



ISFOL

Il percorso di analisi autovalutativa
nelle Regioni Convergenza e in Sardegna:
prime considerazioni di sintesi

POR FSE 2007-2013

PRIMO PROGRESS

Comitato di Sorveglianza
Sottocomitato Risorse Umane QSN 2007-2013

Roma, 26 maggio 2011

Il gruppo di lavoro è coordinato da Silvia Ciampi. Hanno collaborato alla realizzazione del documento Giuseppe Di Battista, Franca Fiacco, Roberto Landi, Cristina Lion, Daniela Luisi, Catia Mastracci, Alessandra Mereu, Luisa Palomba, Katia Santomieri e Paola Stocco.

Le informazioni contenute nella presente nota sono aggiornate al 15 Maggio 2011.

Indice

1. Il percorso dell'autovalutazione: finalità e aspetti di metodo	4
2. Analisi del contesto socio-economico e attualità dei POR FSE	7
3. Avanzamento finanziario dei POR FSE dell'Obiettivo Convergenza e della Regione Autonoma della Sardegna	11
4. I risultati dell'autovalutazione	14
4.1 I giudizi sintetici su capacità attuativa e funzionalità strategica ...	14
4.2 Una visione generale sull'anadamento dei PO	14
4.3 Le criticità e le innovazioni per ambiti di policy	18
5. Le azioni da intraprendere per migliorare l'attuazione.....	24
A. Attività di valutazione	25
B. Integrare i sistemi e costruire le reti	26
C. Conoscere i bisogni delle imprese	27

1. Il percorso dell'autovalutazione: finalità e aspetti di metodo

La presente nota contiene i primi risultati del percorso di analisi autovalutativa effettuato con il supporto metodologico dell'Isfol in alcune regioni dell'Obiettivo Convergenza e in Sardegna.

La metodologia utilizzata è il risultato di un lavoro congiunto con l'Uval del Mise-DPS e discusso in seno al Gruppo di lavoro del Sistema nazionale di Valutazione¹.

Essa risponde all'esigenza di sostenere una riflessione strutturata all'interno delle Autorità di Gestione dei PO e degli altri responsabili dell'attuazione e di acquisire evidenze sui blocchi di problematiche e sulle possibili soluzioni focalizzando sugli snodi rilevanti per l'attuazione. Oggetto di analisi sono pertanto la coerenza e la funzionalità dell'attuazione rispetto alla strategia del programma, cioè come gli interventi messi in opera dall'amministrazione corrispondono nei tempi e nei contenuti alle esigenze e alla traiettoria di sviluppo individuata nei PO e nel QSN, mettendo in luce le criticità che ne impediscono l'attuazione.

I punti di forza del metodo sono essenzialmente due:

- il coinvolgimento diretto di tutti gli attori che intervengono nell'attuazione del PO nell'individuazione delle eventuali cause di ritardo e delle azioni utili per il miglioramento dell'attuazione. Ciò favorisce una maggiore consapevolezza sia dei problemi sia delle aree virtuose delle politiche cofinanziate;
- la definizione condivisa delle azioni da intraprendere e delle responsabilità connesse per superare le eventuali criticità riscontrate nel corso dell'analisi. Tali azioni possono coinvolgere sia il livello regionale e sub regionale, sia il livello nazionale.

Un ulteriore scopo dell'analisi sistematica è stimolare un ragionamento sulle attività di valutazione intraprese e/o da intraprendere, mettendo in evidenza priorità e focalizzando temi/oggetti/politiche da valutare.

Il percorso da realizzare richiede alle AdG e ai diversi referenti coinvolti un impegno concreto e la disponibilità ad avviare un processo di riflessione e di confronto a vari livelli. Per questi motivi, l'analisi autovalutativa può essere condotta esclusivamente nel caso in cui siano le stesse Regioni ad esprimere il proprio interesse.

¹ Si veda DPS - Uval; Ministero del Lavoro - Isfol, "Analisi sistematica comune dei programmi della politica regionale", aprile 2011. Il documento è disponibile al seguente indirizzo:
http://www.dps.mef.gov.it/documentazione/uval/analisi%20e%20diagnosi%20PO_QSN.pdf

Le regioni con le quali è stata avviata l'analisi sistematica sono la Regione Autonoma della Sardegna, la Regione Puglia e la Regione Calabria. Per alcune informazioni desk riguardanti gli avanzamenti dell'attuazione sono state incluse anche le regioni Campania e Sicilia.

Per ciascuna regione l'Isfol ha svolto preliminarmente un'*analisi desk* che, attraverso la sistematizzazione delle informazioni e dei dati disponibili circa la strategia e l'attuazione di ciascun PO, ha permesso di ricostruire le caratteristiche del contesto territoriale - amministrativo di riferimento e le principali linee di intervento promosse entro il 2010².

L'analisi desk è stata integrata anche da contributi a distanza da parte delle Regioni. Completato il quadro informativo l'Isfol, in collaborazione con un rappresentante del Ministero del Lavoro, ha condotto alcuni incontri presso le AdG, a cui hanno partecipato anche: i responsabili di Asse e/o di gestione e/o di obiettivo e/o di linea di attività (a seconda del tipo di organizzazione presente), il Nucleo di valutazione regionale, il responsabile del monitoraggio, nonché i referenti di Direzioni/Servizi interessati nell'attuazione.

In linea generale, si è prevista la realizzazione di almeno due incontri, con una struttura e tempi rimodulabili in funzione delle esigenze dei contesti.

Il *primo incontro* è stato orientato a: condividere le finalità dell'analisi autovalutativa, anche sulla base delle eventuali aspettative espresse dall'AdG; definire la tempistica e le modalità di realizzazione del percorso di autovalutazione; completare il quadro informativo relativo allo stato di attuazione e sulle modalità di gestione del PO FSE, laddove necessario; avviare la riflessione circa le criticità evidenziate nell'attuazione. Gli ambiti di approfondimento hanno riguardato, da una parte, lo stato di attuazione complessivo del PO FSE (andamento generale, previsioni, capacità di spesa e verifica dei crono programmi, organizzazione e governo delle linee di intervento, avanzamento del Piano delle Valutazioni, complementarità e/o integrazione con altri Programmi, esperienze di progettazione integrata) e, dall'altra, l'attuazione per singolo Asse prioritario (individuazione ed esame delle azioni più rilevanti, funzionalità dei meccanismi di attuazione adottati, coerenza degli indicatori, identificazione delle criticità incontrate).

Nel periodo successivo al primo incontro, i responsabili di Asse/obiettivo/linea di attività sono stati chiamati a riflettere più attentamente, con l'ausilio di apposite schede predisposte dall'Isfol, sulle *criticità* che hanno influenzato l'attuazione e la

² A tal fine sono state aggiornate le analisi di contesto contenute nei POR approvati e sono state visionate le seguenti fonti: POR 2007-2013, Rapporti annuali di esecuzione (RAE) annualità 2008 e 2009, sistema informativo MONIT gestito dal MEF-IGRUE, valutazioni condotte a livello regionale, altri documenti che presso ciascuna Amministrazione regolano l'attuazione e la gestione. Gli aggiornamenti delle analisi di contesto socio-economico sono stati messi a disposizione delle singole adG.

gestione del PO e dei singoli Assi. Le criticità sono ricondotte a due dimensioni trasversali:

- la capacità attuativa effettiva, ossia il rispetto della tempistica procedurale originariamente definita, lo stato di attivazione delle azioni previste, la tempestività nell'individuare soluzioni valide per problemi contingenti;
- la funzionalità strategica: adeguatezza dei meccanismi di attuazione nel garantire il raggiungimento degli obiettivi e dei risultati attesi.

A seguito di questa riflessione, a ciascun responsabile coinvolto è stato richiesto di *attribuire un giudizio sintetico* circa il grado di capacità attuativa e di funzionalità strategica riscontrabile per ciascuna linea di attività analizzata, nonché per l'Asse prioritario di riferimento.

Nel *secondo incontro*, generalmente è stato ripreso il lavoro individuale condotto dai responsabili di Asse/obiettivo/linea di attività, al fine di affinarlo e di procedere nel percorso di analisi autovalutativa. Sostanzialmente, durante la seconda visita l'Isfol ha supportato le amministrazioni nel: determinare le criticità maggiormente rilevanti riscontrate nell'attuazione del PO; condividere le motivazioni/cause alla base di tali criticità e dei ritardi nell'attuazione; condividere un giudizio sintetico e motivato sul grado di realizzazione degli obiettivi e delle azioni per ciascun Asse; definire congiuntamente le azioni da intraprendere e i soggetti responsabili/da coinvolgere.

La finalità ultima dell'analisi autovalutativa è, infatti, proprio quella di consentire alle AdG di identificare *azioni di miglioramento possibili e realizzabili*, da perseguire per accelerare l'attuazione e/o rendere le linee di attività del PO pienamente funzionali al raggiungimento degli obiettivi originari o di quelli eventualmente ridefiniti sulla base degli scenari tracciati nel corso dell'analisi stessa.

Nella presente Nota si propongono alcuni primi elementi di sintesi di quanto emerso nel corso dell'analisi autovalutativa condotta dalle tre Regioni citate. È bene sottolineare che nelle Regioni Puglia e Calabria non è stato completato il percorso di autoanalisi, pertanto lo scenario tratteggiato è ancora parziale.

La ricostruzione del quadro generale dell'attuazione dei POR e delle problematiche connesse si avvantaggia inoltre di dati raccolti nell'ambito di altre indagini effettuate dall'Isfol su tematiche contigue a quelle che afferiscono all'attuazione dei PO regionali. In particolare sono risultati di estrema utilità le informazioni raccolte nell'ambito delle seguenti indagini:

- *Ricognizione degli interventi regionali di contrasto alla crisi* connessi all'Accordo Stato – Regioni del Febbraio 2009
- *Indagine nazionale sul raccordo tra la formazione, il lavoro e l'orientamento* 2010-2011

Gli elementi informativi riportati nella presente Nota, infine, sono da intendersi non esaustivi delle particolarità riscontrate a livello regionale, per le quali si rimanda alle singole Monografie ed i cui usi sono stati concordati regione per regione (presentazioni ai Comitati di Sorveglianza, incontri partenariali, ecc.). Le criticità evidenziate e gli elementi di analisi proposti mettono in risalto infatti le aree problematiche ricorrenti e gli elementi, soprattutto esterni alle regioni, che le hanno determinate. La nota rappresenta inoltre una base informativa utile per la costruzione di azioni di sostegno ed indirizzo verso le regioni a partire da bisogni concretamente rilevati.

2. Analisi del contesto socio-economico e attualità dei POR FSE

L'evoluzione del contesto socio-economico delle regioni italiane risente della congiuntura economica negativa e dell'influenza esercitata da alcuni fattori principali: l'utilizzo delle misure anti-crisi, l'intenso ricorso alla Cassa integrazione in deroga nelle regioni settentrionali (che contiene la caduta del tasso di occupazione) e l'effetto scoraggiamento che ha interessato soprattutto le regioni del Mezzogiorno, dove la riduzione dell'occupazione nel mercato del lavoro è stata accompagnata da un aumento del numero di inattivi - non lavorano e non cercano- anziché dei disoccupati

La partecipazione al mercato del lavoro (tasso di attività) in Italia si mostra leggermente in discesa nel 2010 (62,2%, era 63% nel 2008). Si tratta di una dinamica che risulta più accentuata per i maschi mentre la partecipazione femminile regge, anzi aumenta in alcune regioni settentrionali e in Sardegna. Particolarmente marcata è la discesa del tasso di attività maschile nel Mezzogiorno che dal 2005 fa registrare una continua caduta della partecipazione, passando da 69,9% nel 2005 a 65,6% nel 2010. Un effetto scoraggiamento che porta i maschi ad uscire dal mercato del lavoro (regolare) con una ripercussione sul tasso di disoccupazione.

Se il tasso di occupazione riferito al territorio nazionale risente della congiuntura economica negativa mostrando un'inversione di tendenza a partire dal 2009 (perde quasi 2 punti percentuali dal 2007 assestandosi nel 2010 al 56,9%), nelle regioni meridionali il calo dell'occupazione sembra avere un carattere più strutturale e risale ad un periodo precedente la crisi economica (cfr. tab. 1). In particolare, nelle regioni Convergenza la contrazione (da 44,4% nel 2005 a 42,3% nel 2010) si verifica a partire dal 2007 e riguarda soprattutto Campania (-4,2 punti percentuali 2010-2006) e Calabria (-3,4 punti percentuali). A differenza delle regioni Convergenza, la dinamica del mercato del lavoro sardo si avvicina maggiormente alle tendenze della media Italia: la contrazione nell'occupazione che si verifica

anche in questa regione è comunque meno marcata rispetto alle regioni Convergenza ed è totalmente attribuibile alla componente maschile.

Nelle regioni Convergenza la situazione si presenta particolarmente preoccupante per l'occupazione giovanile soprattutto per Calabria (nel 2010 il tasso di occupazione dei giovani 15-24 anni è 10,7%, ma scende a 6,4 se si considerano le sole donne), Campania (12,2% totale e 9,9% donne) e Sicilia (14 totale e 9,9% donne).

La differenza tra occupazione maschile e femminile si riduce in tutte le regioni anche se è dovuta soprattutto alla perdita di occupazione maschile (cfr. tabb. 2 e 3). L'occupazione femminile infatti regge meglio rispetto a quella maschile sul periodo considerato e subisce una minore contrazione (in Sardegna nel 2010 aumenta di 4,7 punti percentuali rispetto al 2005). La contrazione dell'occupazione maschile che si verifica soprattutto a partire dal 2006 ha riguardato tutti i contesti considerati: le regioni Convergenza perdono 3,4 punti percentuali (Campania -5,7 e Calabria -5,2), la Sardegna -6,0 punti percentuali.

Tabella 1 – Tasso di occupazione

Regione	Anni						Differenze	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010-2005	2010-2006
Campania	44,1	44,1	43,7	42,5	40,8	39,9	-4,2	-4,2
Puglia	44,4	45,7	46,7	46,7	44,9	44,4	0	-1,3
Calabria	44,5	45,6	44,9	44,1	43,1	42,2	-2,3	-3,4
Sicilia	44	45	44,6	44,1	43,5	42,6	-1,4	-2,4
Sardegna	51,4	52,3	52,8	52,5	50,8	51	-0,4	-1,3
Italia	57,5	58,4	58,7	58,7	57,5	56,9	-0,6	-1,5
Ob. CONV	44,4	45,1	45	44,3	43,1			
Ob. CRO	63,1	64,1	64,5	64,8	63,6			

Fonte: Istat-Dps

Tabella 2 – Tasso di occupazione maschile

Regione	Anni						Differenze	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2010-2005	2010-2006
Campania	60,6	60,1	59,9	58,0	55,7	54,4	-6,2	-5,7
Puglia	62,5	63,3	63,7	63,6	61,0	59,6	-2,9	-3,7
Calabria	58,4	59,5	58,9	57,6	56,2	54,3	-4,1	-5,2
Sicilia	60,5	61,1	60,7	59,6	58,5	57,1	-3,4	-4,0
Sardegna	65,7	66,2	66,4	64,4	61,4	60,2	-5,5	-6,0
Italia	69,7	70,5	70,7	70,3	68,6	67,7	-2,0	-2,8
Ob. CONV	60,9	61,3	61,1	59,9	58,0			
Ob. CRO	73,5	74,4	74,7	74,6	73,1			

Fonte: Istat-Dps

Tabella 3 – Tasso di occupazione femminile

Regione	Anni						Differenze 2010-2005
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Campania	27,9	28,4	27,9	27,3	26,3	25,7	-2,2
Puglia	26,8	28,5	30,0	30,2	29,2	29,5	2,7
Calabria	30,8	31,7	31,0	30,8	30,2	30,2	-0,6
Sicilia	28,2	29,5	29,0	29,1	29,1	28,7	0,5
Sardegna	37,1	38,2	39,0	40,4	40,2	41,8	4,7
Italia	45,3	46,3	46,6	47,2	46,4	46,1	0,8
Ob. CONV	28,2	29,3	29,2	29,1	28,5		
Ob. CRO	52,7	53,7	54,2	55,0	54,0		

Fonte: Istat-Dps

Per quanto riguarda la disoccupazione, in Italia il tasso riprende a salire in maniera costante a partire dal 2008 (nel 2007 si registra il valore minimo sul periodo) (cfr. tab. 4). Questa dinamica sembra colpire soprattutto i maschi settentrionali, mentre il Mezzogiorno partendo da una situazione maggiormente critica mostra un lieve miglioramento pur rimanendo il tasso di disoccupazione su livelli elevati (cfr. tab. 5 e 6).

Tabella 4 – Tasso di disoccupazione

Regione	Anni						Differenze 2010-2005
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Campania	14,9	12,9	11,2	12,6	12,9	14	-0,9
Puglia	14,6	12,8	11,2	11,6	12,6	13,5	-1,1
Calabria	14,4	12,9	11,2	12,1	11,3	11,9	-2,5
Sicilia	16,2	13,5	13,0	13,8	13,9	14,7	-1,5
Sardegna	12,9	10,8	9,9	12,2	13,3	14,1	1,2
Italia	7,7	6,8	6,1	6,7	7,8	8,4	0,7
Ob. CONV	15,1	12,9	11,6	12,6	12,9		
Ob. CRO	5,3	4,8	4,3	4,9	6,2		

Fonte: Istat-Dps

Tabella 5 – Tasso di disoccupazione maschile

Regione	Anni						Differenze 2010-2005
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Campania	11,9	10,3	9,5	10,4	11,4	12,4	0,5
Puglia	11,6	10,3	9,0	9,4	10,8	12,1	0,5
Calabria	12,2	11,2	9,4	10,1	9,9	10,8	-1,4
Sicilia	13,4	11,2	10,6	11,9	12,4	13,3	-0,1
Sardegna	9,8	8,5	7,2	9,8	11,5	13,6	3,8
Italia	6,2	5,4	4,9	5,5	6,8	7,6	1,4
Ob. CONV	12,2	10,6	9,6	10,5	11,3		
Ob. CRO	3,9	3,5	3,2	3,7	5,2		

Fonte: Istat-Dps

Tabella 6 – Tasso di disoccupazione femminile

Regione	Anni						Differenze 2010-2005
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
Campania	20,8	17,9	14,6	16,8	16,0	17,3	-3,5
Puglia	20,9	17,7	15,5	15,8	16,2	16,3	-4,6
Calabria	18,2	15,9	14,5	15,7	13,9	13,8	-4,4
Sicilia	21,6	17,8	17,3	17,3	16,6	17,3	-4,3
Sardegna	18,0	14,6	14,2	15,9	16,0	14,9	-3,1
Italia	10,1	8,8	7,9	8,5	9,3	9,7	-0,4
- Ob. CONV	20,6	17,5	15,6	16,5	15,9		
- Ob. CRO	7,2	6,5	5,9	6,5	7,6		

Fonte: Istat-Dps

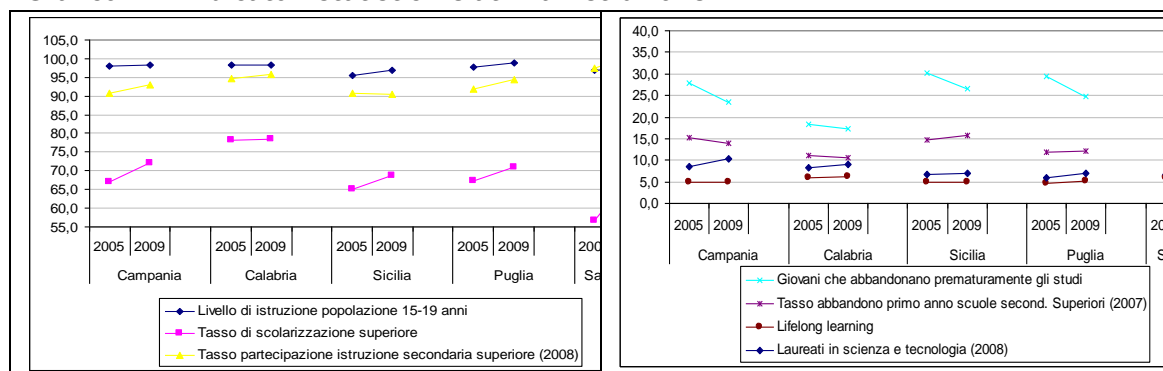
Particolarmente critico si presenta il tasso di disoccupazione giovanile che va peggiorando nel corso del tempo sia per i maschi che per le femmine in tutte le ripartizioni territoriali (anche se la situazione è peggiore al Sud per i maschi mentre per le giovani meridionali nonostante i livelli critici si notano dei piccoli miglioramenti).

Nelle regioni meridionali si riscontrano inoltre livelli di povertà molto al di sopra della media nazionale nonostante la flessione dell'indice di povertà; un forte peggioramento si riscontra invece in Sardegna dove l'indice passa dal 15,8% del 2005 al 21,4% del 2009.

Per quanto riguarda i dati relativi all'istruzione, cruciali per la realizzazione degli obiettivi di servizio dei POR e del QCS, si rileva un netto miglioramento in tutte le regioni considerate nonostante i valori si mantengano ancora al di sotto della media nazionale e per alcune regioni il raggiungimento degli obiettivi fissati è ancora un traguardo lontano.

Gli indicatori mostrano, infatti, un miglioramento in tutte le regioni considerate anche se rimane elevata la percentuale di giovani che abbandona prematuramente gli studi (in particolare in Sardegna aumenta il tasso di abbandono nel primo anno di scuola secondaria superiore - dato al 2007) e rimane ancora al di sotto della media europea (nelle regioni Convergenza e in Sardegna) la percentuale di laureati in scienza e tecnologia (dato anno 2008).

Grafico 1 – Indicatori statistici relativi all'istruzione



Fonte: Istat-Dps

In definitiva, per quanto riguarda il contributo che i PO possono offrire per fronteggiare le dinamiche appena delineate si può affermare che:

- occorre mantenere alta l'attenzione e gli sforzi nei confronti del fenomeno della disoccupazione, soprattutto maschile, attraverso le misure di contrasto già messe in atto;
- è necessaria un'attenzione particolare nei confronti del target giovanile, sia attivo che inattivo (effetto scoraggiamento);
- è consigliabile ricalibrare a livello territoriale il peso delle azioni a sostegno dell'occupazione femminile, fermo restando la condizione di svantaggio di partenza che caratterizza il genere femminile sul mercato del lavoro.

3. Avanzamento finanziario dei POR FSE dell'Obiettivo Convergenza e della Regione Autonoma della Sardegna

L'avanzamento finanziario dei PO segna senza ombra di dubbio un consistente ritardo, pur con le dovute differenze. Gli indicatori relativi ai dati di attuazione del FSE aggiornati al 28 febbraio 2011 mostrano chiaramente tali differenze tra le cinque regioni considerate (cfr. tab.7).

L'indicatore della "capacità di impegno" (rapporto tra impegni totali e programmato totale) registra da un lato valori molto bassi per la regione Campania e la regione Sicilia (pari rispettivamente al 7% e al 4%), seguite dalla regione Calabria e dalla regione Puglia, con il 15% e il 13% rispettivamente. La regione Sardegna, con il 29%, presenta il valore più alto dell'indicatore.

Se consideriamo l'indicatore dell'"efficienza realizzativa", dato dal rapporto tra pagamenti totali e programmato totale, la regione Sardegna presenta un valore pari al 21%, seguita a distanza dalla regione Calabria e dalla regione Puglia, rispettivamente con il 10% e il 9%. Molto bassi infine sono i valori dell'indicatore per la regione Sicilia e la regione Campania.

Tabella 7 – Avanzamento finanziario FSE 2007-2013 al 28/02/2011, per PO (dati in euro)

POR	Programmato totale	Impegni Totali	Pagamenti Totali	Capacità effettiva di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità effettiva di utilizzo
	[a]	[b]	[c]	[b/a]	[c/a]	[c/b]
Campania	1.118.000.000,00	74.644.000,34	26.539.407,52	6,7	2,4	35,6
Calabria	860.498.754,00	125.251.275,44	90.464.027,92	14,6	10,5	72,2
Sicilia	2.099.239.152,00	91.005.003,07	78.197.975,75	4,3	3,7	85,9
Puglia	1.279.200.000,00	172.097.773,72	119.402.520,10	13,5	9,3	69,4
Sardegna	729.291.176,00	211.970.198,75	151.438.941,13	29,1	20,8	71,4
Totale	6.086.229.082,00	674.968.251,32	466.042.872,42	11,1	7,7	69,0

Fonte: MEF-Igrue

Passando ad analizzare l'avanzamento finanziario per asse, per quanto sopra evidenziato, è opportuno tenere separata la regione Sardegna dalle altre regioni (cfr. tab. 8).

La regione Sardegna mostra una buona capacità effettiva di impegno per gli assi Capitale Umano, Assistenza tecnica e Inclusione sociale (rispettivamente 42%, 40% e 38%). Nelle restanti regioni l'indicatore riesce a superare il 10% solo per gli assi Capitale Umano e Assistenza tecnica (17% e 11% rispettivamente).

Tabella 8 – Avanzamento finanziario FSE 2007-2013 al 28/02/2011, per Asse (dati in euro)

POR FSE: Puglia, Sicilia, Campania, Calabria						
Asse	Programmato totale	Impegni Totali	Pagamenti Totali	Capacità effettiva di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità effettiva di utilizzo
	[a]	[b]	[c]	[b/a]	[c/a]	[c/b]
Asse I - Adattabilità	597.160.560,00	34.950.836,08	18.005.838,79	5,9	3,0	51,5
Asse II - Occupabilità	2.293.235.072,00	125.974.538,83	77.136.773,16	5,5	3,4	61,2
Asse III - Inclusione sociale	465.537.554,00	23.914.692,89	23.330.405,43	5,1	5,0	97,6
Asse IV - Capitale umano	1.490.303.414,00	256.441.323,83	181.834.818,06	17,2	12,2	70,9
Asse V - Transnazionalità e interregion	109.172.684,00	24.000,00	24.000,00	0,0	0,0	100,0
Asse VI - Assistenza Tecnica	177.347.542,00	19.508.118,94	13.250.344,64	11,0	7,5	67,9
Asse VII - Capacità istituzionale	224.181.080,00	2.184.542,00	1.021.751,21	1,0	0,5	46,8
Totale 1	5.356.937.906,00	462.998.052,57	314.603.931,29	8,6	5,9	67,9
POR FSE: Sardegna						
Asse	Programmato totale	Impegni Totali	Pagamenti Totali	Capacità effettiva di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità effettiva di utilizzo
	[a]	[b]	[c]	[b/a]	[c/a]	[c/b]
Asse I - Adattabilità	138.565.323,00	19.769.492,26	13.372.682,12	14,3	9,7	67,6
Asse II - Occupabilità	138.565.323,00	12.974.479,33	2.702.210,61	9,4	2,0	20,8
Asse III - Inclusione sociale	109.393.677,00	41.772.093,02	41.400.093,02	38,2	37,8	99,1
Asse IV - Capitale umano	306.302.294,00	130.265.918,89	92.797.243,38	42,5	30,3	71,2
Asse V - Transnazionalità e interregion	21.878.735,00	1.410.870,00	308.894,00	6,4	1,4	21,9
Asse VI - Assistenza Tecnica	14.585.824,00	5.777.345,25	857.818,00	39,6	5,9	14,8
Asse VII - Capacità istituzionale	0,00	0,00	0,00			
Totale 2	729.291.176,00	211.970.198,75	151.438.941,13	29,1	20,8	71,4
Totale (1+2)	6.086.229.082,00	674.968.251,32	466.042.872,42	10,2	7,4	72,0

Fonte: MEF-Igrue

In Sardegna solo gli assi Inclusione sociale e Capitale umano presentano una discreta performance in termini di efficienza realizzativa (rispettivamente 38% e 30%), mentre per le restanti regioni solo l'asse Capitale Umano riesce a superare, di poco, il 10%.

Complessivamente si rileva una particolare "sofferenza" per gli assi occupabilità e adattabilità, che sono anche quelli con implicazioni più forti e dirette con le cosiddette misure anticrisi, mentre è evidente, e questo vale per tutte le regioni osservate, una oggettiva incapacità ad avviare le azioni previste nei PO a valere sull'Asse transnazionalità e interregionalità.

Tabella 9 - Avanzamento finanziario FSE 2007-2013 al 28/02/2011

Capacità effettiva di impegno per POR e Asse					
Asse	Campania (CONV)	Calabria (CONV)	Sicilia (CONV)	Puglia (CONV)	Sardegna (CRO)
Asse I - Adattabilità	10,6	11,4	-	0,3	14,3
Asse II - Occupabilità	5,6	21,0	0,9	5,4	9,4
Asse III - Inclusione sociale	1,7	8,7	10,0	0,0	38,2
Asse IV - Capitale umano	11,4	12,9	9,8	33,6	42,5
Asse V - Transnazionalità e interregionalità	0,0	0,3	-	0,0	6,4
Asse VI - Assistenza Tecnica	7,6	7,7	15,1	7,0	39,6
Asse VII - Capacità istituzionale	0,6	0,0	4,9	0,0	0,0
Totale	6,7	14,6	4,3	13,5	29,1
Efficienza realizzativa per POR e Asse					
Asse	Campania (CONV)	Calabria (CONV)	Sicilia (CONV)	Puglia (CONV)	Sardegna (CRO)
Asse I - Adattabilità	3,7	7,7	-	0,1	9,7
Asse II - Occupabilità	2,0	14,5	0,4	3,6	2,0
Asse III - Inclusione sociale	1,4	8,7	10,0	0,0	37,8
Asse IV - Capitale umano	3,5	10,0	9,4	23,6	30,3
Asse V - Transnazionalità e interregionalità	0,0	0,3	-	0,0	1,4
Asse VI - Assistenza Tecnica	5,7	3,3	10,8	4,2	5,9
Asse VII - Capacità istituzionale	0,0	0,0	3,4	0,0	0,0
Totale	2,4	10,5	3,7	9,3	20,8

Fonte: MEF-Igrue

4. I risultati dell'autovalutazione

4.1 I giudizi sintetici su capacità attuativa e funzionalità strategica

L'esercizio di autovalutazione è importante proprio perché "costringe" i soggetti che partecipano all'attuazione dei PO a riflettere sulla dimensione attuativa e sulla capacità del programma di raggiungere gli obiettivi stabiliti. Richiede pertanto l'avvio di una riflessione tutta interna all'amministrazione adottando una visione il più possibile ampia dei diversi ambiti di policy che interessano il PO.

Al momento non appare significativo mostrare l'insieme dei giudizi per asse emersi dall'analisi per via della loro parzialità e del non completamento del percorso intrapreso. Non appena saranno disponibili gli insiemi di giudizi saranno aggregati per asse (e/o obiettivo specifico) per restituire una visione di insieme dal punto di vista di coloro che hanno responsabilità nella attuazione. Allo stato attuale delle cose si può in ogni caso rilevare che dai giudizi in corso di attribuzione e dagli esiti degli incontri è emersa una generale sottostima delle criticità che condizionano l'attuazione degli interventi, probabilmente dovuta alla parcellizzazione delle responsabilità assegnate all'interno delle Autorità di gestione. L'organizzazione delle attività si configura infatti come uno degli elementi che incide considerevolmente sulla attuazione (e sulla efficacia) delle azioni cofinanziate.

4.2 Una visione generale dell'andamento dei PO

Gli indicatori di avanzamento finanziario mostrano una oggettiva difficoltà nell'implementazione dei programmi di FSE nel periodo 2007-2010.

I ritardi accumulati nel corso dei primi quattro anni di programmazione possono essere compresi e spiegati tenendo presenti alcuni fattori critici di natura sia interna alle amministrazioni, sia esterna ad esse, ovvero legati ad elementi di sistema, che le Autorità di gestione hanno dovuto fronteggiare e gestire. Ad aree di debolezza riconducibili alla funzionalità dei sistemi di governo locali, si aggiungono infatti elementi di criticità contingenti, straordinari, non strettamente correlati all'operatività dei policy makers.

Le criticità trasversali agli interi programmi sono state attribuite a fattori di diversa natura:

- interni, di natura procedurale/organizzativa affrontabili direttamente dall'amministrazione titolare del programma con tempestivi provvedimenti politici e/o amministrativi;

- esterni, riconducibili a soggetti diversi dall'amministrazione titolare del PO (organismi intermedi, soggetti attuatori, ecc.) per affrontare i quali occorre rafforzare l'azione di coordinamento tecnico istituzionale con gli altri soggetti a vario titolo coinvolti;
- strutturali, o di sistema, ovvero connessi al contesto normativo, finanziario ed economico rispetto ai quali occorrerà costruire percorsi tecnico-istituzionali ad hoc.

Tra i **fattori interni** è possibile isolare le seguenti criticità:

- *l'organizzazione degli uffici e delle responsabilità*: spesso la struttura organizzativa non è funzionale alla programmazione strategica e all'implementazione dei programmi, laddove alcune attività risultano in capo a servizi diversi da quello della Programmazione in cui è collocata l'Autorità di gestione. A ciò si aggiunga una frequente frammentazione e polverizzazione delle responsabilità, che crea un notevole carico di lavoro di coordinamento e non sempre agevola la creazione di una visione di insieme delle azioni e quindi della strategia complessiva del programma.
- *le modalità di programmazione degli interventi*: la scarsa valenza strategica dei POR avrebbe richiesto una maggiore programmazione operativa degli interventi. I documenti di programmazione presentano infatti una struttura "a maglie larghe" che, se da una parte avrebbe consentito una certa libertà di intervento, dall'altra non ponendo vincoli stringenti nell'implementazione delle attività, avrebbe richiesto la definizione di una strategia più operativa. L'assenza di un documento di programmazione intermedio, come era il CdP nel 2000-2006, ha creato una sorta di "vuoto" nell'individuazione delle priorità. A ciò si aggiunga una carenza, più volte segnalata nel corso degli incontri, di indicazioni /indirizzi di policy (elaborati anche a livello nazionale), su ambiti nuovi di intervento compresi nei PO;
- *l'avvio disomogeneo degli assi*: l'avvio degli assi all'interno dei programmi è risultato "a macchia di leopardo", ossia sono stati avviati solo alcuni assi scegliendo di far partire le attività mutate dalla precedente programmazione, che "avevano funzionato bene", ma accumulando in questo modo ritardi nell'implementazione di altre attività. È mancata dunque una piena valorizzazione delle potenzialità dei programmi.
- *i tempi delle procedure istruttorie*: si rileva una difficoltà nell'espletare le procedure di valutazione e selezione dei progetti in tempi contenuti e certi. Ciò determina un conseguente ritardo nell'avvio delle attività.
- *il trasferimento dei dati dai sistemi locali a quello centrale*: le difficoltà di trasferimento dei dati nel sistema di monitoraggio del MEF-IGRUE hanno

prodotto un disallineamento tra il dato presente nel sistema centrale e quello rilevato a livello regionale. Ai rallentamenti di caricamento dati di natura informatica, si sommano quelli imputabili agli enti attuatori o all'INPS (nel caso delle misure anticrisi), in quanto soggetti che alimentano i sistemi informativi regionali.

Tra i **fattori esterni** è possibile segnalare:

- *l'avvicendamento politico a livello regionale*: in alcuni contesti regionali la concomitanza delle elezioni politiche con l'avvio della nuova programmazione ha determinato una ridefinizione di ruoli e responsabilità ai vari livelli. Ciò ha rallentato la messa a punto degli impianti organizzativi per la gestione e l'attuazione dei POR (nuove attribuzioni delle responsabilità in merito alla programmazione degli interventi e quindi alla loro attuazione). In alcuni casi il cambio di governo regionale ha prodotto effetti anche in merito agli orientamenti generali sottostanti la programmazione di FSE;
- *la funzionalità della delega alle Province*: non sempre ad un maggior grado di decentramento corrisponde un'adeguata capacità di implementare le attività. Il decentramento amministrativo introduce nuovi attori e moltiplica i luoghi dove vengono prese le decisioni, esso necessita pertanto di adeguate modalità di raccordo e coordinamento. In molte realtà tale processo non è ancora compiuto (si veda box seguente).

Tra i **fattori strutturali** o di sistema si rilevano:

- *la proroga di chiusura della precedente programmazione e l'approvazione dei nuovi POR*: le amministrazioni sono state impegnate nelle attività di chiusura dei programmi 2000-2006 fino alla prima metà del 2009, con conseguente sovrapposizione delle due programmazioni. I primi bandi sulla nuova programmazione 2007-13 sono stati emessi solo a partire da quella data e via via nel corso del 2010. In sostanza si può assumere che i programmi sono stati realmente avviati nel 2009, almeno a due anni di distanza dall'approvazione degli stessi, avvenuta peraltro a fine 2007.
- *l'acuirsi della crisi economica*: le misure straordinarie decise dal Governo in accordo con la Commissione Europea hanno impattato sulle strategie regionali e sulla natura stessa dei programmi. I PO regionali sono stati chiamati a contribuire al finanziamento degli interventi di carattere straordinario a sostegno del reddito con un parziale allontanamento dagli obiettivi inizialmente prefissati (soprattutto per quanto riguarda gli Assi Adattabilità e Occupabilità). Il cambiamento del contesto economico ha inoltre spiazzato alcune attività, non più rispondenti ai fabbisogni del territorio, facendo emergere nuovi bisogni non prima considerati.

- *l'incertezza sui vincoli di spesa connessi al Patto di stabilità*: le Amministrazioni hanno scelto di "temporeggiare" nell'utilizzo delle risorse finanziarie, in assenza di un quadro normativo certo che chiarisse se anche la parte di cofinanziamento dei Fondi strutturali fosse soggetta ai vincoli posti dal Patto di stabilità.

BOX - Scheda di approfondimento

Alcune riflessioni sull'influenza dei processi di decentramento di funzioni sull'avanzamento dei PO

I processi di trasferimento, delega o affidamento delle funzioni dalle regioni alle province (oppure ad altri Organismi Intermedi), derivanti da disposizioni di legge regionale o autonomamente definite in sede di attuazione dei POR, hanno condizionato l'avanzamento fisico e finanziario e la strategia di alcuni programmi, soprattutto in quei territori dove il processo di trasferimento è stato avviato, per la prima volta, nell'attuale periodo di programmazione di FSE. Il decentramento amministrativo³, infatti, introducendo nuovi attori e moltiplicando i luoghi dove vengono prese le decisioni aumenta gli oneri/i costi di coordinamento sia nell'esercizio della *governance* in fase di programmazione, che nella complessa trama delle relazioni soggiacenti all'attuazione delle azioni.

L'Indagine Nazionale sul Raccordo tra la Formazione, il Lavoro e l'Orientamento offre numerosi spunti di riflessione utili per comprendere la funzionalità delle deleghe. La prima analisi dei dati evidenzia che la Calabria ha adottato un modello di trasferimento di tipo "centralista", mantenendo la titolarità delle competenze di quasi tutte le tipologie di intervento finanziate dal POR FSE, eccetto per quanto riguarda la *"Formazione in apprendistato post obbligo formativo"*, delegata esclusivamente alle province. Coerentemente con questa impostazione, le province rivestono il ruolo di OI solo per l'"orientamento" e gli interventi nell'ambito del "Diritto-dovere". Questa configurazione produce un "appesantimento" del lavoro dell'Adg. In particolare, il fatto di non poter distribuire su altri soggetti (gli OI) parte dei compiti previsti dal programma, può comportare un elevato costo di coordinamento da parte della stessa Adg, indispensabile a garantire i necessari equilibri fra i diversi interessi in gioco, posti in campo dalle province, dalle parti sociali ed economiche e dal complesso degli attori coinvolti sul territorio (imprese, organismi di formazione, utenti finali, ecc). Tale concentrazione di lavoro riversato su un unico soggetto (l'Adg regionale appunto) può a sua volta comportare una sottrazione di risorse all'esercizio delle più complesse funzioni di indirizzo e governo del sistema, in corrispondenza dei livelli territoriali nei quali si manifesta la domanda di politiche e di intervento dell'attore pubblico (province e comuni).

³ Intendendo qui ogni forma organizzata di suddivisione delle funzioni tra regioni, province o altri OI. Trasferimento di funzioni: titolarità di una funzione attribuita dalle regioni alle province oppure ad un altro soggetto; delega: attribuzione di una funzione che resta comunque a titolarità della Regione; affidamento: concessione o attribuzione strumentale di una funzione ad un soggetto privato.

L'inevitabile "segmentazione verso l'alto" (verso il livello regionale del sistema) che deriva da un simile assetto aggiunge un ulteriore costo specifico, individuabile nella sottrazione di risorse nei compiti di gestione e attivazione di strumentazioni (es. voucher, corsi *on demand*, sistemi di "presa in carico" dei beneficiari) generalmente appannaggio della gestione decentrata (segnatamente provinciale) che, utilmente distribuite e gestite (ad es. dai Servizi per l'impiego) concorrono ad agevolare i processi di avanzamento fisico dei programmi, oltreché finanziario. A ben vedere, l'attivazione di tali dispositivi e strumenti che favoriscono la domanda individuale di formazione, genera anche una forte accelerazione della spesa. Infatti, oltre ad essere un volano per intercettare un maggior numero di utenti, la forte standardizzazione dei servizi offerti può avere profondi effetti anche sulla logica della rendicontazione e dei controlli.

Viceversa, lo spostamento verso modelli di gestione delle competenze più delegati alle Province, ed è il caso osservato nella *Regione Sardegna*, lascia intravedere un'immediata crescita dei costi di transazione nella programmazione e/o nella gestione degli interventi.

In un'ottica di integrazione e complementarietà degli interventi è necessario dunque:

- 1) individuare modalità di riparto delle risorse, in modo tale che non vengano alterati gli equilibri territoriali e si proceda in maniera più fluida verso il raggiungimento degli obiettivi di politica regionale unitaria;
- 2) tenere conto che l'impiego di strumenti in grado di rendere più tempestiva la fruizione dell'offerta formativa da parte dei beneficiari e, nello stesso tempo, di accelerare la spesa, deve essere coerente con il disegno normativo che regola il sistema della formazione e quelli ad esso complementare
- 3) agganciare i processi decisionali ad una costante pratica di utilizzo e gestione delle "informazioni amministrative e non" sul mercato del lavoro e sui fabbisogni professionali. Nelle regioni osservate, infatti, pur registrando una certa presenza di analisi di questo tipo, si riscontra una loro funzionalità prevalentemente adempimentale e non strategica, nella quale la loro realizzazione è legata esclusivamente all'elaborazione dei documenti programmatici (in particolare del POR).

4.3 Le criticità e le innovazioni per ambiti di policy

Il percorso di autovalutazione ha previsto una serie di approfondimenti a livello di ambito di policy privilegiando quelli che caratterizzano la strategia dei PO. Sono stati effettuati approfondimenti soprattutto in merito agli assi strategici e con maggior peso finanziario: Adattabilità, Occupabilità, Capitale umano e Inclusione sociale.

Asse I Adattabilità

L'asse presenta forti potenzialità sul tema generale dell'adattabilità dei lavoratori e delle imprese, dal momento che gli obiettivi specifici in cui si articola consentono di finanziare tipologie di azione non esclusivamente formative, ma

anche strutturali per le imprese, come gli interventi sull'organizzazione del lavoro e sull'anticipazione e gestione del cambiamento.

Complessivamente l'asse ha sofferto in questi anni in maniera evidente della perdita di centralità del tema - essenzialmente legato alla formazione per occupati - in seguito alla crisi economica che ha spostato l'attenzione sulle politiche rivolte all'occupabilità. Ciò spiega il motivo per cui alcune linee di intervento pur essendo state programmate nei POR non sono state di fatto avviate.

Oltre a ciò, si rileva una difficoltà nel programmare gli interventi in funzione dei fabbisogni delle imprese o nell'individuare azioni innovative interessanti per il sistema produttivo locale. Il rapporto con il sistema delle imprese è in questo caso determinante per il raggiungimento degli obiettivi e questo terreno è certamente molto problematico in un contesto di crisi economica, a cui si aggiunge la debolezza "strutturale" del tessuto produttivo nelle Regioni Convergenza.

Oltre al quadro generale sopra esposto, le criticità specifiche rilevate a livello di asse possono essere così sintetizzate:

- l'avvio delle attività in forte continuità con il passato, senza una programmazione ragionata su cose "nuove", non sempre è risultato vantaggioso dal momento che, in presenza di eventi inattesi, come il sopraggiungere della crisi economica, si è determinata una non corrispondenza tra i nuovi bisogni emergenti e le azioni programmate;
- laddove si è reso necessario interagire con altri soggetti (Centri pubblici per l'impiego, altri Servizi) sono sorte difficoltà nell'avvio delle azioni e quindi nel rispetto della tempistica;
- nel caso della formazione continua, in particolare, si osserva il fenomeno delle rinunce/revoche, poiché accade che le imprese che hanno fatto richiesta di finanziamento si ritirano in seguito al sopraggiungere di eventi critici;
- i tempi di istruttoria delle valutazioni/selezioni sono troppo lunghi, soprattutto per i progetti rivolti alle imprese: la procedura del bando può essere rallentata dai ritardi nella nomina delle commissioni di valutazione (individuazione dei membri) dei progetti e questo si ripercuote sull'interesse delle imprese ad avviare le attività;

La modalità "a sportello" favorisce, viceversa, un'erogazione immediata dei finanziamenti e quindi una maggiore capacità di spesa, dal momento che si riducono i tempi legati alla istruttoria e valutazione dei progetti.

Asse II Occupabilità

È l'asse che maggiormente ha risentito della mutata congiuntura economica, dal momento che l'Accordo sulle misure anti-crisi ha stabilito di attingere finanziariamente da esso per il sostegno della parte "attiva" delle azioni rivolte ai lavoratori percettori di sostegno al reddito. L'Asse ha quindi accumulato ritardi dovuti, sia alla necessità di comprendere la reale portata della "crisi" nel contesto regionale, sia all'individuazione delle procedure necessarie per poter utilizzare pienamente e correttamente il meccanismo dell'"integrazione" (a partire da aprile 2009, anno in cui è stato siglato l'accordo tra regioni e Ministero del Lavoro, l'operatività piena è stata raggiunta nel primo trimestre dell'anno successivo).

La scarsa funzionalità della delega alle Province ha pesato molto su questa partita, soprattutto nei contesti in cui si riscontra una scarsa "maturità" in termini di capacità di programmazione/implementazione degli enti delegati. In alcuni casi i Piani redatti dalle Province sono risultati troppo focalizzati su misure di tipo "tradizionale" (formazione), non adatte alla platea dei beneficiari in questione.

Le criticità specifiche rilevate a livello di asse possono essere così sintetizzate:

- si è partiti con azioni in forte continuità con la precedente programmazione, prevalentemente incentrati sugli incentivi alle imprese per l'occupazione, e successivamente con le azioni previste dal pacchetto anticrisi. Ciò ha determinato un *trade off* tra "vecchia" e "nuova" programmazione;
- è stato necessario comprendere i meccanismi di funzionamento dell'integrazione tra le politiche attive e quelle passive;
- gli interventi di incentivazione alle imprese risentono in maniera sensibile della capacità di assorbimento da parte delle imprese stesse: a fronte della disponibilità di finanziamenti può verificarsi una scarsa o altalenante richiesta dei benefici. Inoltre una non piena adeguatezza dei bandi e l'introduzione di vincoli molto stringenti per le imprese possono costituire un deterrente;
- gli interventi che si rivolgono alle imprese richiedono inoltre un grosso impegno in termini procedurali: l'onerosità della documentazione che le imprese debbono produrre determina spesso revoche o rinunce.

La pubblicizzazione delle opportunità di finanziamento è un fattore determinante per il successo degli interventi, soprattutto per quelli rivolti alle imprese.

Il coinvolgimento delle parti sociali e delle aziende nella programmazione delle azioni (quando effettuato) è risultato uno dei fattori positivi per il successo delle iniziative.

Occorre anche segnalare alcune azioni che sono state avviate con successo e con una buona capacità di risposta del territorio e che pongono le basi per l'avvio di nuove strategie per l'occupabilità, basate su incentivi e sostegno all'autoimpiego (Sardegna soprattutto). Sembra ottenere buoni risultati in termini di spesa l'utilizzo congiunto di azioni formative e di incentivi.

Asse III *Inclusione sociale*

Anche questo asse è stato implementato in forte continuità con il passato, focalizzando quindi gli interventi su una platea di soggetti "svantaggiati" già coinvolta nella precedente programmazione.

Si possono segnalare le seguenti criticità:

- è mancata una programmazione strategica in grado di ampliare la platea dei beneficiari potenziali delle azioni;
- le criticità incontrate hanno riguardato prevalentemente la capacità attuativa, ossia la capacità di implementare quanto programmato; si sono accumulati ritardi di tipo procedurale legati principalmente a: l'attivazione dei nuclei di valutazione dei progetti, la mancata funzionalità della delega alle Province e infine le problematiche di tipo procedurale con gli enti attuatori;

Tra i fattori positivi si segnala la prassi di concertazione, costruita nel corso degli anni, con diversi soggetti e attori impegnati nelle politiche a sostegno delle categorie svantaggiate. In particolare si segnalano i rapporti consolidati con il Ministero della Giustizia, con gli Istituti di pena minorili, con l'assessorato alla solidarietà, con i servizi sociali e con il mondo dell'associazionismo. Buona la capacità di spesa legata ad interventi di microcredito finalizzati all'occupabilità per l'inclusione.

Asse IV *Capitale umano*

È l'asse che presenta la migliore performance finanziaria avendo pienamente mutuato dalla precedente programmazione almeno due linee di intervento caratterizzanti: gli interventi rivolti alle scuole e agli alunni e l'alta formazione. È anche l'asse più strategico nei POR in quanto ha la maggiore dotazione finanziaria sul totale dei finanziamenti disponibili.

La forte caratterizzazione dell'asse su questi due filoni ha tuttavia impedito lo sviluppo di una strategia più articolata e molte linee di attività non sono state implementate. Inoltre il filone della formazione post-laurea, che implica l'investimento in capitale umano di "eccellenza" a sostegno della capacità innovativa del tessuto produttivo, richiederebbe un forte presidio del collegamento con le imprese. Ciò si collega a sua volta alla necessità di un maggiore raccordo tra la programmazione universitaria e le imprese.

L'avanzamento dell'asse ha potuto beneficiare in particolare della modalità di erogazione dei finanziamenti attraverso il voucher, che consente di "spendere" in maniera veloce.

Alcuni fattori critici che hanno caratterizzato l'asse sono:

- per le azioni di alta formazione, che coinvolgono un numero importante di laureati, mancano azioni di follow up che rafforzino il collegamento tra l'offerta di capitale umano d'eccellenza formato e la domanda da parte del mondo delle imprese;
- la capacità attuativa è buona, anche se sono emerse criticità che hanno riguardato in parte l'avvio delle attività, laddove le persone fisiche che accedono al finanziamento per l'alta formazione non riescono ad ottenere la polizza fideiussoria necessaria per l'erogazione dell'acconto;
- nel caso degli interventi che riguardano le scuole si rilevano difficoltà di tipo organizzativo-procedurale: i dirigenti scolastici non effettuano gli adempimenti necessari previsti dalle procedure amministrative in fase di avvio e di rendicontazione;
- più in generale, si rilevano problemi di raccordo con le istituzioni scolastiche e con le analoghe iniziative promosse dalle Province e dal MIUR; il rischio di sovrapposizioni è elevato e renderebbe necessario un maggior coordinamento in fase di programmazione degli interventi;
- la funzionalità strategica è parzialmente compromessa da problemi di disallineamento tra la programmazione universitaria dell'alta formazione e l'uscita dei bandi regionali; più in generale si osserva un debole coordinamento tra la programmazione strategica regionale e l'offerta di formazione del sistema universitario; quest'ultima determina nei fatti i contenuti degli interventi.

Asse V Transnazionalità e interregionalità

Questo asse ha rappresentato la "novità" dell'attuale periodo di programmazione. In virtù di ciò (o a causa di ciò) ha risentito di una debole programmazione strategica che ne identificasse obiettivi precisi. Le amministrazioni hanno avuto difficoltà ad implementare tipologie di azioni innovative per contenuti e modalità di gestione. Si può inoltre ipotizzare che l'urgenza di avviare la programmazione degli assi più "strategici" dei POR abbia penalizzato questa linea di intervento.

I fattori che hanno condizionato l'attuazione:

- la necessità di implementare azioni innovative rispetto al passato e in tempi brevi;
- la scarsa focalizzazione degli interventi nei POR (menu troppo ampio di azioni);
- la mancanza di un'assistenza tecnica adeguata a sostegno dello sviluppo di attività innovative.

Asse VI Assistenza tecnica

In questo periodo di programmazione l'asse destinato a supportare le amministrazioni regionali nell'implementazione e gestione dei programmi è quello che ha segnato una "discontinuità" rispetto al passato. Rispetto alla precedente programmazione, in questi quattro anni le Amministrazioni hanno scelto di non ricorrere a supporti esterni in termini di "pacchetti" di attività. In particolare si è osservato che:

- non sono stati fatti bandi onnicomprensivi per l'assistenza tecnica, ma si è proceduto ad affidare ad enti in house o a specifiche professionalità compiti su necessità emergenti;
- non sono stati fatti bandi per l'affidamento ad un valutatore esterno del complesso delle attività di valutazione (valutazione di programma).

In questo ultimo caso, pur in presenza di un PUV e di un disegno di valutazione più focalizzato rispetto al passato, si sono rilevate difficoltà di avvio delle attività previste. Il rafforzamento del ruolo dei Nuclei di valutazione regionali avrebbe dovuto, almeno in teoria, radicare meglio la valutazione nel contesto regionale. In pratica, la composizione e i compiti affidati ai Nuclei rendono difficile l'operatività effettiva e quindi la possibilità di portare avanti le valutazioni.

Va infine segnalato come la strategia di comunicazione, informazione e pubblicità delle opportunità offerte dal POR non sempre è stata sufficientemente sviluppata.

Asse VII Capacità istituzionale

Come per la Transnazionalità, anche questo Asse (presente solo per le Regioni Convergenza) è quello che ha risentito maggiormente di una scarsa definizione operativa dei contenuti e delle azioni, che avrebbe dato luogo ad un avanzamento finanziario più consistente. Ciò, nonostante il fatto che nella precedente programmazione le azioni assimilabili al rafforzamento della capacità istituzionale sono state implementate con successo (basti pensare al filone della formazione per pubblici dipendenti). Anche in questo caso si può ipotizzare che l'urgenza di avviare la programmazione degli assi più "strategici" dei POR abbia penalizzato questa linea di intervento.

5. Le azioni da intraprendere per migliorare l'attuazione

Uno degli aspetti più rilevanti della metodologia adottata per l'analisi sistematica dei programmi della politica regionale, e richiamata in precedenza, è proprio rappresentato dalla individuazione di azioni da intraprendere per accelerare e/o migliorare l'attuazione e/ o rendere più funzionali al raggiungimento degli obiettivi le diverse linee di attività che compongono il programma. Le azioni, formulate e condivise con i soggetti coinvolti nell'attuazione a conclusione del percorso, possono essere sviluppate su piani diversi e possono consistere in modifiche organizzative, modifiche di parti del PO, iniziative di coordinamento con altri soggetti, lancio di valutazioni, richieste alle autorità centrali di coordinamento, ecc.

In questa fase, come già richiamato in precedenza, il processo di autoanalisi è concluso solo per la Regione Sardegna mentre nelle altre regioni è stato avviato il processo di definizione delle azioni da intraprendere per il miglioramento dell'attuazione, che però deve terminare l'iter attraverso una condivisione effettiva dei risultati con la AdG. Gli elementi che si presentano di seguito, ancora parziali, identificano degli ambiti di intervento che rispondono a bisogni rilevati dal gruppo di lavoro Isfol nel corso degli incontri, mentre si rimanda alle monografie regionali per le azioni specificamente identificate e condivise con tutti i soggetti a livello regionale.

Gli ambiti sui quali si richiama l'attenzione per costruire percorsi che possono migliorare l'attuazione dei PO sono tre:

- A. attività di valutazione;
- B. integrare i sistemi e costruire le reti;
- C. conoscere i bisogni del sistema delle imprese.

Ognuno di questi ambiti può costituire un terreno su cui sviluppare azioni di sistema a livello nazionale.

A. Attività di valutazione

Le attività di valutazione dei PO mostrano evidenti ritardi in tutte le regioni. Insieme alla individuazione delle criticità relative all'attuazione, il percorso di autoanalisi ha toccato anche il tema della valutazione delle politiche cofinanziate e lo stato di attuazione dei Piani Unitari di Valutazione (PUV), previsti dal QSN. La libertà di scelta nell'individuare le valutazioni da effettuare, a differenza della precedente programmazione che invece stabiliva tempi e prodotti valutativi definiti, è stata interpretata dalle amministrazioni attraverso maglie troppo larghe che di fatto non hanno portato alla definizione di un percorso di selezione di temi e/o ambiti rilevanti da sottoporre a valutazione⁴.

Le criticità riscontrate sono molteplici:

- pochissime le valutazioni condotte;
- i PUV non sono stati aggiornati e non rispondono alle esigenze reali dell'amministrazione e alla formulazione di domande di valutazione;
- scarso raccordo tra il responsabile del PUV e la AdG;
- difficoltà nell'avvio dei bandi per l'affidamento esterno delle valutazioni;
- necessità di maggiore chiarezza del ruolo del Nucleo di Valutazione regionale rispetto alla valutazione delle politiche di sviluppo risorse umane;
- non sempre facile raccordo tra il livello operativo della programmazione (AdG, responsabili di asse), politico (assessorati competenti) e referenti della valutazione;
- tendenza a riproporre schemi e orientamenti sulla valutazione che fanno parte della programmazione precedente, ormai conclusa.

A partire da queste considerazioni si tracciano di seguito alcune raccomandazioni per stimolare le attività di valutazione e renderla effettivamente utile sia alla programmazione che all'attuazione dei PO:

- ogni amministrazione, in funzione delle proprie esigenze e priorità conoscitive, può scegliere quali interventi valutare, con quali tempi,

⁴ I PUV, infatti, come è stato indicato in precedenti analisi condotte nell'ambito del Sistema Nazionale di Valutazione, sono stati spesso elaborati in maniera "adempimento" e non rispondono alle reali esigenze delle amministrazioni in termini di selezione di temi rilevanti per le politiche da implementare e questioni controverse da dirimere ai fini dell'attuazione.

definire le domande di valutazione in maniera concertata, scegliere le modalità di condurre la valutazione (internamente, coinvolgendo il nucleo di valutazione, selezionando valutatori mediante procedura di evidenza pubblica, effettuando autovalutazioni, ecc.);

- l'autovalutazione può essere assimilata ad una valutazione operativa (come indicato anche nella Delibera CIPE n.1/2011), quindi come chiave di volta per individuare criticità alla base del governo dell'attuazione e per individuare temi/problemi/oggetti da sottoporre a valutazione;
- costruire un raccordo tra la AdG (nelle sue varie articolazioni) e il responsabile del PUV. Sarebbe molto utile che fosse individuato nella AdG un referente della valutazione;
- aggiornare il PUV in funzione di nuove necessità/bisogni/criticità/emergenze;
- avviare un percorso di maggiore conoscenza sulla gestione della valutazione e sui meccanismi per garantire la qualità delle attività valutative (definizione della domanda di valutazione, costituzione di Comitati di pilotaggio, definizione chiara dei prodotti attesi, definire percorsi di utilizzo dei risultati, pianificare attività di comunicazione con i territori, ecc.)⁵.

B. Integrare i sistemi e costruire le reti

Il percorso di autovalutazione ha mostrato evidenti problematiche di organizzazione delle attività di cui la AdG è responsabile, che spesso fanno capo a servizi e assessorati differenti. La polverizzazione delle responsabilità, quando si presenta, impedisce la costruzione di una visione complessiva delle attività e soprattutto non agevola la comprensione della direzione verso cui il PO sta andando (in termini di risultati ottenuti, efficacia degli strumenti di attuazione, ecc.). Ciò ha una ripercussione immediata in tutte quelle attività/linee di azione che richiedono sinergie tra sistemi. Tra queste si segnala la creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale, che è uno degli obiettivi specifici dei PO che raccoglie diverse tipologie di azioni, e che tra le altre cose è stato oggetto di recenti riforme anche a livello nazionale. In questo caso sono i sistemi dell'istruzione da un lato e delle imprese dall'altro che devono interagire.

Su questo fronte occorre prevedere raccordi strutturati, ricorrenti e finalizzati tra sistemi, con azioni che coinvolgono il livello sia regionale che nazionale e che forniscono strumenti operativi.

⁵ Molte delle questioni richiamate sono state affrontate in seno al SNV Sistema nazionale di Valutazione, cui partecipa l'Isfol per conto del Ministero del Lavoro. Si veda: www.dps.tesoro.it/uval_linee_valutazione.

C. Conoscere i bisogni delle imprese

Le azioni che fanno capo all'Asse Adattabilità sono quelle che mostrano una capacità di impegno più contenuta nei PO (dopo l'asse Transnazionalità). Il rapporto con il sistema delle imprese è in questo caso determinante per il raggiungimento degli obiettivi dell'asse e questo terreno è certamente problematico in un momento di crisi come l'attuale dove il tema, in passato legato soprattutto alla formazione degli occupati, ha perso di centralità in favore delle politiche rivolte all'occupabilità per far fronte alle mutate condizioni di contesto. Questo spiega ad esempio il motivo per cui alcune linee di intervento di questo ambito, pur essendo state programmate nei PO, non sono partite. Si rileva in sostanza una difficoltà, più o meno evidente nei territori regionali, a individuare ed elaborare interventi di effettivo interesse per le imprese, interventi anche originali ed innovativi, come richiesto dai Programmi. Si consideri inoltre che alcune tematiche, pur presenti da tempo nei PO (si pensi a temi come il telelavoro, la flessibilità degli orari di lavoro, la conciliazione lavoro-famiglia, ecc.) non hanno mai trovato un effettivo riscontro nell'attuazione. Occorre pertanto procedere ad un ripensamento delle azioni e degli strumenti attuativi messi in campo finora in questo ambito.

La valutazione può certamente fornire un supporto importante in questo processo. Altrettanto importanti sono le rilevazioni sistematiche dei bisogni, che possono fornire elementi utili per la programmazione. Ma è fondamentale il ruolo proattivo che può giocare la pubblica amministrazione, soprattutto in contesti produttivi e territoriali deboli (o indeboliti dalla crisi economica) con scarsa sensibilità nella gestione del capitale umano.

Tra i diversi elementi che possono essere sviluppati in maniera servente alla programmazione, in un'ottica di medio periodo che guarda anche al post 2013, si segnalano allora in particolare:

- la gestione del capitale umano ad alta qualificazione in impresa
- il raccordo università-imprese (vedi anche il punto precedente)
- la capacità delle amministrazioni di intercettare i bisogni dei sistemi produttivi (riflessione su strumenti attuativi, analisi dei bisogni, nuove tipologie di azione da implementare, ecc,)