,1%	195	89,9%	217	100,0%
III g - Sviluppare percorsi integrati e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati - combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	37	91	77,1%	27	22,9%	118	100,0%
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	8	23	36,5%	40	63,5%	63	100,0%
IV i - Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	17	81	39,7%	123	60,3%	204	100,0%
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	2	-	-	-	-	-	-
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	13	-	-	-	-	-	-
VI n - Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto	24	-	-	-	-	-	-
Totale	311	1.175	55,4%	945	44,6%	2.120	100,0%

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

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 tecnicoscienze

L'analisi condotta sulla documentazione e gli atti prodotti nel corso del 2008, ovvero sul complesso della programmazione attuativa del POR, conferma, nelle sue caratteristiche sostanziali, la logica e l'articolazione evidenziata per la strategia dell'Asse in sede di valutazione ex ante. In particolare, si osserva una specializzazione delle linee di intervento attivate rispetto a determinate finalità operative. Tale specializzazione struttura, a sua volta, uno schema di relazioni privilegiate per cui ciascuna finalità operativa trova, rispetto ad un determinato obiettivo specifico, il proprio ambito principale di riferimento. Questo assetto (illustrato nel box riportato all'inizio di questo paragrafo) ha consentito, già in questa prima fase di operatività del Programma, di perseguire l'adattabilità di imprese e lavoratori attraverso l'avvio di interventi destinati ad incidere su piani diversi ma tra loro complementari:

- d) Il **livello delle competenze degli occupati**, ambito precipuo di intervento dell'obiettivo specifico a e della finalità operativa 1.
- e) Il 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) La **capacità di innovazione, di fronteggiamento e anticipazione dei cambiamenti** dei sistemi economici locali (obiettivo specifico c, finalità operativa 4)

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

La capacità di rispondere ai fabbisogni di competenze dei diversi sistemi economici locali e di sostenere al contempo, in modo diffuso e continuativo, processi di qualificazione e aggiornamento degli occupati (imprenditori, lavoratori autonomi, dipendenti, ma in particolare delle fasce più deboli del mercato del lavoro), è strettamente connessa alla possibilità di differenziare gli interventi sulla base delle **specificità dei destinatari e dei contesti produttivi** e di ottimizzarli, coordinando in un'ottica di sistema attori, strumenti e risorse disponibili.

Coerentemente con queste premesse, l'analisi dei dispositivi di selezione degli interventi ha messo in luce la forte attenzione che, tanto la Regione, quanto le Province e i Circondari, hanno riservato al tema della **personalizzazione dei percorsi** e della **complementarietà con i fondi interprofessionali e le fonti di finanziamento nazionale** (L. 236/93, L. 53/2000).

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

I a - Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	Attività programmate	Finanziamenti
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/infor	6	885.801,72
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 (settori di attività economica o tematiche aziend	334	2.243.586,31
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	25	107.262,00
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 st	58	278.922,44
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, al fine di a	29	767.247,73
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	2	19.200,00
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 che hanno effetti dire	1	15.000,00
Servizi alle imprese per l'analisi e la rilevazione dei fabbisogni formativi interni e delle competenze aziendali necessarie	1	9.500,00
Formazione e servizi finalizzati all'aumento della partecipazione delle imprese alle attività formative	70	536.587,75
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	1	104.503,00
Azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	12	439.207,73
Interventi (informazione, orientamento, formazione) per lo sviluppo di competenze finalizzate al miglioramento in ottica ambientale della gestione delle imprese e dei processi produttivi	5	166.219,78
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
Totale	546	5.874.793,46

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

Come ribadito in alcuni degli avvisi pubblicati dagli OI, la specificità dell'intervento del FSE, all'interno del sistema integrato regionale di formazione continua, si sostanzia, rispetto al carattere ricorrente e di routine delle azioni finanziate dalle altre fonti, nel ruolo di sostegno ai processi di innovazione nelle imprese e, sotto il profilo dell'utenza raggiunta, per estendere l'offerta di percorsi di qualificazione alle fasce di lavoratori maggiormente esposte ai rischi di marginalizzazione (lavoratori in età avanzata, con basso titolo di studio e poco qualificati, lavoratori atipici, ecc). In questo ambito, le quote maggiori di risorse sono state destinate, oltre che al finanziamento di **progetti di formazione volti alla costruzione di competenze fortemente contestualizzate** (formazione

con contenuti specifici inerenti tematiche aziendali, settori, distretti e sistemi territoriali, che ha inciso per il 38% del costo totale approvato per le attività afferenti all'obiettivo specifico a), anche al sostegno, attraverso servizi di orientamento e bilancio di competenze ai **percorsi individuali di sviluppo professionale** (15%). Un'altra quota consistente è stata destinata agli interventi di **orientamento e formazione rivolti agli imprenditori** per favorire una maggiore apertura delle imprese nei confronti della formazione, la ricerca, l'innovazione, ecc. (13%).

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

In particolare gli OI, nel dare attuazione a questa direttrice di intervento hanno privilegiato progetti tesi ad accompagnare l'adozione di sistemi della **qualità e sicurezza** nelle imprese (o più in generale a favorire l'affermarsi di una cultura della legalità e della sicurezza), come pure l'introduzione di **innovazioni nei modelli organizzativi** del lavoro, anche nell'ottica della conciliazione con i tempi di vita. L'analisi degli avvisi che hanno riguardato questo obiettivo specifico ha messo in luce la centralità assegnata al tema della stabilizzazione dei percorsi lavorativi e agli interventi di **rafforzamento delle competenze dei lavoratori atipici**.

Tabella 2 - Attività programmate e finanziamenti approvati per linea di intervento

I b - Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	Attività programmate	Finanziamenti
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	23	122.504,00
Azioni, incentivi e servizi alle imprese per la promozione della cultura della legalità e sicurezza sul lavoro	21	20.362,00
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	51	290.906,36
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
Offerta di servizi e di azioni di empowerment finalizzate a rafforzare i percorsi di professionalizzazione e stabilizzazione professionale ed occupazionale dei lavoratori atipici	2	320.847,20
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	4	56.250,00
Indagini, ricerche ed analisi su temi di interesse per l'obiettivo specifico	2	155.871,30
Azioni di formazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	2	21.195,80
Totale	109	1.219.473,46

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

Infatti, la scelta delle azioni, operata dagli OI in fase di attuazione, connota questo obiettivo specifico come l'ambito di intervento privilegiato per promuovere interventi volti a sostenere direttamente (o indirettamente, attraverso misure e servizi per la conciliazione dei tempi di lavoro, formazione e vita privata) – la **partecipazione al lavoro e alla formazione delle donne e lo sviluppo di percorsi di carriera**. A queste misure specifiche si affianca nel sostegno alla parità di genere, un approccio di mainstreaming, che ha caratterizzato tutta la programmazione attuativa dell'asse (impostazione supportata anche dall'introduzione in questo periodo di programmazione di criteri di selezione degli interventi, volti ad assicurare il raggiungimento di quote più ampie di lavoratrici). Ciononostante, i dati sugli iscritti evidenziano per il 2008 un **forte divario di genere nella partecipazione agli interventi promossi dall'asse**, che vede la componente femminile arrestarsi alla soglia del 24% dei destinatari totali (salendo appena al 31% per l'obiettivo specifico b). Rispetto a questa criticità può essere opportuno avviare un approfondimento che consenta di comprendere meglio le cause all'origine di tale disparità e quali misure correttive possano adottare gli OI e l'AdG per migliorare la capacità del programma di intercettare settori più ampi dell'occupazione femminile.

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

In questo ambito le risorse del FSE hanno operato tramite un duplice approccio nel sostenere l'adattabilità di imprese e lavoratori (approccio che potremmo distinguere, mutuando una tipologia tradizionalmente applicata alle politiche per l'occupabilità, in “preventivo” e “curativo”): da un lato, si è inteso 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; dall'altro, di sostenere le imprese nel fronteggiare situazioni di crisi, processi di riconversione, riorganizzazioni aziendali ecc.

Necessariamente il prevalere dell'orientamento della programmazione verso l'uno o l'altro approccio dovrà in futuro tenere conto, forse in misura maggiore rispetto a quanto potrà verificarsi per gli altri due obiettivi specifici, dell'evoluzione della crisi e dei suoi effetti sul quadro economico e occupazionale della regione. Per quanto concerne il 2008, le attività finalizzate al sostegno a lavoratori e aziende interessate da situazioni di crisi o da processi di riconversione risulta marginale, con un'incidenza che non raggiunge il 2% del costo totale approvato per l'obiettivo specifico c. Oltre il 50% delle risorse approvate invece è stato assorbito dall'offerta di formazione e servizi avanzati alle imprese per il posizionamento strategico (27%) e lo sviluppo di processi di produzione, beni e servizi di qualità (25%).

Sulla base delle considerazioni appena esposte possiamo concludere che la programmazione attuativa dell'asse possiede un buon grado di integrazione

interna: come appena evidenziato, gli ambiti di intervento di ciascun obiettivo appaiono chiaramente delineati; vi sono inoltre legami di integrazione orizzontale, determinati dalla presenza di linee di intervento che, pur afferendo ad obiettivi diversi, sono in grado di produrre sinergie e di rafforzare l'impatto su importanti priorità strategiche dell'Asse, come ad esempio il sostegno all'innovazione dei sistemi produttivi, l'innalzamento della qualità del lavoro, il rafforzamento della posizione sul mercato del lavoro delle fasce di lavoratori maggiormente esposte ai rischi di marginalizzazione.

Tabella 3 - Attività programmate e finanziamenti approvati per linea di intervento

I c - Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	Attività programmate	Finanziamenti
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	2	24.000,00
Servizi alle imprese: audit tecnologici, diagnosi organizzative e di posizionamento strategico dell'impresa, consulenza e check-up	10	371.958,95
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 pro	16	221.114,99
Interventi di formazione nei confronti delle imprese per la valorizzazione delle differenze e del diversity management	39	68.234,89
Interventi di sensibilizzazione, informazione e formazione finalizzati a prevenire e contrastare la segregazione verticale	16	46.010,94
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	47	346.830,94
Interventi (orientamento, formazione, consulenza) per il ricambio generazionale, la successione d'impresa e il sostegno all'emersione del lavoro irregolare	3	55.037,48
Azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	6	70.801,85
Attività di sensibilizzazione sulla responsabilità sociale delle imprese	16	62.208,40
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, e alla definizione delle potenz	24	129.443,97
Totale	179	1.395.642,41

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

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 (la cui attuazione potrà essere analizzata in occasione del prossimo rapporto di valutazione) è costituito dall'avviso pubblicato dalla provincia di Pistoia per il finanziamento dei *Progetti Integrati di Comparto* (PIC).

I Progetti Integrati di Comparto promossi dalla provincia di Pistoia

I PIC si inseriscono nel quadro di un processo più generale di elaborazione di strumenti d'intervento flessibili ed efficaci, finalizzati a sostenere il sistema delle imprese e i lavoratori nei processi di innovazione, avviato in attuazione degli indirizzi del Programma provinciale delle Politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione per il triennio 2008-2010¹². Attraverso un percorso di concertazione con le parti sociali, conclusosi con i tavoli settoriali, è stato definito un set di misure diversificate per rispondere ai fabbisogni di competenze, di qualità e innovazione dei comparti del Manifatturiero, Turismo e Commercio, Agricoltura e Vivaismo di questa provincia. A questo scopo, con la determinazione n. 2212/2008 è stato pubblicato l'avviso per il finanziamento di 3 PIC così individuati, a valere sulle risorse degli Assi I, II, IV del POR. L'avviso, al cui finanziamento l'asse Adattabilità concorre nella misura di **850.000 euro**, prevede sia la realizzazione di azioni di sistema che l'offerta di formazione e servizi a sostegno dell'adattabilità di lavoratori e imprenditori. Le azioni di sistema, in particolare, sono finalizzate a sostenere il consolidamento della "filiera education e lavoro"; è prevista, inoltre, l'organizzazione di scambi con realtà europee su tematiche relative all'innovazione. Gli elementi qualificanti di questa esperienza sono rappresentati, a nostro avviso, dai principi di **partecipazione e integrazione** che informano tanto il processo di elaborazione quanto i contenuti di questi strumenti. La modalità progettuale degli interventi promossi dal bando è 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. Per assicurare coerenza e continuità tra fase progettuale e fase attuativa, l'avviso prevede la figura del "project leader" deputata ad accompagnare 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.

Altro aspetto interessante è costituito dalla previsione di un'attività di monitoraggio in itinere del progetto per consentire tempestivi aggiustamenti in funzione dell'emergere di nuovi fabbisogni. Inoltre è richiesto che il monitoraggio e la valutazione del progetto integrato di comparto siano assicurati in un'ottica di genere.

Livelli di attuazione

Complessivamente le attività promosse con le risorse dell'asse in questo primo anno di attuazione sono state 834, per un finanziamento totale di 8.489.909,33 euro. Di queste tuttavia solo 82 sono state avviate e 18 le concluse. Poco meno del 70% del volume delle attività approvate, e dei relativi finanziamenti, ricade nell'obiettivo specifico a (vedi tabella seguente).

Tab. 4 - Livelli di attuazione per obiettivo specifico

	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Ob. specifico (a)	546	43	9	7,9%	20,9%
Ob. specifico (b)	109	16	-	14,7%	-
Obi. specifico (c)	179	23	9	12,8%	39,1%
Totale Asse I	834	82	18	9,8%	22,0%

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

¹² Approvato da questa amministrazione con DCP n 253/2008.

Segue l'obiettivo c, che con una quota di attività pari al 21%, assorbe il 16% dei finanziamenti approvati. Infine, l'attività finanziata per dare attuazione alle linee di intervento dell'obiettivo b incide per il 13%, con una quota di risorse pari al 14% dei finanziamenti approvati per l'asse.

Tabella 4 - Attività e finanziamenti approvati per O. I. e Ob. specifico

Organismo intermedio	I a - Sviluppare sistemi di formazione continua				I b - Favorire l'innovazione e la produttività			
	Attività programmate		Finanziamenti		Attività programmate		Finanziamenti	
Provincia di Arezzo	72	97,3%	1.312.570	93,9%	2	2,7%	85.000	6,1%
Provincia di Firenze	174	68,2%	1.325.929	53,4%	47	18,4%	726.643	29,3%
Circondario Empolese Valdelsa	65	53,7%	317.379	62,7%	3	2,5%	23.250	4,6%
Provincia di Grosseto	90	69,8%	909.235	66,3%	16	12,4%	204.383	14,9%
Provincia di Livorno	83	94,3%	880.765	90,9%	-	-	-	-
Circ. Val di Cornia	-	-	-	-	-	-	-	-
Provincia di Lucca	3	50,0%	512.597	89,8%	-	-	-	-
Provincia Massa Car.	48	87,3%	79.896	19,7%	-	-	-	-
Provincia di Pisa	9	8,7%	465.692	65,2%	41	39,8%	180.197	25,2%
Provincia di Pistoia	-	-	-	-	-	-	-	-
Provincia di Prato	1	100,0%	70.000	100,0%	-	-	-	-
Provincia di Siena	1	50,0%	731	20,0%	-	-	-	-
Regione Toscana	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	546	65,5%	5.874.793	69,2%	109	13,1%	1.219.473	14,4%
Organismo intermedio	I c - Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione				Asse I - Adattabilità			
	Attività programmate		Finanziamenti		Attività programmate		Finanziamenti	
Provincia di Arezzo	-	-	-	-	74	100,0%	1.397.570	100,0%
Provincia di Firenze	34	13,3%	430.106	17,3%	255	100,0%	2.482.678	100,0%
Circondario Empolese Valdelsa	53	43,8%	165.286	32,7%	121	100,0%	505.915	100,0%
Provincia di Grosseto	23	17,8%	257.227	18,8%	129	100,0%	1.370.845	100,0%
Provincia di Livorno	5	5,7%	88.000	9,1%	88	100,0%	968.765	100,0%
Circ. Val di Cornia	-	-	-	-	-	-	-	-
Provincia di Lucca	3	50,0%	58.061	10,2%	6	100,0%	570.658	100,0%
Provincia Massa Car.	7	12,7%	325.234	80,3%	55	100,0%	405.130	100,0%
Provincia di Pisa	53	51,5%	68.813	9,6%	103	100,0%	714.702	100,0%
Provincia di Pistoia	-	-	-	-	-	-	-	-
Provincia di Prato	-	-	-	-	1	100,0%	70.000	100,0%
Provincia di Siena	1	50,0%	2.915	80,0%	2	100,0%	3.646	100,0%
Regione Toscana	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	179	21,5%	1.395.642	16,4%	834	100,0%	8.489.909	100,0%

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

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Tutti gli organismi intermedi hanno dimostrato di saper valorizzare la versatilità e la flessibilità degli strumenti di finanziamento individuali (voucher e carte di credito prepagate), focalizzando l'uso di questi dispositivi sul sostegno a percorsi di empowerment e di sviluppo professionale di lavoratori appartenenti alle categorie più svantaggiate: atipici, lavoratori over 45, donne, lavoratori in CIGO e lavoratori interessati da crisi aziendali. In particolare questo si rende evidente per le attività promosse nell'ambito degli obiettivi specifici b) e c). In totale sono stati finanziati 2.116 voucher per complessivi 2.219.506 euro. La provincia di Lucca e quella di Arezzo concentrano insieme oltre il 60% dei voucher assegnati e circa il 50% delle risorse approvate. La provincia di Arezzo, in particolare, ha fatto del voucher uno strumento di elezione per il sostegno dell'adattabilità delle occupate. Nel corso del 2008 ha infatti pubblicato un avviso a valere sugli assi occupabilità e adattabilità, dove, nell'ambito dell'obiettivo b, stanziava 20.000 euro per l'assegnazione di voucher a donne occupate dell'importo massimo di € 2.500 euro, da spendere per l'acquisto di servizi di cura per minori, anziani, portatori di handicap. Contestualmente ne ha pubblicato un altro per complessivi 90mila euro con il quale sono stati assegnati voucher (*buoni Mary Poppins*) a donne occupate con figli di età inferiore a 13 anni, per l'acquisto di servizi di cura di minori.

Tabella 5 - Voucher finanziati e finanziamenti per Organismo intermedio

Organismo intermedio	Voucher finanziati	Finanziamento
Provincia di Arezzo	596	500.386,60
Provincia di Firenze	43	50.046,00
Circondario Empolese Valdelsa	45	45.594,30
Provincia di Grosseto	215	281.215,69
Provincia di Livorno	-	-
Circondario Val di Cornia	34	27.450,20
Provincia di Lucca	692	594.140,60
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	2.116	2.219.506,64

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

Tramite un terzo bando questa amministrazione ha assegnato infine carte di credito formativo prepagate per occupate con contratti atipici, al fine di sostenere la costruzione di percorsi individualizzati finalizzati a favorirne il passaggio a forme di lavoro stabile. Rispetto ai contenuti delle attività,

dall'analisi degli avvisi si evince come gli OI tramite i voucher abbiano promosso interventi di formazione sia di tipo generalista che settoriale, servizi consulenziali, stage, formazione di tipo formale e non.

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)

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.

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**, 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 l'asse provvede interamente all'attuazione delle linee di intervento di seguito richiamate:

- la prevista 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: a questo proposito si ricorda che per dare attuazione alla presente linea di intervento, la Regione con DD n. 3936/08 ha pubblicato un bando a valere sulle risorse degli Assi I Adattabilità (nell'ambito dell'obiettivo specifico b) e II Occupabilità. I costi posti a carico dell'Asse Adattabilità (che stanziava a questo scopo 3.600.000 euro) sono quelli inerenti gli interventi formativi, orientativi e informativi. Obiettivo ultimo è quello di assicurare a livello regionale l'erogazione, **in stretta integrazione con il sistema regionale dei Servizi per l'Impiego**, servizi e assistenza specificamente rivolti a questa tipologia di utenza.
- l'emanazione di **bandi specifici** rivolti ai lavoratori atipici, che di fatto è avvenuta pressoché ad opera di tutti gli OI.

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 concentrati 5.804.793 euro, pari al 68% 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 1.395.642 euro. Anche qui va rilevata la forte corrispondenza tra questo obiettivo del QSN e le principali direttrici di intervento dell'obiettivo specifico c, che infatti incide per il 95% sul sostegno finanziario fornito dall'asse.

¹³ Va ricordato infatti che tramite il Patto 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 nei seguenti ambiti di intervento: politiche per il lavoro e per la formazione; politiche per le famiglie; politiche per i servizi della vita quotidiana.

Tabella 6 - 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	5.804.793,46
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	840.318,26
	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	379.155,20
c - Sviluppare servizi per l'anticipazione dei cambiamenti, promuovere la competitività	1.4.1	Sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese	1.395.642,41
Totale Asse I – Adattabilità			8.489.909,33

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

La quota più esigua (379.155 euro) si registra per l'obiettivo 2.1.4; è interessante notare che questo obiettivo, pur rappresentando uno dei principali ambiti di policy dell'Asse Capitale Umano, riceve da quest'ultimo un sostegno ancora più ridotto (251.000 euro).

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> Favorire l'inserimento lavorativo degli immigrati e in particolare delle donne immigrate
f) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	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

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.

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

La finalità perseguita con la messa in atto delle azioni che rientrano nell'obiettivo è quella di potenziare le competenze degli operatori dei Centri per l'Impiego e il consolidamento dei servizi offerti tenendo conto degli standard definiti nel Masterplan regionale, nonché quella di incrementare il peso dei servizi “avanzati” sul totale dei servizi offerti dagli stessi Centri per l'impiego.

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.

Tabella 1 - Attività programmate e finanziamenti per linea di intervento

Il d - Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	Attività programmate	Finanziamenti
Progettazione, sviluppo e sperimentazione di servizi specialistici e di modelli e strumenti innovativi di intervento dei Servizi per l'impiego	21	7.868.773,16
Interventi per favorire l'integrazione e la cooperazione tra sistema pubblico e intermediari attivi a livello locale	4	475.760,18
Interventi di potenziamento del sistema informativo del lavoro, di realizzazione dell'integrazione fra il nodo regionale e la Borsa continua nazionale del lavoro	5	1.492.932,64
Indagini, ricerche e analisi di interesse per l'obiettivo specifico	4	107.337,40
Azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico	12	568.812,33
Totale	46	10.513.615,71

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

Nel rispetto di tale suddivisione di competenze, nel corso del 2008, la Regione ha proseguito l'attività, già avviata dopo l'approvazione del D.lgs. 276/03 nella programmazione 2000-2006, 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 (DD 71, 72, 2201, 389, 2568 del 2008 e DD 31 del 2009) e ha provveduto a iscrivere d'ufficio le strutture formative accreditate per attività di orientamento nell'elenco dei soggetti accreditati per lo svolgimento dei servizi al lavoro per l'orientamento (DD 2791).

La Regione, inoltre, il 2 luglio 2008, ha sottoscritto con CGIL, CISL e UIL un Patto per gli atipici e finanziato, in attuazione dello stesso Patto, la realizzazione di un progetto finalizzato ad assicurare il funzionamento di una rete regionale di sportelli per il sostegno ai lavoratori atipici, in grado di assicurare, in stretta integrazione con il sistema regionale dei Servizi per l'Impiego, interventi di informazione, formazione, orientamento e assistenza rivolti a tale categoria di lavoratori.

Gli Organismi intermedi hanno invece attivato, per lo più, azioni finalizzate a mettere in atto, nella rete regionale dei servizi al lavoro, i servizi di orientamento di base e specialistico attraverso la realizzazione di specifiche gare (rivolte a soggetti accreditati ai sensi della vigente normativa regionale) o attraverso incarichi a personale specializzato.

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 emessi dagli Organismi intermedi in questo primo periodo di attuazione unita alla lettura dei dati relativi alle attività approvate fa emergere la centralità degli interventi per la qualificazione professionale dei giovani che assorbono quasi il 50% delle risorse con le quali vengono finanziate le attività programmate complessivamente dall'obiettivo.

Tabella 2 - 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	148	3.224.156,34
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	93	9.257.846,66
Percorsi formativi finalizzati al sostegno dell'inserimento lavorativo e a prevenire i fenomeni di disoccupazione giovanile e di lunga durata	69	2.502.439,91
Integrazione occupazionale degli immigrati attraverso azioni orientative e formative focalizzate sulle competenze di base e specialistiche e su servizi di accompagnamento	32	825.338,33
Azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico	12	319.275,45
Incentivi e percorsi integrati per la creazione d'impresa e di lavoro autonomo in settori innovativi, con particolare riferimento alla popolazione femminile	9	419.315,00
Work experience, tirocini, borse di studio in alternanza scuola-lavoro finalizzati all'inserimento lavorativo, con specifici strumenti di supporto alle persone con disabilità	4	412.511,62
Percorsi formativi personalizzati per il potenziamento delle competenze dei lavoratori over 45	4	126.843,00
Servizi e incentivi rivolti all'educazione, consulenza, formazione, orientamento e sostegno all'imprenditorialità e alla cultura del lavoro, in particolare giovanile e femminile	3	813.944,36
Informazione, orientamento, formazione per i lavoratori in cassa integrazione e in mobilità, servizi di descrizione e ricostruzione e validazione delle competenze	2	828.320,62
Indagini ricerche ed analisi su temi di interesse per l'obiettivo	1	6.111,30
Totale	377	18.736.102,59

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

In tali interventi emerge una grande attenzione della maggior parte degli avvisi sui settori e le aree professionali da privilegiare localmente, frutto anche di concertazione con le parti sociali. Priorità nell'accesso ai percorsi formativi è spesso concessa ai destinatari che nell'ambito del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione devono ancora completare il proprio percorso. Rilevante anche la quota dei percorsi formativi per l'inserimento lavorativo con il 18,3% delle attività approvate e il 13,4% delle risorse complessive. Le azioni di Integrazione occupazionale degli immigrati attraverso azioni orientative e formative programmate sono state 32 con il 4,4% dei finanziamenti complessivi.

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.

Tabella 3 - 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	49	1.208.993,11
Percorsi/servizi integrati per la creazione di impresa e di lavoro autonomo	13	641.105,71
Azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico	2	414.450,78
Interventi di orientamento, consulenza e informazione, servizi di descrizione e ricostruzione delle competenze	1	100.000,00
Totale	65	2.364.549,60

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

L'analisi degli avvisi emessi 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 65 attività programmate per 2 milioni e 364mila euro di finanziamenti, solo il 7,5% delle risorse complessive dell'Asse (e molti organismi intermedi senza nemmeno una attività programmata, vedi tabella n. 5).

Livelli di attuazione

Complessivamente le attività promosse con le risorse dell'asse in questo primo anno di attuazione sono state 488, per un finanziamento totale di 31.614.268 euro. Di queste solo 128 risultano avviate e 14 concluse. Oltre il 77% delle attività approvate e il 59% dei finanziamenti, sono dovuti all'obiettivo specifico e) (vedi tabella 5). L'obiettivo d), con una quota di attività approvate pari al 9,4%, assorbe un terzo dei finanziamenti approvati complessivi. Infine, le attività approvate per dare attuazione alle linee di intervento dell'obiettivo f) incidono per il 13,3%, con una quota di finanziamenti che supera di poco il 7%.

Tabella 4 - Livelli di attuazione per obiettivo specifico

	Attività approv	Attività avviate	Attività concl.	Avviate / appr.	Concl. / avviate
d) Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	46	34	3	73,9%	8,8%
e) Attuare politiche attive, attenzione alla integrazione dei migranti, invecchiamento attivo, lavoro autonomo	377	79	9	21,0%	11,4%
f) Migliorare l'accesso delle donne al MdL e ridurre le disparità di genere	65	15	2	23,1%	13,3%
Totale	488	128	14	26,2%	10,9%

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

Tabella 5 - Attività e finanziamenti approvati per O. I. e Ob. specifico

Organismo intermedio	d - Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni ...				e - Attuare politiche del lavoro attive e preventive...			
	Attività progr.		Finanziamenti		Attività progr.		Finanziamenti	
AR	1	0,6%	105.081	2,9%	151	87,3%	3.170.047	88,0%
FI	12	11,9%	1.359.926	13,4%	82	81,2%	8.450.117	83,1%
Circ. EV	1	1,6%	17.500	1,4%	59	95,2%	1.153.502	89,8%
GR	-	-	-	-	32	61,5%	1.617.360	68,2%
LI	3	8,8%	930.152	41,5%	31	91,2%	1.312.420	58,5%
Circ. VC	-	-	-	-	-	-	-	-
LU	3	30,0%	720.888	28,3%	7	70,0%	1.827.210	71,7%
MS	7	53,8%	227.900	21,4%	6	46,2%	835.027	78,6%
PI	2	12,5%	1.091.725	66,9%	8	50,0%	348.576	21,4%
PT	2	66,7%	3.392.488	96,1%	-	-	-	0,0%
PO	6	85,7%	1.058.840	98,0%	1	14,3%	21.843	2,0%
SI	9	90,0%	1.609.118	99,9%	-	-	-	-
RT-Settore Infanzia	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	46	9,4%	10.513.616	33,3%	377	77,3%	18.736.103	59,3%
Organismo intermedio	f - Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione ...				Asse II - Occupabilità			
	Attività progr.		Finanziamenti		Attività progr.		Finanziamenti	
AR	21	12,1%	328.635	9,1%	173	100,0%	3.603.763	100,0%
FI	7	6,9%	356.252	3,5%	101	100,0%	10.166.295	100,0%
Circ. EV	2	3,2%	113.926	8,9%	62	100,0%	1.284.928	100,0%
GR	20	38,5%	754.723	31,8%	52	100,0%	2.372.083	100,0%
LI	-	-	-	-	34	100,0%	2.242.572	100,0%
Circ. VC	-	-	-	-	-	-	-	-
LU	-	-	-	-	10	100,0%	2.548.098	100,0%
MS	-	-	-	-	13	100,0%	1.062.926	100,0%
PI	6	37,5%	191.258	11,7%	16	100,0%	1.631.559	100,0%
PT	1	33,3%	136.787	3,9%	3	100,0%	3.529.275	100,0%
PO	-	-	-	-	7	100,0%	1.080.683	100,0%
SI	1	10,0%	1.968	0,1%	10	100,0%	1.611.086	100,0%
RT-Settore Infanzia	7	100,0%	481.000	100,0%	7	100,0%	481.000	100,0%
Totale	65	13,3%	2.364.550	7,5%	488	100,0%	31.614.268	100,0%

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

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Tutti gli organismi intermedi hanno utilizzato strumenti di finanziamento individuali (voucher e carte di credito prepagate), utilizzando la versatilità di tale forma di finanziamento soprattutto per promuovere percorsi formativi personalizzati o per favorire l'acquisto di servizi di conciliazione tra vita familiare, formazione o ricerca di un'occupazione. In totale sono stati finanziati 2.579 voucher per complessivi 5.509.619 euro. La provincia di Pisa è quella che ha utilizzato maggiormente questo strumento, con il 26,9% dei finanziamenti complessivi dell'Asse concessi tramite voucher, seguita dalle province di Arezzo con il 15,1% Massa Carrara (13,4%) e Prato (12,3%).

Tabella 5 Voucher finanziati e entità finanziamenti per Organismo intermedio

Organismo intermedio	Voucher finanziati	Finanziamento
Provincia di Arezzo	336	833.439,63
Provincia di Firenze	35	43.188,00
Circondario Empolese Valdelsa	168	245.400,00
Provincia di Grosseto	138	407.254,62
Provincia di Livorno	40	61.617,45
Circondario Val di Cornia	-	-
Provincia di Lucca	164	333.800,00
Provincia di Massa Carrara	251	739.397,00
Provincia di Pisa	863	1.479.711,81
Provincia di Pistoia	257	599.309,00
Provincia di Prato	274	679.791,60
Provincia di Siena	53	86.709,40
Regione Toscana - settori	-	-
Totale asse	2.579	5.509.619

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

La provincia di Arezzo, in particolare, proseguendo un'esperienza iniziata nel precedente periodo di programmazione, fornisce con finanziamento individuale servizi di cura per minori, anziani e portatori di handicap a donne impegnate nella ricerca di un'occupazione o in un'attività di formazione. Il progetto (che prevede sostegni per la conciliazione anche per donne occupate) è stato il primo esempio a livello nazionale di accreditamento di un servizio domiciliare per minori a carattere non educativo e aggiuntivo ai servizi tradizionali. Esso rappresenta un caso di eccellenza anche per la ben riuscita opera di concertazione di attori sociali locali che, unendo l'esperienza, le competenze e i mezzi di soggetti diversi (provincia, comuni e zone sociosanitarie), ha permesso un'efficace integrazione tra politiche sociali e la convergenza delle esigenze dei diversi attori del territorio; contribuendo alla crescita di un sistema di offerta attento alla qualità, orientato all'utente e a costi sostenibili. Nel corso del 2008 la provincia ha pubblicato un avviso a valere sugli assi Occupabilità e Adattabilità per donne occupate e non

occupate. Per donne non occupate, nell'ambito dell'obiettivo f) sono stati stanziati 100mila euro per finanziamenti individuali fino a 2.500 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)

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**, l'Asse II, oltre a condividere l'impostazione di sistema per le politiche legate all'occupazione femminile,

contribuisce direttamente alla realizzazione di molti impegni 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. 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. La Regione ha dato attuazione a questa linea di intervento con il D.D. n. 3936 del 2008, pubblicando un bando a valere sulle risorse degli Assi I Adattabilità e II Occupabilità (obiettivo specifico d). I costi posti a carico dell'Asse Occupabilità (1.800.000 euro) servono a finanziare le spese "di sistema" volte a creare specifici servizi di orientamento e consulenza che, ponendosi in stretta integrazione con il sistema dei Centri per l'impiego, aumentino l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività del Sistema Regionale dei Servizi per l'Impiego.

Tabella 6 - 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, i sistemi delle imprese, istruzione, formazione, politiche sociali.	10.513.615,7
e - Attuare politiche del lavoro attive e preventive ...	1.3.3	Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento lavorativo	16.051.689,5
	7.3.2	Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target	1.856.092,5
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, ...	2.364.549,6
Totale			30.785.947,3

Fonte: elaborazione Iris/Gouré 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 maggiore della programmazione dell'Asse è l'1.3.3, in corrispondenza del quale troviamo concentrati oltre 16 milioni di euro, pari al 52,1% dei finanziamenti approvati. Appare invece ancora poco rilevante il contributo dell'Asse all'obiettivo 7.3.2 (Promuovere interventi mirati alle esigenze di specifici gruppi target) con 1.856mila euro dal solo obiettivo e) e il mancato sostegno dell'obiettivo f), che comunque contribuisce all'obiettivo 4.1.1 con 2.364mila euro il 7,7% delle risorse complessivamente approvate dall'Asse. L'intero contributo del POR all'obiettivo 7.3.1 del QSN ricade sull'obiettivo d) dell'Asse, il quale vi dedica oltre il 34% delle proprie risorse complessive.

Asse III - Inclusione sociale

Obiettivi dell'Asse

Obiettivo specifico	Finalità Operative
<p>g) Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro</p>	<ol style="list-style-type: none"> 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)

Già nella versione originaria del PAD, le risorse destinate alla realizzazione dell'obiettivo specifico G e quindi dell'Asse Inclusione 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 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, l'azione regionale si esaurisce, di fatto, con l'attivazione della Sovvenzione Globale per la quale sono stati impegnati circa 7,5 Meuro. La valutazione dei risultati prodotti dall'attuazione dell'Asse, andrà quindi effettuata, nei prossimi anni, tenendo conto dei risultati che saranno prodotti dalla Sovvenzione Globale e dall'azione degli OI.

In questo primo rapporto, lo stato attuativo degli interventi non consente un'analisi di efficacia, ma è utile sottolineare:

- 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).
- che, sempre nel 2008, la Giunta regionale ha approvato la DGR n. 530 (per una scuola antirazzista e dell'inclusione) al fine di promuovere la realizzazione di azioni in ambito scolastico finalizzate a garantire la multiculturalità e che, alla stessa tematica, molti OI del POR hanno prestato particolare attenzione (molti OI, infatti, hanno attivato, ad esempio, percorsi formativi dedicati agli insegnanti finalizzati ad incrementare le capacità inclusive delle istituzioni scolastiche nell'ambito dell'obiettivo specifico H);
- che gli OI, nel corso del 2008, hanno attivato diversi bandi e avvisi nell'ambito dell'Asse Inclusione sociale e che l'analisi delle tipologie di intervento attuate delineano, pur nel rispetto delle indicazioni programmatiche contenute sia nel POR che nel PAD, un universo estremamente variegato in termini sia di politiche attivate che di problematiche e sensibilità presenti nei singoli territori.

Tabella 1 - Attività approvate, avviate e concluse e destinatari per O. I. e Ob. spec.

Organismi intermedi	Attività approvate	Destinatari previsti	Attività avviate	Iscritti maschi	Iscritti femmine	Iscritti totali	Attività concluse
AR	38	33	12	8	-	8	-
FI	17	158	1	-	-	-	-
Circ. EV	10	53	4	10	6	16	1
GR	-	-	-	-	-	-	-
LI	25	249	6	30	21	51	-
Circ. VC	-	-	-	-	-	-	-
LU	5	-	5	-	-	-	3
MS	6	-	4	-	-	-	-
PI	17	163	3	43	-	43	-
PT	-	-	-	-	-	-	-
PO	-	-	-	-	-	-	-
SI	4	-	2	-	-	-	-
RT- Settori	-	-	-	-	-	-	-
Totale	122	656	37	91	27	118	4

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

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, va segnalato, infatti, che, tra le azioni avviate dagli OI nel corso del 2008, figurano: il finanziamento di work-experiences e borse lavoro (Circondario Empolese Val d'Elsa, Firenze); l'erogazione di borse di studio per l'alternanza scuola-lavoro; interventi contro la dispersione scolastica; aiuti alle imprese per l'assunzione di soggetti

svantaggiati e/o aiuti per azioni di accompagnamento all'inserimento in azienda di soggetti appartenenti a categorie elegibili al cofinanziamento; azioni finalizzate a favorire la conciliazione di donne che si trovino in condizioni di disagio; l'erogazione di voucher per la creazione di impresa (Val di Cornia); l'attivazione di interventi formativi finalizzati all'inserimento professionale (Firenze, Grosseto, Val di Cornia); interventi di orientamento, consulenza e informazione. Figurano, inoltre, azioni di sistema rivolte alla creazione di reti, alla costruzione di un partenariato con le associazioni che lavorano a sostegno dell'inclusione e alla realizzazione di interventi di sensibilizzazione contro l'esclusione e la discriminazione.

Tabella 2 - Attività programmate, finanziamenti e destinatari per linea di intervento

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti	Destinatari previsti
Interventi di orientamento, consulenza, informazione, anche individualizzati, servizi di descrizione e ricostruzione delle competenze comunque maturate e servizi di validazione delle competenze	14	1.474.640,8	-
Attività di formazione professionale, anche personalizzate (ad es. Voucher), finalizzata all'inserimento e reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati	37	798.994,3	452
Work experience, tirocini, borse di studio in alternanza scuola-lavoro, finalizzate all'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, con specifici strumenti di supporto alle persone con disabilità	41	394.756,0	102
Servizi specialistici per l'orientamento e l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità e dei soggetti svantaggiati	19	590.928,4	66
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	3	26.860,0	36
Animazione territoriale, sensibilizzazione, informazione e promozione rivolte al contesto sociale, aziendale e formativo, per eliminare ogni discriminazione	7	11.056,9	-
Indagini ricerche ed analisi su temi di interesse	1	6.111,3	-
Totale	122	3.303.347,7	656

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

Indipendentemente dalle macrotipologie di azioni attivate (azioni rivolte alle persone o azioni di sistema), si tratta quasi sempre di interventi genericamente riferiti a tutte le tipologie di soggetti elegibili e questo potrebbe rischiare 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.

Una programmazione più accurata dell'intervento locale sembra, all'interno di questo panorama e allo stato attuale delle cose, solo quella attuata dalle Province di Firenze e di Prato. La Provincia di Firenze ha infatti adottato una politica di intervento di tipo "generalista", ma contemporaneamente ha provveduto sia ad accompagnare le azioni rivolte alle persone con molte attività di sistema (cosa che evidentemente può contribuire ad amplificare l'impatto delle risorse disponibili) sia ad incrementare le risorse da destinare all'obiettivo dell'inclusione socio-lavorativa delle persone in condizioni di

disagio prevedendo una riserva a loro vantaggio nei bandi attivati, ad esempio, in attuazione dell'obiettivo specifico F dell'Asse Occupabilità. La Provincia di Prato, invece, ha attivato finora solo interventi mirati su specifiche categorie di utenza (giovani tra i 16 e i 18 anni in condizioni di disagio e detenuti), confermando, in alcuni casi, sensibilità politiche e priorità di intervento che hanno già contraddistinto in passato la realtà locale¹⁴.

Complessivamente, come è possibile desumere dalle tabelle riportate, nel 2008, sono state approvate 122 attività (per un'utenza complessiva di 118 soggetti) che possono essere tutte ricondotte alle finalità operative programmate per l'obiettivo specifico G e ad entrambi gli obiettivi specifici del QSN al cui perseguimento concorre l'attuazione dell'Asse Inclusione sociale dei POR FSE 2007-13. Solo 4 delle attività avviate risultavano però concluse a fine anno.

Tabella 3 - Attività programmate e finanziamenti per Ob. specifico e Ob. del QSN

Obiettivo specifico		Obiettivo del QSN	Attività programmate	Finanziamenti
III g - Sviluppare percorsi integrati e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati - combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	11	Accrescere l'utilizzo di percorsi integrati per l'inserimento e il reinserimento lavorativo	107	2.539.279,33
	12	Migliorare la qualità e l'equità della partecipazione sociale e lavorativa, attraverso maggiore integrazione e accessibilità dei servizi di protezione sociale	15	764.068,41
Totale			122	3.303.347,74

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

¹⁴ Ricordiamo, ad esempio, che a Prato è stato inaugurato nel 2000 il primo polo universitario penitenziario toscano e, pertanto, gli interventi attivati a favore dei detenuti si inseriscono in un filone di intervento che la Provincia ritiene evidentemente prioritario.

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; 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.
l - Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e innovazione	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.

La programmazione attuativa promossa nel 2008 conferma, nei suoi tratti essenziali, la struttura delle relazioni di integrazione interna evidenziata dall'analisi di coerenza condotta in fase di valutazione ex ante. Tale struttura, determinata dai legami di strumentalità esistenti tra finalità operative e obiettivi specifici si è riflessa infatti nelle scelte operate dagli organismi intermedi -in termini di linee di intervento attivate – per il perseguimento delle priorità strategiche dell'asse. 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).

Obiettivo specifico h: Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione, lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità

La maggior parte delle azioni programmate nell'ambito dell'obiettivo H, concerne la qualificazione e l'innovazione dei sistemi ed è, pertanto, di competenza prevalentemente regionale.

In considerazione di ciò, il contributo fornito dagli OI nel corso del 2008 (peraltro solo alcuni) al perseguimento dell'obiettivo 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, bullismo, ecc). Si vedano, in proposito, le tab. 1 e 2 dalle quali si evince che alla scadenza del 31/12/2008 le attività e i destinatari avviati risultavano ancora numericamente molto contenuti.

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

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
Interventi di orientamento, consulenza e formazione di formatori e operatori	9	85.021,22
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	29	161.485,01
Sperimentazione di procedure e modelli di integrazione tra sistemi di istruzione, formazione e lavoro	12	30.751,80
Azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico (beneficiario solo Autorità di Gestione e Organismi Intermedi)	5	87.095,97
Totale	55	364.354,00

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

L'attività programmata a livello regionale è invece proseguita con regolarità, sulla traccia delle innovazioni di sistema già delineate nel corso della programmazione 2000-06. Ricordiamo, a questo proposito, che la strategia delineata dalla Toscana assegna un ruolo centrale, per il perseguimento dell'obiettivo specifico H, alle azioni finalizzate a promuovere la qualità dell'offerta formativa, la messa in atto del sistema per la certificazione delle competenze e il potenziamento del sistema regionale di Web Learning.

Tab. 2 – Attività approvate, avviate e concluse e destinatari per O. I. s

Organismi intermedi	Attività approvate	Destinatari previsti	Attività avviate	Iscritti maschi	Iscritti femmine	Iscritti totali	Attività concluse
FI	33	448	2	-	-	-	-
C.E.V.	7	193	2	7	16	23	-
GR	1	-	1	-	-	-	-
LI	1	-	-	-	-	-	-
PI	13	215	3	16	24	40	-
Tot	55	856	8	23	40	63	-

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

Tale impostazione risulta teoricamente corretta in quanto le finalità operative individuate possono produrre effetti rilevanti sull'integrazione dei sistemi garantendo sia una maggiore rispondenza dell'offerta formativa ai fabbisogni del mercato del lavoro che una maggiore mobilità individuale tra i diversi sistemi. A livello operativo, le finalità esplicitate sono state, in particolare:

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

Di seguito riportiamo una descrizione sintetica dei progressi compiuti nel corso del 2008 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, tuttavia, 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 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.¹⁵ Causa le innovazioni di sistema introdotte, le strutture che, a fine 2008, figurano nella banca dati degli enti accreditati sono soltanto 127 in quanto molti accreditamenti, a valere sul nuovo dispositivo, sono stati concessi nei primi mesi del 2009.

In corso d'anno, sulla stessa linea di intervento, sono stati approvati, con specifici Decreti dirigenziali, vari atti di:

- revoca o sospensione dell'accREDITamento (DD 111, DD 1845, DD 378, DD 1952; ecc.);
- approvazione degli esiti prodotti dall'attività di verifica delle domande di accREDITamento pervenute (DD 376, DD 818, DD 2693, DD 3389, DD 4778, DD 5182, DD 5506, DD 5879, DD 5575, ecc.);
- approvazione degli elenchi delle strutture accREDITate per la formazione esterna degli apprendisti attraverso voucher formativi (DD 377, DD 1145);
- presa d'atto di rinunce all'accREDITamento (DD 1420, DD 2333, DD 5503, ecc.);
- rigetto delle domande di accREDITamento (DD 3449, DD 3450, DD 5980, ecc.).

Si sottolinea, inoltre, che:

¹⁵ 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.

- con DD 1868 del 21/04/2008 è stata avviata la procedura aperta per l'affidamento della gestione del servizio per l'accREDITamento degli organismi di formazione del sistema regionale di Formazione Professionale/Orientamento, conclusasi (DD n. 4684) con l'aggiudicazione del servizio alla S.C.I Servizi di consulenza imprenditoriale Sas per un importo complessivo di 1.842.347,69;
- con DD n. 1168/08 è stato emanato l'avviso pubblico per la presentazione delle domande di accREDITamento a valere sul nuovo dispositivo (approvato con DGR n. 968/07)¹⁶.

Nel box 1 segue una sintetica illustrazione delle innovazioni introdotte con l'approvazione del nuovo dispositivo di accREDITamento, approvato nel 2007.

Box 1: le novità introdotte nel dispositivo relativo all'accREDITamento

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. L'insieme di criteri di valutazione attualmente previsti per la valutazione dei progetti dovrà quindi essere rivisto, al fine di tenere conto del posizionamento complessivo dell'organismo, rilevabile dal punteggio posseduto dallo stesso organismo nell'ambito del sistema di accREDITamento.

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.

¹⁶ L'avviso di cui al DD 1168/08 ha durata e validità permanenti. Gli enti interessati potevano, pertanto, presentare domanda di accREDITamento in qualsiasi momento a partire dal 17 giugno 2008.

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 DD 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 sulle 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.

Certificazione delle competenze

L'architettura del sistema regionale per il riconoscimento e la certificazione delle competenze (le cui caratteristiche principali sono riepilogate nel box 2), prevede, correttamente, la definizione di standard professionali, di standard relativi ai processi di riconoscimento e certificazione delle competenze e di standard relativi ai percorsi formativi.

Box 2 – Sistema regionale di certificazione delle competenze

Nei documenti di lavoro gli **"standard professionali"** sono intesi come le caratteristiche minime che descrivono i contenuti di professionalità delle figure descritte nel Repertorio Regionale. Tali caratteristiche sono la base per:

- monitoraggio e rilevazione dei fabbisogni formativi espressi dal sistema economico-produttivo;
- la progettazione e realizzazione di interventi e servizi che mirano a migliorare l'occupabilità dei destinatari;
- la valutazione della rispondenza dei progetti alle esigenze degli utenti;
- la validazione delle competenze acquisite in contesti non formali ed informali.

Gli **"standard relativi alla certificazione delle competenze"** sono intesi come il riferimento minimo per il riconoscimento, valutazione e certificazione delle competenze affinché possano essere capitalizzate dai singoli.

Gli **"standard di percorso formativo"**, identificano, infine, le caratteristiche minime dei percorsi formativi di tipo formale, finalizzati all'acquisizione di Unità di Competenze, definite per ciascuna "filiera formativa".

Al fine di garantirne l'individuazione univoca gli standard professionali sono declinati come *Figure professionali*, organizzate in settori di attività economica e per ambiti di attività, nel **Repertorio Regionale delle Figure professionali**. Le norme per la costruzione, la gestione e l'aggiornamento del Repertorio sono state individuate nel 2007 e prevedono: la costituzione di una *Commissione regionale per la gestione del Repertorio* cui spetta il compito di individuare eventuali nuove figure professionali e/o settori. Le Figure professionali sono definite in base alle Aree di Attività (tra 3 e 9) che "denotano il contenuto dell'attività professionale" e sono collegate alle Unità di Competenza (l'insieme delle capacità e conoscenze necessarie all'espletamento di quella stessa attività).

Sia la validazione che la certificazione delle competenze avvengono su richiesta del diretto interessato; egli procede alla descrizione delle competenze informali acquisite, con il supporto di un operatore qualificato e sulla base di una procedura formalizzata; gli enti di formazione accreditati (o le imprese che abbiano realizzato attività formative per i propri dipendenti nel rispetto degli standard regionali) rilasciano una dichiarazione degli apprendimenti, in esito ai propri percorsi formativi; la validazione delle competenze informali e non formali spetta all'amministrazione provinciale.

La certificazione delle competenze acquisite in contesti diversi avviene sotto il controllo dell'amministrazione competente, mediante:

- a) il presidio metodologico (è prevista la costituzione di un elenco regionale di esperti di valutazione e certificazione delle competenze e sono già state definite sia le condizioni di accesso all'elenco);
- b) un sistema di valutazione delle Unità di Competenze coerente;
- c) il rispetto degli standard di trasparenza per la formulazione delle certificazioni;
- d) la realizzazione di un esame per la valutazione e la certificazione delle competenze.

Per quanto concerne i **percorsi formativi**, infine, sottolineiamo che gli standard sono stati definiti con riferimento alla progettazione, al percorso e per "filieri formative" e che il loro rispetto costituisce condizione irrinunciabile non solo per l'eventuale concessione di un finanziamento pubblico, ma anche per l'eventuale riconoscimento dell'intervento ai sensi di quanto disposto dall'art. 17 della L.R. 32/2002.

Il lavoro finora svolto dalla Regione Toscana sul tema della certificazione delle competenze, degli standard formativi e professionali ha prodotto la progettazione di un sistema articolato e complesso, in grado di rendere pienamente operativa una rilevantissima innovazione di sistema intorno alla quale lavorano da anni, ma con esiti spesso non paragonabili¹⁷, varie amministrazioni regionali e centrali. E' quindi doveroso sottolineare la portata dei risultati raggiunti che vanno apprezzati per vari motivi:

- le materie implicate sono state oggetto, in Italia, di molteplici studi e progettazioni, nessuno dei quali si è però concluso con la definizione di proposte operative che rendessero fattibile le riforme auspicate;
- la realizzazione delle procedure previste è in grado di produrre impatti molto rilevanti sulla possibilità, per i cittadini toscani, di esercitare il diritto all'apprendimento permanente, nonché sulla mobilità verticale e orizzontale all'interno del mercato del lavoro e sull'integrazione tra sistemi;
- il sistema delineato concorre in modo determinante, attraverso la definizione degli standard di percorso e delle procedure per la certificazione, anche al raggiungimento dell'obiettivo di garantire la qualità dei servizi erogati;
- la definizione delle Figure professionali e degli standard formativi contribuisce, in linea con quanto richiesto a livello europeo, a garantire la trasparenza delle qualifiche.

Nel corso del 2008 la certificazione delle competenze è stata sperimentata 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. Sottolineiamo, inoltre, che la DGR n. 344/06 (Sistema regionale delle competenze – Indirizzi regionali relativi ai processi di riconoscimento e certificazione delle competenze realizzati nell'ambito del sistema di istruzione e formazione professionale regionale) prevedeva la costituzione di un elenco regionale di soggetti autorizzati a svolgere la funzione di "Responsabile di certificazione". I suddetti soggetti dovevano essere in possesso di specifici requisiti di istruzione ed esperienza professionale e dovevano aver partecipato ad uno specifico percorso formativo, organizzato dalla Regione. 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;

¹⁷ Ad oggi, oltre alla Toscana, solo l'Emilia Romagna e il Piemonte si sono dotate di un proprio sistema di certificazione delle competenze e sono, viceversa, sostanzialmente naufragati i tentativi compiuti in ambito nazionale al fine di creare un sistema unitario di certificazione.

- ha emanato due avvisi pubblici per la raccolta delle candidature alla partecipazione ai percorsi formativi organizzati per istituire l'elenco regionale;
- 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 costituito 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.

Sempre nel corso del 2008, l'attuazione del sistema è stata garantita anche attraverso la definizione di nuovi profili da inserire nel Repertorio regionale e l'approvazione di una modifica alla procedura di prevista dalla DGR 903/2005 per la presentazione di nuovi profili. Nello specifico, si sottolinea che, nel 2008, sono state approvate 46 schede-profilo da inserire nel Repertorio regionale (42 delle quali nuove)¹⁸ e che la modifica apportata con DGR n. 281/08 alle procedure previgenti stabilisce di riservare al Settore regionale competente l'iniziativa di proporre per situazioni specifiche e per comprovati motivi di necessità e urgenza, l'approvazione di nuovi profili professionali da inserire nel Repertorio regionale dei profili professionali, nonché dei profili professionali disciplinati da specifiche disposizioni di legge e dei percorsi di formazione obbligatoria.

Web Learning

Nel corso del 2008, al fine di non interrompere il servizio di web learning regionale e nelle more dell'esecuzione della gara indetta per l'individuazione del nuovo soggetto gestore (che si è conclusa a marzo del 2009, cfr. DD 1901), è stato prorogato il contratto in essere con il RTI Truelearning relativo alla gestione del progetto TRIO che dispone, ormai, di un catalogo formativo comprendente 1.758 corsi fruibili in modalità fad via web o accedendo ai 19 Poli di Teleformazione distribuiti sul territorio provinciale (2 ad Arezzo, 6 a Firenze, 1 a Grosseto, 6 a Livorno, 2 a Lucca, 2 a Pisa, 1 Prato) la cui gestione, con DGR n. 978/2008, è stata affidata direttamente alle Province.

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 3, dove sono riportate le linee di intervento attivate per l'obiettivo i, gli Organismi intermedi hanno tendenzialmente privilegiato interventi formativi tesi a supportare percorsi di

¹⁸ Cfr. DD 379, DD 470, DD 1034, DD 1146, DD 1582, DD 1703, DD 3004, DD 5505 e DD 5882.

inserimento lavorativo, sostenendo in particolare la costruzione di competenze tecniche superiori in stretta connessione con i fabbisogni del mercato del lavoro. E' il caso della formazione post-diploma, che ha inciso per oltre il 50% sul totale dei finanziamenti approvati per questo obiettivo specifico. A questo proposito va ricordato che la Regione - nel quadro di un processo più generale di riorganizzazione e integrazione dei sistemi formativi di livello post-secondario - con Delibera di Giunta n. 980 del 24/11/2008, in attuazione delle linee guida nazionali, ha provveduto ad approvare:

- le modalità territoriali triennali di intervento nel sistema di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS) e la costituzione degli istituti tecnici superiori (ITS) nella Regione Toscana¹⁹;
- le Linee guida regionali per la programmazione dei percorsi del sistema dell'Istruzione e della Formazione Tecnica Superiore (IFTS) per il triennio 2007-2010.

Successivamente, con DD n. 6101 del 15/12/2008, è stato pubblicato l'avviso per la presentazione dei progetti per i corsi IFTS relativamente al triennio 2007-2010. Il bando si configura quindi come dispositivo pluriennale di attuazione, con due scadenze massime fissate al 15 dicembre 2008 e 30 marzo 2010. I corsi hanno la durata di due semestri, per un totale di 800 ore, con la possibilità di prolungarli a 1.000 ore nel caso in cui queste vengano utilizzate per lo svolgimento di stage. In questo caso può essere previsto anche il ricorso alle risorse dell'asse V. Le risorse per il primo anno di programmazione ammontano complessivamente a 3.549.327 di cui 2.400.000 sono costituiti da risorse FSE dell'Asse IV Capitale Umano.

I percorsi IFTS si caratterizzano essenzialmente per :

- l'integrazione tra i soggetti istituzionali e le strutture formative del territorio (scuola, università, formazione professionale)
- il forte legame con i fabbisogni di professionalità espressi dai mercati del lavoro locali, in particolare in quei settori produttivi in cui è debole l'offerta formativa esistente ed in cui vi è un'elevata domanda potenziale di tecnici
- la concertazione con il mondo del lavoro attraverso la partecipazione delle parti sociali nel quadro della governance regionale
- il carattere di apertura e flessibilità volto a consentire l'accesso da parte di giovani ed adulti occupati e non occupati
- il potenziamento della funzione formativa dell'esperienza di lavoro, attraverso un ampio ricorso all'alternanza tra formazione d'aula e formazione pratica nei contesti lavorativi.

¹⁹ Rispetto agli ITS gli indirizzi regionali prevedono la costituzione, nel corso del triennio, di almeno un Istituto per provincia/circondario,

Anche l'attività di aggiornamento professionale, a carattere sia formale sia non formale, ha costituito un importante filone di intervento, che ha assorbito circa il 25% delle risorse approvate.

L'obiettivo specifico *i* risulta inoltre quello che maggiormente ha sostenuto la presenza delle donne nei percorsi di istruzione e formazione nel settore tecnico e scientifico. In particolare si richiama l'attenzione:

- sulla scelta di utilizzare lo strumento del **voucher** per promuovere l'accesso da parte delle donne **a corsi di laurea in campo tecnico e scientifico**: a questo scopo la Regione ha pubblicato un avviso (DD n. 3088/08) per l'attribuzione di voucher, per un importo massimo di 1.100 euro, a parziale copertura dei costi di iscrizione ai corsi di laurea in campo scientifico e ingegneristico per l'anno accademico 2008/2009, stanziando 350 mila euro a valere sulle risorse dell'asse;
- sul finanziamento (per complessivi 36 mila euro, avvenuto con DD 4723/2008) del "Progetto di orientamento integrato alle Facoltà di Ingegneria, Architettura, Design e Disegno industriale e indagine sulle scelte di genere", promosso dal CISIA (Centro Interuniversitario per l'accesso alle Scuole di Ingegneria e Architettura)²⁰ che prevede oltre ad attività di orientamento e promozione rivolta a studenti della scuola secondaria di II grado, anche attività di **ricerca-azione specificamente rivolta ad aumentare la presenza femminile nei corsi di laurea a carattere ingegneristico**

Il giudizio è positivo per entrambe le modalità di intervento. Tuttavia, al fine di massimizzarne l'impatto, sarebbe auspicabile prevedere in futuro forme di raccordo e integrazione tra i due approcci al problema della segregazione di genere, ad esempio associando alle misure di sostegno economico preliminari attività di promozione e orientamento specificamente dedicate.

²⁰ Al CISIA aderiscono oltre sessanta facoltà tra Ingegneria ed Architettura, comprese quelle toscane di Firenze, Pisa e Siena.

Tab. 3 - Attività programmate e finanziamenti approvati per linea di intervento al 32/12/2008

Linee di intervento attivate per l'obiettivo specifico i	Attività programmate	Finanziamenti
Promozione dell'offerta formativa post-diploma, flessibile alle richieste della domanda, finalizzata a garantire un coerente inserimento occupazionale	25	1.357.982,46
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
Interventi di formazione permanente non formale e formale, e a carattere professionalizzante, finalizzati all'inserimento lavorativo, accompagnati da interventi di supporto nel caso di disabilità	25	669.936,29
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	3	54.508,88
Sperimentazione di modelli innovativi per la formazione permanente, finalizzati all'acquisizione di competenze connesse al lavoro e ad alto grado di trasferibilità	3	142.760,00
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	5	207.064,90
Azioni di informazione e pubblicizzazione degli interventi previsti nell'obiettivo specifico	5	49.122,63
Indagini, ricerche e analisi di interesse per l'obiettivo specifico	1	6.111,30
Totale	73	2.618.610,42

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

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

Il settore "promozione e sostegno della ricerca" è uno tra i settori coinvolti nella gestione del POR che più possono beneficiare della possibilità di integrare le politiche di intervento con le modalità perseguite dallo sviluppo regionale. In primo luogo perché la Regione Toscana promuove all'interno del POR FESR una serie di interventi mirati al consolidamento dei Poli regionali di innovazione, che sono un potenziale bacino di spesa anche per il FSE; in secondo luogo perché il Settore regionale "promozione e sostegno della ricerca" predispone ed attua parte delle azioni FESR, oltre ad altri interventi nazionali finanziati dal CIPE.

Le attività promosse nel corso del 2008 sono state strutturate sulla base del modello di policy che considera l'innovazione come un processo che emerge da complesse interazioni tra reti di individui (ricercatori, tecnici), organizzazioni (di ricerca, imprese, istituzioni) e il loro ambiente operativo (territori, sistemi produttivi locali). Per questo motivo le azioni promosse hanno tutte uno spiccato carattere di integrazione: tra organismi di ricerca e imprese; tra fonti di finanziamento e regole; nei tipi di azione che vengono promosse con i vari strumenti.

La Regione Toscana ha definito due obiettivi specifici nel PIGI in questo ambito, che contribuiscono al raggiungimento degli obiettivi del PIR "Lo spazio regionale della ricerca e dell'innovazione" (il Piano Regionale di Sviluppo). Il

primo riguarda la promozione e il sostegno alla ricerca scientifica di università, centri di ricerca e l'integrazione con la ricerca industriale. Queste finalità corrispondono all'"obiettivo I" del POR e in questo caso emerge una chiara integrazione con le politiche regionali.

Nel corso del 2008 il settore ha predisposto ed emanato 2 bandi regionali a valere, rispettivamente, sul POR Ob. 2 FSE, per l'assegnazione di contratti di ricerca per un ammontare complessivo di 8.000.000 di euro, e sul POR Ob. 2 FESR per la realizzazione di progetti integrati di ricerca per 19.733.031,68 euro.

Le procedure di gara non sono state concluse nel corso dell'anno e gli impegni (FSE) nei confronti dei beneficiari finali avranno luogo nel Settembre 2009; successivamente si è dato luogo alla firma delle convenzioni con gli enti di ricerca aggiudicatari.

In sintesi, nonostante lo stentato avvio delle politiche di rafforzamento delle reti tra organismi di ricerca e imprese – che di fatto vengono formalizzate solo alla fine del 2009 -, nel corso dell'anno prendono corpo una serie di interventi, di carattere regolatorio (attività legislativa) ed attuativo (protocolli di intesa, pubblicazione di avvisi pubblici) che sono chiaramente indirizzati alla creazione e rafforzamento di sinergie tra l'attività di ricerca e il potenziale produttivo del sistema delle imprese manifatturiere e del terziario della Toscana.

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 della 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. Nel Giugno 2009 si riunisce il gruppo di valutazione dei progetti e di seguito viene pubblicato l'elenco definitivo dei progetti ammessi, mentre la graduatoria e gli impegni solo nel Settembre 2009. Le domande sono state molto numerose e l'esito della selezione lascia un discreto numero di progetti ammissibili e ancora non finanziati.

Azioni di sostegno ai progetti integrati di ricerca

Con DD n. 3488 del 30 luglio 2008 è stato approvato l'avviso pubblico e stanziato 200 mila euro a valere sul P.O.R. Toscana FSE 2007-2013 per la realizzazione di progetti concernenti metodologie di analisi e valutazione delle attività di ricerca finanziate dalla Regione Toscana.

Tab. 4 - Interventi a sostegno dei progetti di integrati ricerca – azioni di sistema

Beneficiari	Progetto	Finanziamento concesso
Dr. Wolf S.r.l.	SAPRT	49.000,00
Sinerlab S.r.l.; Spin S.r.l.; ITTI S.a.s.; Filarete S.r.l.	APPROVARICERCA	50.000,00
Totale		99.000,00

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

L'intervento è in questo caso finalizzato a: evidenziare le potenzialità degli organismi di ricerca operanti nel territorio regionale, il loro collegamento con imprese singole o associate, il fabbisogno di conoscenze in specifici ambiti tematici, disciplinari e produttivi, elevare la qualità delle metodologie di analisi e di valutazione dei progetti di ricerca.

Questa finalità viene perseguita attraverso la progettazione di una banca dati dei progetti di ricerca soggetti a valutazione in esito a procedure di evidenza pubblica avviate dalla Regione Toscana. Con il DD n. 6848/2008) sono stati finanziati 2 dei tre progetti presentati per questo bando, per un ammontare di impegni pari a 99.000 euro.

Con l'obiettivo di favorire la partecipazione di Università, organismi di ricerca, ricercatori e imprese pubbliche e private al Settimo programma quadro di attività comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione 2007-2013 (FP7), sostenendo la qualità delle proposte e la cooperazione scientifica nell'ambito dello spazio europeo della ricerca, la Regione ha approvato (con DD n. 5417/ Novembre 2008) un avviso pubblico tramite il quale sono stati destinati 1.300.000 euro per contribuire alle spese sostenute per l'elaborazione e presentazione delle proposte e per la ricerca dei partner di progetto, tenuto conto dei requisiti di coerenza con il Programma Regionale di Sviluppo e con gli obiettivi dello specifico programma FP7.

Il bando si è chiuso nei primi mesi del 2009; i dati relativi agli impegni e agli indicatori fisici saranno inclusi nel prossimo Rapporto.

Tabella 5 - Attività programmate e finanziamenti per linea di intervento (31 12 08)

L - Creazione di reti tra Università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale	Attività programmate	Finanziamenti
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	1	2.000,00
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	3	149.000,00
Indagini, ricerche e analisi di interesse per l'obiettivo specifico	1	100.000,00
Totale	5	251.000,00

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

Il quadro regolatorio e l'integrazione delle politiche regionali

L'attività di promozione di intese istituzionali e partenariati tra gli enti di ricerca e la Regione Toscana nel corso del 2008 ha prodotto l'approvazione della bozza di protocollo di intesa con il CNR per favorire lo sviluppo della società della conoscenza e la rete della ricerca e dell'innovazione in ambito regionale.

Il percorso di definizione di una Legge regionale sulla ricerca è giunto nel corso dell'anno alla approvazione della Proposta di legge n° 4 – “Disposizioni in materia di ricerca e innovazione”. Il provvedimento sarà approvato poi nell'Aprile del 2009: 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.

Il Decreto N° 6002 del 2 Dicembre 2008, "in vista dell'adozione della specifica legge sulla ricerca", incarica - e trasferisce all'IRPET le risorse economiche - di avviare la sperimentazione dell'Osservatorio per lo studio e l'analisi di tematiche relative alla ricerca e all'innovazione. Anche in questo caso emerge in maniera esplicita una chiara integrazione tra le politiche regionali.

Offerta integrata di attività a sostegno della didattica nei corsi di laurea e nei master universitari (finalità operativa 5)

La finalità operativa 5 discende da una pratica di governance tra la Regione, gli Atenei e le altre Università toscane che mira a coordinare gli interventi tesi ad agevolare l'inserimento lavorativo di giovani laureati e ricercatori attraverso: l'erogazione di borse di dottorato di ricerca, mobilità, tirocini, stage, visite guidate, voucher e percorsi formativi e orientamento.

In linea con quanto previsto dal PIGI, Regione Toscana e Università definiscono annualmente la programmazione dell'offerta integrata, indicando le priorità di intervento e le tipologie di azione ritenute più opportune, tenuto conto degli obiettivi di sviluppo regionale.

Sulla base di tali indicazioni Università e Istituti equiparati hanno formulato le proprie proposte che, successivamente, la Regione ha provveduto a valutare ed integrare.

Le risultanze di questo processo sono andate a costituire un piano annuale per l'alta formazione, che la Regione (con DGR n. 280 del 14/04/2008) ha approvato, assegnando per la sua realizzazione 5 milioni di euro alle Università toscane ed Istituti equiparati, a valere sulle risorse dell'asse Capitale Umano del POR Ob. 2 FSE. Gli impegni sono stati presi nel corso dell'anno con due atti del dirigente (DD 2946 del 20 Giugno 2008 e DD 3735 del 11 Agosto 2008).

Tab. 6 Piano per l'alta formazione anno 2008 (DGR n.280 del 14/04/2008)

Istituto Universitario	Settori di intervento prioritari	Attività finanziate	Finanziamenti assegnati
Università degli Studi di Firenze	Ambito scientifico e tecnologico	Tirocini formativi e di orientamento	346.522,12
		Borse di dottorato di ricerca	1.253.477,88
		Totale	1.600.000,00
Università degli Studi di Pisa	Ambito tecnico-scientifico, ingegneria, biomedica, biotecnologia	Borse di dottorato di ricerca	900.000,00
		Borse di tirocinio e stage	150.000,00
		Visite didattiche, escursioni, esercitazioni fuori sede	150.000,00
		Borse per percorsi di eccellenza	150.000,00
		Totale	1.350.000,00
Università degli Studi di Siena	Scienze del libro e del documento, telemedicina, scienze e tecnologie applicate all'ambiente, scienze della terra, linguistica e scienze cognitive	Stage, tirocini, visite guidate, esercitazioni pratiche e attività seminariali	600.000,00
		Borse di dottorato di ricerca	130.000,00
		Mobilità dottorati di ricerca	20.000,00
		Totale	750.000,00
Università per Stranieri di Siena	Lingua e cultura italiana, insegnamento dell'italiano a stranieri, didattica dell'italiano a stranieri, mediazione linguisticoculturale, linguistica e didattica dell'italiano, letteratura, storia della lingua, filologia italiana	Stage, tirocini, esercitazioni pratiche, visite guidate	351.000,00
		Borse di dottorato di ricerca	49.000,00
		Totale	400.000,00
Scuola Normale Superiore	Ambito scientifico (nanoscienze e nanotecnologie)	Borse di perfezionamento	300.000,00
Scuola Superiore di Studi Universitari e di Perfezionamento Sant'Anna	Scienze agrarie, ingegneria, medicina, cooperazione e sviluppo, management dei servizi, diritti umani, management sanitario, tecniche e tecnologie per il ciclo dei rifiuti, ricerca biomedica, tecnologie innovative, agricoltura alimentazione – ambiente, management – competitività – sviluppo, economia e management, agrobiodiversità	Tirocini formativi	133.072,00
		Borse di perfezionamento	103.128,00
		Voucher	53.800,00
		Percorso orientativo-formativo	10.000,00
		Totale	300.000,00
Istituto Italiano di Scienze Umane (SUM)	Studi sulla rappresentazione visiva, scienza della politica	Borse di dottorato di ricerca e mobilità dottorandi	200.000,00
Institute for advanced studies Lucca (IMT)	Computer Science and Engineering, Economics-Markets-Institutions, Political Systems and Institutional Change	Borse di dottorato di ricerca, contributi di sostentamento e mobilità	100.000,00
Totale complessivo			5.000.000,00

Successivamente la Regione ha ritenuto di allargare il novero delle iniziative di formazione superiore finanziate attraverso l'asse capitale umano ad una ulteriore attività proposta dall'Istituto Italiano di Scienze Umane (istituto riconosciuto dal MIUR di grado universitario). Con Il DD 3767 del 13 Agosto 2008, la Regione ha concesso infatti al SUM un finanziamento di 50mila euro per l'emanazione di un bando finalizzato all'erogazione di contributi per la copertura delle spese di iscrizione al master di secondo livello in Scuola di Governo del Territorio – Teorie, metodologie, tecniche, politiche per l'azione

pubblica locale - 2008/2009, finalizzato ad arricchire le competenze in materia di pianificazione e governo del territorio, mediante un approccio interdisciplinare, coerente con la logica sottesa alla LR 1/2005 “Norme per il governo del territorio”.

Questo intervento si iscrive nel quadro delle politiche previste dal PIGI per il consolidamento dell'offerta integrata tra Università e Formazione (azione 1.1.b.5 del Piano) e mira a sostenere la competitività regionale tramite iniziative di cooperazione tese a promuovere la formazione post-laurea.

Livelli di attuazione

Complessivamente le attività promosse con le risorse dell'asse al 31/12/2008 sono state **133** (oltre la metà delle quali discendono dal solo obiettivo specifico i), per un finanziamento totale di **3.233.964** euro. Di queste tuttavia solo 27 risultavano avviate e 18 le concluse. Più dell'80% dei finanziamenti approvati ricade nell'obiettivo specifico i, segue l'obiettivo specifico h che con 55 attività approvate per la realizzazione di interventi di sistema, incide sul totale dei finanziamenti approvati dall'asse solo per l'11%. Per contro, l'obiettivo dedicato al sostegno della ricerca, con appena 5 attività approvate, assorbe circa l'8% dei finanziamenti.

Tab. 4 - Livelli di attuazione per obiettivo specifico

	Attività approvate	Attività avviate	Attività concluse	Avviate / approvate	Concluse / avviate
Obiettivo specifico (h)	55	8	-	14,5%	-
Obiettivo specifico (i)	73	17	1	23,3%	5,9%
Obiettivo specifico (l)	5	2	-	40,0%	-
Totale Asse IV	133	27	1	20,3%	3,7%

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

Tab. 5 - Attività e finanziamenti approvati per O. I. e Ob. specifico

Organismo intermedio	h - Elaborazione e introduzione delle riforme				i - Aumentare la partecipazione alle opportunità formative			
	Attività approvate		Finanziamenti		Attività approvate		Finanziamenti	
AR	-	0,0%	-	0,0%	1	100,0%	27.568	100,0%
FI	33	50,0%	251.322	19,4%	33	50,0%	1.046.336	80,6%
CE	7	53,8%	59.415	18,8%	6	46,2%	256.990	81,2%
GR	1	11,1%	2.428	0,6%	8	88,9%	381.700	99,4%
LI	1	20,0%	837	0,4%	4	80,0%	220.157	99,6%
CVC	-	-	-	-	-	-	-	-
LU	-	-	-	-	-	-	-	-
MS	-	-	-	-	2	66,7%	63.137	96,9%
PI	13	48,1%	50.352	15,8%	14	51,9%	269.326	84,2%
PT	-	-	-	-	-	-	-	-
PO	-	-	-	-	-	-	-	-
SI	-	-	-	-	2	100,0%	3.398	100,0%
RT - Settore Istruzione	-	-	-	-	3	100,0%	350.000	100,0%
RT - Settore ricerca	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	55	41,4%	364.354	11,3%	73	54,9%	2.618.610	81,0%
Organismo intermedio	I - Creazione di reti tra università, centri tecnologici				Totale Asse IV - Capitale umano			
	Attività approvate		Finanziamenti		Attività approvate		Finanziamenti	
AR	-	-	-	-	1	100%	27.568	100%
FI	-	-	-	-	66	100%	1.297.658	100%
CE	-	-	-	-	13	100%	316.405	100%
GR	-	-	-	-	9	100%	384.128	100%
LI	-	-	-	-	5	100%	220.994	100%
CVC	-	-	-	-	-	-	-	-
LU	-	-	-	-	-	-	-	-
MS	1	33,3%	2.000	3,1%	3	100%	65.137	100%
PI	-	-	-	-	27	100%	319.677	100%
PT	-	-	-	-	-	-	-	-
PO	-	-	-	-	-	-	-	-
SI	-	-	-	-	2	100%	3.398	100%
RT - Settore Istruzione	-	-	-	-	3	100%	350.000	100%
RT - Settore ricerca	4	100,0%	249.000	-	4	100%	249.000	-
Totale	5	3,8%	251.000	7,8%	133	100,0%	3.233.964	100,0%

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

Le attività promosse tramite gli strumenti di finanziamento della domanda individuale

Dai dati desunti dal sistema informativo risulta che non tutti gli organismi intermedi hanno attivato gli 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 529, per un volume di risorse assegnate pari a 955.102 euro (appena l'11% del sostegno

totale fornito dal POR alla domanda individuale di formazione). Circa il 90% dei voucher assegnati e l'83% dei finanziamenti correlati, sono a carico dell'obiettivo specifico i. Oltre ai Settori Regionali (171 voucher e 188 mila euro assegnati da questi OI), le amministrazioni che hanno fatto ricorso a questo dispositivo in misura maggiore sono state le province di Massa Carrara, Grosseto e Arezzo, che rispettivamente concentrano il 22%, 20% e 14% dei voucher assegnati dall'Asse. Le prime due province sono anche le uniche che hanno promosso tramite i voucher percorsi di aggiornamento per insegnanti e per operatori del sistema della formazione.

Tabella 6 - Voucher finanziati per Organismo intermedio

Organismo intermedio	Voucher finanziati	Finanziamento
Provincia di Arezzo	75	150.223,20
Provincia di Firenze	7	10.080,00
Circondario Empolese Valdelsa	19	54.802,75
Provincia di Grosseto	104	272.161,80
Provincia di Livorno	-	-
Circondario Val di Cornia	-	-
Provincia di Lucca	36	111.680,00
Provincia di Massa Carrara	117	168.054,32
Provincia di Pisa	-	-
Provincia di Pistoia	-	-
Provincia di Prato	-	-
Provincia di Siena	-	-
Regione Toscana - settori	171	188.100,00
Totale	529	955.102

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

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.

Per quanto concerne il **Piano di Indirizzo Generale integrato**, le attività realizzate nel 2008 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.4 *Percorsi di istruzione e formazione superiore*
- 1.1.b.5 *Offerta integrata tra Università e Formazione*
- 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)*

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	364.354,0
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	2.618.610,4
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	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	251.000,0
Totale			3.233.964,4

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

Relativamente al contributo alle priorità nazionali così come definite dal QSN, dal prospetto riportato mostra che l'obiettivo verso il quale è confluita la quota più importante della programmazione dell'Asse è il n. 1.2.2, in corrispondenza del quale troviamo concentrati 2.618.610 corrispondenti al volume di risorse complessivamente approvate dall'obiettivo specifico i, rispetto al quale l'area di intervento delineata dall'obiettivo del QSN preso in esame risulta pressoché totalmente sovrapponibile. Lo stesso grado di allineamento si riscontra anche per i restanti obiettivi del QSN, dedicati rispettivamente al miglioramento della qualità dell'offerta di istruzione e formazione e al sostegno alla ricerca e innovazione: sul primo di questi infatti converge per intero il sostegno dell'obiettivo h e sull'altro le attività promosse dall'obiettivo l.

Asse V – Transnazionalità e interregionalità

Obiettivo specifico	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	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
	2. Promuovere processi di scambio di buone pratiche nel campo delle politiche di <i>lifelong learning</i> , sostenendo la partecipazione degli attori del sistema integrato a progetti con dimensione transnazionale e attraverso l'attivazione di processi di valorizzazione di azioni innovative
	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
	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.

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.

Lo schema, desunto dall'analisi della documentazione attuativa del POR, mette in luce la presenza di una articolata e definita specializzazione delle linee di intervento previste rispetto alle prime 3 finalità dell'obiettivo specifico m): questa circostanza ha consentito di avviare in maniera coordinata, già nella prima fase di attuazione del Programma, interventi in ambiti tra loro diversi ma che risultano integrati per il conseguimento dell'obiettivo specifico m).

Dallo schema emerge però anche l'assenza di linee di intervento specificamente destinate alla quarta finalità operativa, relativa alla promozione della priorità delle pari opportunità nell'ambito dei progetti transnazionali: la quarta finalità operativa parrebbe dunque configurarsi come trasversale alle altre finalità dell'Asse e il suo conseguimento sembra dipendere dalle modalità che saranno previste per la selezione delle attività da ammettere a finanziamento all'interno delle linee di intervento relative alle altre finalità operative.

Sulla base delle esperienze maturate nelle programmazioni precedenti, tuttavia, al fine di garantire un effettivo conseguimento della finalità in oggetto,

parrebbe opportuno presidiare in maniera più definita il tema attraverso la definizione di linee di intervento specifiche ad esso dedicate.

L'Asse ha una forte integrazione con il complesso delle politiche regionali: in particolare, l'obiettivo globale 3 del Piano di Indirizzo Generale Integrato 2006-2010 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:

- favorire la mobilità dei singoli (cittadini e attori del sistema integrato);
- sostenere la cooperazione transnazionale sui temi del Pigi, a diffondere i risultati e valorizzare le innovazioni;
- supportare la costruzione di un modello europeo di governance cooperativa.

Nel 2008 la Regione Toscana ha siglato un Protocollo d'intesa con le Parti Sociali (Cgil, Cisl e Uil, Confturismo, Confindustria, Cna, Confartigianato, Lega delle cooperative e mutue, Confcooperative, Federazione coldiretti Toscana, Cia, Confesercenti toscana, Confcommercio) per la realizzazione di un Sistema regionale di mobilità dei cittadini toscani finalizzato a individuare le modalità di coordinamento necessarie alla realizzazione del sistema regionale di mobilità delle persone per motivi di studio o di lavoro,

Sottoscrivendo il patto, Regione e parti sociali si sono impegnate a integrare le politiche di mobilità nel quadro delle politiche di sviluppo regionale, al fine di:

- promuovere azioni tendenti a favorire l'integrazione delle politiche di mobilità;
- promuovere la partecipazione degli attori economici alle reti di cooperazione internazionale,
- attuare azioni di orientamento e sensibilizzazione di imprese, lavoratori e agenzie formative,
- sostenere la disponibilità delle imprese toscane ad accogliere giovani e lavoratori stranieri per stage e work-experiences,
- promuovere misure a favore della mobilità all'estero per motivi di studio e di lavoro di lavoratori occupati e disoccupati, sostenendo azioni concrete per favorire le pari opportunità e l'inclusione sociale;

- attivare servizi di accompagnamento e sostegno a favore degli imprenditori attraverso esperienze di mobilità transnazionali, promosse nel quadro di azioni di formazione continua.

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

Come evidenziato nel paragrafo dedicato all'attuazione finanziaria del Programma, l'Asse V alla data del 31 dicembre 2008 presenta dati di avanzamento molto contenuti, con livelli di pagamento nettamente inferiori rispetto al resto del programma e al di sotto degli obiettivi di spesa fissati per l'Asse.

Anche la crescita dei pagamenti registrata alla fine del primo semestre non è tale da consentire il raggiungimento della soglia fissata per l'Asse per superare il rischio del disimpegno automatico. Al pari dell'attuazione finanziaria, anche l'attuazione fisica dell'Asse appare al 31.12.2008 poco sviluppata (tabella seguente).

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

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
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 ...	1	23.000,00
Interventi di valorizzazione, ovvero il trasferimento dei risultati innovativi di interventi concernenti il sistema integrato...	3	9.377,87
Interventi per la promozione e partecipazione a partenariati internazionali finalizzati alla produzione di innovazioni ...	4	9.579,44
Cooperazione interistituzionale tra governi regionali e locali finalizzata allo sviluppo di programmi congiunti ... per la sperimentazione di processi di riconoscimento reciproco di titoli e qualifiche professionali	6	23.7000,00
Totale	14	65.657,31

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

Oltre alle azioni a gestione diretta, finalizzate allo svolgimento di missioni da parte del personale dell'Area Coordinamento, ricomprese nella tabella precedente, l'attuazione dell'Asse è stata caratterizzata nel 2008 dalla

emanazione di tre bandi, illustrati dallo schema seguente, che hanno interessato le tre prime finalità operative dell'Asse e che hanno finanziato nel corso del 2009 numerosi progetti:

Bando	Risorse stanziare
BANDO PER LA CONCESSIONE DI CONTRIBUTI A FAVORE DELLA MOBILITÀ PER GLI STUDENTI DELLE SCUOLE SECONDARIE DI II GRADO TOSCANE (n. 2864/2008)	€ 637.796,66
AVVISO PUBBLICO DI CHIAMATA AZIONI TRANSNAZIONALI (n. 4618/2008)	€ 2.400.000,00
CHIAMATA DI PROGETTI "PROGETTI TRANSNAZIONALI PRESENTATI DALLE PROVINCE /CIRCONDARI TOSCANI" (n. 4996/2008)	€ 3.000.000,00

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

Per fornire un quadro più esauritivo 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 cittadini toscani, il bando n. 2864 del 2008 si inserisce nella seconda Linea di Intervento dell'Asse, focalizzando il proprio intervento a favore degli studenti.

Il bando stanziare un totale di € 637.796,66 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 sono stati presentati complessivamente 40 progetti, 31 dei quali sono stati finanziati nel corso del 2009.

Rientra nella prima finalità operativa dell'Asse, in attuazione della Terza Linea di Intervento, 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.

Finalità operativa 2 - Promuovere processi di scambio di buone pratiche nel campo delle politiche di lifelong learning

L'Avviso Pubblico di Chiamata di Azioni transnazionali (n. 4618 del 2008) ha riguardato anche la seconda finalità operativa dell'Asse 5 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 6. 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

La chiamata di progetti "Progetti Transnazionali presentati dalle Province/Circondari Toscani" (n. 4996/2008) finanzia due distinte tipologie di azioni, la prima delle quali "creazione di partenariato transnazionali tra istituzioni per lo svolgimento di attività/azioni in altre regioni e paesi europei", si inserisce nell'attuazione della Linea di Intervento 6, mentre la seconda "partecipazione a Reti tematiche promosse di concerto con altre Regioni italiane che abbiano una componente di attività di tipo transnazionale", riguarda trasversalmente più Linee di Intervento dell'Asse V.

Complessivamente per questa chiamata di progetti sono stati stanziati € 3.000.000. Alla fine del 2009 sono stati presentati, su tutte e due le tipologie di azioni previste, 4 progetti, 3 dei quali sono stati finanziati.

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

Lo schema mette in luce la presenza di una articolata e definita specializzazione delle linee di intervento previste rispetto al complesso delle finalità dell'obiettivo specifico n): questo fattore rappresenta un elemento determinante per consentire l'efficacia della programmazione delle azioni da finanziaria e l'efficacia e il controllo dell'iter attuativo.

Livelli di attuazione

Come già illustrato nel paragrafo dedicato all'attuazione finanziaria del Programma, l'Asse VI, nel quadro generale di ritardo di avvio del Programma, presenta alla data del 31 dicembre 2008, e all'aggiornamento successivo al 30.06.2009, indici di avanzamento superiori a quelli medi di Programma e coerenti con gli obiettivi di spesa fissati per l'Asse per superare il rischio del disimpegno automatico delle risorse.

La tabella evidenzia come nella fase iniziale dell'attuazione siano stati privilegiati gli interventi afferenti alla prima e alla terza finalità operativa dell'Asse.

Gli interventi delle altre due finalità operative invece alla fine del 2008 non risultano ancora avviati: elemento questo da valutare negativamente, in relazione soprattutto agli interventi relativi alla informazione e alla

comunicazione, dai quali l'attuazione del Programma avrebbe tratto soprattutto nelle proprie fasi iniziali un sostanziale vantaggio.

L'attuazione fisica dell'Asse VI al 31 dicembre 2008 è sintetizzata nella tabella seguente.

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

Linea di intervento	Attività programmate	Finanziamenti
1. Predisposizione dei documenti programmatori e di supporto alla programmazione (es. manuali delle procedure)	2	87.784,50
2. Elaborazione della reportistica prevista dai regolamenti comunitari con il supporto di un sistema informativo adeguato	1	4.800,00
3. Preparazione dei Comitati di Sorveglianza regionali e assistenza finalizzata a garantire e migliorare il funzionamento degli stessi	2	33.759,20
4. Audit, valutazione, controllo, ispezione e rendicontazione delle attività ammesse a finanziamento	14	489.211,29
5. Rafforzamento delle risorse tecniche e delle dotazioni di personale coinvolto nella programmazione, gestione, sorveglianza e controllo del POR	4	590.972,14
9. Elaborazione di valutazioni strategiche finalizzate ad esaminare l'evoluzione del POR rispetto alle priorità comunitarie e nazionali	12	8.708,88
10. Elaborazione di valutazioni di natura operativa volte a sostenere la sorveglianza del Programma Operativo	1	148.800,00
Totale Asse VI	36	1.364.036,01

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

L'attivazione delle linee di intervento relative alla prima finalità operativa ha generato quasi il 90% dei finanziamenti approvati al 31.12.2008.

La singola Linea di Intervento che ha generato l'ammontare maggiore di risorse è stata la quinta, alla cui attuazione è legata la possibilità di potenziare le risorse tecniche e di personale degli Organismi coinvolti nella complessa gestione del Programma. A fronte di questo dato e in relazione alle difficoltà riscontrate in altre parti del presente rapporto nella tempestiva alimentazione del sistema informativo, appare necessario:

- riflettere sulle necessità di potenziare ulteriormente in futuro questi interventi;
- rivedere i criteri di utilizzo da parte delle Amministrazione delle risorse messe loro a disposizione;

- assicurarsi che tutti gli Organismi Intermedi avviino questa Linea di Intervento.

In relazione agli Organismi Intermedi, l'avanzamento dell'attuazione al 31.12.2008 è illustrato dalla tabella 2:

Tabella 2 - Attività programmate e finanziamenti per Organismo Intermedio

Organismi Intermedi	Attività programmate	Finanziamenti
Provincia di Arezzo	1	400.622
Provincia di Firenze	4	402.420
Circondario Empolese Valdelsa	4	56.020
Provincia di Grosseto	3	121.359
Provincia di Livorno	-	-
Circondario della Val di Cornia	1	30.600
Povincia di Lucca	-	-
Provincia di Massa Carrara	4	131.040
Provincia di Pisa	2	50.480
Provincia di Pistoia	-	-
Provincia di Prato	-	-
Provincia di Siena	2	31.557
Regione Toscana - Area Coordinamento OIFL	-	-
Regione Toscana - Settore FSE - Sistema della F.P.	15	139.938
Regione Toscana - Settore Infanzia e Diritto agli Studi	-	-
Regione Toscana - Settore Istruzione e Educazione	-	-
Regione Toscana - Settore Promozione e sostegno ricerca	-	-
Regione Toscana - Area Coordinamento OIFL	-	-
Totale Asse VI	36	1.364.03,01

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

Pur considerando il basso numero delle attività programmate, l'avvio dell'attuazione appare ben distribuito tra Regione e Province/Circondari.

L'Amministrazione regionale, attraverso il Settore FSE, ha chiaramente espresso il numero maggiore di attività programmate al 31.12.2008 (poco meno del 50% del totale).

Le restanti 21 attività sono state programmate da 8 Organismi Intermedi delle Province/Circondari.

Spicca in questo quadro l'assenza di attività programmate a fine 2008 da parte di ben 5 Province.

CONCLUSIONI E SUGGERIMENTI

Nonostante il servizio di valutazione sia appena iniziato e lo stesso POR FSE 2007-2013, al 31 dicembre 2008, conti poco più di un anno di attuazione effettiva, riteniamo ugualmente opportuno fin d'ora mettere a fuoco alcuni elementi emersi dall'analisi compiuta in questo rapporto.

In questo primo periodo di operatività, i principali spunti di riflessione riguardano soprattutto gli aspetti generali dell'attuazione, che hanno interessato in modo trasversale il Programma. In particolare, l'analisi delle procedure stabilite per la gestione del POR FSE 2007-2013 consente di esprimere un giudizio positivo, per la capacità di assicurare la necessaria efficienza attuativa. A questo proposito ricordiamo alcuni degli elementi positivi emersi nel corso dell'analisi:

- è stato redatto un Provvedimento Attuativo di Dettaglio, al fine di fornire indicazioni operative puntuali a tutti gli OI;
- sono previste condizionalità a carico degli Organismi Intermedi che si dovessero rendere responsabili di ritardi nella gestione;
- fin dall'inizio del periodo di programmazione, tutte le risorse relative alla programmazione FSE 2007-13 sono state ripartite tra la Regione, le singole amministrazioni provinciali ed i Circondari;
- è prevista la possibilità di trasferire un maggiore ammontare di fondi alle strutture che, in itinere, dimostreranno una maggiore capacità di spesa;
- sono state ottimizzate le procedure di trasferimento delle risorse agli Organismi Intermedi;
- le risorse a titolarità regionale saranno utilizzate per azioni di sistema a valenza regionale o per interventi con bacino di utenza sovra-provinciale, evitando sovrapposizioni con gli interventi promossi dalle amministrazioni provinciali e dai circondari.

Nell'ambito delle modalità per la gestione del POR emerge l'esigenza di gestire con accortezza le procedure di certificazione alla CE e il conseguente flusso finanziario. L'anticipo ricevuto dalla Commissione europea e dal fondo di rotazione sulla programmazione 2007-13 ammonta a circa 44 milioni di euro ed è superiore all'anticipo accordato alle Province e ai Circondari, pari al 50% delle risorse 2007 di loro competenza (cioè a 27,4 milioni di euro). L'inoltro di più domande di pagamento in corso d'anno potrebbe quindi evitare, alla Regione, l'esborso di risorse proprie per la realizzazione degli interventi implementati nell'ambito del POR.

Ulteriori elementi positivi emergono nelle modalità che l'AdG ha individuato al fine di coordinare la programmazione attuativa degli interventi; tra questi ricordiamo che:

- nel PAD sono elencate le tipologie di azione per il conseguimento dei singoli obiettivi specifici del programma;
- l'AdG ha predisposto uno schema di avviso e uno schema di bando, al fine di agevolare e uniformare la programmazione attuativa degli Organismi Intermedi;
- L'AdG ha stabilito i criteri di selezione dei progetti, ponendo particolare attenzione alle pari opportunità (non solo di genere, ma anche a favore dei soggetti più deboli e/o disagiati) secondo un approccio di mainstreaming.

Le procedure previste per i controlli di I livello sono congruenti con gli obiettivi di garantire la correttezza della spesa certificata e di accelerare i tempi necessaria alla certificazione, dunque il giudizio su di esse non può che essere positivo, soprattutto perché il loro rispondere a un disegno complessivo coerente, progettato con l'esplicito intento di superare le criticità precedentemente sperimentate.

In questo contesto positivo restano da risolvere solo i problemi collegati al sistema informativo, ovvero alla possibilità di mettere in atto in tempi brevi le funzionalità necessarie a gestire completamente per via informatica le procedure connesse ai controlli.

Un elemento indubbiamente positivo è rappresentato dall'essersi posti nel Piano di Indirizzo Generale Integrato l'obiettivo di affidare entro il 2010 almeno il 50% delle azioni formative attraverso procedure d'appalto. Il PAD richiama questo obiettivo, che consentirebbe anche di semplificare le procedure di rendicontazione. Tuttavia per un'analisi più compiuta occorrerà monitorare con attenzione i possibili ritardi ascrivibili alla maggiore complessità delle operazioni a monte delle procedure di selezione.

In merito alle innovazioni introdotte in materia di semplificazione dal Reg. CE 396/2009, relativamente alla possibilità di ricorrere a costi unitari standard o a somme forfettarie, il lavoro già effettuato dalla Regione per individuare i costi medi di riferimento per le procedure d'appalto possa costituire un utile punto di partenza anche per semplificare le procedure di selezione dei progetti formativi. Tali costi medi sono stati individuati tramite un'analisi dei dati relativi alla programmazione FSE 2000-2006 e, nel caso delle procedure di selezione dei progetti, consentirebbero di disporre fin da subito dei "costi standard" di cui al Reg. CE 396/2009. In questo modo, le procedure di rendicontazione dei progetti formativi potrebbero essere enormemente semplificate e, forse, la quota di risorse umane attualmente dedicata ai controlli, pari a circa il 30% del totale, potrebbe essere più proficuamente riconvertita verso attività di programmazione o gestione.

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 dei 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.

L'analisi dello stato di avanzamento fisico e finanziario del POR FSE 2007-2013 mostra un certo ritardo in entrambi gli ambiti. Al 31 dicembre 2008, gli impegni sono inferiori al 50% delle risorse disponibili per il biennio e sono pari al 12,7% delle risorse complessive. I pagamenti rappresentano solo l'1% delle risorse complessive e il 4% di quelle stanziare per il biennio 2007-2008; tale livello è inferiore all'obiettivo minimo di spesa fissato al fine di evitare il rischio del disimpegno automatico delle risorse. Il ritardo nell'avanzamento finanziario è più deciso per gli Assi V – Transnazionalità e interregionalità, IV – Capitale umano e I – Adattabilità, la cui capacità di impegno e/o velocità di spesa sono inferiori alla media del Programma. Per quanto riguarda gli Organismi Intermedi, le Province e i Circondari mostrano nel loro complesso performance migliori rispetto ai settori regionali in ordine sia alla capacità di impegno che alla velocità della spesa. L'analisi dell'avanzamento finanziario svolta rispetto al termine del 30 giugno 2009 mostra un aumento rilevante della capacità di impegno, che arriva al 20,3% (con un aumento di oltre otto punti percentuali), mentre la velocità di spesa resta sui livelli registrati sei mesi prima, fermandosi al 13,3%.

Dal punto di vista dell'avanzamento fisico, le attività promosse con le risorse del POR FSE sono state 1.627, per un finanziamento totale di oltre 48 milioni di euro; le attività avviate sono solo 311 e le concluse 66. Sulla base dei dati del monitoraggio risulta essere molto lento l'avvio delle attività per gli assi I – Adattabilità e IV – Capitale umano, mentre per l'asse V – Transnazionalità e interregionalità è in ritardo anche la fase di programmazione delle attività con sole 14 attività approvate (pur quasi tutte avviate e concluse). Gli assi II – Occupabilità e III – Inclusione sociale mostrano una buona capacità di avvio delle attività, soprattutto il II, con 128 attività avviate il 41% del totale e oltre 20 milioni di euro di finanziamenti il 75% del totale dei finanziamenti delle attività avviate complessive. Un elemento al quale prestare particolare attenzione riguarda la quota di destinatari di genere femminile, che arriva al 44,6 per cento del totale dei destinatari del programma; tale percentuale scende a livelli molto bassi per alcuni obiettivi specifici, come Ia, Ib e Ic (tutto l'asse Adattabilità) e IIIg. Da questi primi dati sembrerebbe dunque 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.

Infine, dall'analisi compiuta in modo dettagliato asse per asse sulla documentazione e gli atti prodotti nel corso del 2008, ovvero sul complesso della programmazione attuativa, si arriva a una conferma, nelle sue caratteristiche sostanziali, della logica e dell'articolazione della strategia del POR FSE 2007-2013 emerse in sede di valutazione ex ante, permettendo di esprimere un giudizio positivo sulla tenuta della coesione interna del POR FSE 2007-2013, nel passaggio dalla programmazione all'attuazione.