



UNIONE EUROPEA



REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

Fondi strutturali – Regolamento (CE) n. 1081 del 2006

Quadro Strategico Nazionale per le regioni italiane dell'obiettivo Convergenza (2007-2013)

Rapporto di Valutazione Ex Ante

PROGRAMMA OPERATIVO FSE SICILIA 2007-2013

Agosto 2007

Indice

INTRODUZIONE	1
CAP. 1 VALUTAZIONE DELL'ANALISI DI CONTESTO E DEI BISOGNI	7
1.1 Valutazione della pertinenza e della qualità dell'analisi di contesto	7
1.2 Valutazione della pertinenza tra analisi di contesto e strategia programmatica	9
1.2.1 <i>Pertinenza degli obiettivi operativi all'analisi di contesto</i>	9
1.3 Valutazione della pertinenza tra analisi SWOT e analisi di contesto	13
1.4 Valutazione della congruità tra analisi SWOT e strategia programmatica	21
CAP. 2. VALUTAZIONE DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA	29
2.1 Valutazione della coerenza interna degli obiettivi programmatici	29
2.2 Valutazione della coerenza interna rispetto alle allocazioni finanziarie	40
2.3 Valutazione della coerenza interna della strategia in base alle lezioni del passato	44
2.4. Valutazione della coerenza interna della strategia dal punto di vista delle Pari Opportunità	46
CAP. 3 VALUTAZIONE DELLA COERENZA ESTERNA DELLA STRATEGIA	53
3.1 Valutazione della coerenza con la strategia di Lisbona e Goteborg	53
3.1.1 <i>Coerenza con il Piano d'azione di Lisbona, le Conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Goteborg e il PICO</i>	53
3.1.2 <i>Coerenza con la Strategia Europea per l'Occupazione</i>	56
3.2 Valutazione della coerenza esterna con gli Orientamenti Strategici Comunitari	59
3.2.1. <i>Coerenza con l'Orientamento 1.3 degli OSC</i>	59
3.2.2 <i>Valutazione della coerenza esterna con altri Orientamenti Strategici e Programmi Comunitari</i>	62
3.3 Valutazione della coerenza esterna con il Quadro di riferimento Strategico Nazionale	70
3.4 Valutazione della coerenza esterna con le priorità settoriali relative agli Assi prioritari	73
3.5 Valutazione della coerenza esterna con altri Programmi Operativi	76
3.5.1 <i>Coerenza e complementarietà con PO FESR</i>	76
3.5.2 <i>Coerenza e complementarietà con la programmazione del FEASR</i>	82
3.5.3 <i>Coerenza e complementarietà con la programmazione del FEP</i>	84
3.5.4 <i>Coerenza con i Programmi Operativi Nazionali del FSE per l'Obiettivo Convergenza</i>	87
3.5.5 <i>Coerenza con i PO dell'Obiettivo Cooperazione e con i PO della Politica di Vicinato</i>	89
CAP. 4 VALUTAZIONE DEI RISULTATI E DEGLI IMPATTI ATTESI	96
4.1 Valutazione del set di indicatori e della fattibilità dei <i>target</i> proposti	96
4.1.1 <i>Analisi complessiva</i>	96
4.1.2 <i>Copertura e bilanciamento degli indicatori</i>	97
4.1.3 <i>Analisi di fattibilità dei target previsti</i>	100
4.2 Analisi dell'impatto complessivo del Programma	106
4.3 Analisi del valore aggiunto comunitario del Programma	108
4.3.1. <i>Valutazione della leva finanziaria</i>	108
4.3.2 <i>Valutazione dell'addizionalità delle risorse comunitarie</i>	109
4.3.3 <i>Il valore aggiunto del metodo dei Fondi Strutturali</i>	111
CAP. 5 VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI ATTUAZIONE	115

5.1 Lezioni del passato concernenti le modalità attuative	115
5.2 Grado di internalizzazione delle lezioni del passato	119
5.3 Alcuni suggerimenti sui meccanismi di incentivazione amministrativa da predisporre in fase attuativa	123
5.4 La valutazione del processo partenariale	125
5.5 Valutazione dei rischi	126
5.5.1 <i>Obiettivi dell'analisi e metodologia adottata</i>	126
5.5.2 <i>Risposta ai quesiti valutativi</i>	129
CAP. 6 IL QUADRO COMPLESSIVO DI SOSTENIBILITÀ TERRITORIALE DEL PROGRAMMA	136
6.1 L'obiettivo della Valutazione di Sostenibilità Territoriale del PO	136
6.2 Gli input territoriali del PO	136
6.3 Gli effetti territoriali	139
CONCLUSIONI (SINTESI DEL RAPPORTO DI VALUTAZIONE EX ANTE)	149

INTRODUZIONE

(Riassunto esplicativo del Programma)

La valutazione *ex ante*, conformemente a quanto disposto dall'articolo 48 del Regolamento (CE) n.1083/2006, costituisce un processo iterativo distinto e allo stesso tempo fortemente in relazione con l'attività di programmazione del Programma Operativo FSE. L'incarico relativo alla redazione del Rapporto di valutazione *ex ante* è stato affidato al Nucleo regionale per la Valutazione e la Verifica degli Investimenti pubblici (NVVIP - Sicilia) con il quale, sin dall'inizio dell'attività di programmazione del PO FSE, sono intercorsi scambi informativi in relazione alle scelte metodologiche adottate, all'analisi socio economica, alla adeguatezza e coerenza degli obiettivi della strategia elaborata.

La connessione iterativa tra il processo di valutazione *ex ante* e l'attività di programmazione può essere sintetizzata nelle seguenti principali fasi che hanno caratterizzato la fase di definizione del PO FSE:

- monitoraggio e analisi dell'evoluzione del quadro programmatico ai diversi livelli comunitario, nazionale e regionale;
- elaborazione dell'analisi di contesto attraverso il contributo metodologico e scientifico del Nucleo di valutazione in relazione sia allo scenario economico e sociale regionale che all'esame e alla valorizzazione delle lezioni del precedente periodo di programmazione;
- definizione della strategia del Programma operativo alla luce ed in coerenza con le linee di intervento della strategia programmatica unitaria per la politica di sviluppo regionale, come individuate nelle Linee Guida del Documento unitario per la politica regionale per la coesione (LG DUPRC) elaborato dal NVVIP;
- confronto tra l'Autorità di Gestione FSE e il Nucleo di Valutazione sulla strategia del Programma Operativo FSE sulla base della presentazione di uno schema sinottico degli obiettivi globali, specifici e operativi dei singoli assi ai fini di un esame preliminare della coerenza interna del PO e della sua rispondenza alle priorità individuate dal QSN e dal DSR;
- acquisizione ed analisi delle indicazioni e delle osservazioni espresse dal valutatore rispetto alla prima stesura del PO FSE e risultanti dalla relativa bozza del Rapporto di Valutazione (ottobre 2006), i cui esiti sono stati in parte recepiti nel PO da parte dell'AdG FSE;
- trasmissione da parte del valutatore, in data 2 marzo 2007, della bozza finale del Rapporto di valutazione *ex ante*;
- aggiornamento del Rapporto di valutazione *ex ante* in seguito all'esito del negoziato tra Amministrazione regionale e Commissione europea e sua trasmissione in data 3 agosto 2007.

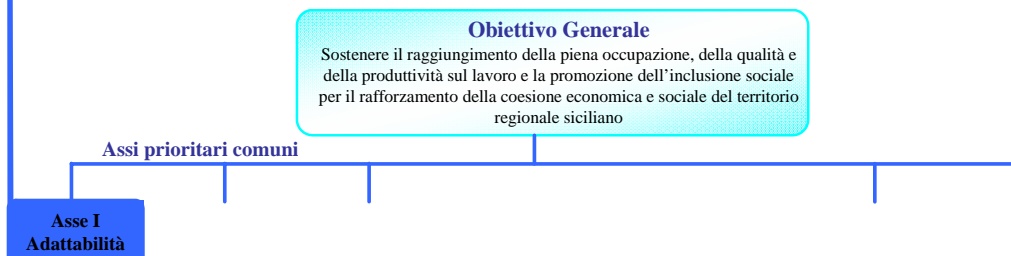
Il presente paragrafo sintetizza, quindi, i principali contenuti del Programma Operativo Regionale predisposto dall'Autorità di Gestione e trasmesso al Nucleo di valutazione in seguito alla definitiva approvazione del Programma e del relativo quadro finanziario da parte della Giunta regionale avvenuta il 27 febbraio 2007.

La programmazione regionale del FSE, in linea con gli orientamenti comunitari e nazionali della politica di coesione, individua le linee strategiche per il periodo 2007-2013 adattando le indicazioni contenute nel Regolamento 1081/06 alle specificità del contesto regionale.

L'analisi delle dinamiche del contesto socioeconomico regionale ha, infatti, consentito di delineare un quadro di riferimento per l'elaborazione della strategia, all'interno del quale emergono alcune sfide, da tradurre in priorità all'interno della programmazione regionale per il periodo 2007-2013.

Come indicato nel Programma Operativo, il contesto socio-economico regionale è ancora molto distante dai principali obiettivi occupazionali fissati dai Consigli Europei di Lisbona e di Goteborg e rimane caratterizzato da un persistente divario rispetto sia alle altre Regioni italiane che ai Paesi europei. Il mercato del lavoro regionale rimane, infatti, caratterizzato dalla presenza elevati livelli di disoccupazione, soprattutto tra le donne e i giovani, e da una ridotta base occupazionale complessiva: il tasso di occupazione della popolazione fra 15 e 64 anni si colloca nella regione ben 20 punti percentuali circa al di sotto del target UE. A fronte del quadro generale descritto nell'analisi di contesto, anche caratterizzato da alcuni trend positivi, il Programma Operativo individua, pertanto, l'obiettivo generale di sostenere il raggiungimento della piena occupazione, della qualità e della produttività sul lavoro e la promozione dell'inclusione sociale per il rafforzamento della coesione economica e sociale del territorio regionale siciliano.

L'impianto strategico individuato, che ha altresì assunto come punto di partenza le linee di indirizzo contenute nel Documento Strategico Preliminare Regionale, declina quindi tale obiettivo generale secondo la struttura di obiettivi definita a livello nazionale, che è sinteticamente illustrata nello schema di seguito riportato, interamente recepita e adattata dall'Autorità di Gestione FSE.



ASSE	OBIETTIVI SPECIFICI COMUNI	OBIETTIVI OPERATIVI REGIONE SICILIANA
ASSE I ADATTABILITÀ	A Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	A)1: Sviluppare sistemi e strategie regionali in grado di facilitare l'accesso e la partecipazione ai servizi formativi, privilegiando i lavoratori "più deboli" A)2: Promuovere la formazione continua individuale, anche al fine di sostenere la capacità di adattamento dei lavoratori all'innovazione e alla società dell'informazione
	B Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	B)1: Migliorare la qualità e l'organizzazione del lavoro, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali
	C Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	C)1: Migliorare la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e di competitività delle imprese, in particolare delle PMI

Il Programma Operativo è principalmente rivolto a favorire l'occupabilità delle forze lavoro e, più in generale, il miglioramento degli indicatori del mercato del lavoro regionale. All'interno dell'**Asse II (Occupabilità)** la Regione si pone, infatti, l'obiettivo di promuovere le politiche finalizzate all'aumento del livello di occupazione e all'incremento del livello di partecipazione al mercato del lavoro di specifiche categorie di soggetti (donne, immigrati, ecc.) con maggiori difficoltà d'inserimento professionale e di emersione dal lavoro irregolare. Tale finalità è perseguita attraverso la proposizione di obiettivi indirizzati, da un lato, a promuovere politiche personalizzate di inserimento sul mercato del lavoro e miglioramento delle strutture preposte all'organizzazione e alla gestione dei servizi per l'impiego, e dall'altro, a sostenere maggiore integrazione tra le politiche formative e del lavoro, attraverso la programmazione partecipata.

ASSE	OBIETTIVI SPECIFICI COMUNI	OBIETTIVI OPERATIVI REGIONE SICILIANA
ASSE II OCCUPABILITÀ	D) Aumentare la regolarità, l'efficacia, l'efficienza, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	D)1: Anticipare le esigenze in termini di qualifiche, promuovendo un'offerta di servizi formativi adeguata alle dinamiche economiche dei sistemi locali regionali
		D)2: Sostenere la regolarizzazione del mercato del lavoro e garantire la sicurezza sociale dei lavoratori
		D)3: Migliorare l'accesso di tutti all'informazione e ai servizi di orientamento/tutoraggio in relazione alla individuazione delle esigenze dell'offerta e alle caratteristiche della domanda
		D)4: Promuovere l'integrazione fra politiche formative e politiche del lavoro, favorendo lo strumento della programmazione partecipata allargato al sistema economico locale e alle reti di servizio sociale
	E) attuare politiche per il lavoro attive e preventive con particolare attenzione alle prospettive di sviluppo del territorio ed a specifici gruppi target, in particolare i migranti	E)1: Favorire condizioni di lavoro e un'offerta formativa adeguata a supportare i processi di invecchiamento attivo della popolazione E)2: Rafforzare l'integrazione economica dei migranti, aumentandone la partecipazione economica al mercato del lavoro
F) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	F)1: Accrescere la partecipazione sostenibile delle donne al mercato del lavoro e l'avanzamento nell'occupazione, anche attraverso politiche di conciliazione e di condivisione delle responsabilità familiari tra uomini e donne	

La strategia delineata nel Programma è, altresì, diretta a sostenere un'interazione positiva e dinamica tra le politiche per il pieno impiego e la qualità dell'occupazione e le politiche sociali al fine di valorizzare la capacità degli interventi diretti alla lotta contro l'esclusione sociale e la povertà e ad assicurare la sostenibilità nel tempo del processo di crescita e sviluppo del territorio siciliano, caratterizzato dalla presenza di percentuali elevate di famiglie in condizione di povertà relativa e da bassi livelli dell'offerta di servizi collettivi socio-assistenziali.

Il contributo del FSE è indirizzato non soltanto a favorire l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti svantaggiati, bensì anche al rafforzamento del sistema di *welfare* locale e di inclusione

sociale della Regione ed al potenziamento delle reti tra diversi sistemi (del lavoro, dei servizi sociali, dell'istruzione, del terzo settore), rafforzando in termini quali-quantitativi l'offerta di servizi e valorizzando il ruolo in particolare delle organizzazioni dell'economia sociale.

ASSE	OGGETTIVI SPECIFICI COMUNI	OGGETTIVI OPERATIVI REGIONE SICILIANA
ASSE III INCLUSIONE SOCIALE	G) Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	G)1: Attivazione di percorsi personalizzati per l'integrazione sociale attiva e la riduzione dei fenomeni di povertà G)2: Sostenere una maggiore partecipazione dei soggetti svantaggiati e marginali alle opportunità occupazionali e formative G)3 Rafforzamento della capacità di adeguamento e ammodernamento del sistema dell'offerta dei servizi sociali per una migliore gestione delle sfide economiche e sociali

Il rafforzamento del capitale umano regionale costituisce un elemento centrale della programmazione regionale del FSE per il periodo 2007-2013. La previsione di uno specifico Asse prioritario rivolto alla qualificazione delle risorse umane trova alcuni dei suoi principali riferimenti nell'osservazione del contesto socio-economico regionale, dove si evidenziano, in primo luogo, elevati livelli di dispersione scolastica, bassi livelli di partecipazione della popolazione adulta ad attività di formazione ed istruzione e ridotte percentuali di laureati in materie tecnico-scientifiche.

L'Asse IV (**Capitale Umano**) punta, pertanto, alla valorizzazione delle risorse umane, coerentemente con gli indirizzi europei dell'Agenda di Lisbona, e si focalizza prioritariamente alla realizzazione di un'adeguata strategia regionale finalizzata a ridurre ulteriormente la dispersione scolastica, aumentare il numero di diplomati e dei laureati, migliorare le competenze scolastiche e formative, sviluppare la formazione iniziale, quella superiore e quella post-universitaria, soprattutto nei settori della ricerca e innovazione.

ASSE	OGGETTIVI SPECIFICI COMUNI	OGGETTIVI OPERATIVI REGIONE SICILIANA
ASSE IV CAPITALE UMANO	H) Elaborazione, introduzione ed attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità e con particolare attenzione all'orientamento	H)1: Favorire l'innalzamento della qualità del sistema di offerta formativa, implementando e garantendo l'aggiornamento continuo delle procedure di accreditamento H)2: Promuovere partenariati e patti formativi locali per la realizzazione di iniziative innovative a supporto della formazione e della qualificazione del capitale umano
	I.1) Aumentare la partecipazione all'apprendimento permanente anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e la segregazione di genere rispetto alle materie	I)1: Attuare strategie preventive contro la dispersione scolastica e per il recupero dei drop-out ai percorsi di istruzione e formazione professionale
	I.2) Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità	I2).1: Migliorare i servizi di orientamento degli individui nell'ambito del sistema di offerta formativa e dell'istruzione I2).2: Potenziare i percorsi di formazione superiore e post secondaria alternativa ai percorsi universitari in collegamento con l'esigenza espressa a livello di sistemi produttivi locali
	L) Creazione di reti fra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	L1: Rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell'innovazione e della ricerca, adeguandola alle esigenze del sistema produttivo locale

Tra le principali novità della programmazione del FSE vi è il rafforzamento delle attività di cooperazione transnazionale e interregionale al fine di contribuire allo sviluppo della dimensione internazionale delle politiche dell'educazione, istruzione, formazione e lavoro attraverso la cooperazione con gli attori dei sistemi di altri paesi e la mobilità di studenti, lavoratori e imprenditori, per rafforzare i processi di trasferimento dell'innovazione. A tale scopo, l'Asse V (**Transnazionalità e interregionalità**) del PO promuove un approccio strategico diretto a sviluppare la cooperazione sia in termini di collaborazione tra i diversi attori coinvolti, che di condivisione degli obiettivi e delle riforme realizzate con riferimento alle aree prioritarie d'intervento del PO.

ASSE	OBIETTIVI SPECIFICI COMUNI	OBIETTIVI OPERATIVI REGIONE SICILIA
ASSE V TRANNAZIONALITÀ E INTERREGIONALITÀ	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	M)1: Sviluppo di obiettivi e modelli di intervento congiunti, individuazione e scambio di buone prassi per il miglioramento delle condizioni di accesso e inclusione di tutti nel mercato del lavoro e nei sistemi di istruzione e formazione professionale

Il Programma Operativo prevede, in continuità con la precedente programmazione, uno specifico **Asse VI (Assistenza tecnica)**, finalizzato alla promozione di attività di assistenza tecnica e supporto specifico alle strutture amministrative impegnate nella programmazione, attuazione, controllo e valutazione degli interventi inseriti nel PO, anche per garantire la corretta gestione delle risorse finanziarie in termini di efficienza e di efficacia.

ASSE	OBIETTIVI SPECIFICI COMUNI	OBIETTIVI OPERATIVI REGIONE SICILIA
ASSE VI ASSISTENZA TECNICA	N) Migliorare l'efficacia e l'efficienza della programmazione regionale attraverso azioni e strumenti di supporto	N)1: sostenere l'esecuzione del programma operativo nelle sue principali fasi di preparazione, gestione, sorveglianza e controllo N)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 dei PO N)3. effettuare le valutazioni strategiche e/o operative dell'intervento N)4: dare ampia visibilità al programma con adeguati interventi di informazione e comunicazione

In linea con la priorità di rafforzare la capacità istituzionale e l'efficienza delle pubbliche amministrazioni e dei servizi pubblici a livello nazionale, regionale e locale prevista per le Regioni dell'Obiettivo Convergenza, l'**Asse VII (Capacità istituzionale)** del Programma promuove il rafforzamento della capacità delle istituzioni regionali, attraverso azioni trasversali e il miglioramento del sistema amministrativo e di implementazione delle politiche regionali, con l'obiettivo finale di incidere significativamente sulla qualità della vita dei cittadini in termini di servizi collettivi, ma anche rispetto alla competitività del sistema delle imprese, in termini di tempi, costi e certezze. La strategia per il potenziamento della *governance* si avvale principalmente dello strumento della formazione continua individuale e personalizzata, rivolta agli operatori della P.A., allo scambio interregionale di esperienze e alla condivisione di modelli, alla realizzazione di percorsi di formazione finalizzati a migliorare l'efficacia/efficienza dell'azione pubblica e, infine, alla progettazione e sperimentazione di strumenti di monitoraggio/valutazione dei risultati delle politiche di sviluppo programmate.

ASSE	OBIETTIVI SPECIFICI COMUNI	OBIETTIVI OPERATIVI REGIONE SICILIANA
ASSE VII CAPACITÀ ISTUTZIONALE	O) Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale per aumentare la governance del territorio P) Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi.	O)1: Favorire il consolidamento di un modello di governance multiattore e multilivello, fondato sulla cooperazione fra istituzioni P)1: Migliorare le competenze del personale della pubblica amministrazione, promuovendo l'apprendimento continuo e lo scambio di esperienze.

Il Rapporto di valutazione *ex ante* si compone di sei capitoli che coprono le "componenti chiave" del documento di lavoro della Commissione in tema di valutazione *ex ante* dei Fondi Strutturali 2007-13.

Nel capitolo I si affronta la valutazione dell'analisi di contesto e dell'analisi SWOT a cui segue (cap. II) un giudizio sulla coerenza interna del Programma, anche in relazione alla allocazione finanziaria e agli aspetti trasversali (ambiente, pari opportunità). Nel capitolo III viene presentata una valutazione della coerenza esterna del Programma con riferimento ai quadri di programmazione comunitaria e nazionale sovraordinati, alle politiche di settore sulle tematiche intercettate dai diversi Assi prioritari e agli altri Fondi comunitari che opereranno nel periodo 2007-2013. Il capitolo IV

affronta il tema della valutazione dei risultati e degli impatti e contiene una disamina della validità della batteria di indicatori proposti, una prima valutazione dell' impatto macro-economico complessivo e del possibile valore aggiunto comunitario del Programma. Nel capitolo V il Rapporto si sofferma sulle modalità di attuazione del Programma e sui possibili rischi connessi alla fase di realizzazione dello stesso. Infine il capitolo VI che precede le osservazioni conclusive del Rapporto, presenta un apprezzamento del grado di sostenibilità territoriale complessiva del Programma in vista di una sua declinazione sub-regionale che potrà orientare la fase di gestione.

CAP. 1

VALUTAZIONE DELL'ANALISI DI CONTESTO E DEI BISOGNI

1.1 Valutazione della pertinenza e della qualità dell'analisi di contesto

Il Programma Operativo FSE 2007-2013 della Regione Siciliana presenta un'analisi del contesto regionale volta ad evidenziare i fabbisogni e divari espressi dall'Isola in relazione ai principali parametri socio-economici. Tale obiettivo è nel complesso conseguito e l'analisi di contesto risulta, al contempo, adeguatamente sintetica e accurata, oltre che sufficientemente completa, giacché copre le varie tematiche inerenti i principali ambiti d'intervento del Programma.

Questioni valutative

L'analisi di contesto del Programma descrive i principali fabbisogni della regione relativamente ai temi affrontati dalla strategia? I dati e le evidenze mostrate, sono basati su informazioni aggiornate? La fonte dell'informazione è ufficiale? L'informazione riportata si avvale di analisi di lungo periodo atte a valutare il trend regionale dei divari e dei fabbisogni? I supporti descrittivi quali tabelle e grafici, rendono chiara ed esplicita l'informazione dello stato e del trend dei principali aggregati socio-economici? Infine, sono presenti adeguati confronti con altri contesti socio-economici o valutazioni di divario rispetto ai principali benchmark di riferimento?

Occorre evidenziare che la versione finale dell'analisi di contesto del Programma si è avvalsa di un continuo processo di interazione tra valutatore *ex ante* e programmatore. A più riprese sono avvenuti vari scambi informativi che hanno condotto, in primo luogo, alla definizione degli elementi che avrebbero dovuto caratterizzare l'analisi di contesto, ovvero *sinteticità, completezza, ufficialità dell'informazione, analisi di lungo periodo, informazioni aggiornate e territorializzate e chiarezza espositiva* e, in secondo luogo, alla stesura dell'analisi definitiva. Tali elementi, così come espresso nel quesito valutativo, sono stati valutati sia da un punto di vista formale che da un punto di vista sostanziale.

Da un punto di vista formale si rileva che:

- l'analisi di contesto mostra una struttura conforme all'articolazione del Programma rendendo la lettura più agevole e fruibile;
- L'introduzione di due paragrafi iniziali, uno macro-economico e uno demografico, permette di comprendere il contesto generale in cui si colloca la regione in termini di divari rispetto al Mezzogiorno, all'Italia e, nei casi più di rilievo, anche all'Unione Europea. I successivi paragrafi tematici, ripercorrendo in modo speculare la strategia del Programma (Adattabilità, Occupabilità, Capitale umano, Inclusione sociale), permettono di associare agevolmente i fabbisogni individuati agli interventi programmatici che costituiscono la strategia del Fondo sociale;
- gli indicatori proposti, soprattutto quelli riportati nella tabella riepilogativa iniziale, risultano generalmente attinenti ai temi affrontati dal Programma e corredati di fonte ufficiale di riferimento, oltre che adatti ad una chiara comprensione del contesto. Inoltre, tali indicatori risultano aggiornati e, nel caso di alcuni indicatori di impatto, è anche riportato l'andamento

storico, onde coglierne le prossime tendenze, con opportune comparazioni rispetto ad altri contesti territoriali o *benchmarks* di riferimento;

- a supporto dell'analisi, il programma riporta alcuni grafici e alcune tabelle, posti in Appendice, che però offrono un quadro non esaustivo dell'insieme delle informazioni commentate nell'analisi di contesto.

Per quanto riguarda gli aspetti di contenuto, possiamo osservare che:

- l'introduzione relativa al contesto macro-economico offre un adeguato grado di approfondimento e descrive i principali indicatori macro economici sui quali è ipotizzabile che il Programma avrà un effetto nel prossimo ciclo di programmazione. Appare apprezzabile l'inserimento nel paragrafo dell'analisi del tessuto produttivo regionale e del settore della ricerca e sviluppo;
- relativamente agli aspetti demografici, l'analisi di contesto si avvale di adeguate informazioni che descrivono i principali aspetti demografici dell'Isola spingendosi in taluni casi anche a livello provinciale, rivolgendo la giusta attenzione ai temi della migrazione interna ed esterna e alle componenti naturali e non naturali della dinamica demografica;
- l'analisi del mercato del lavoro presenta una fluida struttura descrittiva, passando dall'analisi congiunturale, ovvero dalla descrizione della situazione più recente su cui si innesteranno gli interventi del Programma (inclusi alcuni dati sul lavoro atipico e sulle forme flessibili), all'analisi di lungo periodo che riporta i principali indicatori del mercato del lavoro ovvero popolazione attiva, tassi di attività, tassi di occupazione e tassi di disoccupazione (per genere ed età). Risulta anche apprezzabile la presentazione dei dati relativi alla situazione occupazionale di alcune categorie sensibili di soggetti quali i giovani, le donne e i disoccupati di lunga durata, nonché l'evidenziazione dei problemi legati al fenomeno dell'irregolarità nel mercato del lavoro regionale;
- il tema del capitale umano è adeguatamente raccordato con l'analisi demografica svolta (calo della natalità, ripresa dei fenomeni migratori interni, mancata compensazione con l'immigrazione dall'estero) e sono riportati alcuni indicatori (tasso di istruzione secondaria, livello di istruzione nella popolazione adulta) che permettono di evidenziare il divario esistente tra la Sicilia, il Mezzogiorno e l'Italia;
- il tema dell'integrazione sociale, adeguatamente posto all'interno del paragrafo sulle pari opportunità, riporta le principali informazioni sull'argomento, apparendo comunque trattato in modo molto sintetico;
- infine, il paragrafo relativo alle conclusioni emerse dall'analisi socio-economica riporta in sintesi i principali risultati in termini di fabbisogni o criticità della Regione nell'ambito sociale corredati da considerazioni di natura strategica. In generale, il paragrafo risulta di agevole lettura, esposto con linearità e soprattutto correlato alle risultanze dell'analisi di contesto.

Conclusioni e raccomandazioni

L'analisi di contesto del Programma risulta nel complesso di buona qualità, aggiornata e conforme alla struttura del Programma, permettendo una adeguata valutazione della strategia complessiva e delle criticità regionali su cui questa mira ad intervenire. Pur tuttavia, si segnala che:

- l'analisi del mercato del lavoro risulta eccessivamente sbilanciata a favore dell'analisi congiunturale. Per quanto alcune informazioni di carattere congiunturale siano utili ad una migliore definizione della strategia, indubbiamente è l'ottica di lungo periodo, data la natura settennale del Programma, che avrebbe dovuto essere privilegiata. Inoltre, è assente qualunque riferimento ad un dettaglio dell'informazione sub-regionale che, data la forte variabilità tra le province siciliane, sarebbe stato utile;
- temi come povertà, sommerso, lavoro irregolare e strutture o imprese legate al terzo settore necessiterebbero di una analisi più dettagliata al fine di comprendere meglio come e dove la strategia miri ad intervenire e verso quali fabbisogni;
- il tema della *governance* non è trattato in termini quantitativi pur assumendo un certo rilievo all'interno del Programma, per cui una descrizione dello stato delle capacità amministrative regionali sarebbe stata opportuna;
- l'Appendice statistica appare eccessivamente sintetica soprattutto in relazione al mercato del lavoro per il quale il supporto grafico per dati di lungo periodo avrebbe agevolato la lettura del contesto. Inoltre, il tema dell'inclusione sociale non dispone del supporto di tali strumenti;
- dato il contesto della programmazione, ovvero quello dell'obiettivo Convergenza, in relazione ai principali indicatori utilizzati, sarebbe stato opportuno inserire dei confronti rispetto alle altre regioni dell'obiettivo (Campania, Puglia e Calabria) e all'area Convergenza in generale. E' da rilevare, peraltro, che, i dati di tali regioni influenzano a tal punto l'aggregato Mezzogiorno da non modificare i risultati qualitativi dell'analisi.

1.2 Valutazione della pertinenza tra analisi di contesto e strategia programmatica

1.2.1 Pertinenza degli obiettivi operativi all'analisi di contesto

La declinazione degli obiettivi operativi del PO FSE è stata posta a confronto con le evidenze risultanti dall'analisi di contesto al fine di valutarne la pertinenza sulla base della seguente questione valutativa rilevante:

Questioni valutative

In che misura la strategia del Programma trova supporto e riscontro con quanto evidenziato nell'analisi di contesto del PO? L'articolazione del Programma nei suoi obiettivi operativi risponde alle criticità emerse dall'analisi della situazione sociale, demografica ed economica della Regione?

La risposta ai quesiti valutativi è stata fornita in termini di pertinenza, ovvero riscontrabilità, di ogni singolo obiettivo operativo rispetto all'analisi di contesto, esplicitata sulla base di un giudizio

basato su una scala a tre valori: *riscontrabile* (pieno riscontro con criticità emerse nell'analisi di contesto), *parzialmente riscontrabile* (quando il legame con la criticità non è diretto ma mediato da altri fattori oppure l'analisi di contesto riporta solo alcuni aspetti tra quelli che l'obiettivo operativo affronta nella sua completezza), *non riscontrabile* (ovvero in contraddizione con quanto espresso nella analisi), più un giudizio di valutabilità dell'assunto (*non valutato*, cioè assenza di elementi sufficienti alla valutazione della riscontrabilità). Inoltre, sono state fornite anche delle osservazioni puntuali miranti a spiegare gli esiti della valutazione della riscontrabilità.

Occorre premettere che le problematiche affrontate nel Programma non hanno talvolta trovato riscontro nell'analisi di contesto a causa della mancata copertura da parte della statistica ufficiale di alcune tematiche sociali e anche a causa del dettaglio riscontrato nell'elaborazione della strategia rispetto ad alcune criticità. Pertanto, non sempre l'analisi di contesto ha potuto fornire un supporto quantitativo alle scelte effettuate. Ne consegue che la valutazione ha tenuto conto che la strategia abbia avuto fondamento non soltanto sulla evidenza quantitativa di una criticità, ma anche sulla conoscenza diretta del problema da parte del programmatore. Nel caso di carenza informativa per una specifica supposta criticità si è, quindi, valutato il ricorso all'*expertise* tecnica, che ha reso possibile individuare in primo luogo la stessa criticità e successivamente definire l'obiettivo cui tendere per colmare il fabbisogno evidenziato.

Nell'ottica della valutazione della riscontrabilità della strategia rispetto all'analisi di contesto si è preferito spingere l'analisi fino al livello dell'obiettivo operativo, garantendo in tal modo un giudizio più articolato e aderente rispetto alla struttura delle scelte strategiche, ovvero, si spera, maggiormente utile all'evidenziazione di un corretto raffronto tra analisi di contesto e strategia.

La valutazione della riscontrabilità, complessivamente positiva, può essere così riassunta:

- a livello di *strategia generale*, il Programma trova ampio riscontro (vedi tabella 1.1) con quanto evidenziato come fabbisogno nell'analisi di contesto, ovvero la sua articolazione trova supporto nella conforme descrizione delle criticità regionali;
- ad un livello di maggiore dettaglio, la valutazione dei 22 obiettivi operativi (dobbiamo escludere l'assistenza tecnica che non è stata valutata) ha condotto ad un giudizio di riscontrabilità in 14 casi, mentre 5 obiettivi sono risultati parzialmente riscontrabili e 2 obiettivi non valutati a causa soprattutto dell'assenza di riferimenti nell'analisi di contesto. Appare importante sottolineare che nessun obiettivo operativo contrasta con quanto riportato nell'analisi di contesto.

La tabella 1.1 mostra in dettaglio i risultati, mentre le tabelle successive (tabb. 1.2 - 1.7) illustrano per ogni obiettivo operativo la corrispondenza con le evidenze dell'analisi di contesto.

Tabella 1.1 – Riscontrabilità con l'analisi di contesto degli obiettivi operativi

Asse	Obiettivi Operativi	Giudizio			
		Riscontrabile	Parzialmente riscontrabile	Non riscontrabile	Non valutato
1	4	3	1	0	0
2	6	6	0	0	1
3	3	3	0	0	0
4	6	4	2	0	0
5	1	0	1	0	0
7	2	0	0	0	2
Totale	22/26*	16 (67%)	5 (21%)	0 (0%)	3 (12,5%)

*L'Asse VI non è stato valutato in quanto relativo all'assistenza tecnica.

Tabella 1.2 – Giudizio di riscontrabilità della strategia nell’analisi di contesto – Asse I

Obiettivo specifico	Obiettivo operativo	Giudizio	Osservazioni
A Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l’adattabilità dei lavoratori	A1 Sviluppare sistemi e strategie regionali in grado di facilitare l’accesso e la partecipazione ai servizi formativi, privilegiando i lavoratori più “deboli”	Riscontrabile	L’analisi di contesto evidenzia i problemi della parte occupata e non occupata della forza lavoro siciliana
	A2 Promuovere la formazione continua individuale, anche al fine di sostenere le capacità di adattamento dei lavoratori all’innovazione e alla società dell’informazione	Riscontrabile	L’analisi di contesto riporta la bassa capacità di assorbimento delle nuove tecnologie da parte degli occupati nel sistema produttivo regionale
B Favorire l’innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro;	B1 Migliorare la qualità e l’organizzazione del lavoro, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali	Riscontrabile	L’analisi di contesto evidenzia un mercato del lavoro non stabile in cui anche gli occupati precari necessitano di un’opportuna tutela
C Sviluppare politiche e servizi per l’anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l’imprenditorialità	C1 Migliorare la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e competitività delle imprese, in particolare delle PMI	Parzialmente riscontrabile	L’analisi di contesto riporta la bassa capacità di assorbimento delle nuove tecnologie da parte degli occupati nel sistema produttivo regionale, non supportando la strategia con dati relativi al cambiamento in genere e alla competitività.

Tabella 1.3 - Giudizio di riscontrabilità della strategia con l’analisi di contesto - Asse II

Obiettivo specifico	Obiettivo operativo	Giudizio	Osservazioni
D aumentare la regolarità, l’efficacia, l’efficienza, la qualità e l’inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	D1 Anticipare le esigenze in termini di qualifiche, promuovendo un’offerta di servizi formativi adeguata alle dinamiche economiche dei sistemi locali regionali	Riscontrabile	L’analisi di contesto evidenzia i fabbisogni relativi ai fabbisogni formativi e di qualifiche
	D2 Sostenere la regolarizzazione del mercato del lavoro e garantire la sicurezza sociale dei lavoratori	Riscontrabile	L’analisi di contesto evidenzia le criticità relative alla regolarità nel mercato del lavoro
	D3 Migliorare l’accesso di tutti all’informazione e ai servizi di orientamento/tutoraggio in relazione alla individuazione delle esigenze dell’offerta e alle caratteristiche della domanda	Riscontrabile	L’analisi di contesto riporta dati relativi ai servizi svolti dai centri per l’impiego
	D4 Promuovere l’integrazione fra politiche formative e politiche del lavoro, favorendo lo strumento della programmazione partecipata allargata al sistema economico locale e alle reti di servizio sociale	Non valutato	L’analisi di contesto non riporta la criticità legata alla mancanza di integrazione tra politiche del lavoro e politiche formative
E attuare politiche per il 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 impresa	E1 Favorire condizioni di lavoro e un’offerta formativa adeguata a supportare i processi di invecchiamento attivo della popolazione	Riscontrabile	L’analisi di contesto evidenzia l’aumento della popolazione anziana, quindi anche l’aumento delle fasce di lavoratori anziani.
	E2 Rafforzare l’integrazione economica dei migranti, aumentandone la partecipazione al mercato del lavoro	Riscontrabile	L’analisi di contesto presenta informazioni sull’integrazione economica dei migranti.
F migliorare l’accesso delle donne all’occupazione e ridurre le disparità di genere	F1 Accrescere la partecipazione sostenibile delle donne al mercato del lavoro e l’avanzamento nell’occupazione, anche attraverso politiche di conciliazione e di condivisione delle responsabilità familiari tra uomini e donne	Riscontrabile	L’analisi di contesto evidenzia i ritardi regionali in termini di pari opportunità

Tabella 1.4 – Giudizio di riscontrabilità della strategia con l’analisi di contesto - Asse III

Obiettivo specifico	Obiettivo operativo	Giudizio	Osservazioni
G Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	G1 Attivazione di percorsi personalizzati per l’integrazione sociale attiva e la riduzione dei fenomeni di povertà;	Riscontrabile	L’analisi di contesto evidenzia i ritardi regionali in termini di pari opportunità
	G2 Sostenere una maggiore partecipazione dei soggetti svantaggiati e marginali alle opportunità occupazionali e formative	Riscontrabile	L’analisi di contesto evidenzia la necessità di supportare le categorie svantaggiate in termini di opportunità lavorative
	G3 Rafforzamento della capacità di adeguamento e ammodernamento del sistema dell’offerta dei servizi sociali per una migliore gestione delle sfide economiche e sociali	Riscontrabile	L’analisi di contesto evidenzia i ritardi regionali in termini di pari opportunità

Tabella 1.5 – Giudizio di riscontrabilità della strategia con l’analisi di contesto - Asse IV

Obiettivo specifico	Obiettivo operativo	Giudizio	Osservazioni
H Elaborazione, introduzione ed attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l’integrazione e sviluppare l’occupabilità, con particolare attenzione all’orientamento	H1 Favorire l’innalzamento della qualità del sistema di offerta formativa, implementando e garantendo l’aggiornamento continuo delle procedure di accreditamento.	Riscontrabile	Per quanto l’analisi di contesto non riporti alcun dato di riferimento certo, il miglioramento della qualità appare comunque necessario
	H2 Promuovere partenariati e patti formativi locali per la realizzazione di iniziative innovative a supporto della formazione e della qualificazione del capitale umano	Riscontrabile	Per quanto l’analisi di contesto non riporti alcun dato di riferimento certo, il supporto alla valorizzazione delle competenze appare comunque necessario
II Aumentare la partecipazione all’apprendimento permanente anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l’abbandono scolastico e la disparità di genere rispetto alle materie	II).1 Attuare strategie preventive contro la dispersione scolastica e per il recupero dei drop-out ai percorsi di istruzione e formazione professionale;	Riscontrabile	L’analisi di contesto pur rilevando il problema però non quantifica la criticità dovuta all’alta dispersione scolastica in Sicilia
I2 Aumentare l’accesso all’istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità	I2).1 Migliorare i servizi di orientamento degli individui nell’ambito del sistema di offerta formativa e dell’istruzione	Parzialmente riscontrabile	L’analisi di contesto accenna alle problematiche relative al sistema dell’offerta formativa e dell’istruzione, rendendo implicita la necessità di migliorare tali servizi
	I2).2 Potenziare i percorsi di formazione superiore e post secondaria alternativa ai percorsi universitari in collegamento con l’esigenza espressa a livello di sistemi produttivi locali.	Riscontrabile	Per quanto l’analisi di contesto non riporti alcun dato di riferimento certo, l’offerta di maggiori opportunità formative appare adeguato
L Creazione di reti fra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell’innovazione	L1 Rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell’innovazione e della ricerca, adeguandola alle esigenze del sistema produttivo locale	Parzialmente riscontrabile	L’analisi di contesto riporta dati relativi all’innovazione e ricerca ma non rende esplicita la debolezza delle reti territoriali

Tabella 1.6 – Giudizio di riscontrabilità della strategia con l’analisi di contesto - Asse V

Obiettivo specifico	Obiettivo operativo	Giudizio	Osservazioni
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.	MI Sviluppo di obiettivi e modelli di intervento congiunti, individuazione e scambio di buone prassi per il miglioramento delle condizioni di accesso e inclusione di tutti nel mercato del lavoro e nei sistemi di istruzione e formazione professionale	Parzialmente riscontrabile	L’analisi di contesto riporta dati relativi alle difficoltà di inserimento lavorativo, ma non fornisce evidenze relative al bisogno di interventi congiunti o scambio di buone prassi

Tabella 1.7 – Giudizio di riscontrabilità della strategia con l’analisi di contesto - Asse VII

Obiettivo specifico	Obiettivo operativo	Giudizio	Osservazioni
O Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale per aumentare la governance nel territorio	OI Favorire il consolidamento di un modello di governance multiattore e multilivello, fondato sulla cooperazione fra istituzioni	Non valutato	L’analisi di contesto non riporta dati sull’argomento
P Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell’implementazione delle politiche e dei programmi	PI Migliorare le competenze del personale della pubblica amministrazione, promuovendo l’apprendimento continuo e lo scambio di esperienze	Non valutato	L’analisi di contesto non riporta dati sull’argomento

Conclusioni e raccomandazioni

In generale si riscontra una buona corrispondenza tra analisi di contesto e strategia del Programma. In particolare, l’88% degli obiettivi operativi trova riscontro (anche se solo i due terzi pieno riscontro) nelle criticità emerse nell’analisi di contesto.

Gli Assi V e VII presentano una situazione meno positiva in quanto l’analisi di contesto fornisce solo alcune indicazioni relative all’Asse V (Transnazionalità e Interregionalità), tralasciando qualunque aspetto quantitativo relativamente all’Asse VII (Capacità istituzionale).

1.3 Valutazione della pertinenza tra analisi SWOT e analisi di contesto

L’insieme dei principali elementi di forza o debolezza (fattori interni), opportunità e minacce (fattori esterni) che compongono il quadro complessivo della SWOT del PO FSE è stato valutato in termini di pertinenza (riscontrabilità) all’analisi di contesto dello stesso Programma, sulla base della metodologia di seguito descritta.

In primo luogo sono state individuate le questioni valutative rilevanti, che possono essere sintetizzate come segue:

Questioni valutative

In che misura l'analisi SWOT risulta essere correlata con l'analisi di contesto del Programma? La descrizione delle minacce e delle opportunità della SWOT è realmente legata ad un'analisi dei futuri scenari e di fenomeni esterni al contesto regionale che possono in qualche misura incidere sull'efficacia del Programma? Le varie asserzioni che compongono la SWOT del Programma sono validi anche se non trovano riscontro nell'analisi di contesto?

Per rispondere alle questioni valutative, nel presente paragrafo del Rapporto di Valutazione *ex ante* sono state analizzate le corrispondenze tra l'analisi SWOT e l'analisi di contesto, al fine di mettere in evidenza se i vari assunti della SWOT risultino più o meno rispondenti alle evidenze quantitative emerse dall'analisi dei dati ufficiali o dai risultati di analisi di campo. Tale analisi è riportata in dettaglio nelle tabelle successive (tabb 1.8 - 1.13) che forniscono anche un giudizio sintetico per singola sezione della SWOT sulla pertinenza delle minacce ed opportunità con le criticità emerse nell'analisi di contesto, in relazione alle quali, però, la valutazione è stata più attenta ad inglobare nel giudizio anche elementi informativi non strettamente quantitativi ma anche qualitativi. Infatti, tanto le opportunità quanto le minacce incorporano elementi di scenario che necessariamente vanno valutati in termini qualitativi. Pertanto, in tal caso più che valutare la corrispondenza della minaccia (opportunità) con l'analisi di contesto, è stata valutata la validità dell'assunto.

La tabella 1.8 riporta in sintesi l'esito della valutazione:

Tabella 1.8 – Distribuzione dei giudizi sulla pertinenza all'analisi di contesto per tipologie di elementi della SWOT

Elemento	Presente	Parzialmente presente	Non presente	Totale
Punti di forza	8	2	4	14
Punti di debolezza	10	1	3	14
Opportunità	4	1	9	14
Minacce	10	1	4	15
Totale	32 (56%)	5 (9%)	20 (35%)	57

Conclusioni e raccomandazioni

Nel complesso, l'analisi SWOT del Programma mostra una prevalenza (65%) di assunti rilevati o parzialmente rilevati nell'analisi di contesto.

Come già anticipato, una maggiore quota di elementi non presenti in analisi di contesto si osserva per i fattori esterni e in particolare per le opportunità, anche se tali enunciati privi di riscontro mantengono una loro validità rispetto al contesto generale.

Ciò che appare interessante notare è che sono gli elementi “negativi” della SWOT, ossia i punti di debolezza e minacce insieme, ad offrire una maggiore riscontrabilità nell'analisi di contesto, mentre gli elementi positivi (punti di forza e opportunità) presentano una maggiore distanza dalle evidenze quantitative riportate nell'analisi di contesto, conseguenza diretta anche di un'analisi di contesto volta ad evidenziare i divari della regione.

La scelta del Programmatore di mantenere una esatta corrispondenza numerica tra punti di forza e di debolezza e tra opportunità e minacce ha probabilmente indebolito il potere informativo complessivo della SWOT. Infatti, poiché è evidente che allo stato attuale le criticità regionali superano gli aspetti positivi, allora, in un'ottica di programmazione settennale, sarebbe stato più opportuno cogliere in misura maggiore le potenzialità espresse dal territorio e dal contesto generale, mantenendo una giusta attenzione verso le possibili minacce incombenti;

L'Asse III (Inclusione sociale) e il tema della *governance* scontano l'assenza di riferimenti all'interno dell'analisi di contesto con una chiara prevalenza, quindi, di elementi privi di riscontro informativo, per quanto condivisibili. I restanti Assi, invece, mostrano una maggiore riscontrabilità nell'analisi di contesto risultando pertanto maggiormente solidi.

Tabella 1.9 – Giudizio di pertinenza dell’analisi SWOT rispetto all’analisi di contesto

ADATTABILITÀ		
SWOT	Presenza nell’analisi di contesto	Osservazioni
Punti di forza		
Innalzamento dell’età media della popolazione	Presente	Pertinente se inteso come aumento della speranza di vita ma non quale indicatore di un aumento della fascia più anziana della popolazione
Consistente presenza di centri di ricerca pubblici	Presente	L’analisi di contesto evidenzia tale presenza
Incremento tendenziale dell’incidenza della spesa delle imprese in R&S rispetto al PIL regionale	Presente	L’analisi di contesto riporta il trend positivo dell’indicatore
Sufficiente livello di produttività dell’occupazione	Presente	L’analisi di contesto evidenzia che tale livello è superiore a quello nazionale
Punti di debolezza		
Scarsa propensione delle imprese di piccola dimensione, che costituiscono la quota più rilevante del sistema produttivo siciliano, ad investire in attività formative	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Bassa capacità di assorbimento delle tecnologie da parte dei lavoratori occupati	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Persistenza, in alcune aree geografiche, di fenomeni di crisi e/o riconversione industriale settoriale (meccanico, petrolchimico, tessile abbigliamento)	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Presenza di aree produttive tradizionali e a bassa redditività	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche nell’analisi di contesto
Opportunità		
Sviluppo di politiche imprenditoriali, a carattere preventivo supportate da interventi pubblici (sgravi fiscali, sostegno alle imprese, riqualificazione)	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche nell’analisi di contesto
Presenza di politiche nazionali per la formazione continua (es. legge 236/93; fondi paritetici interprofessionali) complementari rispetto ad interventi innovativi attuabili con fondi FSE	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche nell’analisi di contesto
Presenza di piccoli centri specializzati caratterizzati da una struttura distrettuale a livello embrionale che manifestano i più alti indici di industrializzazione	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Minacce		
Persistere del gap strutturale relativo al <i>digital divide</i>	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Prevalenza dell’erogazione di percorsi formativi che non incidono sulle politiche e strategie delle imprese e del territorio	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Bassa domanda di personale qualificato e scolarizzato	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato

Tabella 1.10 – Giudizio di pertinenza dell’analisi SWOT rispetto all’analisi di contesto

OCCUPABILITÀ		
SWOT	Presenza nell’analisi di contesto	Osservazioni
Punti di forza		
Elevata presenza di forza lavoro disponibile ad alta scolarizzazione, prevalentemente giovanile e femminile	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato soprattutto in relazione all’alta scolarizzazione
Dinamiche di crescita della domanda regionale di lavoro, che si traduce in un incremento del tasso di occupazione, riferito soprattutto alla componente femminile	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Incremento della forza lavoro immigrata	Parzialmente presente	L’analisi di contesto mette in evidenza l’incremento di immigrati pur non mettendolo in diretta correlazione con la forza lavoro
Punti di debolezza		
Incremento della componente degli “scoraggiati”, in particolare se riferito alla popolazione femminile e giovanile	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Crescita della quota della componente precaria dell’occupazione, che incide significativamente sulla componente giovanile della forza lavoro	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Forza lavoro con livelli di istruzione elevati interessata da fenomeni di disoccupazione	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Opportunità		
Presenza di una offerta formativa regionale (pubblica e privata)	Presente	In quanto elemento endogeno al sistema regione, dovrebbe essere un punto di forza
Capillare diffusione sul territorio dei servizi regionali per l’impiego e prima sperimentazione di modelli di gestione innovativi	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Esistenza di agglomerati di imprese configurabili come possibili poli innovativi ad alta intensità di lavoro	Non presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato pur apparendo l’assunto condivisibile
Minacce		
Persistente presenza del fenomeno dell’economia sommersa	Presente	L’analisi di contesto mette in evidenza il dato
Insufficienza dei servizi rispetto alle necessità di conciliazione della famiglia (persone a carico, formazione, lavoro)	Presente	L’analisi di contesto evidenzia l’attuale inadeguatezza dei servizi
Fenomeni di esclusione e marginalità che possono mettere a rischio la sicurezza e la legalità per i cittadini e le imprese	Presente	L’analisi di contesto evidenzia questi pericoli

Tabella 1.11 – Giudizio di pertinenza dell'analisi SWOT rispetto all'analisi di contesto

CAPITALE UMANO		
SWOT	Presenza nell'analisi di contesto	Osservazioni
Punti di forza		
Progressivo aumento degli iscritti alle università siciliane	Presente	Pertinente
Alto numero di laboratori e strutture di ricerca	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche nell'analisi di contesto
Tendenziale miglioramento degli indicatori relativi ai livelli di istruzione	Presente	L'analisi di contesto mette in evidenza il dato
Punti di debolezza		
Alta percentuale di studenti che abbandona la scuola media superiore senza ottenere il diploma (18-24 anni)	Presente	Pertinente
Abbandono degli studi universitari nei primi anni	Parzialmente presente	Nelle conclusioni dell'analisi socio-economica è appena citata la presenza di un alto tasso di dispersione e abbandono, sia nelle scuole che nelle università, rispetto alla quale non vengono forniti elementi di dettaglio
Persistenza di un significativo gap regionale rispetto ai laureati in MST previsti dal target di Lisbona	Presente	L'analisi di contesto mette in evidenza il dato
Opportunità		
Presenza sul territorio di strutture pubbliche per l'inserimento, l'orientamento al lavoro e l'occupabilità	Presente	L'analisi di contesto mette in evidenza il dato
Differenziazione di specializzazione del sistema universitario siciliano	Non presente	Tale assunto non trova supporto nell'analisi di contesto
Minacce		
Sostituzione dei profili formativi che più velocemente preparano al mondo del lavoro (formazione tecnico professionale) con quelli che tendono ad una preparazione più generale (formazione classica e scientifica)	Non presente	Tale assunto non trova supporto nell'analisi di contesto
Persistenza di sacche di marginalità culturale (adulti privi di titolo, aree ad alta marginalità)	Presente	L'analisi di contesto evidenzia questi rischi
Ritardo nell'inserimento lavorativo e disagio giovanile, anche ad alta scolarizzazione	Presente	L'analisi di contesto evidenzia questi ritardi

Tabella 1.12 – Giudizio di pertinenza dell’analisi SWOT rispetto all’analisi di contesto

INCLUSIONE SOCIALE		
SWOT	Presenza nell’analisi di contesto	Osservazioni
Punti di forza		
Maggiore regolarità nei flussi di immigrazione e aumento di servizi stabili (istruzione, formazione, inserimento lavorativo)	Parzialmente presente	All’aumento dell’immigrazione dovrebbe seguire l’aumento di servizi stabili, ma non è riportata nell’analisi di contesto tale consequenzialità per la regione
Consolidamento dei percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in iniziative imprenditoriali (cooperative sociali), o altre sperimentazione pubblico-private (APQ)	Non presente	Pertinente, ma non riportato nell’analisi di contesto
Punti di debolezza		
Frammentazione delle opportunità, assenza di coordinamento nell’informazione ed erogazione dei servizi	Presente	L’analisi di contesto evidenzia questa debolezza
Precarizzazione della famiglia per ragioni di cura generalmente a carico della donna	Presente	L’analisi di contesto evidenzia questa debolezza
Opportunità		
Attuazione della normativa che regolarizza le forme temporanee di accoglienza	Non presente	Pertinente, ma non riportato nell’analisi di contesto
Aumento delle strutture per l’infanzia (asili privati, microasili, finanziati 2005)	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell’analisi di contesto
Potenziamento tendenziale del sistema dell’economia sociale	Parzialmente presente	Non sono fornite chiare evidenze empiriche o altri supporti nell’analisi di contesto, in quanto occorrerebbe valutare il potenziamento in termini comparativi o relativi
Minacce		
Incremento di fenomeni di vecchie e nuove povertà	Presente	Citato come rischio nelle conclusioni dell’analisi
Incremento dei flussi migratori irregolari in entrata, in parte finalizzati al ricongiungimento familiare	Parzialmente presente	Appena accennato
Insufficienza dei servizi rispetto alle necessità di conciliazione della famiglia e dei gruppi vulnerabili (persone a carico, formazione, lavoro)	Presente	Presente nelle pari opportunità

Tabella 1.13 – Giudizio di pertinenza dell'analisi SWOT rispetto all'analisi di contesto

GOVERNANCE		
SWOT	Presenza nell'analisi di contesto	Osservazioni
Punti di forza		
Alto numero di enti pubblici e privati coinvolti in accordi territoriali	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto
Presenza di collaborazioni pubblico private e/o inter-istituzionali per affrontare le politiche dell'occupazione a livello locale, interregionale, internazionale	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto
Punti di debolezza		
Duplicazione di interventi formativi a livello nazionale e difficoltà di governo dei processi	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto
Non accessibilità e condivisione periodica dei dati, al fine di una migliore elaborazione e risposta al bisogno del territorio	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto
Opportunità		
Processo di accreditamento degli enti di formazione e avvio della standardizzazione delle competenze per la messa a sistema del raccordo fra i dipartimenti competenti	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto
Aumento degli scambi e accordi partenariali tra imprese, enti locali, parti sociali, per lo sviluppo locale e per l'occupazione	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto
Accordi interistituzionali fra le diverse amministrazioni dello stato.	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto
Minacce		
Difficoltà a garantire la regolarità dei flussi e l'accesso ai fondi pubblici (nazionali e comunitari)	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto
Frammentazione delle iniziative e gestione non partecipata	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto
Rigidità del sistema e disomogeneità procedurali rispetto alle restanti componenti (scuola, Università, servizi per l'impiego, mercato del lavoro, Comuni, parti sociali)	Non presente	Non sono fornite evidenze empiriche o altri supporti nell'analisi di contesto

Conclusioni e raccomandazioni

In generale l'analisi SWOT appare molto sintetica, per quanto basata prevalentemente su riscontri oggettivi riportati nell'analisi di contesto.

Sarebbe stato più opportuno escludere dall'analisi dei punti di forza e debolezza alcuni fenomeni non peculiari della situazione siciliana e collocare diversamente alcuni elementi SWOT che, non avendo connotazione di natura esterna e dipendendo da motivazioni di ordine interno, non andrebbero inseriti come opportunità o minacce.

1.4 Valutazione della congruità tra analisi SWOT e strategia programmatica

L'analisi della congruità tra analisi SWOT e strategia programmatica è stata sviluppata, come nei paragrafi precedenti, individuando in primo luogo la questione valutativa rilevante, di seguito descritta:

Questione valutativa

In che misura la strategia del Programma trova corrispondenza con l'analisi SWOT? La descrizione dei punti di forza e debolezza e delle minacce e opportunità della SWOT trovano corrispondenza nell'articolazione della strategia del PO? Su quanti e quali elementi della SWOT gli obiettivi del Programma dovrebbero avere un impatto in termini di sviluppo e crescita?

Per rispondere alla questione valutativa e quindi valutare la congruità tra SWOT e Programma si è proceduto alla creazione di una tabella a doppia entrata per ogni Asse in cui sono stati messi a confronto i diversi elementi della SWOT con gli obiettivi specifici del Programma. Da tale raffronto si evince la rilevanza dei diversi fattori interni (punti di forza e debolezza) o esterni (minaccia o opportunità) sulla scelta strategica, in modo di tracciare un profilo di efficacia e trasversalità della stessa.

Come già illustrato nel paragrafo precedente, numerosi elementi della SWOT non derivano dall'analisi di contesto ma da valutazioni esterne di *expertise* per le quali talvolta non è possibile fornire un riscontro oggettivo basato su un'evidenza quantitativa. Ciò è maggiormente valido per i fattori esterni (minacce e opportunità) a causa della dipendenza di tali assunti più da valutazioni di scenario che da elementi di contesto. Inoltre, tutte le raccomandazioni enunciate nel paragrafo precedente, inducono ad una certa prudenza nel fornire elementi per un giudizio di piena pertinenza degli elementi della SWOT rispetto all'articolazione del Programma. Nelle tabelle successive (da 1.14 a 1.18) è mostrata in dettaglio per ogni elemento dell'analisi SWOT la congruità con gli obiettivi specifici del Programma. Non si è ritenuto necessario predisporre la valutazione della pertinenza degli assunti della SWOT rispetto agli obiettivi operativi per il carattere di impatto globale dei fattori esterni ed interni considerati.

Bisogna innanzitutto precisare come la valutazione della congruità ha incontrato due problemi principali, pur affievoliti a seguito dell'interazione con il programmatore:

1. la mancanza, in taluni casi, di un sufficiente livello di definizione degli enunciati, che ha costretto ad una interpretazione di quanto riportato;
2. la concentrazione della SWOT dedicata al tema della *Governance* prevalentemente sull'Asse prioritario "Capacità Istituzionale" lasciando largamente scoperti i restanti due Assi prioritari "Transnazionalità e Interregionalità" e "Assistenza Tecnica".

Tabella 1.14 – Giudizio di congruità degli obiettivi del Programma rispetto all’analisi SWOT – Adattabilità

SWOT	Asse Adattabilità			Asse Occupabilità			Asse Inclusione sociale	Asse Capitale Umano				Asse Transnazionalità e interregionalità	Asse Assistenza tecnica	Asse Capacità istituzionale		
	A	B	C	D	E	F		G	H	I1	I2			L	M	N
Punti di forza																
Innalzamento dell’età media della popolazione	X	X		X	X		X		X	X						
Consistente presenza di centri di ricerca pubblici		X														
Incremento tendenziale dell’incidenza della spese delle imprese in R&S rispetto al PIL regionale		X														
Sufficiente livello di produttività dell’occupazione	X	X	X													
Innalzamento dell’età media della popolazione	X	X	X													
Punti di debolezza																
Scarsa propensione delle imprese di piccola dimensione, che costituiscono la quota più rilevante del sistema produttivo siciliano, ad investire in attività formative			X													
Bassa capacità di assorbimento delle tecnologie da parte dei lavoratori occupati		X														
Persistenza, in alcune aree geografiche, di fenomeni di crisi e/o riconversione industriale settoriale (meccanico, petrolchimico, tessile abbigliamento)	X	X	X													
Presenza di aree produttive tradizionali e a bassa redditività	X	X	X	X				X								
Sviluppo di politiche imprenditoriali, a carattere preventivo supportate da interventi pubblici (sgravi fiscali, sostegno alle imprese, riqualificazione)	X	X	X	X							X					
Presenza di politiche nazionali per la formazione continua (es. legge 236/93; fondi paritetici interprofessionali) complementari rispetto ad interventi innovativi attuabili con fondi FSE	X															
Presenza di piccoli centri specializzati caratterizzati da una struttura distrettuale a livello embrionale che manifestano i più alti indici di industrializzazione			X													

(segue) *tab.1.14 – Giudizio di congruità degli obiettivi del Programma rispetto all'analisi SWOT – Adattabilità*

SWOT	Asse Adattabilità			Asse Occupabilità			Asse Inclusione sociale	Asse Capitale Umano				Asse Transnazionalità e interregionalità	Asse Assistenza tecnica	Asse Capacità istituzionale		
	A	B	C	D	E	F		G	H	I1	I2			L	M	N
Opportunità																
Sviluppo di politiche imprenditoriali, a carattere preventivo supportate da interventi pubblici (sgravi fiscali, sostegno alle imprese, riqualificazione)	X	X	X	X								X				
Presenza di politiche nazionali per la formazione continua (es. legge 236/93; fondi paritetici interprofessionali) complementari rispetto ad interventi innovativi attuabili con fondi FSE	X															
Presenza di piccoli centri specializzati caratterizzati da una struttura distrettuale a livello embrionale che manifestano i più alti indici di industrializzazione			X													
Minacce																
Persistere del gap strutturale relativo al digitaldivide		X														
Prevalenza dell'erogazione di percorsi formativi che non incidono sulle politiche e strategie delle imprese e del territorio	X	X	X													
Bassa domanda di personale qualificato e scolarizzato		X														

Tabella 1.15– Giudizio di congruità degli obiettivi del Programma rispetto all’analisi SWOT – Occupabilità

SWOT	Asse Adattabilità			Asse Occupabilità			Asse Inclusion sociale	Asse Capitale umano				Asse Transnazionalità e interregionalità	Asse assistenza tecnica	Asse Capacità istituzionale	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I1	I2	L	M	N	O	P
Punti di forza															
Elevata presenza di forza lavoro disponibile ad alta scolarizzazione, prevalentemente giovanile e femminile				X	X	X									
Dinamiche di crescita della domanda regionale di lavoro, che si traduce in un incremento del tasso di occupazione, riferito soprattutto alla componente femminile															
Incremento della forza lavoro immigrata				X	X		X								
Punti di debolezza															
Incremento della componente degli “scoraggiati”, in particolare se riferito alla popolazione femminile e giovanile															
Crescita della quota della componente precaria dell’occupazione, che incide significativamente sulla componente giovanile della forza lavoro															
Forza lavoro con livelli di istruzione levati interessata da fenomeni di disoccupazione															
Opportunità															
Presenza di una offerta formativa regionale (pubblica e privata)	X			X	X	X				X					
Capillare diffusione sul territorio dei servizi regionali per l’impiego e prima sperimentazione di modelli di gestione innovativi				X		X									
Esistenza di agglomerati di imprese configurabili come possibili poli innovativi ad alta intensità di lavoro				X	X	X									
Minacce															
Persistente presenza del fenomeno dell’economia sommersa				X	X	X									
Insufficienza dei servizi rispetto alle necessità di conciliazione della famiglia (persone a carico, formazione, lavoro)						X	X								
Fenomeni di esclusione e marginalità che possono mettere a rischio la sicurezza e la legalità per i cittadini e le imprese					X		X								

Tabella 1.16 – Giudizio di congruità degli obiettivi del Programma rispetto all’analisi SWOT – Inclusione sociale

SWOT	Asse Adattabilità			Asse Occupabilità			Asse Inclusione Sociale	Asse Capitale Umano				Asse Transnazionalità e interregionalità	Asse assistenza tecnica	Asse Capacità istituzionale		
	A	B	C	D	E	F		G	H	I1	I2			L	M	N
Punti di forza																
Maggiore regolarità nei flussi di immigrazione e aumento di servizi stabili (istruzione, formazione, inserimento lavorativo)					X		X									
Consolidamento dei percorsi di formazione e inserimento lavorativo, in iniziative imprenditoriali (cooperative sociali), o altre sperimentazione pubblico-private (APQ)							X									
Punti di debolezza																
Frammentazione delle opportunità, assenza di coordinamento nell’informazione ed erogazione dei servizi							X									
Precarizzazione della famiglia per ragioni di cura generalmente a carico della donna							X									
Opportunità																
Attuazione della normativa che regolarizza le forme temporanee di accoglienza							X									
Aumento delle strutture per l’infanzia (asili privati, microasili, finanziati 2005)							X									
Potenziamento tendenziale del sistema dell’economia sociale							X									
Minacce																
Incremento di fenomeni di vecchie e nuove povertà							X									
Incremento dei flussi migratori irregolari in entrata							X									
Insufficienza dei servizi rispetto alle necessità di conciliazione della famiglia e dei gruppi vulnerabili (persone a carico, formazione, lavoro)							X									

Tabella 1.17– Giudizio di congruità degli obiettivi del Programma rispetto all’analisi SWOT – Capitale umano

SWOT	Asse Adattabilità			Asse Occupabilità			Asse Inclusione Sociale	Asse Capitale Umano				Asse Transnazionalità e interregionalità	Asse assistenza tecnica	Asse Capacità istituzionale		
	A	B	C	D	E	F		G	H	I1	I2				L	M
Punti di forza																
Progressivo aumento degli iscritti alle università siciliane											X					
Alto numero di laboratori e strutture di ricerca		X	X									X				
Tendenziale miglioramento degli indicatori relativi ai livelli di istruzione								X	X	X	X					
Punti di debolezza																
Alta percentuale di studenti che abbandona la scuola media superiore senza ottenere il diploma (18-24 anni)							X	X	X	X						
Abbandono degli studi universitari nei primi anni											X					
Persistenza di un significativo gap regionale rispetto ai laureati in MST previsti dal target di Lisbona												X				
Opportunità																
Presenza sul territorio di strutture pubbliche per l’inserimento, l’orientamento al lavoro e l’occupabilità								X	X							
Differenziazione di specializzazione del sistema universitario siciliano												X				
Minacce																
Sostituzione dei profili formativi che più velocemente preparano al mondo del lavoro (formazione tecnico professionale) con quelli che tendono ad una preparazione più generale (formazione classica e scientifica)								X	X	X	X					
Persistenza di sacche di marginalità culturale (adulti privi di titolo, aree ad alta marginalità)							X		X	X						
Ritardo nell’inserimento lavorativo e disagio giovanile, anche ad alta scolarizzazione								X	X	X	X					

Tabella 1.18 – Giudizio di congruità degli obiettivi del Programma rispetto all’analisi SWOT – Governance

SWOT	Asse Adattabilità			Asse Occupabilità			Asse Inclusione sociale	Asse Capitale Umano				Asse Transnazionalità e interregionalità	Asse assistenza tecnica	Asse Capacità istituzionale		
	A	B	C	D	E	F		G	H	I1	I2			L	M	N
Punti di forza																
Alto numero di enti pubblici e privati coinvolti in accordi territoriali													X			X
Presenza di collaborazioni pubblico private e/o inter-istituzionali per affrontare le politiche dell’occupazione a livello locale, interregionale, internazionale													X			X X
Punti di debolezza																
Duplicazione di interventi formativi a livello nazionale e difficoltà di governo dei processi																X
Non accessibilità e condivisione periodica dei dati, al fine di una migliore elaborazione e risposta al bisogno del territorio																X X
Opportunità																
Processo di accreditamento degli enti di formazione e avvio della standardizzazione delle competenze per la messa a sistema del raccordo fra i dipartimenti competenti																X
Aumento degli scambi e accordi partenariali tra imprese, enti locali, parti sociali, per lo sviluppo locale e per l’occupazione														X		X
Accordi interistituzionali fra le diverse amministrazioni dello stato.																X
Minacce																
Difficoltà a garantire la regolarità dei flussi e l’accesso ai fondi pubblici (nazionali e comunitari)																X X
Frammentazione delle iniziative e gestione non partecipata																X X
Rigidità del sistema e disomogeneità procedurali rispetto alle restanti componenti (scuola, Università, servizi per l’impiego, mercato del lavoro, Comuni, parti sociali)																X

Conclusioni e raccomandazioni

Dalla valutazione della corrispondenza tra Analisi SWOT e articolazione del Programma, emerge che gli Assi prioritari “Adattabilità” (in particolar modo), “Occupabilità” e “Capitale Umano” mostrano una buona trasversalità strategica. Invece, l’Analisi SWOT tematica relativa alla “Governance” appare poco trasversale e meno integrata con la strategia del PO. Infine, l’Asse “Inclusione Sociale” presenta una SWOT poco interdipendente con la strategia degli altri Assi del PO.

CAP. 2.

VALUTAZIONE DELLA COERENZA INTERNA DELLA STRATEGIA

2.1 Valutazione della coerenza interna degli obiettivi programmatici

L'analisi di coerenza interna del Programma è stata sviluppata applicando la metodologia di seguito descritta. In primo luogo, sono state individuate le questioni valutative rilevanti. I criteri di valutazione identificati per individuare il grado di chiarezza e la coerenza della strategia possono essere riassunti come segue.

Questioni valutative

Le priorità e gli obiettivi ai diversi livelli e tra loro sono stabiliti con chiarezza e con sufficiente grado di definizione? Le azioni/attività previste dal Programma sono coerenti con i rispettivi obiettivi?

In relazione alle tecniche utilizzate, occorre evidenziare che l'analisi della coerenza interna tra obiettivi globali e specifici, tra obiettivi specifici ed operativi, nonché tra gruppi di obiettivi specifici e di obiettivi operativi, in termini di interrelazioni (complementarietà e integrazione funzionale di tipo servente) è stata sviluppata facendo ricorso a due matrici (tabb. 2.1 - 2.2), che prendono in esame le diverse tipologie di connessioni e mettono in luce i legami logici ed operativi reciproci intesi come nessi strumentali (mezzo/scopo) tra le varie azioni in relazione alle finalità dei singoli Assi. Più in dettaglio, la tabella 2.1 descrive lungo le righe, in primo luogo il segno e l'intensità delle relazioni di ciascun obiettivo in rapporto agli altri. Un obiettivo presenta una interrelazione semplice (complementarietà) con un altro quando la sua realizzazione è connessa con la realizzazione dell'altro. Vengono, inoltre, individuate le interrelazioni complesse (integrazione funzionali di tipo servente) fra ciascun obiettivo e tutti gli altri. Un obiettivo viene considerato servente quando crea le pre-condizioni per il raggiungimento delle finalità cui è rivolto un altro obiettivo. In corrispondenza delle singole interrelazioni, ovvero all'interno delle celle, si attribuiscono i segni sulla seguente scala quali-quantitativa. In particolare, con il simbolo "+" sono indicati gli obiettivi che presentano un rapporto di complementarietà e con il simbolo ++ sono indicati gli obiettivi che presentano un rapporto di integrazione funzionale di tipo servente. Infine le celle vuote rappresentano relazioni neutre o non presenti tra obiettivi.

La frequenza delle due tipologie di interrelazioni osservate viene riassunta in due colonne di totali. Nella colonna del totale A si rileva il numero complessivo delle interrelazioni che ogni obiettivo esprime rispetto agli altri. Un obiettivo che avrà riportato un punteggio elevato potrà essere considerato particolarmente legato da rapporti di complementarietà o di integrazione funzionale con altri obiettivi del Programma. Nella colonna del totale B si rileva, più specificamente, il grado di integrazione funzionale di tipo servente associato ad ogni obiettivo. Un obiettivo che avrà riportato un punteggio elevato potrà in questo caso essere considerato particolarmente strategico, in quanto suscettibile di determinare le pre-condizioni per il successo di diversi altri obiettivi del Programma. L'osservazione della frequenza di segni positivi rilevati in corrispondenza dei diversi quadranti della matrice – dove ogni quadrante (delimitato graficamente da un bordo) identifica un gruppo di obiettivi afferenti ad un unico obiettivo di rango più elevato – fornisce, infine, indicazioni sul grado di coerenza interna a livello di Asse prioritario/obiettivo specifico.

Tabella 2.1 - Matrice delle interrelazioni tra obiettivi globali e specifici e tra gruppi di obiettivi specifici

ASSI PRIORITARI	OBIETTIVI SPECIFICI	Asse I			Asse II			Asse III	Asse IV				Asse V	Asse VI	Asse VII		TOT	TOT
		A	B	C	D	E	F	G	H	I.1	I.2	L	M	N	O	P	A	B
I. Adattabilità	A) Sviluppare sistemi di formazione continua, sostenere l'adattabilità dei lavoratori			++					+	+		+				+	4	1
	B) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro			+	+		+					+					4	0
	C) Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	+	+									+			+		5	0
II. Occupabilità	D) Aumentare la regolarità, l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro		+			++	++	+	+						+	+	5	2
	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				+			++		+	+						3	1
	F) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere		+		+			++		+							3	1
III. Inclusione sociale	G) Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati; combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro				+	+	+			+	+						5	0
IV. Capitale umano	H) Elaborazione, introduzione ed attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	+			+	+	+			++	++	+	+		+	+	8	2
	I.1) Aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e la segregazione di genere rispetto alle materie					+	+	+	+		+	+					6	0
	I2) Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità					+		+	+	+							4	0
	L) - Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	+	+	++						+	+			+		+	7	1
V. Transnazionalità e Interregionalità	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			+					+			+			+	+	5	0
VI. Assistenza tecnica	N) Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi operativi attraverso azioni e strumenti di supporto																	
VII. Capacità istituzionale	O) Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale per aumentare la governance del territorio			+	+				+			+	++			+	5	1
	P) Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi	+			+				+			+	+		+		6	0

Dalla lettura della tabella 2.1 e da una prima analisi delle correlazioni e dell'intersecazione degli obiettivi fra loro, si può evidenziare che, tra gli obiettivi specifici che risultano maggiormente significativi per la realizzazione del Programma, vi è, in primo luogo, l'ob specifico H, che mira alla riforma ed al potenziamento dei sistemi di istruzione e formazione. Questi rivestono un ruolo fondamentale per promuovere il miglioramento del capitale umano e favorire, più in generale, la maggiore efficacia delle politiche rivolte alle risorse umane. Ruolo fondamentale per la riuscita delle politiche proposte nel Programma è, anche, ricoperto dall'ob specifico A, volto a sviluppare sistemi di formazione continua, necessari a garantire maggiore competitività al sistema produttivo regionale. L'ob. specifico D è da considerarsi, anch'esso, di rilevante importanza anche se, rispetto alla struttura dell'obiettivo stesso, le attività in esso comprese riguardano soprattutto l'implementazione di politiche attive del lavoro, tema questo maggiormente ascrivibile alla formulazione dell'ob specifico E.

Nello specifico, riguardo ai singoli Assi prioritari e dalla analisi delle loro mutue correlazioni, emerge che:

- relativamente all'**Asse prioritario I (Adattabilità)**, gli obiettivi specifici ed operativi individuati per la promozione della formazione continua, area di intervento prevista dall'ob specifico A, si configurano come strumento di sostegno ai processi di adattamento e innovazione nel sistema delle imprese, ob. spec. C, soprattutto con riferimento agli interventi finalizzati a promuovere i processi di cambiamento e innovazione all'interno dell'impresa. Tali obiettivi operano, inoltre, in modo sinergico con gli obiettivi relativi al miglioramento dell'offerta formativa (Asse IV) e al miglioramento del *matching* domanda-offerta di lavoro (ob. spec. D). Si può, comunque, sottolineare che l'articolazione dell'ob. A andrebbe, anche successivamente, ulteriormente migliorata operando maggiori distinzioni tra le azioni rivolte ai sistemi e quelle rivolte ai singoli individui, nella fattispecie, lavoratori;
- l'**Asse prioritario II (Occupabilità)** contiene tra le sue finalità la promozione dell'inclusione sociale – soprattutto in riferimento a specifici *target* della popolazione - ed è, pertanto, fortemente correlato all'Asse III (Inclusione sociale). In particolare, gli obiettivi E ed F prevedono azioni rivolte all'inserimento lavorativo di immigrati, donne e lavoratori anziani, elemento indispensabile di contrasto alle marginalità sociali e di rischi relativi ai fenomeni di esclusione sociale. L'obiettivo specifico D presenta implicite correlazioni con l'Asse I (Adattabilità), soprattutto in relazione alle azioni finalizzate a potenziare e promuovere la qualità e la produttività del lavoro, elemento centrale nell'obiettivo B, oltre che in relazione ad aspetti inerenti la riforma dei sistemi di istruzione e formazione contemplati nell'Asse IV, ob. H. Si deve dunque sottolineare che, l'esemplificazione delle azioni, rispetto a tale Asse, andrebbe meglio specificata alla luce della definizione degli obiettivi stessi (con riferimento ai sopracitati Obiettivi specifici D ed E). Si manifesta, pertanto, l'esigenza, in fase attuativa, di delineare una più precisa separazione dell'ambito di intervento degli obiettivi specifici quando trattano di azioni simili, allo scopo di evitare possibili sovrapposizioni;
- in relazione all'**Asse prioritario III (Inclusione sociale)** si evidenzia lo stretto legame con l'Asse II (Occupabilità). La presenza di tali correlazioni è spiegata dal fatto che l'attenzione a garantire un mercato del lavoro aperto a tutti favorendo l'integrazione dei gruppi svantaggiati è una finalità cui gli obiettivi specifici E ed F si rivolgono in modo specifico (essendo mirati il primo soprattutto agli emigranti ed alla popolazione anziana, il secondo alle donne). Tale tematica costituisce ambito di intervento all'interno di altri obiettivi specifici e ciò, pur rispondendo ad una logica di trasversalità, conduce alle medesime considerazioni di cui sopra in merito al rischio di duplicazioni di interventi;
- l'**Asse prioritario IV (Capitale umano)** presenta ampie sinergie al suo interno e contribuisce significativamente alla realizzazione di obiettivi previsti dagli Assi I e II. Il rafforzamento e l'adeguamento del sistema della formazione professionale (al centro dell'ob. specifico H) - si configura come uno dei fattori in grado di apportare un contributo essenziale alla definizione di

un sistema in grado di soddisfare le necessità formative dei soggetti lungo tutto l'arco della vita (*lifelong learning*). Tale Asse riveste, altresì, un ruolo strategico nella transizione verso il modello dell'economia della conoscenza, in quanto rivolto a promuovere e sostenere i processi che migliorano la diffusione, la qualità ed il ritorno degli investimenti in apprendimento e i processi di raccordo con il sistema produttivo; in tal senso è anche connesso con l'ob. specifico A e con gli obiettivi volti a promuovere l'occupabilità, in quanto consente ai soggetti di acquisire o recuperare abilità e competenze, anche trasversali e di base, che possono favorire l'accesso al mondo del lavoro;

- all'Asse prioritario **V (Transnazionalità e Interregionalità)** viene demandato il compito di aumentare le opportunità di apprendimento attraverso la costruzione di reti e relazioni partenariali, con una forte relazione diretta agli obiettivi finalizzati al miglioramento dei sistemi oggetto del Programma. L'obiettivo M presenta, pertanto, correlazioni con gli obiettivi specifici volti a miglioramento delle istituzioni e dei sistemi inseriti negli altri Assi;
- l'Asse prioritario **VI (Assistenza tecnica)** si integra a livello funzionale con tutti gli obiettivi afferenti ai vari assi in quanto accompagna e sostiene lo svolgimento degli interventi inseriti nel Programma Operativo;
- in relazione all'Asse prioritario **VII (Capacità istituzionale)**, sottolineandone la natura trasversale, si individua una correlazione con gli obiettivi inerenti il miglioramento del sistema regionale dell'offerta formativa (Asse IV). In particolare, sono prevedibili effetti sinergici con le azioni di sistema inserite nei vari Assi.

Tabella 2.2 - Matrice delle interrelazioni tra obiettivi specifici e operativi e tra gruppi di obiettivi operativi

A B C D E F G H I1 I2 L M N O P

Nella matrice sopra riportata (tab. 2.2) si valutano le interrelazioni e le sinergie fra gruppi di obiettivi operativi e tra questi e obiettivi specifici; va premesso che, in questo caso, a differenza della tab. 2.1 le relazioni, rimandando a complementarità sinergiche, sono espresse in modo speculare sia sulle righe sia lungo le colonne.

Nell'ambito dell'**Asse I (Adattabilità)**, si registrano sufficienti sinergie tra obiettivi operativi, soprattutto all'interno di ciascun obiettivo specifico di riferimento. In particolare, forti correlazioni riguardano gli obiettivi operativi presenti nell'obiettivo specifico A, relativo al rafforzamento del sistema di formazione continua per i lavoratori: in effetti, le azioni rivolte alla promozione della formazione continua per le PMI si correlano agli interventi legati allo sviluppo di forme innovative di organizzazione all'interno delle imprese, come pure gli interventi legati alla flessibilità. Quanto alle correlazioni con gli obiettivi operativi di altri Assi, è importante sottolineare che, affinché si possano dispiegare pienamente gli effetti attesi, è necessario che gli obiettivi specifici A, B e C, in fase di attuazione operino in forte sinergia con gli obiettivi che favoriscono l'innalzamento della qualità dei sistemi di offerta formativa (Asse Capitale umano, obiettivi operativi H.1 e H.2) e dei servizi offerti dalla P.A. (Asse Capacità istituzionale, obiettivo operativo P.1).

Occorre poi evidenziare che dall'analisi dei contenuti delle attività riconducibili all'obiettivo operativo B.1 emerge la possibilità di migliorare potenzialmente l'incisività dell'intervento regionale, agendo sull'allargamento delle tipologie di azioni previste e, in particolare, favorendo la diffusione di modelli organizzativi aziendali e forme di lavoro più avanzate e rispondenti alle esigenze di flessibilità delle imprese e dei lavoratori, incluso il telelavoro.

Occorre, inoltre, sottolineare la mancanza di riferimenti espliciti tra le attività previste nell'ambito dell'Asse e la creazione di sistemi di monitoraggio specificamente mirati ad analizzare in maniera sistematica i cambiamenti socio-economici a livello regionale e locale. Tale aspetto è stato auspicato, anche dagli Orientamenti Strategici Comunitari, al fine di prefigurare gli effetti sul mercato del lavoro e di programmare coerenti risposte in termini di *policy*.

In relazione agli obiettivi corrispondenti all'**Asse II (Occupabilità)**, va messo in rilievo un buon grado di integrazione interna ai diversi obiettivi operativi afferenti l'Asse medesimo.

Il legame tra gli obiettivi specifici D, E ed F - definito dal comune Asse prioritario - si estende anche nella programmazione delle rispettive linee d'intervento/azioni, rendendo complementari attività inserite in obiettivi specifici distinti, ai fini del raggiungimento dell'obiettivo globale e dei successivi target di riferimento. In particolare, gli obiettivi programmatori dei Servizi per l'Impiego (al centro dell'ob. D.3) non limitano le attività all'intermediazione della domanda e dell'offerta di lavoro ma riguardano, a supporto dell'offerta, la proposizione di percorsi individualizzati di orientamento, formazione e inserimento nel mercato del lavoro, colmando in tal modo una carenza emersa nel precedente periodo di programmazione. Pertanto, le attività da realizzarsi nell'ambito dell'obiettivo D.3 rappresentano un importante canale di intercettazione dei potenziali beneficiari degli interventi programmati nell'ambito degli obiettivi D.1 (promozione di un'offerta formativa adeguata) e D.2 (emersione e contrasto del precariato), nel rispetto di un comune approccio preventivo alla riduzione della disoccupazione.

In particolare, l'obiettivo operativo D.3, permettendo di connettere più coerentemente domanda e offerta di lavoro - anche nel settore delle qualifiche a media e alta professionalità, attraverso percorsi personalizzati - si collega fortemente anche con gli obiettivi E.1 (invecchiamento attivo), E.2 (inserimento lavorativo dei migranti) e F.1 (rivolto allo specifico target femminile) e soprattutto all'obiettivo D.4, quest'ultimo rivolto a favorire l'integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro attraverso la programmazione partecipata. Gli interventi finalizzati ad aumentare l'efficacia e l'efficienza delle istituzioni del mercato del lavoro e specificatamente i Servizi per l'Impiego sono, infatti, strumentali e indispensabili all'implementazione delle politiche attive del lavoro e costituiscono la garanzia di realizzare il necessario raccordo rispetto ai fabbisogni espressi dal sistema produttivo di riferimento (ob. operativo C.1). Inoltre, l'implementazione di servizi di

orientamento accessibili risulta propedeutica alla scelta, espressa nell'Asse IV obiettivo operativo I.2.2, di potenziare i percorsi alternativi di formazione post-secondaria e universitaria. Nella stessa direzione si muove la relazione tra questo punto e l'obiettivo operativo H.2, volto alla promozione dei patti formativi locali per la realizzazione di strumenti formativi innovativi, sebbene tale modalità di intervento presenti i tipici rischi associabili alle forme di intervento innovative. La finalità di agevolare l'integrazione delle politiche attive del lavoro – obiettivo operativo D.4 – è inoltre necessaria per favorire l'innalzamento della qualità dell'offerta formativa (A.1, H.1 e H.2) e dei servizi sociali (G.3).

L'obiettivo operativo D.1 presenta legami evidenti con gli obiettivi operativi G.1 e G.2: entrambi puntano sulla ricognizione dei fattori personali che favoriscono l'esclusione per affrontarli attraverso la personalizzazione dei percorsi di orientamento/tutoraggio; seguendo questa logica si può rilevare anche un collegamento con l'obiettivo operativo D.3, che vorrebbe promuovere un accesso diffuso alle informazioni ed ai servizi di orientamento/tutoraggio. Tale legame con l'articolazione dell'Asse III riguarda anche in parte gli obiettivi E.1 ed E.2, in quanto finalizzati a promuovere l'invecchiamento attivo e l'inserimento lavorativo dei migranti.

L'inserimento lavorativo, infatti, va inteso come un primo stadio dell'integrazione sociale: in questa prospettiva, l'obiettivo D si connette al G.3, che prevede interventi di adeguamento e rafforzamento sul sistema dell'offerta dei servizi sociali per meglio gestire le sfide economiche e sociali.

Anche l'obiettivo F.1 si collega agli obiettivi D.1 e D.3, inerenti il miglioramento dell'accesso all'informazione ed alla realizzazione di servizi di orientamento integrati ed individualizzati in ordine all'incontro fra domanda e offerta di lavoro. Il nesso fra gli obiettivi operativi F.1 e G.3 si giustifica in base al richiamo nel primo obiettivo (F.1) ad azioni specifiche rivolte al sistema delle imprese per promuovere il progresso delle donne nell'occupazione ed azioni di orientamento ed assistenza per la creazione e lo sviluppo di impresa al femminile, azioni che richiedono un'integrazione con le politiche di conciliazione. Si rileva, invece, una connessione non esplicitata fra l'obiettivo F.1 e gli obiettivi A.2 e B.1, nella misura in cui soprattutto quest'ultimo obiettivo prevede azioni di flessibilizzazione degli orari di lavoro al fine di facilitare la partecipazione dei lavoratori a percorsi di formazione, orientamento e riqualificazione, azioni che possono produrre un impatto positivo sul progresso delle donne nell'occupazione e sulla riduzione della segregazione di genere sul lavoro.

Infine, si può notare un collegamento fra l'obiettivo operativo F.1 e l'obiettivo operativo G.3, in quanto il primo tende ad accrescere la capacità di fare impresa al femminile, con particolare attenzione ai nuovi bacini per l'impiego, mentre il secondo prevede azioni di rafforzamento dell'occupabilità nel settore dell'economia sociale.

La corrispondenza tra la creazione di un sistema regionale di formazione continua e la necessità di favorire i processi di invecchiamento attivo della popolazione, giustifica i TD0.0001erta g

di ridurre il rischio di sovrapposizione e potenziare l'aspetto sinergico, occorrerà, in fase attuativa, delimitare meglio la distinzione tra ambiti di intervento.

L'**Asse III (Inclusione sociale)** presenta, potenzialmente, una forte trasversalità lungo tutte le dimensioni del PO; esso verte sull'attivazione di una forte integrazione fra politiche economiche, politiche del lavoro e della formazione e politiche sociali. Questo carattere trasversale mette in luce già ad una prima lettura gli evidenti legami tra questo e tutti gli altri Assi del PO.

In particolare, gli obiettivi operativi espressi per l'Asse III presentano una forte interrelazione reciproca e scaturiscono dalla rilevazione delle debolezze relative al precedente periodo programmatorio.

L'obiettivo operativo G.1 per le azioni previste (identificazione dei fattori personali di povertà ed esclusione) è strettamente connesso con gli obiettivi inseriti nell'Asse IV e specificatamente con l'obiettivo I.1 finalizzato alla riduzione della dispersione scolastica e al recupero dei drop-out. Al riguardo, occorre sottolineare come la forte complementarità tra tali obiettivi emerga anche dall'analisi delle corrispondenti azioni previste: in particolare, l'attività d) dell'obiettivo G.1 e l'attività m) dell'obiettivo I.1.1 presentano nella loro formulazione un tale grado di similitudine da richiedere, in fase di attuazione, un forte coordinamento tra le strutture preposte alla gestione degli interventi, pena il rischio di duplicazioni di azione.

L'obiettivo G.2, che promuove principalmente azioni di orientamento e accompagnamento verso opportunità occupazionali e formative sostenibili, si connette con gli obiettivi operativi D.1 e F.1 che, fra le attività, prevedono rispettivamente: azioni di orientamento e tutoraggio rivolte soprattutto alle fasce più deboli della popolazione, azioni specifiche rivolte al sistema delle imprese per promuovere il progresso delle donne nell'occupazione ed azioni di orientamento ed assistenza per la creazione e lo sviluppo di impresa al femminile. Inoltre l'obiettivo specifico E, promuovendo azioni volte al reinserimento di soggetti fuoriusciti dal mercato del lavoro, riveste senza dubbio un certo peso nella lotta all'esclusione sociale.

Ancora, si rileva una correlazione fra l'obiettivo specifico D (favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro) e l'obiettivo specifico G, in particolare in merito alla declinazione degli obiettivi operativi e delle azioni che ne discendono: se l'obiettivo G.1 prevede la ricognizione di fattori personali di esclusione su cui agire, l'obiettivo operativo D.1 risponde con la promozione di un accesso diffuso ai servizi di tutoraggio, rilevando un percorso di orientamento personalizzato. Ne consegue, pertanto, la necessità di porre la massima attenzione al coordinamento tra le due tipologie d'intervento, in fase di attuazione, al fine di non pregiudicare il conseguimento dei risultati attesi in termini di promozione di forme di integrazione sociale attiva.

Dal canto suo, l'obiettivo operativo G.3, per la tipologia di azioni previste, si rivolge al rafforzamento della capacità di adeguamento e ammodernamento del sistema di servizi sociali in ordine ad una più efficace gestione delle sfide economiche. Esso richiederà, per tale motivo, un'integrazione operativa forte con l'obiettivo operativo D.4 che, promuovendo l'integrazione fra politiche formative e politiche del lavoro, ed in particolare l'implementazione di patti territoriali e consultazioni permanenti, intende favorire l'occupabilità della forza lavoro a rischio di esclusione.

L'**Asse prioritario IV (Capitale umano)** registra ampie sinergie tra i propri obiettivi specifici e operativi e rispetto agli obiettivi di altri Assi.

La priorità della promozione dello sviluppo del capitale umano interessa in maniera diretta l'obiettivo operativo H.1. e parzialmente l'H.2 (finalizzato a promuovere partenariati e patti formativi), in quanto orientati esplicitamente a migliorare la qualità e l'efficienza dei sistemi di formazione (professionale) e di istruzione. Secondo tali obiettivi, attraverso il miglioramento dei sistemi, sarà possibile dare a tutti gli individui le capacità richieste dalla moderna economia della conoscenza così da permettere loro un adeguato sviluppo professionale e da ridurre, in generale, gli squilibri tra domanda e offerta di lavoro, nonché le strozzature esistenti nei mercati del lavoro. Pertanto, essi sono – in ragione dei contenuti – obiettivi di fatto trasversali al complesso delle

politiche sostenute dal Programma e pertanto correlati a numerosi obiettivi operativi, segnatamente: A.1, A.2, D.1, D.3, D.4, I.1, I.2, L.1, M.1, O.1 e P.1.

La riduzione dell'abbandono scolastico e formativo al centro dell'obiettivo I.1 è legata in maniera significativa all'obiettivo operativo D.1 (di sostegno all'attivazione di percorsi e servizi preventivi costruiti secondo un impianto di metodo diverso da quello dell'istruzione), G.1 (con il quale possono essere costruite delle sinergie rispetto all'obiettivo generale dell'inclusione sociale delle persone a rischio). L'obiettivo I.1.1 è altresì correlato all'obiettivo I.2.2, in quanto attraverso le azioni di prevenzione e recupero dei *drop-out* è possibile favorire la prosecuzione degli studi per un arco temporale più ampio tramite l'accesso ai percorsi di formazione superiore e post-secondaria alternativi agli studi universitari.

Per quanto riguarda, in particolare, l'obiettivo specifico I.2 si rileva una significativa correlazione tra gli obiettivi operativi: sia l'obiettivo I.1 che l'obiettivo I.2 contribuiscono in maniera sinergica alla priorità relativa all'accrescimento del tasso di partecipazione all'istruzione e alla formazione.

L'obiettivo I.2.1 presenta legami potenziali positivi con gli obiettivi che agiscono sul miglioramento dei sistemi formativi e dell'istruzione, come l'obiettivo H.1, ma anche con gli obiettivi D.3 e D.4 che sono previsti per garantire la corrispondenza fra fabbisogni del sistema produttivo e formazione. Anche, l'obiettivo operativo I.2.2 risulta particolarmente legato agli altri obiettivi operativi inseriti nell'obiettivo specifico H, congiuntamente ai quali è in grado di contribuire alla priorità relativa al rafforzamento del capitale umano. Con tali obiettivi, esso è logicamente e funzionalmente collegato in quanto lo sviluppo di una "offerta adeguata di formazione superiore" dipende evidentemente sia dalla disponibilità di un sistema di formazione professionale e di istruzione costruito e funzionante secondo il criterio del *lifelong learning* (ob. op. H.1), sia dalla capacità del sistema stesso di fare sperimentare in maniera diffusa il successo formativo (obiettivo operativo I.1.1) sia, infine, dalla disponibilità di un'adeguata offerta di formazione in grado di rispondere alla domanda formativa individuale ed autonoma dei cittadini, nonché corrispondente ai fabbisogni espressi dal sistema produttivo locale (obiettivo operativo C.1).

La costituzione di reti per la promozione dei sistemi di Ricerca e Innovazione, previsti dall'obiettivo L.1, si collega alle azioni finalizzate alla promozione di processi partenariali tra gli attori dei sistemi locali (D.4 e O.1), nonché funzionale all'avvio e al rafforzamento della Ricerca nel tessuto produttivo regionale (A.1, B.1 e C.1). Al riguardo, si deve comunque segnalare che l'attività e) dell'obiettivo H.1, relativa alla "sperimentazione di percorsi formativi integrati con esperienza legate alla ricerca applicata" appare solo parzialmente pertinente rispetto all'obiettivo di riferimento, il quale compendia infatti essenzialmente azioni di sistema. Essa, pertanto, potrebbe trovare più adeguata collocazione proprio nell'ambito dell'obiettivo L.1, visto il suo legame logico con il rafforzamento delle azioni di trasferimento dell'innovazione e dei risultati della ricerca verso il sistema produttivo locale.

Nell'Asse V (**Transnazionalità e Interregionalità**) si rileva la presenza di una adeguata correlazione tra gli obiettivi operativi volti a migliorare i sistemi della formazione ed istruzione (obiettivi operativi A.1, D.4, L.1 ed O.1). Va comunque evidenziata la presenza di un'azione, relativa alla "sperimentazione di attività di *networking* dirette a favorire la sensibilizzazione e la divulgazione delle informazioni fra i diversi attori impegnati in attività di programmazione, implementazione e monitoraggio al fine di ottimizzare le politiche di sviluppo e le prassi operative ad esse legate" (azione c)), che presenta, per le sue caratteristiche, ambiti di sovrapposizione con l'attività h) dell'obiettivo N.2, relativo ad azioni di assistenza tecnica e, soprattutto, con l'azione e) dell'obiettivo P.1, inerente l'innalzamento delle capacità istituzionali a livello regionale.

In relazione agli obiettivi specifici O e P dell'Asse VI (**Capacità istituzionale**), relativi rispettivamente al rafforzamento della *multilevel governance* e al miglioramento delle competenze del personale della pubblica amministrazione, occorre sottolineare che essi si configurano come azioni di rafforzamento dei sistemi, in quanto - agendo su fattori di contesto - contribuiscono a

creare le condizioni ottimali per la programmazione ed attuazione delle politiche. In linea generale, i relativi obiettivi operativi costituiscono pertanto un elemento fondamentale per gli obiettivi operativi rivolti al miglioramento e all'adeguamento dei sistemi di istruzione e formazione (obiettivo specifico H), incluso il sistema della formazione continua (obiettivo operativo A.1) e dei servizi sociali (obiettivo operativo G.3), all'innalzamento della qualità dell'offerta formativa regionale e locale (obiettivi operativi H.1 e L.1), nonché al processo di integrazione tra le *policy* (obiettivo operativo D.4). Analizzando più in profondità i contenuti delle attività, tuttavia, si rileva la necessità di attribuire, attraverso una più chiara e puntuale formulazione, una più esplicita valenza ad alcune delle tipologie di intervento previste, al fine di rafforzarne il carattere specifico di azioni di sistema. Il riferimento è, in particolare, all'attività e) dell'obiettivo P.1, inerente alla sperimentazione di modelli di monitoraggio, controllo e valutazione delle politiche il quale dovrà assumere, in fase di attuazione, una valenza più strategica, sia in termini di target territoriale che di soggetti pubblici potenziali beneficiari, rispetto agli interventi simili contemplati nell'ambito dell'Asse Assistenza Tecnica. Tali modelli dovranno essere sensibili a valutare gli esiti delle politiche in termini di pari opportunità, non discriminazione e inclusione sociale.

Nel concludere la valutazione della coerenza interna della strategia, si riportano alcune considerazioni ulteriori sull'approccio utilizzato.

Il Programma Operativo FSE non propone una differenziazione degli interventi di politiche attive del lavoro in termini di **approccio preventivo/curativo**. L'impostazione strategica del Programma riprende le indicazioni comunitarie e, pertanto, punta soprattutto su azioni che perseguono l'obiettivo di evitare per via preventiva stadi di disoccupazione di lunga durata. In particolare, all'interno dell'Asse II (Occupabilità) è previsto l'obiettivo operativo D.1 che fa riferimento alla categoria di spesa 65 esplicitamente volta all'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro. A tale categoria è, inoltre, attribuita una percentuale considerevole rispetto a quella relativa ad altri obiettivi operativi rientranti nell'Asse I (Adattabilità) che prevedono la salvaguardia dei livelli occupazionali (obiettivo B.1), in parte riconducibile ad un approccio curativo. In concreto, la distinzione tra i due approcci, superata già con la fase di riprogrammazione del POR Sicilia 2000-2006, non è stata riproposta, ma il riferimento alle categorie di soggetti interessati da interventi di politiche attive e preventive è ricompreso in numerosi obiettivi, quali ad esempio D.1, E.1 e F.1.

Conclusioni e raccomandazioni

Dalla valutazione delle interrelazioni tra gli obiettivi specifici nonché fra obiettivi specifici ed operativi e tra gruppi di obiettivi operativi è possibile, in generale, rilevare la presenza diffusa di potenziali sinergie traducibili potenzialmente, di volta in volta, in correlazioni tra obiettivi specifici e tra obiettivi operativi. La forte complementarità tra i diversi obiettivi, se da un lato può essere interpretata come un potenziale punto di forza del Programma, dall'altro porta con sé una rilevante implicazione di carattere operativo/organizzativo, legata alla necessità di predisporre in fase di attuazione procedure e meccanismi in grado di assicurare l'effettivo dispiegarsi di tali positive correlazioni, pena l'impossibilità di perseguire efficacemente i singoli obiettivi e di conseguire effetti di sistema di lungo periodo.

D'altra parte, se dal punto di vista strategico il Programma riprende le principali indicazioni degli Orientamenti comunitari e nazionali, vale segnalare che la traduzione operativa delle priorità inserite nel quadro programmatico non risulta sempre sufficientemente articolata in termini di azioni (sebbene vada qui ricordato che l'elencazione contenuta nel Programma riveste mero carattere esemplificativo). In particolare, le necessità di approfondimento riguardano l'ambito delle politiche attive e la definizione delle azioni più strategiche relative alla promozione dell'economia della conoscenza. Un altro aspetto che richiede l'esplicitazione di più chiari collegamenti riguarda le azioni finalizzate a promuovere reti e *network*, presenti nei diversi Assi.

Analizzando in dettaglio i contenuti delle attività previste nell'ambito dei diversi Assi prioritari si rilevano, inoltre, ambiti di miglioramento, in relazione ad una più pertinente collocazione delle azioni rispetto agli obiettivi o alla presenza di azioni che, per il loro grado di definizione (parziale), presentano carattere di similitudine con altre attività, con conseguenti rischi di sovrapposizione di azione in fase di attuazione del Programma.

Si raccomanda, infine, al programmatore di approfondire ed esplicitare le modalità di raccordo fra le correlazioni evidenziate e tra queste ed altri strumenti e/o politiche in atto ai vari livelli le quali, in tal senso, rafforzano e danno un maggior fondamento alle sinergie rilevate fra gli obiettivi come, ad esempio, il necessario raccordo con le politiche nazionali di formazione continua previste nell'ambito dei Fondi Interprofessionali e di altri dispositivi normativi (legge 236/93, ecc) e con le politiche sociali previste in attuazione della Legge 328/2000 e attuate tramite i Piani di zona dei distretti socio-sanitari.

Si suggerisce, infine, di perseguire l'obiettivo orizzontale dell'inclusione sociale, al di là di quanto previsto nell'Asse dedicato, tramite un approccio inclusivo nelle Azioni degli Assi I, II e IV.

2.2 Valutazione della coerenza interna rispetto alle allocazioni finanziarie

L'analisi di coerenza interna della strategia rispetto alle allocazioni finanziarie proposte dal Programma è stata sviluppata applicando la metodologia di seguito descritta. In primo luogo, sono state individuate le questioni valutative rilevanti, che possono essere sintetizzate come segue:

Questione valutativa

L'allocazione delle risorse finanziarie alle diverse priorità del Programma, ai singoli obiettivi nell'ambito delle priorità di riferimento e ai singoli obiettivi delle diverse priorità appare coerente in termini di rilevanza e distribuzione con i criteri generali di efficienza ed efficacia?

L'analisi è stata sviluppata, in primo luogo, facendo riferimento alla distribuzione tra gli Assi prioritari del totale delle risorse pubbliche (tab. 2.3), inserita nel Piano finanziario del Programma Operativo.

Tabella 2.3 - Piano finanziario del PO FSE per Asse prioritario (composizione %)

ASSE PRIORITARIO	%
Asse I – Adattabilità	12
Asse II – Occupabilità	34
Asse III – Inclusione sociale	10
Asse IV – Capitale umano	35
Asse V – Transnazionalità e interregionalità	3
Asse VI – Assistenza tecnica	4
Asse VII – Capacità istituzionale	2
TOTALE	100

La verifica di coerenza è stata, quindi, completata con l'analisi della proposta di ripartizione delle risorse del FSE tra le categorie di spesa, inserita nel Programma e riportata nella seguente tabella.

Tabella 2.4 - Ripartizione delle categorie di spesa per contributo pubblico e per Obiettivi operativi (composizione %)

CATEGORIA	%	OBIETTIVI OPERATIVI
62 - Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori per migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione	5,9	A.1 A.2 C.1
63 - Elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive	4,1	B.1
64 - Sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, e sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche	3,3	B.1 C.1 M.1
65 - Ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro	6,5	D.1 D.3 D.4
66 - Attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro	1,4	D.1 E.1
67 - Misure che incoraggino l'invecchiamento attivo e prolunghino la vita lavorativa	1,9	E.1
68 - Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	20,1	E.1
69 - Misure per migliorare l'accesso all'occupazione ed aumentare la partecipazione sostenibile delle donne all'occupazione per ridurre la segregazione di genere sul mercato del lavoro e per riconciliare la vita lavorativa e privata, ad esempio facilitando l'accesso ai servizi di custodia dei bambini e all'assistenza delle persone non autosufficienti	1,9	F.1
70 - Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale	6,3	E.2 G.2
71 - Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati, lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento dello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro	5,1	G.1 G.2 G.3
72 - Elaborazione, introduzione e attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione al fine di sviluppare l'occupabilità, rendendo l'istruzione e la formazione iniziale e professionale più pertinenti ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e aggiornando le competenze dei formatori, nell'obiettivo dell'innovazione e della realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza	21,0	H.1 I.2.1 M.1
73 - Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, la segregazione di genere rispetto alle materie ed aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità	3,7	I.1.1 M.1
74 - Sviluppo di potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese	11,1	D.1 H.2 I.2.2 L.1 M.1
80 - Promozione del partenariato, patti ed iniziative attraverso la messa in rete dei principali stakeholders	0,1	D.4 L.1 O.1
81 - Meccanismi per aumentare le buone pratiche politiche e l'elaborazione, il monitoraggio e la valutazione del programma a livello nazionale, regionale e locale, la capacity building nell'attuazione delle politiche e dei programmi	4,1	O.1 P.1 N.1, N.2, N.3, N.4
85 - Preparazione, implementazione, monitoraggio e vigilanza	2,5	P.1 N.1, N.2, N.3, N.4
86 - Valutazione e studi; informazione e comunicazione	1,1	P.1 N.1, N.2, N.3, N.4
TOTALE	100	

La ripartizione delle risorse tra gli Assi prioritari appare parzialmente coerente con gli orientamenti strategici del Programma, definiti sulla base della lettura dei fabbisogni e dell'andamento degli indicatori del mercato del lavoro siciliano.

In generale, lo stanziamento della quota più cospicua agli Assi IV Capitale umano (525 Meuro circa) e all'Asse II Occupabilità (510 Meuro circa) appare coerente con la strategia generale del Programma, volta in primo luogo ad innalzare stabilmente il tasso di partecipazione al mercato del lavoro, in particolare dei giovani e delle donne.

La quota assegnata all'Asse IV si attesta, infatti, al 35% della dotazione finanziaria complessiva del Programma, e risulta destinata in prevalenza alla elaborazione e introduzione di riforme dei sistemi della formazione ed istruzione (categoria 72), coerentemente con le indicazioni scaturite dall'esperienza della passata programmazione. Nello specifico, gli obiettivi operativi H.1 ed I.2.1 afferenti a tale categoria di spesa, cui è assegnata una dotazione finanziaria di 220 Meuro circa, rappresentano ambiti fondamentali per i processi di innovazione delle politiche rivolte alle risorse umane. Ciò è particolarmente vero in relazione al contesto siciliano, che esprime un forte fabbisogno di azioni di sistema finalizzate a completare le riforme delle politiche formative e che risulta ancora penalizzato, come emerso anche dalle lezioni del passato, da una parziale rispondenza degli interventi formativi rispetto alle esigenze di sviluppo e competitività espresse dal sistema imprenditoriale locale.

Particolare importanza riveste anche la categoria 74 (Sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese) alla quale è attribuita una dotazione finanziaria di oltre 116 Meuro (pari a circa l'11% del totale): tali interventi, finalizzati a promuovere l'accesso all'istruzione ed alla formazione superiore e universitaria, come pure ad accrescere il potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, appaiono in grado di fornire un contributo al perseguimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona, svolgendo un ruolo cruciale per lo sviluppo di un'economia della conoscenza.

Ben più contenuta e, quindi, non pienamente adeguata al fabbisogno di intervento appare, invece, la dotazione attribuita agli interventi mirati ad innalzare la partecipazione alla formazione permanente, ma anche quella relativa alle azioni intese a ridurre l'abbandono scolastico e rientranti nella categoria 73 (obiettivo I.1.1 ed anche M.1), laddove l'estrema distanza dei livelli regionali dai *benchmark* della Strategia Europea per l'Occupazione suggerirebbe una maggiore incisività.

Come in precedenza accennato, anche all'Asse II (Occupabilità) è attribuita una percentuale di risorse molto elevata (pari al 34% del totale), in linea con l'obiettivo generale del Programma di riduzione dei livelli di disoccupazione e di contestuale incremento dei tassi di occupazione a livello regionale. Nello specifico, la distribuzione delle risorse finanziarie tra le categorie di spesa collegate a tale Asse prevede un contributo cospicuo alle categorie che congiuntamente promuovono misure relative al mercato del lavoro e azioni attive per l'inserimento occupazionale, al centro degli obiettivi E.1, E.2 ed F.1, (categorie 66, volta a "migliorare l'accesso all'occupazione e della sostenibilità", 67 inerente l'invecchiamento attivo, e 69 e 70, rivolte rispettivamente a donne e migranti). Altra categoria con un'attribuzione elevata di risorse, è la 68 (pari circa a 210 Meuro), dedicata al sostegno al lavoro autonomo, che rientra tra le misure comunque finalizzate alla riduzione dei livelli di disoccupazione regionali, come dimostra il suo inserimento all'interno dell'obiettivo operativo E.1. Peso relativamente più basso (6,5%) è attribuito al rafforzamento delle istituzioni che presidiano il funzionamento del mercato del lavoro – categoria 65: visti i risultati parziali conseguiti in questo ambito nella precedente programmazione, con una limitata attivazione dei servizi per l'impiego di natura più avanzata, è possibile affermare, al riguardo, che tale quota potrebbe essere funzionale alle esigenze di completamento del percorso di rafforzamento funzionale dei Centri per l'Impiego, il cui efficace funzionamento riveste un ruolo centrale per il conseguimento dei risultati attesi nell'ambito dell'*Occupabilità*.

Anche rispetto alla tematica prioritaria *Adattabilità* si prevede uno stanziamento finanziario nel complesso abbastanza congruo (con una percentuale pari al 12% del peso totale).

Le principali Attività previste nell'Asse fanno riferimento, in primo luogo, allo sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento per le imprese (categoria 62), al quale sono attribuiti 62 Meuro e fanno riferimento gli obiettivi operativi volti a promuovere azioni per la formazione continua dei lavoratori (A.1 e A.2). Inoltre, a dette attività sono ascrivibili anche le voci relative allo sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno ai percorsi di ristrutturazione dei settori e delle imprese (categoria 64, con 35 Meuro, relativa agli obiettivi B.1 e C.1). Il 4% della dotazione totale, infine, è attribuito alla categoria 63 (per un totale di 43 Meuro circa), nella quale rientra soltanto l'obiettivo B.1, finalizzato a promuovere l'elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive, nonché a salvaguardare i livelli occupazionali. Tale quota appare forse sottostimata rispetto alle difficoltà che attualmente riguardano il mercato del lavoro siciliano, caratterizzato in maniera ricorrente da situazioni di crisi occupazionale.

La quota di risorse assegnata all'ambito dell'*inclusione sociale* (10% della dotazione finanziaria complessiva del Programma), d'altra parte, risulta solo parzialmente congrua, se si guarda alla dotazione assegnata agli Assi V, VI e VII, e se si considera il livello di divario strutturale presente a livello regionale sul tema. Se in assoluto può essere considerata adeguata l'attenzione riservata ai soggetti svantaggiati, alla lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e alla promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro" (categoria 71), inserita nel PO negli obiettivi operativi G.1, G.2 e G.3 con una quota di risorse pari al 5,2% del totale (54 Meuro circa), in termini relativi si ritiene che una migliore proporzionalità potrebbe essere ottenuta procedendo ad una ulteriore allocazione di risorse su tale obiettivo (Asse), verificando la possibilità di ridimensionare altre tipologie di spesa.

In particolare, desta perplessità l'attribuzione di una quota di risorse pari, rispettivamente, al 4% e al 3% della dotazione del Programma alle azioni di Assistenza Tecnica e di promozione della Transnazionalità e Interregionalità, anche in considerazione di un ulteriore Asse (Capacità istituzionale) dedicato ad innalzare la capacità di programmazione e gestione delle risorse pubbliche da parte della Pubblica Amministrazione.

Conclusioni e raccomandazioni

L'analisi della ripartizione finanziaria per Asse prioritario e categoria di spesa mostra una distribuzione delle risorse nel complesso coerente con le indicazioni comunitarie e derivanti dalle analisi dell'impianto strategico del Programma, sebbene parziali riallocazioni potrebbero ulteriormente migliorare la congruità delle allocazioni rispetto ai fabbisogni di intervento e alle lezioni provenienti dall'esperienza della passata programmazione.

In particolare, la distribuzione delle quote più elevate all'Asse IV (Capitale umano) e II (Occupabilità) appare in linea con gli indirizzi generali miranti al miglioramento del capitale umano, dedicando la giusta attenzione a specifici target di beneficiari, maggiormente in difficoltà riguardo all'inserimento e alla permanenza nel mercato del lavoro ed alle prospettive di crescita professionale, come le donne, i giovani, i disoccupati di lunga durata, i lavoratori precari, i soggetti svantaggiati. Tuttavia, appena sufficiente può essere considerata la quota di risorse attribuita all'ammodernamento delle Istituzioni del mercato del lavoro, che riveste un'importanza cruciale, non soltanto per garantire il *matching* domanda-offerta di lavoro, ma anche in funzione di una maggiore integrazione, anche a livello territoriale, tra offerta di formazione-istruzione ed esigenze del mondo produttivo.

Gli Assi I (Adattabilità) e III (Inclusione sociale) presentano una attribuzione congrua rispetto alla strategia fissata nel PO, rispettivamente del 12% e del 10%, sebbene ulteriori aggiustamenti potrebbero risultare possibili se si valutasse non pienamente adeguata la proporzionalità di tali dotazioni rispetto a quelle degli Assi V, VI e VII.

In particolare, il peso finanziario dell'Asse VI presenta degli elementi di potenziale sovrastima, soprattutto in relazione alla contemporanea presenza di altri due Assi, che sono in grado di contribuire ad innalzare la capacità di programmazione e gestione degli interventi pubblici. In questo senso, vale richiamare l'orientamento fornito dal QSN e, ancor prima dal Regolamento (CE) N. 1081/2006, che attribuisce soprattutto alle azioni di sistema previste nell'ambito dell'Asse VII (Capacità istituzionale) una valenza particolarmente strategica.

2.3 Valutazione della coerenza interna della strategia in base alle lezioni del passato

L'esperienza della passata programmazione ha fornito una serie di chiare indicazioni in relazione alle aree di debolezza della strategia di intervento in ambito FSE di cui occorreva tener conto nella fase di ri-definizione delle linee di azione regionale da inserire nel nuovo PO.

Come è stato sottolineato in fase di valutazione del POR 2000-06, la strategia regionale è risultata sicuramente più incisiva nella sua azione rivolta alle persone piuttosto che nella realizzazione di azioni rivolte ai sistemi. Da questo punto di vista, si può osservare che nel nuovo Programma la ripartizione delle risorse finanziarie tra le categorie di spesa sembra tener conto della lezione dell'esperienza, se si considera che all'obiettivo della "elaborazione, introduzione e attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e di formazione al fine di sviluppare l'occupabilità, rendendo l'istruzione e la formazione iniziale e professionale più pertinenti ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e aggiornando le competenze dei formatori, nell'obiettivo dell'innovazione e della realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza", che racchiude tipicamente azioni di sistema, viene assegnata la quota più rilevante di risorse (15% della dotazione complessiva del Programma). Tuttavia, la gamma e la tipologia di azioni previste non evidenzia in maniera altrettanto chiara l'esistenza di una impostazione strategica fortemente orientata in tale direzione.

In effetti, la valutazione intermedia del POR 2000-06 metteva in evidenza che un elemento di debolezza rilevante della strategia aveva riguardato la mancata formalizzazione, come obiettivo di *policy*, dell'integrazione tra i sistemi di istruzione-formazione professionale-lavoro e la conseguente limitata incisività dell'azione regionale in questo ambito. A tale proposito, si può rilevare che il programmatore ha provveduto a formalizzare nell'ambito della definizione della strategia, tra i principi guida del Programma, il rafforzamento della qualità, dell'efficacia e dell'integrazione dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro.

L'esperienza ha mostrato, d'altra parte, che le potenzialità di impatto di lungo periodo delle azioni messe in atto sul versante degli aiuti alle persone sono state limitate da modalità di attuazione non pienamente efficaci degli interventi volti alla realizzazione del sistema regionale dei Servizi per l'Impiego, dalla mancata definizione di un sistema regionale di certificazione delle competenze e dei crediti formativi, valido per l'intera gamma dell'offerta di istruzione e formazione, e dalla forma assunta dal sostegno fornito dal Programma all'aggiornamento e alla riqualificazione degli operatori del settore. In tal senso, sebbene il nuovo Programma individui azioni specifiche orientate a superare tali criticità non emerge dall'analisi della strategia l'attribuzione della necessaria enfasi a tali aspetti.

Con riferimento all'azione regionale di sostegno all'**adattabilità** delle aziende e dei lavoratori valutazioni positive erano state espresse rispetto alla capacità del Programma, in termini di copertura, di perseguire l'obiettivo posto dalla SEO di garantire la partecipazione di una quota significativa di popolazione in età lavorativa a forme di apprendimento lungo l'intero arco della vita. Da analisi specifiche svolte sui risultati raggiunti rispetto a certe categorie *target* emergeva,

d'altra parte, la necessità di dedicare un maggiore impegno alla realizzazione di azioni formative finalizzate all'acquisizione da parte dei destinatari di competenze di tipo trasversale (non strettamente legate alla gestione dei processi produttivi aziendali), spendibili anche all'esterno dell'azienda di appartenenza e maggiormente orientati a promuovere, dal lato del destinatario, la crescita professionale e, dal lato dell'impresa, una maggiore capacità di innovazione.

A tale proposito, si può affermare che la strategia presenta un debole orientamento verso temi qualificanti al fine di promuovere un *empowerment* delle conoscenze di base e delle competenze specialistiche in linea con l'evoluzione del mercato del lavoro e la promozione di una società basata sulla conoscenza. Analizzando il contenuto degli obiettivi operativi e delle azioni, infatti, non si rileva una focalizzazione dell'intervento del Programma in tal senso e lo stesso appare solo parzialmente adeguato ad affrontare temi funzionali al conseguimento degli obiettivi dell'Agenda di Lisbona. Se l'enfasi sul tema della Ricerca e dell'Innovazione tecnologica appare infatti sufficiente, sporadici richiami vengono fatti rispetto all'innalzamento delle conoscenze di base e specialistiche sulle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione, verso l'adozione di modelli organizzativi più efficienti o l'introduzione di funzioni avanzate in ambito aziendale o anche verso l'acquisizione di competenze trasversali (*management*).

Sul tema dell'**occupabilità**, in generale, le lezioni che sono state tratte dall'esperienza sono legate alla necessità di rafforzare ulteriormente le iniziative volte a dare attuazione all'approccio preventivo alla disoccupazione di lunga durata sostenuto dalla SEO.

In questo ambito, tuttavia, sembra sia stato dato un limitato seguito al suggerimento, contenuto nella valutazione del precedente Programma, di dare preferenza alla realizzazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro rispetto ad un approccio di tipo curativo, in considerazione del sostanziale bilanciamento delle risorse tra i due obiettivi, desumibile dalla lettura della ripartizione delle risorse finanziarie tra le categorie di spesa.

L'esperienza maturata suggeriva, poi, un più articolato e diffuso sostegno alla promozione delle pari opportunità, soprattutto in relazione agli interventi diretti a favorire una migliore conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare. In tal senso, si può sostenere che il Programma recepisce in misura adeguata le indicazioni, attribuendo alla tematica una maggiore centralità rispetto al passato. In effetti, l'inclusione di azioni puntuali dedicate a promuovere le pari opportunità nell'ambito di più obiettivi sembra segnalare il passaggio ad un approccio alla tematica di tipo *mainstreaming*, in relazione al quale il precedente Programma aveva evidenziato importanti punti di debolezza.

In relazione all'**inclusione sociale**, il recupero dei soggetti svantaggiati attraverso i percorsi di formazione permanente costituisce, poi, un terreno su cui il nuovo Programma viene chiamato, sulla base dell'esperienza, a migliorare la propria incisività, soprattutto in termini qualitativi. Sebbene sia stata espressa una valutazione positiva sulla capacità di tali interventi di produrre effetti sull'integrazione sociale e culturale dei soggetti svantaggiati raggiunti, è stato sottolineato che nel 2000-2006 i meccanismi di *delivery* (e più in particolare la modalità "a sportello" e la mancanza di espliciti meccanismi premianti verso determinate categorie svantaggiate) sono risultati talvolta poco efficaci (il territorio si è orientato spontaneamente sui disoccupati, più facilmente raggiungibili) e, in alcuni casi, distorsivi (generando effetti di sostituzione tra destinatari *target* e non).

Da questo punto di vista, il Programma non fornisce sufficienti elementi sul sistema di attuazione che consentano di dire in quale misura sono state interiorizzate le lezioni del passato. Vista l'importanza di tali aspetti ai fini del conseguimento degli obiettivi di inclusione sociale che il Programma si è dato, si raccomanda a tale proposito di mantenere alta la soglia di attenzione sulla definizione di meccanismi di *delivery* adeguati, anche attraverso il coinvolgimento del Partenariato.

E' inoltre emerso che gli effetti sul miglioramento della condizione lavorativa dei soggetti svantaggiati potranno essere più significativi se si riuscirà a focalizzare la formazione su temi specialistici e sulla crescita di microprofessionalità legate alle vocazioni territoriali, inserendo l'azione formativa all'interno di una presa in carico personalizzata e integrata che prevede un

follow-up finalizzato a supportare i soggetti svantaggiati nel processo di ricerca e/o miglioramento del lavoro.

In tale ambito, non si rintracciano dalla lettura dei contenuti e delle attività connesse agli obiettivi individuati dal Programma sufficienti segnali di un recepimento sostanziale delle raccomandazioni fornite dalla valutazione. Appare del tutto assente il riferimento al sostegno di microprofessionalità legate alle vocazioni territoriali. Il suggerimento del valutatore intermedio di disegnare percorsi integrati in cui sia previsto di dare un seguito agli interventi finalizzati all'inserimento o reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati con specifiche azioni di *follow-up* non viene, infatti, preso in considerazione esplicitamente da alcun obiettivo o attività.

In relazione al potenziamento del **capitale umano**, lezioni positive, in termini di adeguata massa critica di progetti generati (in assoluto e rispetto a tematiche strategiche quali società dell'informazione, turismo, ambiente, beni culturali) e in termini di riconoscimento delle competenze acquisite attraverso i percorsi formativi, sono scaturite dai casi in cui si è riusciti a realizzare, grazie ad una forte azione regionale di indirizzo e di regia, interventi integrati. In particolare, la buona prassi degli IFTS ha mostrato la necessità di potenziare gli sforzi diretti ad incentivare nuovi modelli di intervento basati su azioni fortemente legate ai fabbisogni di professionalità espressi dal territorio e un'alternanza tra formazione d'aula e formazione nei contesti lavorativi, da realizzare attraverso il pieno coinvolgimento dei soggetti (istituzionali e non) e degli operatori dei diversi sistemi, in un'ottica di partnership di progetto.

Sotto tale profilo, il Programma sembra recepire in maniera coerente le raccomandazioni espresse in fase di valutazione, potenziando, attraverso l'introduzione di nuovi e più mirati obiettivi e strumenti (patti formativi) e con l'estensione del metodo partenariale ad altri ambiti (ovvero alla promozione del trasferimento dei risultati della ricerca e dell'innovazione tecnologica), l'azione regionale di stimolo alla diffusione di percorsi integrati formazione-lavoro, incentrati anche sul soddisfacimento dei fabbisogni specifici di aree territoriale omogenee.

La valutazione intermedia segnalava, infine, come l'azione regionale finanziata con il Fondo Sociale Europeo avesse dato prova di una limitata incisività riguardo alla diffusione della cultura della legalità, per effetto della concentrazione degli interventi sul versante della formazione all'interno dell'obbligo scolastico. In questo senso, si rilevava l'opportunità di potenziare l'intervento in questo ambito, focalizzando maggiormente l'attuazione sulle imprese e sul settore pubblico.

A questo riguardo, tuttavia, non si rintracciano nel Programma elementi sufficienti per affermare che tale suggerimento sia stato debitamente considerato, dal momento che l'unica traduzione in azione concreta in questo ambito riguarda la previsione di una specifica attività per l'emersione del lavoro nero, inserita all'interno dell'obiettivo di sostegno alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro (Asse Occupabilità).

2.4.Valutazione della coerenza interna della strategia dal punto di vista delle Pari Opportunità

La valutazione di impatto sulle pari opportunità da parte del Programma Operativo considera l'insieme degli elementi descrittivi, quantitativi, strategici ed operativi posti dalla Regione alla base della programmazione FSE per il periodo 2007-2013. Pertanto, la questione valutativa è stata identificata come segue:

Questione valutativa

Il contesto di riferimento riportato nel PO, e in particolare l'analisi del mercato del lavoro regionale e gli indicatori adottati tengono conto del principio delle Pari Opportunità?

Le strategie regionali, definite a partire dalle linee di indirizzo comunitarie e la struttura degli assi prioritari ed i loro contenuti, sono in linea con tale principio?

L'analisi del *contesto regionale* ha contemplato - in tutti i casi in cui le informazioni disponibili, desunte da fonti ufficiali e ricerche tematiche regionali, lo hanno reso possibile - la declinazione degli indicatori anche al femminile (tassi di occupazione, disoccupazione, attività, livelli di istruzione e durata della disoccupazione, ecc.). Pertanto, la lettura dei principali fenomeni che connotano attualmente il mercato del lavoro regionale consente l'individuazione di criticità e problematiche specifiche che attengono la condizione delle donne rispetto all'accesso all'istruzione, alla formazione e al lavoro e gli elementi di disagio su cui la Regione ha definito le scelte programmatiche contenute nel PO.

Le *strategie di indirizzo* della programmazione regionale in materia di pari opportunità sono state definite a partire dal permanere in Sicilia di significative disparità di genere nelle performance di inserimento lavorativo di giovani e adulti. Da ciò, in analogia con gli orientamenti comunitari per la politica di coesione 2007-2013, la strategia regionale in questo ambito assume una duplice finalità: è prevista, in linea generale, l'adozione dell'approccio del *mainstreaming* nell'insieme delle priorità di intervento previste all'interno di ciascun obiettivo globale del PO e sono state inserite *azioni positive* che intervengono specificatamente sugli aspetti che possono favorire e agevolare l'ingresso, il reinserimento della componente femminile nel mercato del lavoro.

In relazione all'articolazione del Programma Operativo, è stato individuato per ogni *obiettivo specifico*, rispondente a uno o più obiettivi operativi, il contributo delle azioni al campo trasversale d'azione riferito alle Pari Opportunità. In particolare, a partire dall'analisi dei contenuti degli Assi prioritari, la valutazione degli impatti e degli obiettivi specifici è stata realizzata attraverso una matrice sintetica degli impatti considerando le quattro aree di impatto previste dalla metodologia VISPO promossa dal Dipartimento per le Pari Opportunità nell'ambito della programmazione 2000-2006¹:

- miglioramento delle condizioni di vita, al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne;
- miglioramento dell'accessibilità delle donne al mercato del lavoro e alla formazione;
- miglioramento della situazione lavorativa delle donne sul posto di lavoro e redistribuzione del lavoro di cura;
- promozione della partecipazione delle donne alla creazione di attività socioeconomiche.

L'assunto operativo che sta alla base degli schemi di lettura proposti è che gli obiettivi globali, specifici ed operativi, previsti nell'ambito del PO FSE possano offrire un contributo, diretto ovvero indiretto, più o meno esplicitato, all'attuazione delle quattro aree di impatto VISPO.

I risultati della valutazione effettuata sono sintetizzati nella successiva tabella 2.5 nella quale sono riportati, per ciascun obiettivo operativo, i possibili impatti nelle aree previste dalla metodologia VISPO con l'indicazione di possibili effetti positivi (++) ed effetti potenzialmente positivi (+), negativi (-) o sostanzialmente nulli (= o celle vuote).

¹ La metodologia VISPO (Valutazione Impatto Strategico Pari Opportunità) fornisce una proposta di valutazione del Programma Operativo in riferimento alle Pari opportunità attraverso la messa a punto di un percorso di analisi valutativa e di appositi indicatori.

Tabella 2.5 – Valutazione degli impatti degli obiettivi specifici ed operativi sulle aree di impatto VISPO

Assi	Obiettivo specifici	Obiettivi operativi	Contesto di vita	Accesso al mercato del lavoro	Situazione occupazionale	Partecipazione alla creazione di attività socio-economiche
Asse I Adattabilità	A) Sviluppare sistemi di formazione continua, sostenere l'adattabilità dei lavoratori	A.1: Sviluppare sistemi e strategie regionali in grado di facilitare l'accesso e la partecipazione ai servizi formativi, privilegiando i lavoratori "più deboli"	+	=	++	=
		A.2: Promuovere la formazione continua individuale, anche al fine di sostenere la capacità di adattamento dei lavoratori all'innovazione e alla società dell'informazione	+	=	++	+
	B) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	B.1: Migliorare la qualità e l'organizzazione del lavoro, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionale	+	=	++	+
		C.1: Migliorare la capacità di adattamento al ca0 TD/tgl di				
	C) Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità					

(segue) *tab. 2.5 – Valutazione degli impatti degli obiettivi specifici ed operativi sulle aree di impatto VISPO*

Assi	Obiettivo specifici	Obiettivi operativi	Contesto di vita	Accesso al mercato del lavoro	Situazione occupazionale	Partecipazione alla creazione di attività socio-economiche
Asse IV Capitale umano	H) Elaborazione, introduzione ed attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	H.1: Favorire l'innalzamento della qualità del sistema di offerta formativa, implementando e garantendo l'aggiornamento continuo delle procedure di accreditamento	=	+	=	=
		H.2: Promuovere partenariati e patti formativi locali per la realizzazione di iniziative innovative a supporto della formazione e della qualificazione del capitale umano	=	+	=	+
	I.1) Aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e al segregazione di genere rispetto alle materie	I1)1: Attuare strategie preventive contro la dispersione scolastica e per il recupero dei drop-out ai percorsi di istruzione e formazione professionale	=	++	+	=
	I.2) Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità	I2)1: Migliorare i servizi di orientamento degli individui nell'ambito del sistema di offerta formativa e dell'istruzione	=	++	=	=
		I2)2: Potenziare i percorsi di formazione superiore e post secondaria alternativa ai percorsi universitari in collegamento con l'esigenza espressa a livello di sistemi produttivi locali	=	++	=	=
L) Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	L)1: Rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell'innovazione e della ricerca, adeguandola alle esigenze del sistema produttivo locale	=	+	=	+	
Asse V Transnazionalità e Interregionalità	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	M.1: Sviluppo di obiettivi e modelli di intervento congiunti, individuazione e scambio di buone prassi per il miglioramento delle condizioni di accesso e inclusione di tutti nel mercato del lavoro e nei sistemi di istruzione e formazione professionale	=	++	=	=
Asse VI ² Assistenza tecnica	N) Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi operativi attraverso azioni e strumenti di supporto	N.1: Sostenere l'esecuzione del programma operativo nelle sue principali fasi di preparazione, gestione, sorveglianza e controllo				
		N.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 dei PO				
		N.3: Effettuare le valutazioni strategiche e/o operative dell'intervento				
		N.4: Dare ampia visibilità al programma con adeguati interventi di informazione e comunicazione				
Asse VII Governance	O) Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale per aumentare la governance del territorio	O.1. Favorire il consolidamento di un modello di governance multiattore e multilivello, fondato sulla cooperazione fra istituzioni	+	=	=	=
	P) Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi	P.1: Migliorare le competenze del personale della pubblica amministrazione, promuovendo l'apprendimento continuo e lo scambio di esperienze	+	=	+	=

² Data la natura essenzialmente strumentale di tale asse rispetto all'implementazione del Programma, non si effettua la valutazione dell'impatto in ottica di genere.

(segue) tab. 2.5 – Valutazione degli impatti degli obiettivi specifici ed operativi sulle aree di impatto VISPO

Assi	Obiettivo specifici	Obiettivi operativi	Contesto di vita	Accesso al mercato del lavoro	Situazione occupazionale	Partecipazione alla creazione di attività socio-economiche
Asse IV Capitale umano	H) Elaborazione, introduzione ed attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	H.1: Favorire l'innalzamento della qualità del sistema di offerta formativa, implementando e garantendo l'aggiornamento continuo delle procedure di accreditamento	=	+	=	=
		H.2: Promuovere partenariati e patti formativi locali per la realizzazione di iniziative innovative a supporto della formazione e della qualificazione del capitale umano	=	+	=	+
	I.1) Aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e al segregazione di genere rispetto alle materie	I1)1: Attuare strategie preventive contro la dispersione scolastica e per il recupero dei drop-out ai percorsi di istruzione e formazione professionale	=	++	+	=
	I.2) Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità	I2)1: Migliorare i servizi di orientamento degli individui nell'ambito del sistema di offerta formativa e dell'istruzione	=	++	=	=
		I2)2: Potenziare i percorsi di formazione superiore e post secondaria alternativa ai percorsi universitari in collegamento con l'esigenza espressa a livello di sistemi produttivi locali	=	++	=	=
L) Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	L)1: Rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell'innovazione e della ricerca, adeguandola alle esigenze del sistema produttivo locale	=	+	=	+	
Asse V Transnazionalità e Interregionalità	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	M.1: Sviluppo di obiettivi e modelli di intervento congiunti, individuazione e scambio di buone prassi per il miglioramento delle condizioni di accesso e inclusione di tutti nel mercato del lavoro e nei sistemi di istruzione e formazione professionale	=	++	=	=
Asse VI ³ Assistenza tecnica	N) Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi operativi attraverso azioni e strumenti di supporto	N.1: Sostenere l'esecuzione del programma operativo nelle sue principali fasi di preparazione, gestione, sorveglianza e controllo				
		N.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 dei PO				
		N.3: Effettuare le valutazioni strategiche e/o operative dell'intervento				
		N.4: Dare ampia visibilità al programma con adeguati interventi di informazione e comunicazione				
Asse VII Governance	O) Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale per aumentare la governance del territorio	O.1. Favorire il consolidamento di un modello di governance multiattore e multilivello, fondato sulla cooperazione fra istituzioni	+	=	=	=
	P) Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi	P.1: Migliorare le competenze del personale della pubblica amministrazione, promuovendo l'apprendimento continuo e lo scambio di esperienze	+	=	+	=

Legenda - Effetto positivo (++); Effetto positivo probabile (+); nessun effetto rilevante o neutro (=); effetto negativo (°).

Le celle vuote indicano i casi in cui la valutazione di impatto in termini di pari opportunità non è pertinente

³ Data la natura essenzialmente strumentale di tale asse rispetto all'implementazione del Programma, non si effettua la valutazione dell'impatto in ottica di genere.

Dall'analisi valutativa, schematizzata dalla tabella sopra riportata, emerge in sintesi che la strategia d'intervento e le azioni previste nell'ambito del PO FSE sono state costruite a partire dalla necessità di un'applicazione generale del principio di *mainstreaming* di genere; tale visione trasversale è stata in particolar modo applicata alle dimensioni occupazionale e formativa, ma anche alla implementazione di azioni di conciliazione.

Le pari opportunità, intese in un'accezione molto ampia, sono state rilevate quale ambito cruciale per il riequilibrio di una situazione regionale a rischio, in particolare in relazione al raggiungimento dei target fissati nell'ambito della Strategia di Lisbona. Pertanto, il PO è diretto soprattutto a sostenere il raggiungimento di livelli occupazionali e di qualità del lavoro per la popolazione femminile in linea con i parametri UE.

In linea con gli orientamenti comunitari, nel Programma Operativo si registra la presenza, da un lato, di un obiettivo specifico (ob. specifico F) direttamente rivolto alla promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro e, più in generale, alla riduzione delle disparità fondate sul genere, e dall'altro, di ulteriori riferimenti al target specifico della popolazione femminile (es. obiettivo operativo D.3).

In via preliminare, si sottolinea come i giudizi sintetici di impatto sulle pari opportunità sono stati espressi considerando l'attenzione del PO al tema, come desumibile dalle indicazioni già riportate. Pertanto, in primo luogo, è da escludersi la presenza di effetti negativi prodotti dagli interventi previsti e, in secondo luogo, i giudizi bassi ("nessun effetto rilevante") indicano esclusivamente gradi minori dell'effetto positivo atteso da una programmazione che considera le pari opportunità un principio trasversale dell'azione regionale prevedendo come effetto massimo l'inserimento lavorativo. La lettura incrociata delle informazioni contenute nel PO per singolo indicatore, alla luce delle premesse riportate, consente di effettuare una serie di osservazioni valutative (cfr. tabella 2.6).

Tabella 2.6 – Frequenza dei giudizi sintetici per indicatore

Indicatori VISPO	Frequenza dei giudizi sintetici		
	++	+	=
Contesto di vita	4	9	10
Accesso al mercato del lavoro	15	4	5
Situazione occupazionale	5	8	10
Partecipazione alla creazione di attività socioeconomiche	2	6	15

Risulta piuttosto significativo l'effetto positivo complessivo del Programma conseguibile dall'attuazione degli interventi previsti, con una

politiche che vadano oltre il campo di intervento del FSE e che rientrino soprattutto nella sfera di azione del FESR. L'indicatore di partecipazione alla creazione di attività socioeconomiche, definendo una modalità particolare di accesso al mercato del lavoro, lascia prefigurare impatti positivi certi per le misure in cui lo sviluppo imprenditoriale viene chiaramente identificato dal PO come azione rilevante rispetto agli obiettivi regionali.

Conclusioni e raccomandazioni

Il Programma Operativo FSE, coerentemente alle indicazioni riguardanti la programmazione 2007-2013 definite a livello nazionale e comunitario, ha inserito nella struttura degli interventi adeguati riferimenti al principio di pari opportunità, completando l'articolazione delle priorità con la previsione di un obiettivo specifico direttamente finalizzato a "Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere".

Tuttavia, anche alla luce delle lezioni apprese nella programmazione 2000-2006, si segnalano sinteticamente alcuni punti critici su cui sarebbe necessario focalizzare ulteriormente l'attenzione durante il periodo di attuazione e per i quali non sussistono sufficienti elementi, allo stato attuale, nel PO FSE. In particolare, si tratta di:

- provvedere ad una maggiore esplicitazione e declinazione degli obiettivi di pari opportunità e di *mainstreaming* di genere, anche attraverso atti di indirizzo ed obiettivi espliciti di pari opportunità, in modo da fornire orientamenti chiari agli operatori per incentivare una progettualità maggiormente mirata;
- rafforzare l'introduzione, nelle fasi della programmazione attuativa (definizione dei bandi) e della selezione dei progetti, di criteri di *mainstreaming* di genere, opportunamente declinati;
- individuare delle modalità per intervenire sul sistema dell'offerta progettuale al fine di elevare la qualità delle proposte e delle attuazioni in termini di pari opportunità ed anche a tal fine realizzare maggiori azioni di sensibilizzazione e di assistenza tecnica rivolte agli operatori sul tema delle pari opportunità e del *mainstreaming* di genere.

Più in generale, si suggerisce di rispondere alla necessità di aumentare il grado di conoscenza del proprio territorio in modo da promuovere azioni mirate che sostengano, in particolare, la conciliazione e la qualità della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, aspetto cruciale per il miglioramento degli indicatori e il raggiungimento dei target della Strategia di Lisbona.

CAP. 3

VALUTAZIONE DELLA COERENZA ESTERNA DELLA STRATEGIA

3.1 Valutazione della coerenza con la strategia di Lisbona e Goteborg

3.1.1 Coerenza con il Piano d'azione di Lisbona, le Conclusioni dei Consigli europei di Lisbona e Goteborg e il PICO

La programmazione 2007-2013 della politica di coesione comunitaria, rispetto al precedente periodo programmatico, insiste sulla necessità di favorire maggiore correlazione tra gli obiettivi strategici della politica di sviluppo e le priorità stabilite attraverso il metodo di coordinamento aperto della Strategia di Lisbona e Goteborg. In tale contesto, i programmi cofinanziati dai Fondi strutturali contribuiranno agli obiettivi della strategia di Lisbona secondo le modalità stabilite dal Regolamento comunitario 1083/2006. Le disposizioni regolamentari che disciplinano la programmazione regionale stabiliscono, infatti, la necessità di garantire maggiore complementarità fra politica di sviluppo e coesione territoriale e indirizzi strategici dell'Agenda di Lisbona, nonché di evidenziare le linee di azione da perseguire per il raggiungimento dei *target* fissati.

In termini generali, la strategia di Lisbona si propone di favorire il passaggio ad una economia competitiva, dinamica e basata sulla conoscenza, di modernizzare il modello sociale europeo investendo nelle persone e costruendo uno stato sociale attivo nonché di migliorare la governance degli interventi ponendo in atto le decisioni assunte con approcci più coerenti e sistematici.

L'obiettivo generale, fissato nell'ambito del Consiglio europeo di Lisbona, del marzo 2000, ("entro il 2010 l'Unione Europea diventi l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale"), è, stato, inoltre rilanciato nel corso del processo di revisione di medio termine della strategia. Il riesame delle priorità della strategia di Lisbona, varata nel corso del Consiglio di primavera 2005, ha, infatti, ribadito la validità dei macro obiettivi fissati nel 2000, stabilendo altresì tre priorità ("Rendere l'Europa più capace di attrarre investimenti e lavoro" "Porre la conoscenza e l'innovazione al servizio della crescita" e "Creare nuovi e migliori posti di lavoro") sulla base delle quali sono stati formulati gli Orientamenti Strategici Comunitari per la politica di coesione 2007-2013.

Questione valutativa

Il Programma è compatibile, si integra e si raccorda con le linee generali della pianificazione comunitaria (contenute nel Piano di azione di Lisbona) e nazionale (sintetizzate dal Piano Nazionale di Riforma, per l'Italia il PICO – Piano per l'Innovazione la Crescita e l'Occupazione)? Esistono relazioni di complementarità, integrazione e sinergia tra l'impianto strategico delineato nel Programma Operativo e nelle relative linee d'azione individuate e le linee prioritarie delineate negli orientamenti comunitari e nazionali, definiti nell'ambito della Strategia di Lisbona e Goteborg. Qual è il grado di coerenza tra obiettivi del Programma Operativo e le priorità dell'Agenda di Lisbona? Il programma è in grado di conseguire il raggiungimento degli obiettivi fissati nell'ambito della Strategia di Lisbona e Goteborg?

Nello specifico, al fine di conferire concretezza al quadro di coerenza strategica sopra delineato, nel prosieguo del paragrafo vengono proposte delle tavole di confronto tra obiettivi specifici e

priorità del PO FSE, da un lato, e l'insieme dei vincoli strategici esterni al Programma relativi alla strategia di Lisbona e Goteborg, dall'altro (tab. 3.4). In tale ambito, si fa riferimento al Piano d'azione di Lisbona, alle Conclusioni dei Consigli di Lisbona e Goteborg agli OSC (riportati per memoria e oggetto di un successivo paragrafo) e al Piano nazionale dell'Innovazione, Crescita e l'Occupazione (PICO). La strategia programmatica del PO FSE 2007-2013 è declinata secondo i diversi obiettivi specifici e inquadrata nel più generale contesto del Documento Strategico Regionale sulle politiche di coesione.

Tabella 3.1 Raccordo tra programmazione regionale FSE 2007-2013 e strategia di Lisbona e Göteborg

Concentrazione tematica Lisbona - Politica di Coesione: Priorità Generali	Piano di Azione di Lisbona: Ambiti fondamentali di policy	Conclusioni Consiglio Europeo di Göteborg	Politica di coesione: Priorità specifiche degli Orientamenti Strategici Comunitari	Priorità PICO	Connessione con la programmazione regionale 2007-2013		
					DSR	PO FSE	
						ASSI	OBIETTIVI SPECIFICI
Priorità 3 Creare nuovi e migliori posti di lavoro	8. Aumentare l'occupazione e modernizzare il sistema di protezione sociale	-	VIII. Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale	1 - Ampliare l'area di libera scelta dei cittadini e le imprese	<i>Favorire l'accesso al mercato del lavoro del maggior numero di persone sostenendone la permanenza</i>	Occupabilità	D) Aumentare la regolarità, l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro E) Attuare politiche per il lavoro attive e preventive con particolare attenzione alle prospettive di sviluppo del territorio ed a specifici gruppi target, in particolare i migranti F) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere
			XII. Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva		<i>Promozione dell'inclusione sociale e della salute pubblica</i>		Inclusione sociale
	9. Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e la flessibilità dei mercati del lavoro		X. Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro	3 - Rafforzare l'istruzione e la formazione del capitale umano, nonché accrescere l'estensione dei relativi benefici alla popolazione con particolare riferimento ai giovani	<i>Miglioramento della flessibilità del mercato del lavoro</i>	Adattabilità	A) Sviluppare sistemi di formazione continua, sostenere l'adattabilità dei lavoratori B) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro C) Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità
	10. Aumentare l'investimento in capitale umano attraverso il miglioramento istruzione e formazione		X. Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze		<i>Qualificazione dell'istruzione e della formazione</i>		Capitale umano

Dall'analisi di coerenza, sintetizzata nello schema sopra riportato, si evince che vi è una chiara corrispondenza tra gli obiettivi generali dell'Agenda di Lisbona e gli obiettivi del Programma Operativo. La crescita economica e l'aumento dei livelli di occupazione costituiscono obiettivi condivisi, così come gli obiettivi di promozione della competitività del sistema produttivo locale, del rafforzamento del capitale umano e della qualità della vita per la popolazione regionale.

I diversi obiettivi specifici dell'Agenda di Lisbona e del Programma palesano inoltre un considerevole numero di complementarità e di compatibilità, garantiti dalla struttura del PO definita a conclusione di un processo che ha attivamente coinvolto Istituzioni nazionali, regionali e comunitarie.

Come è stato evidenziato nella precedente analisi del contesto, la Regione Siciliana si colloca rispetto agli obiettivi target comunitari in una situazione di debolezza per quanto attiene gli ambiti di interesse del FSE. Questo determina la necessità di una particolare attenzione e di forti investimenti sugli obiettivi di Lisbona, che sono presenti nella programmazione regionale, ed in cui le politiche dell'istruzione, della formazione e del lavoro assumono un ruolo chiave.

Conclusioni e raccomandazioni

Il PO FSE della Regione Siciliana appare in grado di recepire i principi fondanti della nuova Strategia di Lisbona – Göteborg, implementando a scala regionale interventi in linea con gli Orientamenti strategici integrati per la crescita e l'occupazione concordati a livello di Consiglio Europeo.

La programmazione operativa si articola su distinti livelli di obiettivi strettamente legati alle linee strategiche coordinate per la crescita e l'occupazione messe a punto a livello comunitario per il rilancio della Strategia di Lisbona). Il Programma Operativo ha pertanto fatto propri gli indirizzi definiti nell'ambito dell'Agenda di Lisbona, in seguito tradotti negli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) per la politica di coesione 2007-2013.

3.1.2 Coerenza con la Strategia Europea per l'Occupazione

Questione valutativa

Gli obiettivi specifici del Programma sono in linea con la Strategia europea per l'Occupazione e con le rispettive linee integrate?

La strategia delineata nel PO FSE Sicilia 2007-2013 è strettamente correlata con i principali orientamenti comunitari in materia di politiche di coesione. In particolare, l'analisi valutativa, di seguito presentata, illustra i principali collegamenti con gli indirizzi di massima definiti a livello europeo nell'ambito delle politiche di coesione e per l'occupazione, sintetizzate nelle Linee integrate per la crescita e l'occupazione. Le linee integrate riuniscono, infatti, in un unico testo, coerente e semplificato, le raccomandazioni della Commissione sui grandi orientamenti per le politiche economiche (GOPE), nonché le sue proposte sulle linee di orientamento per l'occupazione per il periodo 2005-2008. Esse rappresentano lo strumento politico principale per lo sviluppo e per l'attuazione della strategia di Lisbona. Al fine di verificare la *pertinenza fra sistema degli obiettivi del PO e Orientamenti SEO* è stato predisposto lo schema, di seguito riportato, che evidenzia le corrispondenze fra obiettivi specifici del PO ed il sistema degli obiettivi generali della SEO

contenuti nelle Linee Integrate (orientamenti da 17 a 24): le frecce dello schema rappresentano, pertanto, le *connessioni* tra obiettivi ed evidenziano l'intensità del collegamento.

Tabella 3.2 – Corrispondenza tra la programmazione regionale FSE e le Linee integrate per la crescita e occupazione

Programma Operativo FSE Regione Sicilia Assi Prioritari		Obiettivi specifici		Linee Integrate per la crescita e l'occupazione 2005-2008	
1. Adattabilità	A) Sviluppare sistemi di formazione continua, sostenere l'adattabilità dei lavoratori	→	→	17. Attuare strategie occupazionali volte a conseguire la piena occupazione, migliorare la qualità e la produttività del lavoro e potenziare la coesione sociale e territoriale	
	B) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro				
	C) Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità				
2. Occupabilità	D) Aumentare la regolarità, l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	→	→	18. Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo della vita	1. Attrarre in modo permanente un maggior numero di persone verso il mondo del lavoro, aumentare l'offerta di manodopera e modernizzare i sistemi previdenziali
	E) Attuare politiche per il lavoro attive e preventive con particolare attenzione alle prospettive di sviluppo del territorio ed a specifici gruppi target, in particolare i migranti				
	F) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere				
3. Inclusione sociale	G) Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	→	→	19. Creare mercati del lavoro che favoriscano l'inserimento, rendere più attrattivo il lavoro e renderlo finanziariamente attraente per quanti sono in cerca di occupazione, come pure per le persone meno favorite e gli inattivi	
4. Capitale umano	H) Elaborazione, introduzione ed attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	→	→	20. Migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro	2. Accrescere la capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese
	I.1) Aumentare la partecipazione all'apprendimento permanente anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e la segregazione di genere rispetto alle materie				
	I.2) Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità				
	L) Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione				
5. Transnazionalità e Interregionalità	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	→	→	21. Favorire la flessibilità conciliandola con la sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto delle parti sociali	
7. Capacità Istituzionale	O) Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale per aumentare la governance del territorio	→	→	22. Garantire andamento dei costi del lavoro e meccanismi per la determinazione dei salari favorevoli all'occupazione	3. Maggiori investimenti in capitale umano migliorando l'istruzione e le qualifiche
	P) Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi				
				23. Potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano	
				24. Adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze	

→ Collegamento diretto --> Collegamento indiretto

La strategia regionale delineata nel PO (Asse II) punta in primo luogo a promuovere interventi volti ad attrarre e mantenere più persone nel mercato del lavoro. Questo aspetto assume un rilievo cruciale per la politica di sviluppo della Regione ed implica l'attivazione di una serie di azioni - tra loro integrate - finalizzate ad affrontare le difficoltà incontrate soprattutto dai giovani e delle donne nell'inserimento e reinserimento lavorativo, integrandosi in tal modo con le finalità espresse nelle Linee Integrate (LI 17, 18 e 19). Il Programma Operativo delinea, inoltre, una strategia funzionale al perseguimento anche di un'altra delle priorità proposte dalla SEO. Si tratta della raccomandazione volta a "migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro". La gestione del cambiamento è, infatti, definita dalle Linee Integrate un elemento essenziale per le politiche regionali e richiede una notevole crescita delle capacità di adattamento dei lavoratori e delle imprese che operano in un sistema economico in continua e rapida trasformazione. L'Asse Adattabilità del PO riprende, a tal proposito, le indicazioni comunitarie puntando soprattutto sulla costante qualificazione del personale e sull'introduzione di forme di organizzazione del lavoro innovative e adattabili all'interno alle imprese, ma anche prevedendo meccanismi di sostegno per i periodi di transizione occupazionale: quest'ultimo aspetto ha un peso rilevante in termini strategici all'interno del Programma.

Nell'ottica di agevolare l'accesso al mercato del lavoro e favorire l'economia della conoscenza, il Programma, coerentemente con le LI 23 e 24, si impegna anche ad aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze, innanzitutto attraverso il sostegno ad azioni rivolte al potenziamento dei sistemi regionali di istruzione e formazione e volti alla promozione di interventi per la qualifica e il miglioramento delle competenze, soprattutto nelle fasce giovanili della popolazione, con un'attenzione più ridotta verso la formazione permanente.

In sintesi, come si evince dallo schema sopra riportato, il perseguimento delle finalità indicate nell'ambito degli Assi prioritari è nella quasi totalità dei casi direttamente funzionale agli obiettivi SEO. Inoltre, gli Assi V (Transnazionalità e interregionalità) e VII (Capacità istituzionale), evidenziati in giallo, hanno carattere trasversale e in quanto tale rappresentano degli strumenti che, in base ai singoli obiettivi che le *policies* si prefiggono, possono concorrere al perseguimento di ciascuno degli obiettivi che le Linee Integrate per la crescita e l'occupazione 2005 - 2008 stabiliscono.

Conclusioni e raccomandazioni

Nel contesto delle linee di confronto sopraindicate, si può certamente sostenere che l'attuale formulazione del PO risulta *coerente* ed *integrata* con gli orientamenti SEO.

Tuttavia occorre sottolineare che in relazione all'obiettivo indicato nella SEO di sviluppare e sostenere l'apprendimento permanente, occorre ulteriormente esplicitare, a livello operativo, le linee di intervento per favorire il raggiungimento del parametro indicato - livello medio di partecipazione a forme di apprendimento lungo tutto l'arco della vita pari ad almeno il 12,5 % della popolazione adulta in età lavorativa (fascia di età compresa tra i 25 e i 64 anni).

3.2 Valutazione della coerenza esterna con gli Orientamenti Strategici Comunitari

3.2.1. Coerenza con l'Orientamento 1.3 degli OSC

L'analisi della coerenza della strategia e degli obiettivi specifici previsti dal Programma Operativo FSE della Regione Siciliana con quanto indicato da altre istituzioni (comunitarie, nazionali) per le politiche di sviluppo è fondamentale per comprendere il grado di integrazione e di compatibilità del PO con il quadro esterno.

Nell'ambito dell'attività di valutazione *ex ante* sono stati, quindi, analizzati gli obiettivi e le azioni promosse dalla Regione Siciliana nella programmazione FSE per il periodo 2007-2013, al fine di verificare il grado di coerenza dell'intervento con quanto previsto dagli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC).

La verifica di coerenza è stata effettuata mediante l'utilizzo di matrici di corrispondenza ed integrazione, che mettono in relazione priorità e obiettivi specifici del PO con le indicazioni della programmazione comunitaria. Tale metodologia è stata, inoltre, utilizzata anche per l'analisi di coerenza con le priorità definite a livello nazionale (Quadro Strategico Nazionale), inserita nel paragrafo 3.3.

Questione valutativa

Qual è il grado di coerenza e di complementarietà fra obiettivi del Programma e struttura di priorità/orientamenti definiti a livello comunitario e nazionale per l'attuazione della politica di coesione nei territori di riferimento?

L'analisi è svolta e sintetizzata nella tabella 3.3 nella quale si evidenzia il grado di interrelazione tra orientamenti comunitari e obiettivi specifici regionali con particolare riferimento all'esistenza di correlazioni forti o deboli tra obiettivi e priorità strategiche. In tale tabella, nello specifico, si è provveduto a distinguere le fattispecie per le quali si ravvisa una sostanziale sovrapposizione tra priorità regionali e quelle nazionali o dell'Unione Europea (correlazioni forti – messe in evidenza con il simbolo **), da quelle in cui le connessioni sono meno stringenti, perché si ravvisa la presenza di legami deboli, ovvero relativi a riferimenti inseriti nella sezione strategica, ma non declinati a livello di obiettivi operativi o linee di attività (correlazioni deboli - indicati con il simbolo*).

Tabella 3.3 – Analisi di coerenza/correlazione tra Programma Operativo FSE e gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC)

PROGRAMMA OPERATIVO FSE 2007-2013 REGIONE SICILIANA		Asse I Adattabilità			Asse II Occupabilità			Asse III Inclusione sociale	Asse VI Capitale umano				Asse V Transnazionalità e Interregionalità	Asse VI Assistenza tecnica	Asse VII Capacità istituzionale	
		A	B	C	D	E	F	G	H	I.1	I.2	L	M	N	O	P
1.3 – Creare nuovi e migliori posti di lavoro																
1.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul MdL e modernizzare i sistemi di protezione sociale	- Attuare politiche occupazionali finalizzate al pieno impiego, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale				**	**	**									
	- Migliorare la rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro				**	**	**									
	- Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita				**	**	**									
	- Fare in modo che i mercati del lavoro favoriscano l'integrazione e rendere il lavoro più attraente attraverso, anche in termini economici, per le persone alla ricerca di un impiego, comprese le persone svantaggiate e per gli inattivi				*	*	*	**								
1.3.2 Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il MdL	- Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo in debita considerazione il ruolo delle parti sociali	**	**	**												
	- Assicurare un andamento dei costi del lavoro e i meccanismi di fissazione dei salari contribuiscano e promuovere l'occupazione															
1.3.3 Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze	- Aumentare e migliorare gli investimenti in capitale umano								*	**	**	*				
	- Adeguare i sistemi di istruzione e formazione in funzione delle nuove competenze richieste								**	*	*	**				
1.3.4 Capacità amministrativa	- Sostenere la definizione di politiche e programmi validi														**	**
	- Migliorare la capacità di attuazione delle politiche e dei programmi													**	*	*
2.5. Cooperazione transnazionale													**			
2.6. Cooperazione interregionale																

Dalla lettura della matrice, riportata in tabella 3.3, si possono trarre alcune considerazioni sulle correlazioni tra obiettivi specifici del PO ed OSC. In particolare, si rileva quanto segue.

In linea con l'orientamento 1.3.1 (Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale), il Programma Operativo inserisce tra le priorità strategiche il raggiungimento dei target di Lisbona relativi ai tassi di occupazione soprattutto attraverso il potenziamento delle politiche attive del lavoro e l'implementazione di azioni di carattere preventivo. In questa prospettiva, il Programma dedica l'intero Asse II al raggiungimento delle finalità inserite nell'obiettivo comunitario. La forte correlazione fra tale Orientamento e l'Asse II riguarda, in particolare, gli interventi - specificatamente previsti negli obiettivi specifici E ed F - finalizzati al rafforzamento delle misure di orientamento e di formazione, nonché quelli di supporto al lavoro autonomo, attraverso la promozione della specializzazione dei servizi erogati per i diversi tipi di target. L'obiettivo OSC 1.3.1 insiste, inoltre, sulla necessità di far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro aumentando la flessibilità e la sicurezza occupazionale e riducendo la segmentazione dello stesso. Ciò può avvenire soprattutto attraverso un miglioramento della qualità dei servizi offerti dalle istituzioni che presidiano l'intermediazione domanda-offerta di lavoro e specificatamente i Servizi per l'Impiego (SPI), aspetto questo ripreso dall'Obiettivo specifico D del PO, anche se attraverso la previsione di un numero limitato di azioni. Anche l'Asse III (Inclusione sociale) del Programma, che punta soprattutto a favorire l'integrazione dei gruppi svantaggiati o a rischio di emarginazione sociale, prevedendo azioni volte a combattere la discriminazione, si pone in stretta correlazione con l'impostazione definita nell'Orientamento 1.3.1. L'Asse prevede, infatti, in linea con le considerazioni degli OSC, la realizzazione di interventi volti all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone svantaggiate e di azioni a supporto del sistema dei servizi sociali.

Un elevato grado di correlazione si riscontra tra l'orientamento OSC 1.3.2 e gli obiettivi inseriti nell'Asse I (Adattabilità) del PO FSE, finalizzato a migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese ed a rendere più flessibile il mercato del lavoro. In tale ambito gli OSC fanno esplicito riferimento al potenziamento dell'offerta formativa rivolta ai lavoratori, finalizzata sia ad aggiornare e sviluppare nuove competenze che a promuovere la capacità di adattamento delle imprese ai cambiamenti, e rimarcando inoltre la necessità di aumentare la partecipazione dei lavoratori ai percorsi di formazione, anche attraverso l'investimento nelle TIC e in sistemi di apprendimento innovativi. In linea con tale orientamento, il POR intende favorire la costruzione di un sistema di formazione continua "flessibile" in grado di assicurare la partecipazione attiva e il coinvolgimento di tutti i lavoratori soprattutto di quelli rientranti nelle categorie più deboli e a promuovere azioni di sostegno allo sviluppo e al supporto delle imprese e dei settori strategici ed innovativi.

Coerentemente con quanto indicato nell'orientamento 1.3.3 degli OSC (Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze), l'Asse IV mira ad attuare obiettivi e riforme del sistema dell'istruzione e della formazione, al fine di sviluppare l'occupabilità e migliorare la qualità delle attività formative. Ciò avviene in accordo con gli OSC rendendo i percorsi attraenti, accessibili e validi (soprattutto in relazione alla formazione iniziale). In linea con quanto stabilito a livello europeo, il PO individua pertanto la necessità di potenziare il sistema dell'istruzione e della formazione anche al fine di incidere sul fenomeno della dispersione scolastica (obiettivi specifici I.1 e I.2 del PO FSE).

Il Programma nell'ambito dell'Asse V (Transnazionalità ed Interregionalità) promuove la dimensione europea e transnazionale nei sistemi di istruzione, formazione, università e ricerca, in stretta coerenza con gli orientamenti 2.5 e 2.6 degli OSC.

Infine, in linea con l'Obiettivo 1.3.4 degli OSC, il Programma evidenzia, attraverso l'Asse VII, l'esigenza di intervenire per sostenere la definizione di politiche e programmi validi, migliorare la capacità della loro attuazione e promuovere una maggiore qualità nell'erogazione di servizi pubblici, come indicato negli Obiettivi specifici O e P che puntano, infatti, a rafforzare la capacità

amministrativa regionale congiuntamente all'obiettivo specifico N dell'Asse VI (Assistenza tecnica), seppur limitatamente all'implementazione della programmazione FSE 2007-2013.

Conclusioni e raccomandazioni

Dalla valutazione della compatibilità e della coerenza tra le indicazioni programmatiche contenute negli OSC e la strategia adottata e gli obiettivi specifici selezionati nell'ambito del PO FSE emerge che l'attuale formulazione del PO risulta, in linea generale, coerente con le indicazioni comunitarie. In particolare, la strategia, gli obiettivi e le linee di intervento contenuti negli Orientamenti Strategici Comunitari presentati dalla Commissione europea, nell'ambito del quadro normativo della programmazione 2007-2013 dei Fondi Strutturali risultano avere ampia interrelazione con gli obiettivi specifici del Programma, in quanto tale struttura è stata definita sulla base dei documenti di programmazione comunitaria e del processo partenariale condiviso dalle amministrazioni regionali nel corso della fase di negoziazione tra Istituzioni UE e Stato-Regioni italiane.

3.2.2 Valutazione della coerenza esterna con altri Orientamenti Strategici e Programmi Comunitari

La valutazione di coerenza esterna del Programma Operativo deve tenere conto non solo del grado di rispondenza agli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) in merito alla priorità di creare nuovi e migliori posti di lavoro (1.3), ma anche della coerenza rispetto alle ulteriori sezioni degli Orientamenti Strategici Comunitari e delle altre priorità settoriali e trasversali che svolgono anch'esse un ruolo guida per la definizione del PO FSE.

Per tale ragione, si è dunque cercato di rispondere al quesito valutativo seguente attraverso la considerazione non solo degli obiettivi specifici del PO ma anche della loro declinazione in obiettivi operativi ed in azioni:

Questione valutativa

In che misura il Programma Operativo tiene conto delle finalità contenute nelle priorità non direttamente collegate al potenziamento del capitale umano degli orientamenti strategici comunitari e dei principali programmi comunitari settoriali?

a) Contribuire a mantenere in buona salute la popolazione attiva

La programmazione FSE, congiuntamente alla programmazione FESR, è in linea generale finalizzata anche al miglioramento delle condizioni di contesto e dell'innalzamento dei livelli di qualità della vita della popolazione regionale.

Il contributo del PO FSE Sicilia 2007-2013 riguarda, innanzitutto, il miglioramento degli indicatori relativi al mercato del lavoro e l'inserimento socio-lavorativo di specifici gruppi *target* della popolazione. L'azione del FSE mira, infatti, al trasferimento di conoscenze e all'interazione positiva tra le politiche del pieno impiego e la qualità dell'occupazione (anche in termini di sicurezza e qualità del lavoro).

In particolare il PO FSE prevede l'attivazione di alcune specifiche linee di intervento rivolte al miglioramento delle condizioni di salute della popolazione attiva e specificamente della forza lavoro. Nello specifico, l'azione g) dell'obiettivo operativo D.2 prevede, tra l'altro, la

sperimentazione di soluzioni innovative a supporto delle scelte legislative per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza dei lavoratori.

Un ulteriore contributo proviene dall'azione e) dell'obiettivo operativo P.1 che prevede l'attivazione di scambi di esperienze a livello interregionale per innalzare le competenze in materia gestionale nell'ambito di programmi volti al miglioramento della salute pubblica.

Inoltre, l'incidenza su aspetti relativi al sistema socio-sanitario sono garantiti specificatamente dall'integrazione con le azioni del FESR principalmente volte al miglioramento del sistema infrastrutturale e dei servizi. Infine, appare pertinente fare uno specifico riferimento alla sinergia attivabile rispetto all'obiettivo 7.1.3 del PO FESR volto all'accrescimento della responsabilità e della consapevolezza della popolazione nei confronti della salute pubblica.

b) Accrescere e migliorare l'investimento in ricerca, sviluppo e tecnologia

Gli Orientamenti Strategici Comunitari (OSC) prevedono tra le priorità da perseguire nel futuro ciclo di programmazione la promozione dell'innovazione, dell'imprenditoria e lo sviluppo della società della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione. Tale priorità ha tra le sue finalità quella di migliorare ed aumentare gli investimenti nella Ricerca e Sviluppo, con particolare riferimento a quella privata.

L'incremento ed il miglioramento degli investimenti in ricerca, sviluppo e tecnologia è una priorità anche per il VII Programma Quadro per la Ricerca (PQ7-RST) che prevede quattro ambiti specifici, tra cui i programmi "Persone", "Idee" e "Capacità" mirano rispettivamente a rafforzare dal punto di vista qualitativo e quantitativo il capitale umano nel settore della ricerca, a stimolare la creatività e l'eccellenza della ricerca europea attraverso il finanziamento di progetti di ricerca di base, a sostenere i *clusters* regionali che coinvolgono università, centri di ricerca, aziende, autorità regionali, ed infine a rafforzare il potenziale di ricerca.

Risulta quindi evidente come vi sia ampio spazio per la definizione, all'interno del PO FSE, di obiettivi ed attività specificamente mirati a perseguire, in maniera sinergica rispetto ai suddetti programmi del PQ7-RST e agli OSC, l'incremento della ricerca e dello sviluppo tecnologico che ha proprio nella qualificazione e nell'incremento del numero di ricercatori uno dei fattori cruciali per il suo successo. In particolare, alla luce di quanto sopra evidenziato, l'Asse prioritario del PO "Capitale Umano" rappresenta l'ambito di convergenza più rilevante per l'integrazione tra l'intervento del Programma e la *policy* sul tema della ricerca

All'interno dell'Asse IV sono enucleabili i seguenti obiettivi operativi che presentano il maggior grado di coerenza con la priorità volta ad incrementare l'investimento in ricerca, sviluppo e tecnologica:

- *I2.2: Potenziare i percorsi di formazione superiore e post secondaria alternativa ai percorsi universitari in collegamento con l'esigenza espressa a livello di sistemi produttivi locali, con particolare riferimento alle azioni seguenti:*
 - Misure rivolte a differenziare l'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e universitarie pubbliche e private e legalmente riconosciute, correlandola al bisogno del territorio e/o promuovendo la crescita delle eccellenze nei diversi contesti produttivi, per esempio attraverso l'offerta di voucher per percorsi di eccellenza, l'organizzazione di Master I e II livello, il supporto a Dottorati di ricerca, l'implementazione di percorsi che migliorino la cultura ambientale e lo sviluppo sostenibile;
 - Borse formative finalizzate alla realizzazione di stage post specializzazione e post dottorato;
 - Percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)
 - Azioni di sistema per lo sviluppo di poli di eccellenza per la formazione e la ricerca, in particolare del Politecnico del Mediterraneo;

- *L1: Rafforzare le reti territoriali per le università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione, con particolare riferimento alle azioni seguenti:*
 - Potenziamento dell'attività in rete per la ricerca e il trasferimento tecnologico nelle imprese, nelle università e nei centri di ricerca;
 - Azioni per rafforzare le reti e le azioni dei distretti tecnologici attraverso la formazione e la diffusione dei risultati della ricerca sul territorio.
 - Realizzazione di progetti di scambio di docenti, ricercatori e neolaureati tra le diverse istituzioni della ricerca, dell'alta formazione e delle aziende *high tech*.

Tali obiettivi operativi e le relative azioni risultano essere coerenti con gli OSC ed i programmi di settore anche se non è previsto nel Programma nessun esplicito raccordo o sinergia.

Da un punto di vista finanziario, il Programma Operativo prevede un finanziamento a sostegno della ricerca pari al 5,5% dell'ammontare complessivo delle risorse (categorie di spesa 74). L'incidenza finanziaria degli interventi appare dunque bassa e richiede una significativa concentrazione settoriale e geografica nonché una più stretta integrazione con i sopra citati programmi comunitari settoriali del PQ7-RST, con il PON Ricerca e Competitività in via di definizione e con gli interventi previsti negli Assi prioritari 4 (Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione) e 5 (Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali e del turismo) del PO FESR.

c) Facilitare l'innovazione e promuovere l'imprenditorialità

Gli OSC prevedono, tra le priorità da perseguire nel futuro ciclo di programmazione, la promozione dell'innovazione, dell'imprenditoria e lo sviluppo della società della conoscenza mediante lo sviluppo della ricerca e dell'innovazione. Tale priorità ha tra le sue principali finalità quella di promuovere l'innovazione e l'imprenditoria. Il concreto perseguimento della suddetta finalità passa necessariamente attraverso azioni di sostegno alle imprese, soprattutto a quelle più innovative ed interventi di sensibilizzazione e promozione di una cultura d'impresa, di *tutoring* e sostegno manageriale e tecnologico. Sotto il profilo dell'innovazione tecnologica è inoltre molto importante il legame che può determinarsi tra imprese e centri di ricerca pubblici e privati sia per promuovere processi di *spin-off* e *spin-out* sia per sfruttare la potenzialità innovativa delle imprese esistenti.

A livello comunitario, il Programma Quadro Competitività e Innovazione (CIP) ha tra i suoi obiettivi proprio la promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione, soprattutto per le PMI. Anche in questo caso sono previsti interventi a sostegno delle imprese volti a promuovere una maggiore capacità innovativa del sistema produttivo. Il CIP ha come principale ambito di *policy* sia gli aspetti tecnologici che quelli non tecnologici dell'innovazione. A tal fine, l'istruzione e la formazione permanente sono essenziali per garantire che il capitale umano resti aggiornato e possieda le capacità e conoscenze necessarie per l'innovazione. Un altro importante campo di intervento riguarda la promozione di uno spirito imprenditoriale, sia in generale sia in termini di categorie particolari, con un'attenzione speciale per le questioni di parità uomo-donna.

Risulta quindi evidente come vi sia ampio spazio per la definizione all'interno del PO FSE di obiettivi ed attività specificamente mirati a perseguire, in maniera sinergica rispetto ai programmi europei e agli orientamenti strategici comunitari, la promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità.

All'interno degli assi prioritari "Adattabilità" e "Capitale Umano" sono enucleabili i seguenti obiettivi operativi che presentano il maggior grado di coerenza con la priorità volta ad incrementare l'investimento in ricerca, sviluppo e tecnologica:

- *A.2: Promuovere la formazione continua individuale, anche al fine di sostenere le capacità di adattamento dei lavoratori all'innovazione e alla società dell'informazione, con particolare riferimento alle azioni seguenti:*
 - Interventi di sensibilizzazione, informazione e accompagnamento volti a sostenere la domanda di formazione continua da parte delle imprese, specialmente di dimensioni minori, raccordandola alle strategie di sviluppo aziendale, anche attraverso l'adozione di strumenti di somministrazione flessibili (voucher formativi) e innovativi (impiego di ICT);
 - Interventi volti a favorire il trasferimento di conoscenze e azioni orientate alla progettualità innovativa e allo sviluppo organizzativo nelle imprese, con riguardo anche al tema del riciclaggio dei rifiuti.
- *C.1: Migliorare la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e competitività delle imprese, in particolare delle PMI*
 - Interventi integrati volti a promuovere la creazione di una rete territoriale di servizi formativi e di orientamento, a beneficio di manager e imprenditori, allo scopo di : 1) rafforzare le competenze in materia di marketing e gestione aziendale per facilitare l'accesso ai mercati nazionali ed esteri; 2) favorire l'acquisizione di competenze a supporto della ricerca, dell'introduzione e diffusione dell'innovazione e della sperimentazione in azienda, con particolare riferimento al riallineamento delle competenze nei settori tecnologicamente più avanzati e alla diffusione dell'eco-innovazione e delle tecnologie ambientali; 3) promuovere la creazione ed il potenziamento di filiere produttive internazionali nell'ambito del bacino del Mediterraneo e programmi di formazione congiunta con imprese di paesi terzi; 4) rafforzare la competitività del sistema turistico siciliano.
 - Interventi formativi e di orientamento per il potenziamento degli *spin-off* per favorire la creazione di impresa innovativa, a completamento delle filiere produttive regionali.
 - Formazione in accompagnamento alle ristrutturazioni aziendali, al sostegno alle innovazioni tecnologiche e organizzative, allo sviluppo di settori innovativi;
 - Promozione della responsabilità sociale di impresa.
 - Assistenza e tutoraggio per la realizzazione di azioni di Ricerca & Sviluppo nelle imprese.
- *H1: Favorire l'innalzamento della qualità del sistema di offerta formativa, implementando e garantendo l'aggiornamento continuo delle procedure di accreditamento, con particolare riferimento alle azioni seguenti:*
 - Rafforzamento del sistema delle certificazioni e riconoscimento delle competenze in ingresso e in uscita, per la definizione di un Sistema di raccordo tra Enti pubblici e privati dell'IFP/Lavoro, e con enti dei settori produttivi (esemplificazioni specifiche: forme di alternanza, audit tecnologico e organizzativo per la predisposizione di percorsi formativi ad alta specializzazione per docenti e formatori);
 - Sperimentazione di percorsi formativi integrati con esperienze legate alla ricerca applicata.
- *H2: Promuovere partenariati e patti formativi locali per la realizzazione di iniziative innovative a supporto della formazione e della qualificazione del capitale umano, con particolare riferimento alle azioni seguenti:*
 - Supporto a settori, filiere, distretti nel cui ambito sviluppare Patti formativi in grado di agire in modo sistemico sulle competenze come chiave di competitività del sistema;
 - Individuazione e sperimentazione di modelli innovativi che rispondano in modo adeguato alle problematiche formative ed occupazionali di più immediato impatto locale.

- *I2.2: Potenziare i percorsi di formazione superiore e post secondaria alternativa ai percorsi universitari in collegamento con l'esigenza espressa a livello di sistemi produttivi locali*, con particolare riferimento alle azioni seguenti:
 - Misure rivolte a differenziare l'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e universitarie pubbliche e private e legalmente riconosciute correlandola al bisogno del territorio e/o promuovendo la crescita delle eccellenze nei diversi contesti produttivi, per esempio attraverso l'offerta di voucher per percorsi di eccellenza, l'organizzazione di Master I e II livello, il supporto a Dottorati di ricerca, l'implementazione di percorsi che migliorino la cultura ambientale e lo sviluppo sostenibile
 - Percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)
- *L1: Rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell'innovazione e della ricerca, adeguandola alle esigenze del sistema produttivo locale*, con particolare riferimento alle azioni seguenti:
 - Potenziamento dell'attività in rete per la ricerca e il trasferimento tecnologico nelle imprese, nelle università e nei centri di ricerca;
 - Azioni per rafforzare le reti e le azioni dei distretti tecnologici attraverso la formazione e la diffusione dei risultati della ricerca sul territorio.

Da un punto di vista finanziario il Programma Operativo prevede un finanziamento a sostegno della ricerca pari al 15% dell'ammontare complessivo delle risorse (categorie di spesa 62 e 63).

Inoltre, anche le categorie riconducibili alla finalità di accrescere e migliorare l'investimento in ricerca, sviluppo e tecnologia appaiono sinergiche e dunque utili a rafforzare l'efficacia degli interventi.

La dotazione finanziaria assorbe all'incirca un quinto delle risorse finanziarie del Programma ed è pertanto congrua per il perseguimento della suddette finalità. Naturalmente, al fine di incrementare l'impatto di tali iniziative, è opportuno uno stretto coordinamento con i sopracitati programmi settoriali (CIP, PQ7-RST) nonché con il PON Ricerca e Competitività, gli Assi prioritari 4 (Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione) e 5 (Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali e del turismo) del PO FESR e operare una concentrazione settoriale e geografica in grado di individuare le imprese ed i settori con le maggiori potenzialità innovative ed i centri di ricerca pubblici e privati di eccellenza.

d) Promuovere una società dell'informazione per tutti

Con riferimento al potenziale contributo del Fondo Sociale Europeo alla promozione di una società dell'informazione aperta a tutti, si può in primo luogo evidenziare che l'iniziativa comunitaria "*eEurope - Una società dell'informazione per tutti*" fissa tra le sue azioni prioritarie quella di far diventare la cultura digitale una delle conoscenze di base di tutti i giovani europei, adeguando di conseguenza i sistemi di istruzione e formazione. Il piano d'azione *eEurope 2005*, che dà concreta attuazione all'iniziativa, include tra i propri obiettivi lo sviluppo dei servizi di apprendimento elettronico e l'attuazione di un piano d'azione specifico *eLearning*. In particolare, tale piano individua quattro linee d'azione principali per la società della conoscenza:

- lo sviluppo di attrezzature adeguate nell'ambito dei sistemi dell'istruzione e formazione;
- uno sforzo di formazione a tutti i livelli;
- lo sviluppo di servizi e di contenuti multimediali di qualità;
- lo sviluppo di centri di acquisizione delle conoscenze e il loro collegamento in rete.

Dal canto suo, la *Relazione del 2001 del Consiglio (Istruzione) sugli obiettivi futuri e concreti dei sistemi di istruzione e di formazione*, ha sottolineato come occorra garantire a coloro che hanno completato gli studi o la formazione prima della diffusione delle nuove TIC l'opportunità di acquisire competenze sul loro utilizzo avanzato in un secondo tempo. Tale documento di orientamento evidenzia, poi, l'importanza di "attrezzare le scuole e i centri di insegnamento", in modo che le stesse possano disporre di attrezzature e risorse multimediali sufficienti e di software educativo e formativo di elevata qualità, nonché di collegamenti ad alta velocità tali da consentire ai discenti di avvalersi realmente delle risorse disponibili e delle possibilità interattive offerte da Internet; in secondo luogo, si sottolinea la necessità di "coinvolgere gli insegnanti e i formatori", al fine di consentire loro un utilizzo pieno e consapevole di Internet e delle risorse multimediali e di dotarli di competenze e software che gli permettano di integrare le TIC nella loro pratica quotidiana; in terzo luogo, si raccomanda l'utilizzo delle reti telematiche e delle risorse accessibili in reti al fine di facilitare la diffusione e condivisione di nuovi metodi e materiale didattici tra gli insegnanti e di fornire agli allievi strumenti e mezzi di collaborazione all'interno della scuola e fra scuole diverse, nonché per dare la possibilità ai singoli di accedere a materiale relativo ai programmi o disporre di strumenti interattivi. La *Relazione* riconosce, inoltre, che le tecnologie dell'informazione e della comunicazione rappresentano uno strumento importante per modificare le modalità con cui l'istruzione e la formazione vengono impartite in vista della promozione dell'apprendimento lungo l'intero arco della vita, favorendo - con la FAD - l'adattamento degli orari della formazione alle esigenze familiari e rimuovendo gli ostacoli connessi all'ubicazione dei corsi.

A ciò si aggiunga che tra le aree tematiche del Programma Cooperazione definito nell'ambito del 7° Programma Quadro per la Ricerca e Sviluppo vi è quella delle nuove tecnologie per l'informazione e la comunicazione individuate come strumento della *policy* per l'inclusione sociale finalizzata a contrastare i fenomeni di *digital divide*.

Risulta quindi evidente come vi sia ampio spazio per la definizione all'interno del PO FSE di obiettivi ed attività specificamente mirati a perseguire, in maniera complementare rispetto ai programmi europei e nazionali, lo sviluppo di una società dell'informazione accessibile a tutti. In particolare, alla luce di quanto sopra evidenziato, le priorità *adattabilità, inclusione sociale e capitale umano* dovrebbero rappresentare gli ambiti di convergenza più rilevanti per l'integrazione tra l'intervento del Programma e la *policy* sul tema Società dell'Informazione.

Rispetto a tale scenario e osservando l'albero degli obiettivi del PO si può sostenere che il Programma regionale FSE presenta sotto tale profilo rilevanti carenze, dettate dal fatto che mancano quasi del tutto riferimenti puntuali all'integrazione della tematica Società dell'Informazione nel Programma. Gli unici accenni più o meno espliciti alla possibilità che il Programma attivi interventi in grado di contribuire allo sviluppo della Società dell'Informazione sono rintracciabili nei seguenti obiettivi operativi (e più puntualmente nell'ambito di attività connesse da questi individuate):

- A.2: Promuovere la formazione continua individuale, anche al fine di sostenere le capacità di adattamento dei lavoratori all'innovazione e alla società dell'informazione, con particolare riferimento alle azioni seguenti:
 - Interventi di sensibilizzazione, informazione e accompagnamento volti a sostenere la domanda di formazione continua da parte delle imprese, specialmente di dimensioni minori, raccordandola alle strategie di sviluppo aziendale, anche attraverso l'adozione di strumenti di somministrazione flessibili (voucher formativi) e innovativi (impiego di ICT);
- C.1: Migliorare la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e di competitività delle imprese, in particolare delle PMI, con particolare riferimento alle azioni seguenti:
 - Formazione in accompagnamento alle ristrutturazioni aziendali, al sostegno alle innovazioni tecnologiche e organizzative, allo sviluppo di settori innovativi;
- I.2.1: Migliorare i servizi di orientamento degli individui nell'ambito del sistema di offerta formativa e dell'istruzione, con particolare riferimento alle azioni seguenti:

- Interventi rivolti a sostenere l'innovazione della didattica da parte dei docenti e dei formatori, attraverso interventi di formazione, FAD, collaborazione con enti della ricerca e l'università, e/o attraverso scambi di buone prassi e mobilità

Dalla lettura dei contenuti delle attività si evince, inoltre, che la connotazione data dal programmatore all'applicazione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione è prevalentemente quella di nuova modalità di erogazione di contenuti didattici tradizionali e, in minor misura e implicitamente, di oggetto di formazione specifica per sostenere l'adattamento delle imprese all'innovazione tecnologica. In tali condizioni, è possibile affermare che il Programma regionale FSE non sarà in grado di fornire un contributo apprezzabile allo sviluppo della società dell'informazione a livello regionale.

D'altra parte, occorre sottolineare che non si rileva nessun integrazione esplicita, nella definizione degli obiettivi e delle attività, tra le azioni previste dal Programma e gli obiettivi ed attività previste dal Programma regionale FESR in tale ambito (obiettivo specifico 4.2). Tale carenza può quindi essere letta come un punto di debolezza particolarmente significativo del Programma FSE in quanto l'assenza di obiettivi ed attività complementari rispetto ai corrispondenti obiettivi FESR rischia anche di vanificare l'efficacia complessiva della strategia regionale sul tema della società dell'informazione, basata su un intervento coordinato dei due Fondi per dare attuazione ad un approccio integrato (potenziamento dell'offerta di infrastrutture e servizi da una parte e sostegno alla domanda di utilizzo delle nuove TIC dall'altro).

e) Contributo delle città alla crescita e all'occupazione

In merito all'apporto che il Fondo Sociale Europeo fornisce allo sviluppo delle città, in questa sede è opportuno evidenziare che il contributo riguarda il perseguimento delle seguenti finalità:

- sostenere misure volte a favorire l'imprenditoria, l'occupazione locale e lo sviluppo della comunità, nonché la prestazione di servizi ai cittadini;
- promuovere l'adozione di misure volte a ripristinare l'ambiente fisico;
- rafforzare la sicurezza, promuovere l'integrazione economica, sociale e culturale delle persone meno favorite.

Vista la trasversalità, e conseguente onnicomprensività, della tematica oggetto di trattazione preme in questa sede evidenziare che si tratta di verificare in che modo il PO FSE contribuisca alla crescita piuttosto che fornire una elencazione di obiettivi formalmente coerenti con le direttive comunitarie.

Le città (anche quelle di medie dimensioni) sono state, identificate come degli attori imprescindibili per la crescita, economica e sociale, non solo degli stati membri, ma della stessa Unione europea, capaci di fornire un valore aggiunto in funzione del contatto diretto con i cittadini.

Da un'attenta lettura si rileva che il Programma manca, allo stato attuale, di una attenzione esplicita sul tema in oggetto sia con riferimento al legame tra i suoi obiettivi e azioni sia nella direzione di una integrazione tra le azioni previste dal Programma e gli obiettivi ed attività previste dal Programma regionale FESR nel quale esiste uno specifico Asse dedicato allo "Sviluppo urbano sostenibile".

L'assenza d'integrazione tra le attività dei PO, se non arginata con adeguati strumenti di attuazione delle stesse, rischia di:

- rendere poco probabile l'attuazione integrale degli obiettivi;
- allocare più risorse finanziarie in obiettivi coerenti e complementari tra loro;
- non migliorare la reale attrattività delle città.

D'altra parte l'assenza di integrazione con l'Asse VI (Sviluppo urbano sostenibile) del PO FESR può portare alla vanificazione dell'efficacia complessiva della strategia regionale urbana, che si fonda sul principio dell'integrazione dei due Fondi per riuscire a "promuovere lo sviluppo economico, la capacità attrattiva e innovativa delle città in un'ottica di sviluppo sostenibile e di integrazione sociale". Se si scende al livello degli obiettivi operativi gli obiettivi operativi 6.2.2 (*Riqualificazione e rigenerazione urbana*) e 6.2.3 (*Servizi nelle aree urbane a maggiore disagio*) del FESR e le rispettive azioni vanno fortemente ricollegate alle attività previste nell'Asse III (Inclusione sociale). In mancanza di tale integrazione si rischia di compromettere seriamente l'attuazione di tali obiettivi e attività in entrambi i Programmi Operativi.

Parimenti l'obiettivo operativo 6.1.1 del FESR (*Servizi avanzati urbani*), e le rispettive azioni, devono agire in stretta simbiosi con l'obiettivo specifico L del FSE volto alla "*Creazione di reti fra Università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione*", ovviamente strettamente correlato all'obiettivo operativo 4.1.1 del FESR (potenziamento delle attività di ricerca). Infine, in merito all'obiettivo operativo 6.1.2 del FESR (Poli sanitari regionali) andrebbe ricercata una maggiore correlazione tra le azioni delle società dell'informazione che riguardano l'ambito urbano e l'obiettivo operativo A.2 del FSE volto a "*Promuovere la formazione continua individuale, anche al fine di sostenere le capacità d'adattamento dei lavoratori all'innovazione e alla società dell'informazione*".

Per considerazioni più generali, si rimanda al paragrafo 6.2 del presente rapporto riguardante la relazione tra il Programma e la dimensione urbana dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE).

f) Cooperazione transfrontaliera, transnazionale e cooperazione interregionale

Con riferimento al potenziale contributo delle azioni previste dal PO FSE regionale allo sviluppo della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale, occorre, in primo luogo, evidenziare come lo stesso Programma contenga uno specifico Asse prioritario (Asse V – Transnazionalità e interregionalità), il cui unico obiettivo specifico (*ob. specifico M*) punta a "*Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche*".

Una prima chiarificazione sui suoi contenuti può estrapolarsi dalla lettera dell'obiettivo operativo ad esso connesso che individua nel "*miglioramento delle condizioni di accesso e inclusione di tutti nel mercato del lavoro e nei sistemi di istruzione e formazione professionale*" gli specifici ambiti di intervento previsti.

Così come previsto dagli OSC, le azioni di cooperazione individuate risultano, nel complesso, funzionalmente integrate rispetto agli obiettivi di sviluppo del Programma, e mirano, attraverso interventi di rango transnazionale e/o interregionale, a fornire un contributo al perseguimento del terzo orientamento strategico comunitario volto alla creazione di "*Nuovi e più stabili posti di lavoro*".

In particolare, dall'enunciazione delle linee di azione che sono riportate a titolo esemplificativo si rileva, la dimensione transnazionale del PO FSE sia sostanzialmente rivolta a due principali finalità.

Da un lato si punta alla ricerca e alla sperimentazione di soluzioni innovative su questioni di rilevanza europea e/o interregionale in relazione agli Assi prioritari FSE quali, ad esempio, il *lifelong learning*, l'adattabilità dei lavoratori e il miglioramento della partecipazione al mercato del lavoro mentre, dall'altro, si mira ad ottimizzare le politiche di sviluppo e le prassi operative ad esse legate (programmazione, implementazione e monitoraggio), attraverso attività di *networking*.

Se in generale, dunque, alla luce di questa verifica, l'articolazione della dimensione interregionale e transnazionale del PO risulta sostanzialmente coerente con le indicazioni contenute negli OSC, occorre, tuttavia, mettere in luce alcune elementi - non direttamente legati all'impostazione delle iniziative previste - di cui bisogna tenere conto per evitare potenziali sovrapposizioni rispetto ad altri strumenti di intervento.

In particolare, nella fase di attuazione, è auspicabile prestare attenzione alla possibile sovrapposizione rispetto al Programma comunitario per l'occupazione e la solidarietà sociale (PROGRESS 2007-2013). Tale Programma, infatti, che è volto a sostenere la realizzazione degli obiettivi dell'UE nel settore dell'occupazione e degli affari sociali e, nel quadro della strategia di Lisbona, a contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda sociale europea, prevede, nella sezione occupabilità, il finanziamento di scambi sulle politiche, le buone prassi e gli approcci innovatori e promozione dell'apprendimento reciproco nel quadro della SEO e di iniziative di sensibilizzazione, diffusione di informazioni e promozione del dibattito sulle sfide e le politiche dell'occupazione e sull'attuazione di programmi nazionali di riforma, in particolare fra gli attori regionali e locali, le parti sociali e altri soggetti interessati.

Un ulteriore strumento da tenere in considerazione è il Programma quadro per la mobilità e la cooperazione per il *life long learning*, che oltre ai 4 sottoprogrammi settoriali incentrati sull'insegnamento scolastico (Comenius), sull'insegnamento superiore (Erasmus), sulla formazione professionale (Leonardo da Vinci) e sull'insegnamento per gli adulti (Grundtvig), prevede un programma trasversale volto tra l'altro a "sostenere, a livello europeo, la definizione di politiche e la cooperazione nel campo dell'apprendimento permanente, in particolare nel quadro del processo di Lisbona e del programma di lavoro «Istruzione e formazione 2010», nonché dei processi di Bologna e Copenaghen e di quelli che li seguiranno”.

3.3 Valutazione della coerenza esterna con il Quadro di riferimento Strategico Nazionale

L'analisi della coerenza tra obiettivi specifici del PO FSE e obiettivi/priorità indicate nel QSN ha utilizzato la metodologia già definita nel paragrafo 3.2 relativo agli Orientamenti Strategici Comunitari.

Questione valutativa

Quale coerenza e grado di complementarità sussiste fra gli obiettivi del Programma e la struttura di priorità/orientamenti definiti a livello nazionale per l'implementazione della politica di coesione nei territori di riferimento?.

La valutazione di coerenza con il QSN fa emergere un grado di sinergia soddisfacente tra le priorità nazionali e gli obiettivi regionali inseriti nel PO. Dall'analisi della tabella 3.4 si evince, infatti, forte correlazione tra i due documenti programmatici, anche dovuta al processo di definizione della programmazione dei Fondi strutturali per il periodo 2007-2013 in Italia, realizzata a seguito del confronto Stato-Regioni deciso in sede di Conferenza Unificata.

In particolare, dalla verifica delle interrelazioni emerge come gli obiettivi previsti dal PO FSE siano sostanzialmente allineati rispetto ai corrispettivi obiettivi specifici del QSN, mentre per alcuni obiettivi specifici del PO non sono stati verificati elevati livelli di coerenza rispetto al QSN, in quanto rientranti prevalentemente nel campo di azione del Programma Operativo FESR.

Tabella 3.4 – Coerenza tra obiettivi specifici del PO FSE e quelli del QSN

PROGRAMMA OPERATIVO FSE 2007-2013 REGIONE SICILIANA		Asse I Adattabilità			Asse II Occupabilità			Asse III Inclusione sociale	Asse VI Capitale umano				Asse V Transnazionalità e Interregionalità	Asse VI Assistenza tecnica	Asse VII Capacità istituzionale	
		A	B	C	D	E	F	G	H	I.1	I.2	L	M	N	O	P
		QUADRO STRATEGICO NAZIONALE														
Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	1.1. Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione-formazione-lavoro								**	*	*	**				
	1.2 Innalzare livelli di apprendimento e di competenze chiave	**			*	**	**									
	1.3 Aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita								*	**	**	*				
	1.4 Migliorare la capacità di adattamento															
Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	2.1 Rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema ricerca e imprese; sostenere la massima diffusione e utilizzo di nuove tecnologie, servizi avanzati scientif/tecnic. nel sistema produttivo e nelle Istituzioni					*	*	*	*			**	*			
Priorità 3. Uso sostenibile e efficiente delle risorse ambientali per lo sviluppo	3.1 Garantire le condizioni di sostenibilità ambientale dello sviluppo e livelli adeguati di servizi ambientali per popolazione e imprese; sostenere la massima diffusione e utilizzo di nuove tecnologie e servizi avanzati															
Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	4.1 Promuovere una società inclusiva e garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare, in modo permanente, le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono lo sviluppo							**								
Priorità 5. Valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività e lo sviluppo	5.1 Valorizzare le risorse naturali, culturali e paesaggistiche locali, trasformandole in vantaggio competitivo per aumentare l'attrattività, anche turistica, del territorio, migliorare la qualità della vita dei residenti e promuovere nuove forme di sviluppo economico sostenibile			*												
Priorità 6. Reti e collegamenti per la mobilità	6.1 Accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente/ integra-to/flessibile/sicuro e sostenibile per assicurare servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo															
Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	7.1 Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche				**	**	**									
	7.2.Promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione, sviluppo imprenditoriale					*	*									
	7.3 Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo territorio				**	**	**									
Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	8.1.Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con reti materiali e immateriali							*								
Priorità 9. Apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse	9.1 Sviluppare la capacità di apertura del sistema economico nazionale e di attuare politiche di rapporti stabili e di radicamento su mercati internazionali e favorire la localizzazione nel nostro Paese di capitali, investimenti, competenze e flussi consumo provenienti dall'esterno															
Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	10.1. Elevare le capacità delle amministrazioni per la programmazione e gestione della politica regionale aggiuntiva e rafforzare il coinvolgimento del partenariato econ. soc. Contribuire all'apertura dei mercati dei servizi e dei capitali. Accrescere i livelli di legalità in particolare nei processi della P.A.							*				*		**	**	

Il Programma Operativo è inoltre coerente con la strategia definita dalle priorità del Quadro Strategico Nazionale (QSN). Il QSN identifica dieci priorità tematiche che costituiscono il panorama complessivo delle finalità perseguite con la programmazione 2007-2013. In particolare, le seguenti presentano un forte livello di coerenza e integrazione sinergica con le priorità strategiche del PO FSE:

- Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane;
- Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività;
- Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale;
- Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione
- Priorità 10. *Capacity building*.

Conclusioni e raccomandazioni

L'analisi di coerenza tra il Quadro Strategico Nazionale ed il Programma Operativo FSE della Regione Siciliana evidenzia una sostanziale connessione a livello di priorità strategiche, ed una rilevante coerenza a livello di obiettivi specifici dei due documenti di programmazione. Ad un livello di maggior dettaglio, nel PO FSE sono state inserite alcune indicazioni e contenuti di azioni all'interno degli Assi prioritari, adattando le ipotesi di intervento e campi di azioni alle specificità del contesto territoriale e istituzionale di riferimento.

Il Programma concorre in misura rilevante agli obiettivi della *priorità 1* per quanto concerne il miglioramento e la valorizzazione delle risorse umane. Si ritrovano, infatti, nel PO azioni, tese a rafforzare la qualità dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro, con l'obiettivo di innalzare i livelli di apprendimento e di competenze chiave; incrementare i tassi di attività riguardanti la partecipazione femminile e l'integrazione nella società degli immigrati; aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita; migliorare la capacità di adattamento, innovazione e competitività dei lavoratori e degli attori economici del sistema. In ordine alla *priorità 2* (Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività) sono presenti, nel Programma Operativo, elementi che richiedono approcci di integrazione anche con altri Fondi, finalizzati, ad esempio ed in raccordo con la *priorità 1*, alla valorizzazione del 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, e favorendo una migliore e più intensa interazione fra queste ultime, le università e i centri tecnologici (obiettivo specifico L) in linea con quanto previsto nel QSN.

Alle politiche per favorire l'inclusione sociale è riservata la *priorità 4*, che trova ambiti di forte correlazione con l'obiettivo specifico G dell'Asse III del PO dedicato all'Inclusione sociale.

Il POR concorre altresì, in particolare attraverso gli strumenti previsti dall'Asse Occupabilità, alle finalità descritte dalla *priorità 7*, che definisce gli interventi destinati all'aumento della competitività dei sistemi produttivi e all'occupazione tra i quali, tra gli altri, il miglioramento dell'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, la realizzazione di politiche rivolte all'inserimento occupazionale e all'invecchiamento attivo, il miglioramento della qualità del lavoro.

Infine, ampie correlazioni si riscontrano tra la *priorità 10* e l'Asse VII, finalizzato a promuovere azioni di sistema per migliorare e supportare i sistemi di governance regionali.

3.4 Valutazione della coerenza esterna con le priorità settoriali relative agli Assi prioritari

La coerenza esterna del PO FSE viene valutata principalmente in relazione con le politiche di settore portate avanti dall'Unione Europea e a livello nazionale.

Si osserva preliminarmente che il PO FSE mostra giustamente un approccio integrato nei confronti dei temi energetico-ambientali e dell'innovazione. In tal senso, la valutazione di coerenza esterna va condotta in maniera contestuale per i tre settori.

Energia

Le politiche energetiche europee e nazionali sono ormai inevitabilmente convergenti e vengono chiaramente trainate dalla necessità di sicurezza degli approvvigionamenti, di razionalizzazione della domanda e riduzione dell'impatto ambientale su scala locale e globale (Protocollo di Kyoto).

I principali atti di politica energetica sono rappresentati dalle direttive comunitarie 2001/77 per la promozione delle fonti rinnovabili, 2002/91 sulla certificazione energetica degli edifici, 2003/30 sui biocarburanti, con i relativi provvedimenti nazionali di recepimento.

Da segnalare anche la recente direttiva 2006/32/CE sull'efficienza energetica, che rafforza le scelte intraprese dall'Italia con il D.M. 20 luglio 2004 (titoli di efficienza energetica scambiabili nell'apposita borsa gestita dal GME).

Le numerose argomentazioni a sostegno della stretta relazione che sussiste tra politiche energetico ambientali e impatto locale sull'occupazione (*Commissione Europea, SEC(2005) 1530, Documento di lavoro della Commissione sulle relazioni tra politiche di impiego e politiche ambientali*), unitamente alla evidente esigenza di accompagnare i processi di conversione tecnologica e socio economica determinati dalla progressiva diversificazione delle fonti energetiche, conducono il PO FSE a scelte chiaramente mirate al comparto energetico ambientale, con specifico riferimento alle filiere produttive dei settori delle tecnologie energetiche rinnovabili e agli aspetti industriali e gestionali dell'efficienza energetica negli usi finali.

Ciò con particolare riferimento all'Asse prioritario I (Adattabilità), di cui vengono riportate di seguito alcune azioni ricadenti nell'ambito dell'obiettivo operativo C)1:

- *Interventi integrati volti a promuovere la creazione di una rete territoriale di servizi formativi e di orientamento, a beneficio di manager e imprenditori, allo scopo di : 1) rafforzare le competenze in materia di marketing e gestione aziendale per facilitare l'accesso ai mercati nazionali ed esteri; 2) favorire l'acquisizione di competenze a supporto della ricerca, dell'introduzione e diffusione dell'innovazione e della sperimentazione in azienda, con particolare riferimento al riallineamento delle competenze nei settori tecnologicamente più avanzati e alla diffusione dell'eco-innovazione e delle tecnologie ambientali; 3) promuovere la creazione ed il potenziamento di filiere produttive internazionali nell'ambito del bacino del Mediterraneo e programmi di formazione congiunta con imprese di paesi terzi;*
- *Interventi formativi e di orientamento per il potenziamento degli spin-off per favorire la creazione di impresa innovativa, a completamento delle filiere produttive regionali.*
- *Formazione in accompagnamento alle ristrutturazioni aziendali, al sostegno alle innovazioni tecnologiche e organizzative, allo sviluppo di settori innovativi.*

Altrettanta attenzione andrebbe prestata nell'ambito della descrizione dei contenuti dell'Asse II (Occupabilità), che invece mostra una limitata considerazione dei temi energetico ambientali al fine

di realizzare il relativo obiettivo globale: *favorire l'accesso al mercato del lavoro del maggior numero di persone, sostenendone la permanenza.*

Ambiente

Nella COM 299 (2005) “Politica di coesione a sostegno della crescita e dell’occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013”, al paragrafo 4.1.2 “Rafforzare le sinergie tra la tutela dell’ambiente e la crescita” si evidenzia come sia necessario *garantire condizioni favorevoli alle imprese e al loro personale altamente qualificatoGli investimenti nel settore devono essere esplicitamente connessi allo sviluppo di imprese innovative e creatrici di posti di lavoro nei siti interessati.*

Appare quindi evidente che nel comparto ambientale è suggerito di perseguire criteri di eco-innovazione ed eco-efficienza, come sottolineato nel documento COM 299 (2005), laddove si afferma che i Fondi strutturali dovrebbero privilegiare *la promozione dei sistemi di gestione ambientale, la diffusione delle tecnologie pulite a livello delle PMI e il risanamento dei siti contaminati.*

Migliori prestazioni ambientali di prodotti e processi costituiscono in effetti un forte fattore di competitività per le imprese, soprattutto nel contesto dell’Unione Europea, da sempre all’avanguardia sulle tematiche ambientali.

Va altresì ricordato come nella SEC (2005) 1530 “*on the links between employment policies and environment policies*” si evidenzia come due politiche ambientali hanno sortito significativi effetti positivi in termini di riflessi occupazionali: la riforma della tassazione ambientali, che esula dagli interessi della presente, e la promozione delle tecnologie ambientali.

Da ciò discende la necessità di formare figure professionali, altamente specializzate, in grado di supportare le PMI nella implementazione di tecnologie eco-innovative, nella consulenza energetico-ambientale alle imprese, e nello sviluppo di prodotti con migliori prestazioni ambientali.

In tal senso, si riscontra positivamente che la strategia di sviluppo consideri una corretta esplicitazione del principio di sostenibilità ambientale, come di seguito riportato in stralcio.

Strategia di sviluppo regionale – settoriale

*(...) Gli obiettivi del PO sono inoltre perseguiti nel quadro dello **sviluppo sostenibile**, della promozione, della tutela e del miglioramento dell’ambiente conformemente all’art. 6 del Trattato. La strategia del PO si propone di sviluppare un circolo virtuoso che consenta alla crescita economica, al benessere sociale e alla tutela ambientale di rafforzarsi reciprocamente: un’economia più forte, strutturata in riferimento ai **principi di ecoinnovazione ed ecoefficienza**, può costituire un elemento chiave dello sviluppo sostenibile, contribuendo a generare le risorse necessarie da investire, ad esempio, nel miglioramento dell’istruzione, della protezione sociale, e contestualmente una maggiore equità sociale e un efficiente ed efficace impiego del capitale umano, sociale e naturale in grado di rendere sostenibili nel tempo i progressi conseguiti a sostegno della competitività e della crescita economica.*

Si ritiene, infatti, che lo sviluppo economico, oltre che generare le risorse da reinvestire nel *welfare* sociale ed ambientale, può costituire un forte elemento di pressione antropica nei confronti degli ecosistemi ricettori. Solo puntando su criteri di eco-efficienza e ecoinnovazione, come già

evidenziato in precedenza, si può rendere sostenibili iniziative di sviluppo non necessariamente positive sotto il profilo strettamente ambientale.

Si sottolinea inoltre che le azioni proposte sostanziano l'applicazione dei principi suddetti, sia in termini di supporto formativo che in termini di scambio e cooperazione.

Nella descrizione dei contenuti dell'Asse IV "Capitale umano" si afferma opportunamente che:

Elementi qualificanti saranno: la raggiungibilità di cittadini tendenzialmente esclusi per ragioni sociali, culturali, economiche; il rispetto della normativa ambientale e il sostegno di un rinnovamento delle competenze tecnico professionali, volto ad una capillare diffusione dell'ecoinnovazione; la connessione con le politiche del FESR.

Si evidenziano altresì alcune azioni prefigurate nell'ambito del medesimo Asse IV.

Obiettivo operativo H)2

- *Supporto a settori, filiere, distretti nel cui ambito sviluppare patti formativi in grado di agire in modo sistemico sulle competenze come chiave di competitività del sistema;*
- *Individuazione e sperimentazione di modelli innovativi che rispondano in modo adeguato alle problematiche formative ed occupazionali di più immediato impatto locale.*

Obiettivo operativo I2)2

- *Misure rivolte a differenziare l'offerta formativa delle istituzioni scolastiche e universitarie pubbliche e private (...) correlandola al bisogno del territorio e/o promuovendo la crescita delle eccellenze nei diversi contesti produttivi, per esempio attraverso (...) l'implementazione di percorsi che migliorino la cultura ambientale e lo sviluppo sostenibile;*

Obiettivo operativo L1

- *Potenziamento dell'attività in rete per la ricerca e il trasferimento tecnologico nelle imprese, nelle università e nei centri di ricerca;*

Obiettivo operativo I2.2

- *Azioni di sistema per lo sviluppo di poli di eccellenza per la formazione e la ricerca, in particolare del Politecnico del Mediterraneo.*

Anche l'Asse V "Transnazionalità e interregionalità" riserva un'apprezzabile attenzione alle tematiche dell'ecoinnovazione, come semplificato dall'azione dell'obiettivo M di seguito riportata.

1. *Attività di cooperazione finalizzate allo scambio di esperienze e "best practices" per favorire l'attuazione del "Piano d'azione per le tecnologie ambientali al fine di ottimizzare le politiche di sviluppo e le prassi operative ad esso legate".*

Ricerca e innovazione

Secondo l'Unione Europea, la ricerca e l'innovazione tecnologica e organizzativa rappresentano la chiave per l'incremento della competitività del sistema economico regionale e quindi per l'incremento quantitativo e qualitativo dell'occupazione (COM(2005) 299 "Politiche di coesione a sostegno della crescita e dell'occupazione: linee guida della strategia comunitaria per il periodo 2007-2013"). Si tratta di un'indicazione strategica ribadita nella comunicazione al Consiglio Europeo "Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione – Il rilancio della strategia di Lisbona", COM(2005) 24 del 2.2.2005.

Nella bozza di PO FSE si evidenzia giustamente come i problemi della produttività sono principalmente attribuibili ad una persistenza del divario in termini di capitale umano e di dotazione

tecnologica. Tale divario non si configura solamente come un problema connesso alla scarsa dotazione tecnologica del sistema produttivo siciliano, ma si caratterizza anche in termini di qualità del capitale umano impiegato.

In termini di risultati ciò si traduce in una ridotta capacità innovativa e in un “nanismo” imprenditoriale dal quale discende, tra le altre cause, la ridotta propensione all’innovazione. A ciò si aggiunga l’incapacità del sistema formativo di relazionarsi con i fabbisogni formativi delle imprese (in massima parte PMI), in termini di aggiornamento e miglioramento continuo.

Nelle conclusioni dell’analisi socio-economica del PO FSE si sottolinea giustamente l’esigenza di rinnovamento del sistema formativo in un’ottica di “*filiere della conoscenza*”.

L’offerta formativa è stata correttamente diretta sia al rafforzamento delle competenze chiave dei lavoratori nell’ambito dei processi produttivi aziendali, sia al trasferimento di competenze specifiche finalizzate a sostenere la competitività dell’impresa e l’innovazione di processo e di prodotto, come dimostra il peso relativo delle azioni dirette a imprenditori e manager.

In generale, si riscontra una complessiva coerenza con gli orientamenti del Settimo Programma Quadro Europeo (2007-2013) per la Ricerca Scientifica e con il Piano Nazionale della Ricerca (PNR 2005-2007), sebbene il grado di elaborazione del PO FSE non consenta ancora una più approfondita valutazione sui riferimenti settoriali che i suddetti atti di programmazione individuano come prioritari.

Tabella 3.5 - Corrispondenza dei temi di ricerca tra PQ6, PQ7, PNR

Sesto Programma Quadro UE (PQ6 2002-2006)	Settimo Programma Quadro UE (PQ7 2007-2013)	Piano Nazionale per la Ricerca (PNR 2005-2007)
Sviluppo sostenibile, ecosistema, cambiamenti climatici.	Ambiente e Cambiamenti Climatici	Ambiente
Sicurezza e qualità dei prodotti alimentari	Energia	Energia
Biotecnologie	Agricoltura e Biotecnologia	Biotecnologie
Nanotecnologie e scienze dei materiali	Nanotecnologie, Materiali e nuove Tecnologie di produzione	Nanotecnologie, ICT e nuovi materiali
Tecnologie per la società dell’informazione	Information and Communication Technology	Sistema agroalimentare
Aeronautica e spazio	Salute	Salute
Cittadini e governance nella società della conoscenza	Trasporti	Trasporti
	Scienze Socio-Economiche	Sistemi di produzione
	Sicurezza e Spazio.	Beni culturali

3.5 Valutazione della coerenza esterna con altri Programmi Operativi

3.5.1 Coerenza e complementarietà con PO FESR

La nuova programmazione delle politiche comunitarie prevede come prioritario e fondamentale per la strategia di sviluppo del sistema regionale il concetto di integrazione programmatica e finanziaria, promuovendo la complementarietà e la coerenza tra le azioni finanziate dai Fondi strutturali (FESR, FSE) e tra queste e quelle finanziate dai fondi per il sostegno dello sviluppo rurale e del settore della pesca (FEASR, FEP). Pertanto, come già accennato, l’opportunità che gli interventi di tali strumenti finanziari siano programmati ed attuati in modo coordinato ed integrato

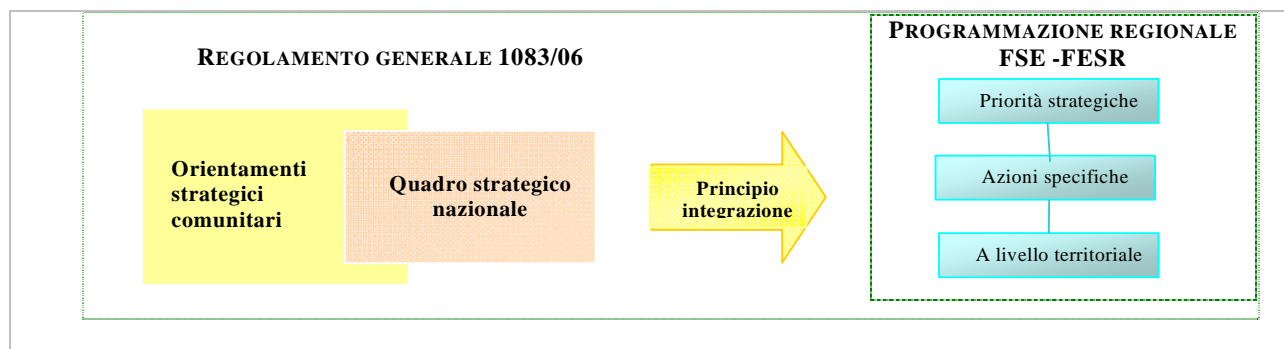
rappresenta un dato fondamentale per una nuova impostazione delle politiche di sostegno a tutto il sistema produttivo regionale.

In particolare, le priorità strategiche delle politiche di coesione sono definite, in linea generale, in sede di Orientamenti Strategici Comunitari, i quali costituiscono la cornice entro cui vanno collocate e declinate le strategie nazionali e regionali. D'altra parte, l'esperienza della programmazione in corso ha fatto emergere, anche grazie alle valutazioni intermedie dei Programmi, le carenze di integrazione tra politiche diverse e, all'interno delle stesse politiche di sviluppo. Nell'attuale stadio di programmazione si dovrà garantire la definizione di un impianto programmatico in grado di permettere un coordinamento continuo tra i due Fondi, non soltanto in termini di macro-priorità strategiche, bensì anche in relazione ai diversi obiettivi specifici e operativi.

Le connessioni programmatiche tra interventi FESR e FSE possono essere ricercate e stabilite a più livelli (cfr. fig. 3.1), in linea con gli orientamenti comunitari e nazionali (OSC e QSN) e coerentemente con le disposizioni regolamentari (Reg. (CE) 1083/06:

- a. innanzitutto a livello di priorità strategiche stabilite per entrambi ambiti di *policy*;
- b. in secondo luogo, a livello di azioni specifiche da realizzare in coerenza con le priorità strategiche;
- c. in terzo luogo a livello territoriale.

Figura 3.1 - Quadro di coerenza FESR-FSE



In tale quadro si considera auspicabile la redazione di un documento di programmazione unitaria per la politica di coesione.

La presente sezione del Rapporto verifica e analizza il grado di interazione e complementarietà tra gli obiettivi inseriti nel Programma Operativo FSE e quelli del PO FESR. In particolare, il quesito valutativo posto è il seguente.

Questione valutativa

Quali sono i livelli di interazione e complementarietà riscontrabili nell'articolazione dei Programmi Operativi FESR e FSE?

La tabella 3.6 presenta a tal riguardo i legami logici tra gli obiettivi operativi e specifici, anche con riferimento alle intenzioni programmatiche esplicitate nei due PO.

Tabella 3.6 – Analisi di coerenza/correlazione tra gli obiettivi specifici del Programma Operativo FESR e gli obiettivi specifici del Programma Operativo FSE

Programma Operativo FESR		Programma Operativo FSE														
		ASSE I Adattabilità			ASSE II Occupabilità			ASSE III Inclusione sociale	ASSE IV Capitale umano				ASSE V Transnazionalità e interregionalità	ASSE VI Assistenza tecnica	ASSE VII Capacità istituzionale	
		Ob. specifici			Ob. specifici			Ob. specifici	Ob. specifici				Ob. specifici	Ob. specifici	Ob. specifici	
		A	B	C	D	E	F	G	H	I.1	I.2	L	M	N	O	P
Asse I Reti e collegamenti per la mobilità	1.1: Completare, qualificare funzionalmente e potenziare le reti di trasporto ferroviaria e stradale, sia primaria che secondaria, al fine di migliorare l'accessibilità ed accrescere la competitività del territorio															
	1.2: Accrescere la dotazione e la funzionalità dei nodi infrastrutturali in grado di favorire l'intermodalità e l'ottimale trasporto delle merci e delle persone, con particolare attenzione alla specificità insulare del territorio															
	1.3: Migliorare le condizioni di circolazione di merci e persone, riducendo la mobilità con mezzo proprio nelle aree urbane, potenziando i sistemi di trasporto pubblico di massa e ottimizzando l'offerta di trasporto attraverso le reti immateriali															
Asse II Uso efficiente delle risorse naturali	2.1: Promuovere la diffusione delle fonti rinnovabili e favorire la razionalizzazione della domanda di energia, adeguare e monitorare gli impianti di produzione e le reti di distribuzione															
	2.2: Completare gli investimenti infrastrutturali già previsti dalla programmazione vigente, e attuare la pianificazione settoriale e territoriale specie per conformarsi alla normativa ambientale nel settore idrico ed in particolare per favorire il raggiungimento della Direttiva CE 2000/60															
	2.3: Attuare la pianificazione nel settore del rischio idrogeologico, sismico, vulcanico, industriale e ambientale e attuare i piani di prevenzione del rischio sia antropogenico che naturale															
	2.4: Migliorare l'efficienza nella gestione dei rifiuti, sostenendo la nascita di un tessuto produttivo nel comparto del riciclaggio e promuovendo interventi di riqualificazione e risanamento ambientale di grande impatto															
Asse III Valorizzazione delle identità culturali e delle risorse paesaggistico- ambientali per l'attrattività turistica e lo sviluppo	3.1: Valorizzare i beni e le attività culturali per aumentare l'attrattività dei territori, per rafforzare la coesione sociale e migliorare la qualità della vita dei residenti															
	3.2: Rafforzare la rete ecologica siciliana, favorendo la messa a sistema e la promozione delle aree ad alta naturalità e conservando la bio-diversità in un'ottica di sviluppo economico e sociale sostenibile e duraturo															
	3.3: Rafforzare la competitività del sistema turistico siciliano attraverso l'ampliamento, la riqualificazione e la diversificazione dell'offerta turistica ed il potenziamento di investimenti produttivi delle filiere turistiche															

(segue) **tab. 3.6 – Analisi di coerenza/correlazione tra gli obiettivi specifici del Programma Operativo FESR e gli obiettivi specifici del Programma Operativo FSE**

Programma Operativo FSE		ASSE I Adattabilità			ASSE II Occupabilità			ASSE III Inclusione sociale	ASSE IV Capitale umano				ASSE V Transnazionalità e interregionalità	ASSE VI Assistenza tecnica	ASSE VII Capacità istituzionale
		Ob. specifici			Ob. specifici			Ob. specifici	Ob. specifici				Ob. specifici	Ob. specifici	Ob. specifici
		A	B	C	D	E	F	G	H	I.1	I.2	L	M	N	O
Asse IV Diffusione della ricerca, dell'innovazione e della società dell'informazione	4.1: Promuovere e favorire la collaborazione tra sistema della ricerca e imprese favorendo la cooperazione e il trasferimento tecnologico prevalentemente nell'ambito di distretti tecnologici e clusters produttivi e introdurre innovazioni presso le PMI, i consorzi di imprese e i distretti produttivi														
	4.2: Potenziare attraverso l'utilizzo delle TIC la capacità competitiva del sistema delle PMI e allargare i benefici per i cittadini derivanti dalla diffusione delle TIC														
Asse V Sviluppo imprenditoriale e competitività dei sistemi produttivi locali	5.1: Consolidare e potenziare il tessuto imprenditoriale siciliano, incentivando la crescita dimensionale delle PMI, lo sviluppo di distretti e la formazione di gruppi di imprese, facilitando l'accesso al credito e rafforzando le agglomerazioni esistenti con la riqualificazione delle aree industriali e produttive, in un'ottica di miglioramento della qualità e della competitività complessiva del sistema delle imprese														
	5.2: Potenziare la capacità di espansione delle imprese siciliane in mercati extra-regionali ed internazionali														
Asse VI Sviluppo urbano sostenibile	6.1: Potenziare i servizi urbani nelle aree metropolitane e nei medi centri														
	6.2: Creare nuove centralità e valorizzare le trasformazioni in atto, realizzando nuovi poli di sviluppo e servizio di rilevanza sovra-locale														
Asse VII Governance, capacità istituzionali e assistenza tecnica	7.1: Rafforzare le capacità tecniche di gestione del territorio dei programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali														
	7.2: Creare condizioni di contesto favorevoli alla diffusione della legalità														

Il Programma Operativo FSE inserisce all'interno dell'articolazione delle linee di attività che compongono la struttura del Programma un esplicito riferimento a "opportune forme di integrazione e complementarietà con gli interventi finanziati dal FESR" da individuare nella successiva fase di attuazione del PO, senza tuttavia fornire ulteriori indicazioni di dettaglio. Inoltre, nell'ambito delle linee strategiche delineate in ciascun Asse prioritario, il PO prevede la possibilità di ricorrere alla regola della flessibilità prevista dall'articolo 34.2 del Regolamento (CE) 1083/06, la quale permette di finanziare, in misura complementare ed entro il limite del 10% della dotazione dell'Asse, azioni che rientrano nel campo di intervento del FESR, necessarie al corretto svolgimento e completamento dell'operazione, secondo le norme di ammissibilità enunciate all'art. 7 del Regolamento 1080/06, relativo al Fondo sociale.

Come indicato nel Programma Operativo FESR, le correlazioni e le sinergie tra i due ambiti di programmazione si realizzano sostanzialmente sia nella complementarietà delle azioni volte a favorire la nascita di nuove imprese a più elevato valore aggiunto che necessitano di risorse umane qualificate, sia nella convergenza tra le azioni a sostegno della competitività del tessuto produttivo regionale.

Ulteriore ambito in cui si evidenzia un significativo grado di complementarietà dei Programmi è relativo al potenziamento di alcuni settori, tra i quali l'offerta di turismo culturale e ambientale, le politiche urbane e la Ricerca e Sviluppo tecnologico. La complementarietà è assicurata dalla previsione di interventi finalizzati, da un lato, a costituire e potenziare *networks* tra gli operatori e, dall'altro, ad attuare investimenti volti a creare condizioni di contesto favorevoli a innescare processi di innovazione (dei sistemi produttivi ed economici e sociali del territorio come lo sviluppo delle competenze professionali fortemente specializzate, ecc.).

Le sinergie necessarie da attivare per permettere l'integrazione tra l'azione dei due Fondi strutturali coinvolgono soprattutto gli Assi del PO FSE volti a:

- promuovere il miglioramento delle competenze in termini di ricerca scientifica e tecnologica (come indicato dagli obiettivi H, I.2 e L inseriti nell'Asse IV (Capitale umano)) e la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e di competitività delle imprese (obiettivo B e C, Asse I Adattabilità), nonché favorire l'inserimento professionale, soprattutto di specifiche categorie di soggetti (giovani, donne e lavoratori anziani) nei settori tecnologicamente avanzati (RST e Società dell'informazione) al centro degli obiettivi specifici 4.1 e 4.2 del PO FESR finalizzati principalmente ad incrementare le attività ed i livelli di investimenti in R&S ed innovazione da parte delle PMI (centrale nell'Asse IV del FESR, e perseguito anche mediante adeguate azioni di consulenza per il sistema di PMI, stante la loro scarsa propensione ad innovare);
- sviluppare un sistema di formazione e istruzione (Asse IV, obiettivo H) e politiche attive del lavoro (Asse II, obiettivi E ed F) in grado di rispondere ai fabbisogni espressi dai sistemi produttivi locali, anche attraverso il potenziamento delle istituzioni pubbliche, come i Centri per l'impiego, che presidiano il mercato del lavoro e specialmente l'incontro domanda-offerta di lavoro (ob. D – Asse II). L'Asse V del PO FESR propone, infatti, interventi di supporto al sistema imprenditoriale regionale e in quest'ottica richiede una forte sinergia con gli interventi formativi che verranno realizzati a valere sul FSE, sia in forma di vero e proprio coordinamento, sia in forma di programmazione per la impostazione di politiche formative che intervengano nei segmenti di competenze per i quali si avverte, a livello strutturale, maggiore necessità. Ne deriva, quindi, che nelle aree specifiche individuate dal PO FESR gli interventi a carico del FSE dovranno concentrarsi prevalentemente sulla riqualificazione degli addetti espulsi o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro (specificatamente negli Assi I e II del FSE), soprattutto con attenzione alle persone meno giovani, mentre altri interventi dovranno essere promossi in merito al raccordo tra scuola e lavoro e nell'orientamento (nell'Asse IV del FSE). Per la componente giovanile potrà essere

importante, anche, un intervento di motivazione e di accompagnamento alla imprenditorialità ed autotrenditorialità, in stretto collegamento con le azioni previste dall'obiettivo specifico 5.1 del Programma FESR;

- promuovere azioni complementari alle strategie di sviluppo settoriale. In particolare, il riferimento riguarda le tematiche relative al settore dei beni culturali e del turismo, contenute nell'Asse 3 del PO FESR (introdotto successivamente nella versione di marzo 2007), che costituiscono anche ambito specifico d'intervento del FSE (come indicato nell'obiettivo operativo C.1 "Interventi integrati volti a promuovere la creazione di una rete territoriale di servizi formativi e di orientamento, a beneficio di manager e imprenditori").

Altre importanti interazioni si potranno sviluppare in fase di attuazione tra gli interventi a sostegno del miglioramento della qualità della vita e dell'inclusione sociale, inserite per il FSE nell'Asse III (Inclusione sociale a supporto del terzo settore e dei soggetti a rischio di marginalizzazione) e le azioni del FESR rivolte al miglioramento del contesto nelle aree urbane e dei servizi di carattere socio-sanitario (Asse VI).

Infine, per quanto riguarda il miglioramento dei meccanismi di *governance* e cooperazione (priorità ambedue presenti nei due Programmi) si dovrebbero prevedere opportune forme di interrelazione, anche nelle fasi successive, per favorire il raggiungimento degli obiettivi volti al miglioramento e gestione degli interventi di sviluppo che la Regione avvierà per il periodo 2007-2013.

Conclusioni e raccomandazioni

Dall'analisi valutativa condotta emerge che la programmazione regionale del FSE richiama, seppur in maniera generica e coerentemente con le disposizioni regolamentari, la necessità di raccordo e integrazione con gli interventi promossi attraverso il Programma Operativo regionale FESR.

Alla luce delle priorità identificate, e tenuto conto degli obiettivi del Programma e dei suoi 7 Assi prioritari, si rilevano potenzialmente numerosi momenti di complementarità ed integrazione tra quanto previsto nel PO FSE e quanto incluso nel PO FESR. In particolare, le principali sinergie riguardano gli interventi volti a promuovere la competitività del sistema produttivo e la promozione dell'innovazione e della ricerca (Asse IV e V del FESR e Assi Adattabilità, Occupabilità e Capitale umano nel FSE), nonché le azioni finalizzate al miglioramento del contesto di vita e dell'inclusione (Assi IV e VI del FESR e Asse Inclusione sociale del FSE).

Occorre tuttavia sottolineare che la generica presenza di richiami al principio di flessibilità e la mancanza di espliciti raccordi nella programmazione FSE con il PO FESR richiede, in fase successiva, la definizione di modalità, anche codificate, per l'integrazione tra i due Fondi. Tale interpretazione dovrà, pertanto, essere garantita, come indicato per il PO FESR, attraverso:

- la definizione ed applicazione di criteri di selezione delle operazioni che realizzino operativamente gli obiettivi di complementarità e concentrazione delle risorse dei singoli interventi;
- la eventuale definizione di progetti di carattere integrato che utilizzino in maniera sinergica le risorse finanziarie dei singoli interventi sulle medesime aree territoriali.

3.5.2 Coerenza e complementarità con la programmazione del FEASR

In linea con quanto già specificato nelle parti del presente documento di valutazione *ex ante* relative alla coerenza esterna del PO FSE Sicilia 2007-2013, nella presente sezione si approfondiranno l'analisi di coerenza con i vigenti Programmi di livello comunitario, nazionale e regionale definibili "extra politica di coesione", quali nello specifico il PO FEASR Sicilia 2007-2013 ed il PO nazionale FEP 2007-2013 contenente anche le strategie della Regione Siciliana.

Seppur ammissibile, anche se non esplicitamente previsto dai riferimenti normativi vigenti, il rinvio alla fase di attuazione del PO FSE della individuazione delle "più opportune forme di integrazione e complementarità con gli interventi finanziati dal FESR, dal FEASR, dal FEP e dagli altri programmi comunitari in materia di istruzione e formazione" sembra non coniugarsi con l'obiettivo generale del disegno programmatico regionale, e cioè quello di promuovere una programmazione regionale unica nel pieno rispetto delle coerenze e delle complementarità sia a livello di sistema che di settore.

Questione valutativa

Le azioni/interventi del PO FSE sono coerenti/complementari con la programmazione del FEASR?

In un processo di programmazione regionale, soprattutto dopo l'avvenuta riforma della politica di coesione, che, di fatto, ha sganciato il FESR ed il FSE dal FEASR e dal FEP, approdando alla soluzione condivisa a livello comunitario "un Fondo un Programma", appare quanto mai palese l'importanza che assume la complementarità fra gli obiettivi nello schema strategico regionale complessivo. Con specifico riferimento al PO FSE Sicilia 2007-2013, diversi sono i temi che richiamano la complementarità con il FEASR nei quattro diversi assi dello stesso: Asse I (Miglioramento della competitività della filiera agro-alimentare e forestale); Asse II (Ambiente e spazio rurale); Asse III (Migliorare la qualità di vita nelle zone rurali e promuovere la diversificazione delle attività economiche), ed infine Asse IV relativo all'approccio Leader.

Le fasi che costituiscono il complesso percorso della programmazione regionale, che si concretizzano nella stesura dei singoli PO, non possono, e non devono, essere incoerenti e/o slegate tra loro, ma soprattutto non devono essere affette da "miopia attuativa" a seguito della riforma della politica comunitaria di coesione. In altre parole, attraverso il miglioramento della *governance* regionale, grazie anche all'esperienza maturata dalle Istituzioni regionali già nel corso dell'attuale ciclo di programmazione, si dovrebbe garantire, già in tale fase di programmazione, il rispetto della complementarità tra le strategie dei singoli PO, assicurando una coerenza di tipo bidirezionale tra le possibili coppie di PO ed i relativi obiettivi specifici/operativi (laddove possibile).

L'integrazione finanziaria e programmatica va perseguita incentivando modalità di programmazione e attuazione adeguati. Sarà dunque opportuno:

- favorire la possibilità di combinare i diversi fondi all'interno della progettazione integrata;
- individuare modalità specifiche di incentivazione finanziaria, all'interno dei limiti stabiliti dai regolamenti, per progetti che prevedano uno stretto collegamento funzionale tra interventi finanziati dai diversi programmi all'interno di una stessa area;
- prevedere forme di programmazione che permettano, su determinate questioni, l'integrazione a livello multi-regionale;
- prevedere strumenti che consentano di mettere a sistema risorse nazionali, Fondi strutturali e Fondo europeo per lo sviluppo rurale (FEASR);

- evitare, a livello regionale, sfasature temporali nella gestione dei rispettivi programmi monofondo e nella gestione della progettazione integrata.

La necessità di valutare gli effetti congiunti di diverse azioni, anche afferenti a diversi programmi, sullo stesso territorio, rende la stessa valutazione strumentale al perseguimento dell'integrazione delle politiche. Occorre quindi prevedere meccanismi di collegamento tra le attività di valutazione previste per i diversi PO che costituiscono l'intera programmazione regionale. Il coordinamento delle azioni di valutazione a livello regionale o centrale dovrebbe assicurare la sinergia e l'ottimizzazione delle diverse attività valutative e dei loro relativi *output*, al fine di riorientare e ridefinire le strategie per raggiungere gli obiettivi prefissati, la cui significatività va rilevata attraverso il ricorso a specifici indicatori. Sarebbe inoltre auspicabile che le Autorità di Gestione dell'uno o dell'altro Programma (PO FSE, PO FESR e PO FEASR) prevedessero, laddove possibile, attività valutative comuni per consentire di verificare l'effettiva integrazione dei programmi, almeno per quelle parti di Programma che la strategia prevedeva particolarmente importanti nell'ottica dell'integrazione sia in fase *ex ante* che *ex post*, ma certamente anche e soprattutto in itinere.

Il Programma Operativo FSE, nella versione del 27 luglio 2007, ha altresì definito in maniera più dettagliata le linee di demarcazione tra Fondi, organizzati sulla base degli Assi prioritari stabiliti per il FSE, al fine di agevolare la lettura rispetto alle zone rurali. In particolare, i criteri individuati nel PO FSE riprendono fedelmente le indicazioni del QSN introducendo in tal modo ambiti differenziati di intervento. Più nel dettaglio, rispetto alle azioni di formazione continua è stabilito che queste vengano demandate, in primo luogo, al FEARS ("Le azioni formative dirette agli addetti del settore agricolo, alimentare e forestale sono finanziate prioritariamente dal FEASR"). Tuttavia, nell'Asse I Adattabilità del PO FSE si stabilisce la possibilità di intervenire con azioni specifiche, tese a garantire la formazione continua degli addetti al settore agroindustriale e alla creazione di figure professionali innovative nelle aree rurali, ma anche ad ampliare l'offerta di formazione a favore di figure professionali che possono supportare la diffusione dell'innovazione nel mondo agricolo (amministratori pubblici, divulgatori, consulenti, ecc).

Conclusioni e raccomandazioni

In termini di raccomandazioni e suggerimenti, per poter sviluppare e programmare un disegno completo che comprenda le effettive esigenze dell'economia regionale, occorre puntare su un rapido percorso di condivisione delle strategie tra le singole Amministrazioni coinvolte nelle programmazione delle politiche di coesione (con riferimento specifico alle risorse umane) e di sviluppo rurale.

Nel corso della precedente programmazione 2000-2006 le politiche di sviluppo rurale hanno, infatti, puntato prevalentemente a far conseguire all'imprenditore agricolo adeguate conoscenze e competenze professionali necessarie per poter accedere a talune linee di finanziamento. Sarebbe auspicabile quindi per il nuovo ciclo di programmazione prospettare il rafforzamento e l'integrazione tra il sistema di formazione/istruzione regionale e le imprese del settore agro-alimentare e forestale, assicurando agli operatori una formazione professionale continua che dovrà essere orientata allo sviluppo di competenze manageriali ed organizzative strategiche, per fare fronte alle nuove esigenze di mercato ed alla competitività dell'intero sistema produttivo. Sulla base di quanto specificato in tema di formazione professionale e di azioni di informazione nell'art. 21 del Reg. (CE) 1698/2005, sarebbe opportuna una integrazione tra le politiche, innescando o ampliando un punto nodale di complementarità tra due strumenti finanziari comunitari (FSE e FEASR). Altro aspetto che meriterebbe di essere trattato nella programmazione regionale FSE 2007-2013 riguarda l'accesso al mercato del lavoro anche nelle zone rurali, privilegiando l'inserimento delle donne e dei giovani, senza tuttavia tralasciare talune categorie di persone particolarmente esposte a fenomeni di esclusione sociale.

Le indicazioni contenute nel PO FSE, infine, definiscono i principali ambiti di demarcazione tra i le due programmazioni e nello specifico riguardano gli assi: Adattabilità (Asse I), Occupabilità (Asse II), Inclusione sociale (Asse III) e Capitale umano (Asse IV), in linea con quanto indicato nel Quadro strategico Nazionale.

3.5.3 Coerenza e complementarità con la programmazione del FEP

La questione valutativa affrontata nel presente paragrafo è la seguente.

Questione valutativa

Le azioni/interventi del PO FSE sono coerenti/complementari con il Piano Strategico Regionale della Pesca?

La valutazione punta ad accertare la presenza delle sinergie e delle interazioni esistenti tra le priorità ed i rispettivi obiettivi specifici ed operativi, nel pieno rispetto delle normative e dei regolamenti vigenti per gli aspetti specifici del settore in questione.

Occorre specificare che il confronto tra PO FSE e gli interventi 2007-2013 nell'ambito del settore della Politica Comune della Pesca si rifà alla strategia di sviluppo e agli obiettivi conseguenti (specifici e operativi) indicati nel Documento strategico regionale che sono stati definiti tenendo conto delle priorità espresse dalla UE, dalla strategia nazionale, dalla diagnosi territoriale e dalla gerarchizzazione delle criticità e delle priorità contestualizzate. La strategia si attiene a cinque Assi prioritari (Titolo IV del Reg. (CE) 1198/2006 relativo al Fondo Europeo per la Pesca) che riguardano:

- I) Misure per l'adeguamento della flotta da pesca comunitaria;
- II) Acquacoltura, pesca nelle acque interne, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
- III) Misure di interesse comune;
- IV) Sviluppo sostenibile delle zone di pesca;
- V) Assistenza tecnica.

Chiaramente sono specificatamente prese in considerazione in questo caso, soprattutto, le attinenze con gli assi III, IV, V.

Il quadro degli obiettivi globali è stato costruito intorno alle seguenti linee:

- favorire lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca,
- fornire un sostegno adeguato alle persone operanti nel settore;
- promuovere metodi di pesca e di produzione rispettosi dell'ambiente;
- rafforzare la competitività e la redditività degli operatori del settore.

Gli obiettivi maggiormente presi in osservazione sono il secondo e il quarto.

Il processo di definizione nazionale del PO FEP è allo stato in fase di completamento finale. Il documento utilizzato per definire la coerenza è il Piano Strategico Regionale per la Pesca –

consegnato al Tavolo nazionale quale contributo della Sicilia - il quale contiene i nuovi orientamenti strategici regionali per la programmazione dell'utilizzo del FEP.

In termini più specifici nel documento si considera opportuno concentrare quanto più possibile le linee d'intervento per evitare la polverizzazione delle risorse proponendo le priorità e le strategie di seguito sinteticamente riassunte:

- migliorare l'adeguamento degli approdi pescherecci, sia in termini di strutture che di servizi, allo scopo di incidere sulla competitività delle imprese di pesca, le quali sostengono maggiori costi operativi;
- migliorare la funzionalità dei mercati ittici per sopperire alla difficoltà ad attuare controlli sul pescato sia dal punto di vista igienico-sanitario, fiscale e anche statistico;
- favorire la diversificazione delle attività di pesca, la riconversione professionale, la formazione e l'aggiornamento tecnologico e la promozione di metodi o attrezzature di pesca selettivi. In questo contesto è necessario avviare dei piani di gestione della fascia costiera, che consentano il controllo di tutte quelle attività antropiche (non solo della pesca) impattanti sulla fauna e la flora marina nonché di rafforzare la capacità di gestione a livello regionale delle licenze di pesca e, soprattutto, di "riempire" di contenuti i Consorzi per lo sviluppo del patrimonio ittico;
- procedere alla riorganizzazione dell'offerta formativa, la quale, potrebbe essere riorganizzata integralmente, mediante delega al Fondo Sociale Europeo (FSE) allo scopo di ottimizzare l'uso delle risorse;
- sviluppare un meccanismo di programmazione più orientato verso logiche di co-pianificazione e, quindi, più attento alla necessaria interazione tra i dipartimenti regionali. In tale ambito occorre partire da una strategia di sistema complessiva e da un approccio programmatico a carattere trasversale, che consenta l'integrazione tra fondi strutturali per la politica di sviluppo regionale e politica per il settore primario nell'ambito dei fondi esterni per la cooperazione internazionale che è prevista dalla Politica di Prossimità.

Evidentemente gli ultimi tre punti sono quelli di maggiore interesse considerato anche il prossimo traguardo del 2010, ossia la creazione della zona di libero scambio (ZLS – Mediterranea, Conferenza euromediterranea di Barcellona, 1995), ribadita successivamente in altri incontri europei.

Entrando nel dettaglio della valutazione di coerenza, nei vari assi del PO FSE si possono individuare numerosi punti di trasversalità con il contributo della Regione Siciliana al PO FEP. Il PO FSE è stato strutturato, come già indicato precedentemente in 7 Assi prioritari e 15 Obiettivi specifici nei quali è sintetizzata la strategia programmatica volta, per i prossimi anni, a sostenere il raggiungimento della piena occupazione, della qualità e della produttività del lavoro e la promozione dell'inclusione sociale per il rafforzamento della coesione economica e sociale del territorio regionale siciliano.

Il Documento della Regione Siciliana per la Pesca dal punto di vista delle politiche sociali e per l'occupazione tiene conto delle priorità del PO FSE in vista dell'integrazione tra le azioni dei due Fondi, che si ritiene, comunque, necessario perseguire in presenza di due diversi quadri di attuazione, come risulta dalla rilettura degli Assi individuati nell'ambito dello stesso Programma,

Le finalità contenute negli obiettivi specifici e operativi sono assolutamente in linea con quanto il settore si propone di raggiungere nel particolare campo della formazione e della promozione sociale: la formazione continua individuale, anche al fine di sostenere le capacità di adattamento dei lavoratori all'innovazione e alla società dell'informazione, incrementare la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e competitività delle imprese, in particolare delle PMI e dei lavoratori, sviluppare forme di organizzazione del lavoro più produttive, anche al fine di ridurre

fenomeni di segmentazione e precarietà del mercato, accrescere la partecipazione sostenibile delle donne al mercato del lavoro e l'avanzamento nell'occupazione, valorizzando economicamente e professionalmente le competenze acquisite, favorire condizioni di lavoro e offerta formativa adeguata a supportare i processi di invecchiamento attivo della popolazione, sostenere la stabilizzazione del mercato del lavoro, coniugando le esigenze di flessibilità del mercato con quelle di sicurezza sociale dei lavoratori, sono tutti scopi assolutamente in linea con le esigenze del settore in questione.

Inoltre si ribadisce ulteriormente, poiché di non secondaria importanza, la necessità di riorganizzare l'offerta formativa. Come già detto tale questione potrebbe essere reimpostata integralmente demandando al Fondo Sociale Europeo (FSE) l'attuazione delle attività formative nel settore ittico, integrando quindi la finalità principale di tali corsi di formazione con aspetti innovativi, di riqualificazione e aggiornamento degli addetti, di formazione specifica per talune professionalità, ecc.

Rispetto a quanto già specificato si mette, tuttavia, in evidenza che da un lato risulta effettivamente un significativo grado di coerenza dell'intero documento rispetto ai riferimenti programmatico-normativi vigenti a livello comunitario, nazionale e regionale ma dall'altro non emerge alcun riferimento in termini di complementarità tra il documento programmatico in oggetto e gli altri documenti programmatici regionali; sarebbe d'uopo, non appena saranno disponibili tali documenti, inserire un paragrafo sui punti di contatto tra le diverse strategie e priorità.

Conclusioni e raccomandazioni

Il Programma Operativo regionale definisce gli ambiti di interazione tra i due strumenti finanziari (FSE e FEP) e soprattutto stabilisce che gli interventi promossi dalla PO FSE potranno prevedere, inoltre, l'identificazione di target group specifici, come attori/beneficiari provenienti dal settore della pesca e dell'acquacoltura soprattutto per quanto riguarda quei soggetti che desiderano ottenere il riconoscimento delle loro competenze, che vogliono ottenere delle qualifiche al di fuori del mondo della pesca o che necessitano di competenze generali.

Tuttavia si sottolinea la necessità dell'integrazione finanziaria (e dunque programmatica) auspicata dagli orientamenti strategici espressi dal Dipartimento Pesca, nel caso particolare del PO FSE soprattutto per le azioni di formazione, va perseguita incentivando modalità di programmazione e attuazione adeguate. Se da un lato è opportuno favorire la possibilità di combinare i diversi Fondi all'interno della progettazione integrata evitando, per quanto possibile, sfasature temporali nella gestione dei rispettivi programmi e nella gestione della progettazione integrata, dall'altro è necessario:

- individuare modalità specifiche di incentivazione finanziaria, all'interno dei limiti stabiliti dai Regolamenti, per progetti che prevedano uno stretto collegamento funzionale tra interventi finanziati dai diversi programmi all'interno di una stessa area (ad esempio formazione orientata alla sostenibilità ambientale);
- prevedere forme di programmazione che permettano, su determinate questioni (ad esempio la formazione specialistica sulla strumentazione di navigazione e/o di sicurezza), l'integrazione a livello multi-regionale;

Occorre, inoltre, prevedere in fase attuativa meccanismi di collegamento tra le attività di valutazione previste per i diversi PO che costituiscono l'intera programmazione regionale. Il coordinamento delle azioni di valutazioni a livello regionale e/o centrale (come nel caso specifico) dovrebbe assicurare l'ottimizzazione delle diverse attività valutative e dei loro relativi output. Sarebbe inoltre auspicabile che le Autorità di Gestione dei vari PO prevedessero attività valutative comuni sulla base di azioni di valutazione integrate per consentire di verificare l'effettiva

integrazione dei programmi ma, soprattutto, il perseguimento degli obiettivi generali della programmazione 2007-2013.

3.5.4 Coerenza con i Programmi Operativi Nazionali del FSE per l'Obiettivo Convergenza

Ai fini della verifica di coerenza esterna degli obiettivi del Programma Operativo Regionale FSE con i Programmi Operativi Nazionali in cui la Regione Siciliana sarà coinvolta, è stata realizzata una analisi comparativa tra i documenti di programmazione disponibili, in modo da identificare il livello di sinergia e complementarietà tra le azioni in essi previste.

Questione valutativa

Quali potenziali effetti sinergici si possono registrare tra gli obiettivi del PO FSE e le azioni dei Programmi Operativi Nazionali finanziati dal Fondo sociale europeo?

L'articolazione della programmazione della politica di coesione prevede in Italia l'intervento di Programmi Operativi definiti sia a livello regionale che nazionale. Una parte della programmazione operativa 2007-2013 del Quadro Strategico Nazionale si realizzerà, infatti, nelle Regioni "Convergenza" attraverso Programmi Operativi Nazionali che, per ragioni attinenti al sistema di competenze istituzionali e alla funzionalità e all'efficacia attese, saranno affidati alla titolarità di Amministrazione centrali.

In particolare, ai Programmi Operativi Nazionali è affidato il compito di promuovere, in attuazione delle singole priorità di riferimento, quelle politiche e azioni, basate su una visione e prospettiva di area, che soddisfano la necessaria proiezione sovra-regionale della strategia, ovvero assicurano omogeneità di standard e opportunità al territorio, mobilitando attori, conoscenze e strumenti, in grado di soddisfare questi requisiti.

Coerenza con il Programma Operativo Nazionale FSE Istruzione "Competenze per lo sviluppo"

Per il raggiungimento degli obiettivi nel settore dell'istruzione, la cui strategia è declinata nella Priorità 1, il QSN prevede, oltre agli interventi dei Programmi Regionali, due Programmi Nazionali a titolarità del Ministero della Pubblica Istruzione. Tali Programmi sono l'espressione di una strategia unitaria volta, innanzitutto - nel suo periodo di attuazione - a innalzare i livelli di apprendimento e di competenze, l'effettiva equità di accesso ai percorsi migliori e la copertura dei percorsi di istruzione e formazione iniziale, e - nel medio periodo - a rafforzare e migliorare la qualità dei sistemi d'istruzione e formazione e il loro collegamento con il territorio.

Come indicato nel QSN, in particolare, all'azione svolta dai Programmi Nazionali si affiancano i Programmi Regionali, in maniera complementare, secondo le modalità definite nelle apposite sedi di confronto partenariale. Il contributo attivo da parte delle Regioni si concentrerà sull'offerta di servizi per migliorare l'accesso alle scuole e la loro apertura pomeridiana - nel quadro degli interventi per lo sviluppo urbano (Priorità 8 del QSN) e per l'inclusione sociale (Priorità 4 del QSN) - e attraverso un migliore raccordo tra istruzione, formazione professionale e centri per l'impiego.

In relazione alla programmazione del FSE, il POR Sicilia stabilisce che costituiscono aree d'interazioni, gli interventi che ricadono nell'ambito dell'Asse IV che risulta in effetti fortemente correlato con l'Asse I Capitale umano del PON.

Nello specifico, le possibili sinergie riguarderanno sia azioni di sistema che per le persone e, in particolare, le attività rivolte a:

- l'innalzamento delle competenze dei giovani (obiettivo specifico *c* del PON e I.1 del POR)
- la riduzione della dispersione scolastica e promozione delle pari opportunità e dell'inclusione sociale (Obiettivo *f* del PON e I.1 e I.2 del POR);
- il miglioramento dei sistemi di apprendimento durante tutto l'arco della vita (ob. specifico *g* del PON e H ed I.1 del POR);
- la realizzazione di interventi per il miglioramento del sistema scolastico ed educativo (ob. specifici *a*, *b*, *d* ed *e* del PON e obiettivo H, I.1 ed L del POR).

Coerenza con il Programma Operativo Nazionale FSE “Governance e Assistenza tecnica”

Il PON Governance e Azioni di Sistema assicura le azioni necessarie in termini di sviluppo di capacità di indirizzo, di monitoraggio e valutazione dei processi complessivi, di creazione di standard e dispositivi comuni, di legami con i processi europei, in particolare con la Strategia europea per l'occupazione e con il processo “Istruzione e formazione 2010”. E' in questi ambiti che s'inquadrano attività quali la definizione di standard, l'elaborazione di dispositivi a valenza nazionale, monitoraggi, valutazioni, analisi conoscitive di portata nazionale, finalizzati ad indirizzare le scelte relative a temi specifici, e, più in generale, le politiche.

Le principali aree d'interazione tra i due Programmi riguardano pertanto le aree di intervento relative al miglioramento e rafforzamento dei sistemi e delle politiche di istruzione, formazione e lavoro. In particolare, gli ambiti che interesseranno sia il PON che il POR riguardano:

- sistemi e servizi per il lavoro attraverso la costituzione a livello nazionale di uno strumento di verifica e di monitoraggio qualitativo sull'attuazione della riforma dei servizi per l'impiego (obiettivi 2.1, 2.2. e 2.3 dell'Asse B Occupabilità del PON), a supporto delle azioni di sistema rientranti nell'Asse II Occupabilità, Obiettivo specifico D del POR;
- standard professionali e formativi e certificazione delle competenze. Il riferimento è rappresentato dal Tavolo Unico nazionale da realizzarsi attraverso il PON (obiettivo 3.1); mentre il Programma operativo regionale sosterrà lo sviluppo di un sistema regionale di standard professionali e formativi e di certificazione delle competenze, coerente con le linee del tavolo nazionale (Asse IV del POR);
- formazione continua, area d'intervento rientrante nell'Asse I del POR (Obiettivo specifico A) nell'ambito della quale si svilupperanno possibili sinergie con il PON (obiettivo 1.4 “*Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti e promuovere il dialogo sociale*”) attraverso la definizione di una regia nazionale e un'analogia regia regionale volte a dialogare e garantire la complementarità degli interventi con i Fondi Interprofessionali (come, altresì, esplicitamente indicato nell'ambito dell'Asse I Adattabilità);
- accreditamento delle strutture formative, in riferimento alle quali il POR (Asse IV obiettivo specifico H) sostiene il perfezionamento del sistema in coerenza con quanto concordato a livello nazionale (obiettivo 3.1 “*Costruire strumenti condivisi per migliorare la qualità dell'offerta di istruzione-formazione e i risultati dell'apprendimento, agevolare il riconoscimento delle competenze acquisite, supportare la loro attuazione a livello regionale*” del PON).

Conclusioni e raccomandazioni

In relazione agli obiettivi individuati per il perseguimento delle priorità, che sono alla base dei PON, si segnala una sostanziale concordanza tra quanto identificato nel Programma Operativo regionale e quanto presente nelle bozze dei PON esaminati. Tale condivisione della strategia di intervento è favorita da una identificazione a grandi linee delle priorità e degli ambiti di intervento a livello di QSN.

I Programmi Operativi Nazionali intervengono, nello specifico, con specifiche azioni sui sistemi di formazione e istruzione e lavoro della regione; in tal senso l'analisi di coerenza tra i Programmi evidenzia la possibilità di aree di sovrapposizione in fase di attuazione e, quindi, la necessità di un intervento di coordinamento e di integrazione tra i diversi livelli di *governance*.

Le modalità di coordinamento indicate dal POR FSE Sicilia sono legate al metodo seguito nella fase di programmazione che proseguirà nel Comitato di Sorveglianza e il Comitato di Indirizzo e Attuazione (CIA), principali sedi per il confronto e il raccordo tra le Autorità di Gestione dei programmi nazionali e regionali. L'analisi della coerenza ha in ogni modo fatto emergere la necessità di perfezionare i meccanismi di coordinamento soprattutto attraverso la chiara demarcazione degli interventi, soprattutto con il riferimento al PON Istruzione, il cui campo di azione non si limita ad azioni di sistema e accompagnamento del livello regionale (aspetto precipuo, invece, del PON Governance).

3.5.5 Coerenza con i PO dell'Obiettivo Cooperazione e con i PO della Politica di Vicinato

Ai fini della verifica di coerenza esterna degli obiettivi del Programma FSE con i PO dell'Obiettivo *Cooperazione Territoriale* e con quelli della politica di vicinato in cui la Regione Siciliana sarà coinvolta, è stata realizzata una analisi comparativa tra i documenti di programmazione disponibili, al fine di identificare il livello di sinergia tra le azioni in essi previste, o la loro, eventuale, incoerenza strategica od operativa.

Questione valutativa

Quali potenziali effetti sinergici si possono registrare tra gli obiettivi del PO FSE e le azioni di cooperazione transfrontaliera, transnazionale ed interregionale previste dai Programmi Operativi dell'Obiettivo 3 e da quelli della Politica di Vicinato?

Relativamente ai *volet* transfrontaliero e transnazionale dell'Obiettivo 3, la verifica è stata condotta per il PO Italia-Malta, di cui la Regione Siciliana sarà AdG, e per il PO Mediterraneo Interno. Con riferimento al *volet* interregionale, l'analisi è stata condotta rispetto alla terza bozza del Programma Operativo Interreg IV C sottoposta ad approvazione.

Inoltre, la Sicilia sarà coinvolta in programmi di cooperazione finanziati tramite lo strumento di prossimità ENPI, ed in particolare nel PO Italia-Tunisia, per il quale assumerà la funzione di AdG, nonché nel programma ENPI Mediterraneo.

Sotto il profilo metodologico, alla luce delle considerazioni sopra espresse, è apparso più opportuno procedere ad una valutazione di tipo qualitativo, sulla base di una comparazione ragionata tra i documenti analizzati. Con questa premessa, sono state formulate specifiche

considerazioni al riguardo della coerenza - che può dunque essere interpretata in termini di complementarità/sinergia o incoerenza - di tali azioni con i principali interventi di sviluppo che intervengono nell'area di riferimento.

a) Programma Operativo tranfrontaliero Italia-Malta⁴

Il Programma transfrontaliero Italia-Malta individua due priorità strategiche sulle quali agire per il miglioramento delle condizioni socio-economiche dell'area di cooperazione.

Da un lato mira ad incoraggiare forme di turismo sostenibile attraverso il rafforzamento dei fattori di attrattività e la promozione congiunta delle identità territoriali locali, e dall'altro punta al potenziamento delle azioni di ricerca applicate a problematiche comuni ed al miglioramento delle qualità dello stato dell'ambiente dell'area transfrontaliera.

A livello di declinazione operativa, il PO Italia-Malta prevede l'attivazione di quattro Assi prioritari rivolti rispettivamente allo *sviluppo del turismo sostenibile*, alla promozione di interventi nel campo dell'*innovazione* applicata a temi di interesse comune e di tutela dell'*ambiente*, al rafforzamento della *cooperazione istituzionale* transfrontaliera, ed infine all'*assistenza tecnica* al Programma.

In generale appare opportuno sottolineare il valore trasversale del contributo del PO FSE ai fini del perseguimento degli obiettivi di sviluppo del PO transfrontaliero, stante la rilevanza dell'adeguatezza del livello di formazione del capitale umano quale complemento indispensabile per garantire alle politiche di sviluppo consistenza e sostenibilità nel tempo.

In tal senso, rispetto alle priorità individuate dal PO transfrontaliero, appaiono rilevanti gli obiettivi dell'Asse II del PO FSE volti a favorire l'accesso e la permanenza del maggior numero di persone nel mercato del lavoro e quelli dell'Asse IV mirati a superare le difficoltà di accesso e permanenza nel mercato del lavoro determinate dal basso livello di istruzione e dalla carenza di competenze necessarie, in particolare, attraverso un'offerta formativa attraente, accessibile e qualitativamente valida.

Il riferimento principale è all'obiettivo operativo D.1 volto ad anticipare le esigenze in termini di qualifiche, promuovendo un'offerta di servizi formativi adeguata alle dinamiche economiche dei sistemi locali regionali, all'obiettivo operativo H.2 volto alla promozione di partenariati e patti formativi locali per la realizzazione di iniziative innovative a supporto della formazione e della qualificazione del capitale umano, e all'obiettivo I2.2 volto al potenziamento dei percorsi di formazione superiore e post secondaria alternativa ai percorsi universitari e in connessione con l'esigenza espressa a livello di sistemi produttivi locali.

Nello specifico contesto del PO transfrontaliero, tali obiettivi pare possano funzionalmente integrarsi rispetto agli obiettivi dell'Asse I per quanto concerne le politiche formative a favore delle figure professionali del settore del turismo (sostenibile) e agli obiettivi dell'Asse II per le figure professionali del settore della tutela e fruizione del patrimonio naturale e culturale. In particolare, appare forte la sinergia attivabile in tema di promozione dell'innovazione e nello specifico con l'azione d).

Infine, più in generale, relativamente al rafforzamento della cooperazione istituzionale, per le quali il PO Italia-Malta prevede di avviare scambi per rafforzare la cooperazione in tema di programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione attraverso servizi formativi, e consulenziali, *stage* e scambi tra funzionari siciliani e maltesi, può essere individuata una sinergia rispetto all'obiettivo dell'Asse V del PO FSE per quanto riguarda lo sviluppo di obiettivi e modelli congiunti, l'individuazione e lo scambio di buone prassi per il miglioramento delle condizioni di

⁴ Bozza disponibile a luglio 2007

accesso e inclusione nel mercato del lavoro e nei sistemi di istruzione e formazione professionale, nell'ambito del contesto transnazionale, nonché con l'azione e) dell'obiettivo operativo P.1 volta ad attivare "scambi di esperienze interregionali con altre Regioni dell'obiettivo Convergenza, finalizzati ad innalzare le competenze in merito alla gestione di processi di costruzione e gestione di programmi complessi con riferimento soprattutto ai programmi di più alto impatto con lo sviluppo socio-economico del territorio".

b) Programma Operativo transnazionale MED Interno⁵

Il Programma transnazionale Mediterraneo Interno punta alla realizzazione di interventi volti a stimolare la competitività e a promuovere lo sviluppo sostenibile dello spazio Mediterraneo nel contesto della competizione globale.

A livello operativo, il Programma individua quattro Assi prioritari volti rispettivamente al *potenziamento della capacità di innovazione e di sviluppo economico*, alla *minimizzazione degli impatti delle attività umane sull'ambiente*, al *miglioramento della mobilità e dell'accessibilità territoriale*, ed, infine, alla *promozione di uno sviluppo integrato e policentrico dello spazio Mediterraneo*.

Scendendo ad un maggior livello di dettaglio, l'Asse I del PO transnazionale, volto a *Promuovere l'innovazione e sviluppo economico per migliorare la competitività e l'occupazione nello spazio Mediterraneo*, mira al potenziamento della capacità di innovazione delle PMI, al rafforzamento del legame tra il mondo della ricerca ed il settore produttivo.

In termini generali appare, ancora una volta, opportuno sottolineare il valore trasversale del contributo del PO FSE ai fini del perseguimento degli obiettivi di sviluppo del PO transnazionale, stante la rilevanza dell'adeguatezza della formazione del capitale umano per garantire efficacia e sostenibilità alle politiche di sviluppo.

Rispetto al primo Asse, emerge che la strategia adottata dal PO FSE individua tra le proprie priorità quella di sviluppare sistemi di formazione continua, di sostenere l'adattabilità dei lavoratori (ob. specifico A) e quella di sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e la gestione dei cambiamenti e per promuovere la competitività e l'imprenditorialità (ob. specifico C).

In particolare, l'obiettivo operativo A.2 mirato a sostenere le capacità di adattamento dei lavoratori all'innovazione e alla società dell'informazione attraverso la formazione continua individuale e l'obiettivo C.1 volto a migliorare la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e competitività delle imprese ed in particolare le azioni di cui alla lettera m) volte a fornire assistenza e tutoraggio per la realizzazione di azioni di R&ST nelle imprese, agendo rispettivamente sui lavoratori e sulle imprese, appaiono rilevanti per sostenere le più generali politiche volte alla dinamizzazione dei processi innovativi nel settore produttivo.

Inoltre, con riferimento alla formazione specialistica individuale, un apporto significativo è da ricercarsi principalmente nell'ambito dell'obiettivo operativo D.1, volto ad anticipare le esigenze in termini di qualifiche, promuovendo un'offerta di servizi formativi adeguata alle dinamiche economiche dei sistemi locali regionali, nell'ambito del quale sono previste azioni quali assegni/voucher di ricerca e/o borse di studio per attività di specializzazione e diffusione della ricerca e l'innovazione tecnologica e per la collocazione temporanea di ricercatori presso le imprese (azione d).

Una potenziale integrazione si verifica anche nell'ambito dell'obiettivo operativo L.1 mirato a rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell'innovazione e della ricerca,

⁵ Bozza disponibile al 15 maggio 2007

ed in particolare attraverso le azioni di cui alla lettera z) volte al potenziamento dell'attività in rete per la ricerca e il trasferimento tecnologico nelle imprese, nelle università e nei centri di ricerca.

Un secondo Asse prioritario del PO transnazionale, è dedicato a *Minimizzare l'impatto delle attività umane sull'ambiente e valorizzare le risorse territoriali e prevenire i rischi*, attraverso un primo obiettivo specifico mirato protezione e rafforzamento delle risorse naturali e del patrimonio culturale, un secondo volto alla riduzione dell'intensità energetica dei processi e l'utilizzo a fonti energetiche alternative, un terzo obiettivo relativo alla prevenzione dei rischi marittimi, ed, infine, un quarto volto alla prevenzione e alla lotta contro i rischi naturali.

Il PO FSE, coerentemente con le priorità del Fondo, non affronta prioritariamente le tematiche relative alla protezione dell'ambiente e alla valorizzazione delle risorse territoriali. Tuttavia, nell'ambito del PO sono rintracciabili azioni trasversali mirate alla formazione in tema di protezione dell'ambiente.

Un elemento di sinergia può, ad esempio, essere rintracciato nell'azione e) dell'obiettivo operativo D.1 volto alla realizzazione di interventi formativi specialistici e consulenza/*tutoring* per "esperti in comunicazione e trasferimento tecnologico" per facilitare l'interazione tra Università, centri di ricerca imprese, con particolare attenzione alla diffusione di *expertise* in tecnologie eco-innovative e il trasferimento di buone prassi energetico-ambientali, mentre a livello di scambi di buone pratiche, un ulteriore elemento di integrazione si può rilevare nell'azione e) dell'obiettivo operativo P.1 volta a promuovere scambi con altre Regioni dell'obiettivo Convergenza, relativamente a tematiche ad alto impatto socio-economico, tra cui quello delle fonti energetiche e dell'ambiente in generale.

Infine, non si evidenziano particolari sinergie tra il PO FSE e il terzo e quarto Asse del PO Med, dedicati rispettivamente al miglioramento della mobilità e allo sviluppo urbano sostenibile..

c) Programma Operativo ENPI Italia-Tunisia⁶

Il PO Italia Tunisia individua alcune linee d'azione per accrescere l'integrazione istituzionale, economica, sociale e culturale tra il territorio siciliano e tunisino e si articola in tre Obiettivi di sviluppo a loro volta suddivisi in priorità di intervento.

Il primo obiettivo - *sviluppo sociale ed economico* - si articola in quattro priorità di intervento, mirate rispettivamente al rafforzamento dell'integrazione delle filiere produttive - e nello specifico di quelle dell'agroalimentare, della pesca e del turismo - all'armonizzazione della circolazione delle merci e alla valorizzazione dei flussi migratori e finanziari, alla promozione della ricerca e dell'innovazione presso i poli tecnologici e in ambito produttivo, nonché alla cooperazione istituzionale tra i territori coinvolti.

Per quel che concerne il secondo obiettivo - *sfide comuni* -, il Programma prevede come unica priorità la promozione dello sviluppo sostenibile focalizzandosi principalmente sulla gestione efficace delle risorse per l'agricoltura e la pesca e sullo sviluppo delle energie rinnovabili.

Infine con riferimento al terzo obiettivo - *people to people* -, il PO Italia-Tunisia individua due priorità volte rispettivamente allo sviluppo del tessuto associativo e alla cooperazione culturale e scientifica.

In termini di complementarietà rispetto agli obiettivi del PO FSE Sicilia 2007-2013, si può, in primo luogo, evidenziare come, il maggior contributo del PO FSE consiste nel valore servente che la formazione riveste nei processi di sviluppo. Ciò nonostante, risulta possibile individuare alcuni specifici ambiti nei quali l'attuazione sinergica dei due Programmi potrà ingenerare effetti positivi.

⁶ Questo paragrafo è stato elaborato sulla bozza del PO disponibile a luglio 2007.

In particolare, il PO FSE, ad esempio, prevede di intervenire con azioni specifiche, tese a garantire la formazione continua degli addetti al settore agroindustriale e alla creazione di figure professionali innovative nelle aree rurali, ma anche ad ampliare l'offerta di formazione a favore di figure professionali che possono supportare la diffusione dell'innovazione nel mondo agricolo (amministratori pubblici, divulgatori, consulenti, ecc.).

Per quel che concerne l'obiettivo del PO transfrontaliero relativo alla valorizzazione dei flussi migratori, appare rilevante segnalare le attività che il PO FSE prevede in tema di inclusione sociale dei migranti.

Il riferimento principale è dunque all'obiettivo operativo E.2 del PO FSE volto al rafforzamento dell'integrazione economica dei migranti aumentandone la partecipazione al mercato del lavoro attraverso azioni di accompagnamento, formazione e tutoraggio rivolte sia al sistema delle imprese sia ai lavoratori. Analogamente, l'obiettivo operativo G.2 che mira a sostenere una maggiore partecipazione dei soggetti svantaggiati e marginali alle opportunità occupazionali e formative, ed in particolare l'azione di cui alla lettera g) che prevede percorsi e misure integrate di accompagnamento all'inserimento degli immigrati nella società ospitante che includano anche la dimensione linguistica, sociale e culturale.

Relativamente agli obiettivi volti ad affrontare le sfide comuni dell'area transfrontaliera, non emergono significative sinergie con il PO FSE. Tuttavia una potenziale integrazione potrebbe essere perseguita attraverso le già richiamate azioni di formazione per i comparti dell'agroalimentare e della pesca.

Infine con riferimento all'obiettivo *people to people*, elementi di sinergia potranno essere ricercati rispetto all'obiettivo L.1 del PO FSE, volto a rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell'innovazione e della ricerca, adeguandola alle esigenze del sistema produttivo locale, che prevede una specifica azione mirata alla realizzazione di progetti di scambio di docenti, ricercatori e neolaureati tra le diverse istituzioni della ricerca, dell'alta formazione e delle aziende *high tech*.

d) Programma Operativo MED ENPI Esterno⁷

Il PO Med ENPI si articola in quattro priorità tematiche rivolte specificamente alla promozione dello *sviluppo socio economico e al rafforzamento dei territori, alla promozione della sostenibilità ambientale a livello di bacino, alla promozione di migliori condizioni e modalità per assicurare la mobilità di idee, persone, beni e capitali*, e, infine, alla *promozione del dialogo culturale e della governance locale*.

Nell'ambito del primo Asse, il PO Med ENPI prevede di agire attraverso l'organizzazione di reti e piattaforme tematiche permanenti mirate alla promozione dell'innovazione finalizzata al rafforzamento della competitività, e a supportare lo sviluppo di attività economiche transmediterranee creando sinergie per la produzione di beni e servizi nell'area transfrontaliera e l'integrazione di specifiche filiere produttive, ed infine a supportare lo sviluppo di strategie mediterranee di sviluppo territoriale. Rispetto a tale primo Asse appare opportuno far riferimento agli obiettivi specifici A e C del PO FSE volti, rispettivamente, a sviluppare sistemi di formazione continua, sostenere l'adattabilità dei lavoratori, e a sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e la gestione dei cambiamenti e per promuovere la competitività e l'imprenditorialità. Tali obiettivi, se adeguatamente perseguiti, sembrano essere strettamente funzionali al raggiungimento dell'innalzamento della capacità competitiva del settore produttivo attraverso l'innovazione.

⁷ Bozza al 15 maggio 2007.

Analogamente, un ulteriore potenziale ambito di integrazione tra il PO transnazionale e il PO FSE è da ricercarsi nell'ambito dell'obiettivo operativo I2.2 volto al potenziamento dei percorsi di formazione superiore e post secondaria alternativa ai percorsi universitari in collegamento con l'esigenza espressa a livello di sistemi produttivi locali.

Rispetto al secondo Asse del PO di bacino che punta ad affrontare le sfide comuni dell'area di cooperazione nel campo ambientale, non sono riscontrabili ambiti di integrazione particolarmente significativi, fatta eccezione per l'azione e) dell'obiettivo operativo P.1 che mira a promuovere scambi con altre Regioni dell'obiettivo Convergenza, relativamente a tematiche ad alto impatto socio-economico, tra cui quello delle fonti energetiche e dell'ambiente in generale e l'azione e) dell'obiettivo operativo D.1 volto alla realizzazione di interventi formativi specialistici e consulenza/tutoring per "esperti in comunicazione e trasferimento tecnologico" per facilitare l'interazione tra Università, centri di ricerca imprese, con particolare attenzione alla diffusione di expertise in tecnologie eco-innovative e il trasferimento di buone prassi energetico-ambientali.

Il terzo Asse del PO Med ENPI esterno si propone di supportare i flussi di persone tra i territori coinvolti quale strumento di arricchimento sociale, culturale ed economico nonché di migliorare le condizioni e le modalità di circolazione dei beni e dei capitali nell'area eleggibile del PO.

Rispetto a tale tematiche, appare opportuno, in primo luogo, richiamare l'obiettivo operativo E.2 del PO FSE volto al rafforzamento dell'integrazione economica dei migranti aumentandone la partecipazione al mercato del lavoro attraverso azioni di accompagnamento, formazione e tutoraggio rivolte sia al sistema delle imprese sia ai lavoratori. Analogamente, l'obiettivo operativo G.2 che mira a sostenere una maggiore partecipazione dei soggetti svantaggiati e marginali alle opportunità occupazionali e formative, ed in particolare l'azione di cui alla lettera g) che prevede percorsi e misure integrate di accompagnamento all'inserimento degli immigrati nella società ospitante che includano anche la dimensione linguistica, sociale e culturale.

Infine, le finalità del quarto Asse del PO di bacino, rivolte a promuovere la mobilità e la formazione dei giovani e il rafforzamento della governance a livello locale risultano sostanzialmente coerenti con quelle dell'Asse IV del PO FSE, il cui obiettivo globale consiste nel qualificare il sistema dell'istruzione e della formazione per ridurre la dispersione scolastica e incrementare le competenze del capitale umano.

In particolare, appare opportuno richiamare l'obiettivo L.1, volto a rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell'innovazione e della ricerca, adeguandola alle esigenze del sistema produttivo locale, che prevede una specifica azione mirata alla realizzazione di progetti di scambio di docenti, ricercatori e neolaureati tra le diverse istituzioni della ricerca, dell'alta formazione e delle aziende *high tech*.

Infine, occorre far riferimento anche all'azione e) dell'obiettivo M.1 che, nell'ambito dell'Asse transnazionalità e interregionalità, prevede azioni volte a sostenere la mobilità a fini professionali, rivolta a persone occupate o in cerca di lavoro, finalizzata sia all'arricchimento della professionalità, sia allo svolgimento di esperienze di lavoro all'estero.

e) Programma Operativo Interreg IV C⁸

Il Programma Operativo Interreg IV C è finalizzato al rafforzamento della cooperazione interregionale mediante il coordinamento di autorità regionali ed enti locali di differenti Stati Membri in progetti per lo scambio di buone pratiche nell'ambito della politica regionale ed è dunque rivolto al miglioramento e lo sviluppo degli strumenti e delle metodologie delle *policy* di sviluppo. In tal senso, l'obiettivo generale del Programma consiste nel migliorare l'efficacia delle

8 3° bozza del 19 aprile 2007.

politiche regionali e nel contribuire alla modernizzazione e alla competitività in Europa nelle aree dell'innovazione, dell'economia della conoscenza, dell'ambiente e della prevenzione dei rischi.

Il Programma affronta nello specifico due aree prioritarie di intervento, mirate rispettivamente a:

- (1) migliorare la *policy* regionale nel settore dell'innovazione e dell'economia della conoscenza focalizzandosi sulle capacità regionali per la ricerca, supportare l'imprenditorialità, le PMI, e lo sviluppo di iniziative innovative, promuovere l'uso delle TIC e promuovere l'occupazione, il capitale umano e l'educazione;
- (2) migliorare la *policy* regionale nel settore dell'ambiente e della prevenzione del rischio, e più specificamente focalizzandosi nelle aree della prevenzione e gestione dei rischi naturali e tecnologici (gestione delle acque e delle coste, gestione dei rifiuti, biodiversità e preservazione del patrimonio naturale, efficienza energetica e energie rinnovabili, trasporti pubblici puliti, patrimonio culturale).

Nel complesso, occorre rilevare che, così come richiamato nei paragrafi precedenti, il Programma FSE può contribuire al perseguimento degli obiettivi di *policy* sopra richiamati attraverso un contributo di tipo trasversale. In tal senso, non si evidenziano sostanziali rischi di incoerenza tra gli obiettivi del PO FSE e quelli del PO Interreg IV C.

Occorre tuttavia sottolineare, che, nell'ambito della Priorità 1 (

CAP. 4

VALUTAZIONE DEI RISULTATI E DEGLI IMPATTI ATTESI

4.1 Valutazione del set di indicatori e della fattibilità dei *target* proposti

4.1.1 Analisi complessiva

L'analisi del *set* di indicatori previsti nel Programma vuole fornire una risposta ai quesiti valutativi rilevanti, che possono essere sintetizzati come segue.

Questioni valutative

In che misura gli indicatori e le relative procedure di raccolta dei dati risultano adeguati? La batteria degli indicatori di realizzazione, risultato e impatto risulta adeguata in termini di copertura e bilanciamento rispetto all'albero degli obiettivi? Gli indicatori di monitoraggio (realizzazione) consentono di garantire un adeguato monitoraggio dell'implementazione del Programma? Gli indicatori di valutazione (risultato e impatto) risultano adeguati in termini di qualità (rispondono ai principi SMART)? In particolare, consentono di misurare il conseguimento degli obiettivi?

Nel PO FSE è stata adottata una batteria di indicatori di risultato e di realizzazione comune a tutte le Regioni e definita a livello nazionale, secondo quanto richiesto dalla Commissione, che rafforza ulteriormente la scelta precedentemente assunta di definire per ciascun PO regionale degli obiettivi specifici comuni. Una delle caratteristiche fondamentali della batteria proposta è la loro relazione biunivoca con un obiettivo specifico ed il rispetto dei criteri di pertinenza, significatività, numerosità ristretta e fattibilità. Tuttavia occorre rilevare che l'individuazione dei suddetti indicatori, come precisa la stessa nota del Ministero del Lavoro “*non esaurisce né tanto meno delimita il campo di indagine delle attività di monitoraggio e valutazione degli interventi FSE, sottolineando che quest'ultime “non dovranno necessariamente avvalersi degli indicatori proposti”*”, ma potranno prevedere degli altri aggiornamenti corrispondenti alla specificità inserite/previste nel Programma.

Si precisa inoltre che nella precedente versione del PO – trasmessa al valutatore in data 12 Ottobre 2006 – era presente una batteria di indicatori di risultato e di realizzazione sensibilmente diversa, che prevedeva per ciascun Asse anche gli indicatori di impatto specifico. L'intero albero di indicatori (impatto, risultato, realizzazione) era stato oggetto di valutazione, secondo la metodologia SMART, che ha guidato il valutatore verso una prima razionalizzazione degli stessi indicatori. Al contempo, gli indicatori di impatto, precedentemente proposti e oggetto di valutazione *ex ante* e non previsti nella batteria di indicatori comune sono stati integralmente eliminati.

Alla luce delle suddette considerazioni, che hanno caratterizzato il percorso metodologico e di analisi della valutazione *ex ante*, il valutatore considera comunque soddisfacente, anche se non esaustiva, la griglia di indicatori proposti dal Ministero e precedentemente definiti dal Tavolo permanente costituito dalle Regioni e dal Ministero del lavoro, condividendone tuttavia i criteri utilizzati ai fini della loro selezione, che risultano sostanzialmente coerenti con la metodologia SMART. Al contempo, si rilevano, in alcuni casi, generiche definizioni degli indicatori di risultato (ad esempio, riferimenti al totale delle imprese presenti sul territorio o tassi di copertura da

calcolare sulla popolazione potenzialmente interessata), che richiederebbero declinazioni più puntuali o in certi casi orientate a vincolare le azioni del Programma verso particolari tipologie di progetti piuttosto che su effettivi cambiamenti indotti dal Programma stesso. Inoltre, si ritiene opportuno un approfondimento sugli indicatori di impatto specifico, riprendendo, possibilmente con alcune integrazioni e secondo la razionalizzazione proposta in sede di VEA, la batteria presente nella bozza del Programma del 12 Ottobre, ed integrando quest'ultima con gli indicatori proposti dal QSN come obiettivi di servizio e *target* comuni per il Mezzogiorno e l'area Convergenza (cfr. Appendice su indicatori e target del QSN), laddove la strategia del PO possa incidere in maniera significativa su quest'ultimi.

Infine, essendo prevista la possibilità di integrare gli indicatori di risultato e di realizzazione con altri indicatori proposti dall'Autorità di Gestione del PO, secondo le specificità del Programma o per particolari esigenze di valutazione e/o di monitoraggio, si suggerisce l'opportunità di individuare, nella fase di attuazione del Programma, un *set* aggiuntivo di indicatori partendo dalla batteria proposta nella bozza di PO del 12 Ottobre e valutati positivamente nell'ultimo Rapporto intermedio di VEA.

4.1.2 Copertura e bilanciamento degli indicatori

Il recepimento della proposta di indicatori di risultato e realizzazione del Tavolo Permanente costituito dalle Regioni e dal Ministero del Lavoro ha apportato delle modifiche sostanziali al sistema di indicatori.

In termini di copertura, si rileva, nel complesso, una discreta capacità del sistema di indicatori di definire le realizzazioni, ed i risultati associabili agli obiettivi specifici. Manca invece del tutto una disamina dei possibili impatti specifici attesi per ciascun Asse prioritario, così come invece prevede il QSN (cfr. Allegato al Quadro "Indicatori e obiettivi di *policy* per la macroarea Mezzogiorno").

In relazione al bilanciamento tra numero di indicatori e numero di obiettivi è possibile rilevare come l'armonizzazione rispetto alla batteria di indicatori di risultato e realizzazione definiti dal Tavolo permanente abbia portato, come si evince dalla tabella 4.1., ad una forte razionalizzazione del numero degli indicatori selezionati rispetto alla precedente bozza di Programma (Ottobre)⁹. Si rileva comunque l'opportunità di integrare in fase di attuazione, laddove possibile, la suddetta batteria di indicatori di risultato tenendo conto degli indicatori proposti nella bozza di Programma di Ottobre.

Nello specifico, l'ampliamento in fase di attuazione del numero di indicatori di risultato, arrivando ad un più adeguato rapporto di proporzionalità, appare opportuno per quanto concerne gli Assi prioritari II e III. Per quanto attiene alla mancanza di indicatori di risultato per l'Asse VI, viene suggerita la necessità di individuare, al momento attuativo, quando verranno definiti con maggiore dettaglio gli interventi, un indicatore di risultato, anche al fine di armonizzare tale Asse prioritario rispetto agli altri Assi del Programma.

In relazione all'adeguatezza delle procedure previste per la rilevazione degli indicatori di risultato, nel 50% dei casi, si riscontra la necessità di implementare sistemi di monitoraggio *ad hoc* o indagini campionarie, che richiedono l'individuazione di una chiara responsabilità nella rilevazione ed un notevole sforzo finanziario ed organizzativo da parte dell'Amministrazione nella fase di attuazione.

⁹ Il confronto è stato possibile solo per quattro Assi prioritari: Adattabilità, Occupabilità, Inclusione sociale e Capitale Umano.

A tale proposito, si ribadisce quanto già segnalato nella bozza intermedia del Rapporto di valutazione *ex ante*, ovvero la necessità di individuare per tali indicatori soggetti responsabili, tempi e metodi di rilevazione. Le considerazioni anzidette scaturiscono dal fatto che nella passata programmazione tali mancanze hanno costituito un punto debole del sistema, inficiando la valutabilità di aspetti significativi della *performance* del Programma.

Tabella 4.1 - Numero di indicatori e di obiettivi specifici ed operativi nelle diverse bozze di PO (confronto tra ottobre 2006 e Marzo 2007)

ASSE	Obiettivi operativi PO Ott/06	Obiettivi operativi PO Mar/07	Indic. di realizz. PO Ott/06	Indic. di realizz. PO Mar/07	Indicatori di risultato PO Ott/06	Indic. di risultato PO Mar/07	Obiettivi specifici PO Ott/06	Obiettivi specifici PO Mar/07	Indic. di impatto PO Ott/06	Indic. di impatto PO Mar/07
Asse I	4	4	6	9	7	4	2	3	2	Non Presenti
Asse II	7	7	7	5	8	5	3	4	5	Non Presenti
Asse III	3	3	2	2	3	2	2	2	5	Non Presenti
Asse IV	5	6	16	6	6	6	3	4	7	Non Presenti
Asse V	3	1	-	2	-	1	-	1	-	Non Presenti
Asse VI	-(*)	4	-	1	-	0	-	1	-	Non Presenti
Asse VII	-(*)	2	-	4	-	2	-	2	-	Non Presenti
Totale		27		29		20		17		

(*) Gli Assi prioritari VI e VII dell'ultima versione del Programma non sono comparabili con la struttura di Assi prioritari presente nella versione di Ottobre

Conclusioni e raccomandazioni

Si suggerisce di:

- condurre in fase di negoziazione una verifica in merito alla possibilità di integrare il numero di indicatori di risultato per renderlo maggiormente proporzionale al numero di obiettivi operativi del Programma. In particolare tale ampliamento assume una certa rilevanza per gli Assi prioritari II, III e VI. In quest'ultimo caso, l'assenza di indicatori di risultato, per quanto concordata dal Tavolo Permanente e giustificata dalla ridotta dotazione finanziaria, rischia di indebolire la scelta di avere un apposito Asse dedicato all'assistenza tecnica;
- condurre in fase di negoziazione una verifica in merito all'opportunità di avere una batteria di indicatori di impatto specifico per ciascun asse prioritario con valori obiettivo quantificati e, laddove possibile, legati a *target* di servizio o per il Mezzogiorno definiti dal QSN e coerenti con la strategia del Programma;
- identificare con chiarezza nella fase di negoziazione le responsabilità, le risorse umane e finanziarie, nonché i temi ed i metodi di rilevazione per gli indicatori di risultato che richiedono la definizione di sistemi di monitoraggio *ad hoc* o indagini campionarie.

4.1.3 Analisi di fattibilità dei target previsti

Nel PO FSE si associa ad ognuno dei 7 Assi una batteria di indicatori di realizzazione e di risultato che dovrebbe permettere di valutare l'effetto complessivo finale che avrà la realizzazione del Programma sui sette ambiti principali individuati. La questione valutativa affrontata è la seguente.

Questione valutativa

Date le risorse dedicate e le azioni previste dal Programma, i target saranno raggiungibili alla fine del periodo di programmazione?

Il Programma contiene una batteria di indicatori di risultato e di realizzazione, che consente di monitorare la *performance* dei diversi obiettivi specifici. In particolare, oltre alla quantificazione dei target per gli indicatori di risultato, sono stati individuati anche dei valori attesi per quanto concerne gli indicatori di realizzazione. L'elaborazione di quest'ultimi è avvenuta tenendo conto dell'esperienza passata, facendo riferimento alle *expertise* acquisite dal programmatore nel corso del ciclo di programmazione 2000-2006 e tenendo conto inoltre dei dati disponibili del monitoraggio fisico. La valutazione degli indicatori di realizzazione fa riferimento principalmente alla capacità di quest'ultimi di garantire un adeguato monitoraggio della fase di attuazione del Programma. Sotto questo profilo, il set di indicatori proposti risulta essere coerente con la tipologia di azioni del Programma e strettamente connesso alla batteria di indicatori di risultato.

La quantificazione di tali indicatori assume una valenza indicativa in tale stadio di definizione del Programma, secondo quanto messo in evidenza dallo stesso programmatore. In quest'ottica è previsto un processo di affinamento di quest'ultimi nella successiva fase di negoziazione al fine di garantire una maggiore aderenza di quest'ultimi con le effettive allocazioni finanziarie, rendendo più forte il legame con i target definiti per gli indicatori di risultato.

Per quanto concerne gli indicatori di risultato, la definizione dei *target* è stata effettuata per 16 indicatori su un totale di 20 presenti nel Programma. Nei restanti quattro casi, la definizione è prevista, come concordato nell'ambito del Tavolo Permanente, solamente nel 2009. Occorre comunque ricordare, come evidenziato nel precedente paragrafo, che solo la metà degli indicatori di risultato proviene da fonte conosciuta, mentre per il restante insieme di indicatori (10) occorrerà costruire delle rilevazioni *ad hoc* che ne quantifichino il valore nel corso della attuazione del Programma.

La valutazione dei *target* si è basata su una scala di giudizio a tre valori (cui occorre aggiungere il giudizio di non valutabilità nei casi, come detto, in cui il Programma non ha riportato il *target*, oppure perché non sono ancora stati ancora definiti gli interventi da realizzare e le modalità dell'indagine *ad hoc* che dovrebbe rilevare il dato). Gli elementi informativi che hanno contribuito a formare il giudizio di fattibilità sono i seguenti:

- azioni previste dal Programma, ovvero l'insieme delle azioni e delle modalità di intervento (laddove disponibili) descritte nel Programma in quanto relative al tema/settore che l'indicatore misura;
- risorse finanziarie disponibili, ovvero *plafond* finanziario da cui è possibile attingere per implementare azioni volte al raggiungimento del *target*. Occorre specificare che le risorse indicate sono un insieme non direttamente volto ad esercitare un impatto sui valori dell'indicatore, ma un tetto limite all'interno del quale alcune, o magari tutte, le risorse saranno utilizzate in modo che l'indicatore volga a raggiungere il *target*.
- risultati conseguiti nel precedente ciclo di programmazione per azioni analoghe o comunque assimilabili a quelle previste dal Programma.

La scala di giudizio utilizzata è stata la seguente:

- alta fattibilità: quando le risorse finanziarie e le azioni previste dal Programma concorrono positivamente al miglioramento del valore dell'indicatore creando i presupposti per il raggiungimento del *target* alla fine del ciclo di programmazione;
- moderata fattibilità: quando almeno un elemento tra le risorse finanziarie e le azioni previste dal Programma non concorre al raggiungimento del *target*;
- limitata fattibilità: quando né le risorse né le azioni risultano sufficienti ai fini del raggiungimento del *target* previsto.

La tabella 4.2 riporta in sintesi l'esito della valutazione della fattibilità dei target.

Tabella 4.2 – Valutazione complessiva sulla fattibilità dei target

Asse	Indicatori di risultato				
	Tot indic.	Alta fattibilità	Moderata fattibilità	Limitata fattibilità	Non valutabile
I	4	1	1	2	0
II	5	3	1	0	1
III	2	1	1	0	0
IV	6	3	1	0	2
V	1	1	0	0	0
VI	0	0	0	0	0
VII	2	1	0	0	1
Totale	20	10 (50%)	4 (20%)	2 (10%)	4 (20%)

Come emerge dalla suddetta tabella per gli indicatori di risultato il quadro complessivo di fattibilità risulta positivo.

Nello specifico, il 70% degli indicatori proposti ha ricevuto un giudizio positivo di fattibilità (alta o moderata) contro un 10% (2 indicatori su 20) di indicatori che appaiono sovradimensionati rispetto agli strumenti ed azioni previsti. Si segnalano infine quattro indicatori (20%) con *target* non valutabili allo stato attuale, in quanto la loro quantificazione è prevista per il 2009.

In dettaglio, l'Asse I mostra le maggiori criticità con due indicatori che presentano una limitata fattibilità dovuta principalmente ad una dotazione finanziaria che appare solo parzialmente adeguata rispetto ai target fissati. Il giudizio di moderata fattibilità risulta condizionato da una definizione di beneficiari (totale imprese presenti sul territorio) molto ampia e generica, e dunque la fattibilità dell'indicatore dipende in maniera cruciale da una adeguata focalizzazione del target su particolari tipologie di imprese e in determinati contesti territoriali così come peraltro viene suggerito dallo stesso Programma nella sezione 4.1.3 (categoria di beneficiari/destinatari e territorializzazione).

Per quanto concerne l'Asse II un solo indicatore presenta un giudizio di fattibilità moderato, soprattutto per quanto concerne la declinazione di quest'ultimo per *target group*, mentre l'Asse III presenta un indicatore che merita una specificazione ulteriore per quanto concerne la categoria dei soggetti svantaggiati potenzialmente interessati all'attuazione dell'obiettivo. Per concludere, i restanti Assi prioritari non presentano particolari problemi inerenti l'effettiva capacità di raggiungere il *target*.

Riportiamo nelle tabelle 4.3 – 4.8 la valutazione dei *target* per ogni singolo indicatore di risultato, con gli elementi informativi che hanno contribuito alla definizione del giudizio di fattibilità.

Conclusioni e raccomandazioni

Si raccomanda di declinare, nel corso della negoziazione del Programma, alcuni indicatori di risultato dell'Asse I e dell'Asse III in funzione delle specifiche finalità dell'obiettivo e dei beneficiari indicati nel Programma.

Si rileva l'opportunità di definire al più presto ed in maniera chiara e trasparente le modalità con cui verranno calcolati alcuni tassi di copertura ovvero la categoria di soggetti potenzialmente interessati all'attuazione dell'obiettivo (Asse III) e dei giovani raggiunti dagli interventi realizzati dall'obiettivo rispetto al totale della popolazione potenzialmente interessata (media annua) (Asse IV).

Tabella 4.3 - Fattibilità dei target degli indicatori di risultato – Asse I

	Indicatore	Target	Note	Giudizio
Indicatori di risultato	Tasso di copertura degli interventi di formazione continua cofinanziati rispetto al totale degli occupati (media annua) declinato per genere	3% Maschi 5% Femmine (media annua)	Il valore di partenza, ed il complesso di risorse finanziarie e destinate a tale obiettivo (circa il 5% del PO), rendono il target fissato nel Programma altamente raggiungibile.	Alta fattibilità
	Tasso di copertura delle imprese coinvolte in progetti finalizzati ad incrementare la qualità del lavoro e i cambiamenti organizzativi sul totale delle imprese presenti sul territorio	3%	Il complesso di risorse finanziarie e destinate a tale obiettivo ammonta a circa il 5% del PO. La descrizione dell'indicatore di risultato appare attualmente troppo ampia e generica, considerando il fatto che potenzialmente l'intero universo delle imprese siciliane attive, secondo i dati delle Camere di Commercio, risulta essere pari a 395.000 unità. Presupponendo dunque una fascia di imprese beneficiarie più ristretta, il target individuato appare fattibile.	Moderata fattibilità
	Numero di imprese che beneficiano di interventi finalizzati all'anticipazione e all'innovazione, sul totale delle imprese presenti nel territorio	3%	Il complesso di risorse finanziarie e destinate a tale obiettivo ammonta a circa l'1% del PO. La descrizione dell'indicatore di risultato appare attualmente troppo ampia e generica, considerando il fatto che potenzialmente l'intero universo delle imprese siciliane attive, secondo i dati delle Camere di Commercio, risulta essere pari a 395.000 unità. Pur presupponendo dunque una fascia di imprese beneficiarie molto circoscritta, il target individuato appare fattibile.	Moderata fattibilità
	Numero di imprese coinvolte dagli interventi finalizzati all'imprenditorialità sul totale delle imprese presenti sul territorio.	3%	Il complesso di risorse finanziarie e destinate a tale obiettivo ammonta a circa l'1% del PO. La descrizione dell'indicatore di risultato appare attualmente troppo ampia e generica, considerando il fatto che potenzialmente l'intero universo delle imprese siciliane attive, secondo i dati delle Camere di Commercio, risulta essere pari a 395.000 unità. Presupponendo dunque una fascia di imprese beneficiarie molto circoscritta, il target individuato appare fattibile.	Moderata fattibilità

Tabella 4.4 - Fattibilità dei target degli indicatori di risultato – Asse II

	Indicatore	Target	Note	Giudizio
Indicatori di risultato	Numero di interventi avanzati rispetto al totale degli interventi di base realizzati dai servizi per l'impiego raggiunti dall'obiettivo	(da quantificare nel 2009)	La fissazione del target è stata rinviata al 2009.	Non valutabile
	Tasso di copertura della popolazione servita dalle politiche attive e preventive sostenute dall'obiettivo (media annua) declinato per: genere, classi di età, cittadinanza, titolo di studio	3,8% in complesso 7 % (femmine) 5% (18-24 anni) 8% (25-35 anni) 4% (cittad. Italiana) 6% (stranieri) 8% (al più diploma superiore) 2% (almeno diploma superiore)	La dotazione finanziaria complessiva destinata a tale obiettivo ammonta a circa il 2% del PO. Il target in oggetto appare coerente rispetto al valore di baseline e dunque raggiungibile a livello aggregato. Si esprimono alcune perplessità per quanto concerne i target disaggregati per genere, classi di età, cittadinanza, gruppi prioritari, titolo di studio che appaiono in alcuni casi sproporzionati in relazione alla dotazione finanziaria e alla possibilità di raggiungerli congiuntamente. Nella fase di attuazione bisognerà individuare adeguati criteri di selezione in grado di aumentare l'efficacia dell'obiettivo nel raggiungere i target prefissati	Alta fattibilità
	Tasso di inserimento occupazionale lordo dei destinatari di FSE per target group prioritari dell'obiettivo (immigrati, popolazione in età matura) declinato per tipologia di rapporto di lavoro	35% in complesso 45% immigrati 45% età matura	La dotazione finanziaria complessiva destinata a tale obiettivo ammonta a circa il 2% del PO. La dotazione finanziaria e le azioni previste rendono il perseguimento complessivo del <i>target</i> fattibile. Si esprimono invece delle riserve sull'efficacia degli interventi disaggregati per <i>target group</i> .	Moderata fattibilità
	Tasso di copertura della popolazione femminile raggiunta dalle politiche attive e preventive sostenute dall'obiettivo (media annua) declinato per: classi di età, cittadinanza, titolo di studio	5% in complesso 8% (donne straniere) 6,5% (donne con al più diploma inferiore)	La dotazione finanziaria complessiva destinata a tale obiettivo ammonta a circa il 2% del PO. Il valore iniziale dell'indicatore (4% in complesso) e la tipologia di azioni previste lascia supporre che vi siano le condizioni affinché tale target possa essere raggiunto. Dovranno essere previsti nella fase di attuazione del Programma criteri di selezione e ammissibilità volti ad rendere realmente fattibili i target specifici per le donne straniere e con al più diploma inferiore.	Alta fattibilità
	Tasso di inserimento occupazionale lordo della popolazione femminile raggiunta dall'obiettivo, per età, cittadinanza, titolo di studio, condizione rispetto al mercato del lavoro, tipologia di rapporti di lavoro	25% in complesso 30% (18-35 anni) 30% (straniere) 30% (donne con al più diploma superiore) 35% (disoccupate)	La dotazione finanziaria complessiva destinata a tale obiettivo ammonta a circa il 2% del PO. Il valore iniziale dell'indicatore (4% in complesso) e la tipologia di azioni previste lascia supporre che vi siano le condizioni affinché tale target possa essere raggiunto. Dovranno essere previsti nella fase di attuazione del Programma criteri di selezione e ammissibilità volti ad rendere realmente fattibili i target specifici per le donne straniere e con al più diploma inferiore.	Alta fattibilità

Tabella 4.5 - Fattibilità dei target degli indicatori di risultato – Asse III

	Indicatore	Target	Note	Giudizio
Indicatori di risultato	Tasso di incidenza dei percorsi integrati di inserimento o reinserimento lavorativo sul totale degli interventi rivolti ai destinatari dell'obiettivo	50%	La dotazione finanziaria complessiva destinata a tale obiettivo ammonta a circa il 10% del PO. Al fine di raggiungere il target risulta necessario far sì che 60 dei 120 progetti previsti per tale obiettivo sia destinato a realizzare percorsi integrati di inserimento o reinserimento lavorativo.	Alta fattibilità
	Tasso di copertura dei soggetti svantaggiati potenzialmente interessati all'attuazione dell'obiettivo	(media annua) 35%	La dotazione finanziaria complessiva destinata a tale obiettivo ammonta a circa il 10% del PO. La possibilità di verificare la fattibilità del target è fortemente correlata ad una puntuale definizione del tasso di copertura.	Moderata fattibilità

Tabella 4.6 - Fattibilità dei target degli indicatori di impatto e di risultato – Asse IV

	Indicatore	Target	Note	Giudizio
Indicatori di risultato	Numero di azioni di sistema finalizzate all'orientamento sul totale degli interventi implementati dall'obiettivo	25%	Il raggiungimento del target dipende in maniera cruciale dall'individuazione in fase di attuazione di criteri di selezione volti a rendere vincolante tale target.	Alta fattibilità
	Numero di azioni di sistema che prevedono la certificazione delle competenze sul totale degli interventi realizzati nell'obiettivo	40%	Il raggiungimento del target dipende in maniera cruciale dall'individuazione in fase di attuazione di criteri di selezione e ammissibilità volti a rendere vincolante tale target.	Alta fattibilità
	Tasso di copertura dei destinatari di interventi contro l'abbandono scolastico e formativo rispetto al totale della popolazione potenzialmente interessata (media annua)	7%	La dotazione finanziaria complessiva destinata a tale obiettivo ammonta a circa il 3,5% del PO. Tenuto conto del valore iniziale dell'indicatore (4,8%), della dotazione finanziaria e delle azioni previste si ritiene il target altamente fattibile	Alta fattibilità
	Tasso di copertura dei giovani raggiunti dagli interventi realizzati dall'obiettivo rispetto al totale della popolazione potenzialmente interessata (media annua)	7%	La dotazione finanziaria complessiva destinata a tale obiettivo ammonta a circa il 13,6% delle risorse del PO. L'assenza di un valore attuale dell'indicatore, e l'ampiezza e genericità della definizione di popolazione potenzialmente interessata rendono difficoltosa la valutazione di fattibilità. La dotazione finanziaria elevata prevista per tale obiettivo rende comunque tale indicatore, una volta declinato in maniera più specifica, altamente fattibile.	Alta fattibilità
	Numero di azioni di sistema rivolte al potenziamento della attività di ricerca e di trasferimento dell'innovazione nelle imprese sul totale delle di sistema realizzate dall'obiettivo	da quantificare nel 2009	La fissazione del target è stata rinviata al 2009.	Non valutabile
	Numero di azioni di sistema rivolte al potenziamento della attività di ricerca e di trasferimento dell'innovazione nelle università e nei centri di ricerca sul totale delle azioni di sistema realizzate dall'obiettivo	da quantificare nel 2009	La fissazione del target è stata rinviata al 2009.	Non valutabile

Tabella 4.7 - Fattibilità dei target degli indicatori di impatto e di risultato – Asse V

	Indicatore	Target	Note	Giudizio
Indicatori di risultato	Numero di progetti transnazionali per l'attuazione di reti per le buone prassi sul totale dei progetti realizzati dall'obiettivo (identificare in modo separato i progetti interregionali e quelli transnazionali)	20	La dotazione finanziaria complessiva destinata a tale obiettivo, che coincide con le risorse di Asse ammonta a circa il 3% del PO. La fattibilità del target risulta essere alta, considerando la tipologia di azioni finanziabili e la dotazione finanziaria complessiva. Allo stato attuale, tenuto conto del valore previsto dall'indice di realizzazione, per raggiungere il target dovranno essere finanziati 4 progetti transnazionali	Alta fattibilità

Tabella 4.8 - Fattibilità dei target degli indicatori di impatto e di risultato – Asse VII

	Indicatore	Target	Note	Giudizio
Indicatori di risultato	Numero di progetti implementati attraverso progetti multiattore (partenariati) sul totale degli interventi realizzati dall'obiettivo	100%	La fattibilità del target è condizionata in maniera cruciale dalla fase di attuazione del Programma, ed in particolar modo dalla definizione di opportuni criteri di selezione e ammissibilità volti a rendere vincolante il suddetto target	Alta fattibilità
	Tasso di copertura dei destinatari dei progetti realizzati dall'obiettivo rispetto al totale dei dipendenti delle PA (media annua)	da quantificare nel 2009	La fissazione del target è stata rinviata al 2009.	Non valutabile

4.2 Analisi dell'impatto complessivo del Programma

Il presente paragrafo riporta i risultati di una prima valutazione *ex ante* dell'impatto complessivo del POR FSE Sicilia 2007-2013 sul PIL e l'occupazione regionale. Va detto innanzitutto che tale analisi riveste carattere provvisorio alla luce del limitato tempo disponibile tra la presentazione del Rapporto e le decisioni definitive in merito alla allocazione finanziaria da parte della Giunta regionale. Essa è dunque rivolta ad una valutazione complessiva e di massima dell'impatto e si rimanda ad eventuali approfondimenti del suddetto Rapporto per la definitiva verifica dei risultati qui presentati, la predisposizione di elementi dettagliati concernenti effetti su particolari settori o aree geografiche e la eventuale analisi di sensitività sui risultati raggiunti.

La valutazione di impatto è stata effettuata con l'ausilio di un modello multisettoriale e multiterritoriale dinamico (*Remi Policy Insight*) ampiamente diffuso in numerose valutazioni di impatto delle politiche e utilizzato anche dalla Commissione Europea per valutare l'impatto macroeconomico e multisettoriale del QCS italiano sulle regioni Obiettivo 1 nel corso del precedente periodo di programmazione. Il modello è stato alimentato da dati ed elaborazioni fornite dall'IRPET (Istituto Regionale di Programmazione Economica della Toscana).

La metodologia scelta e dunque l'uso del modello sopra indicato corrispondono ad una precisa intenzione del valutatore: da un lato, verificare gli effetti complessivi sul sistema regionale e sulle sue componenti (settoriali e territoriali) avendo riguardo sia ad elementi tipici di domanda (ad es., variazione della domanda aggregata a seguito di investimenti infrastrutturali) che ad elementi che

impattano dal lato dell'offerta, quali le variazioni nell'utilizzo di fattori produttivi e le modifiche della produttività del lavoro e totale dei fattori.

Il modello utilizzato consente inoltre, per le sue caratteristiche intrinseche, di valutare anche l'impatto sull'economia di una migliore accessibilità dei prodotti intermedi e della forza lavoro (nelle sue diverse tipologie) per i diversi settori produttivi, nonché di evidenziare in modo esplicito gli effetti della riduzione dei costi di trasporto (complessivamente intesi nelle diverse componenti di costo economico, costo della mancata accessibilità, costo implicito dello spostamento) sul sistema economico. Il modello si presenta dunque particolarmente adatto per lo scopo di una valutazione dell'impatto di un Programma Operativo che presenta al suo interno, non soltanto una molteplicità di interventi che dispiegano effetti sui diversi settori dell'economia, ma anche tipologie diverse di azioni alcune delle quali hanno una esplicita valenza territoriale nel fatto che modificano le condizioni di accessibilità (delle famiglie e delle imprese) nel sistema economico regionale.

Rinviando alla letteratura esistente per quanto concerne gli aspetti generali della modellistica utilizzata, nell'ambito del paragrafo intendiamo accennare alla metodologia utilizzata per simulare gli effetti complessivi sul sistema economico regionale. Ciò anche allo scopo di definire la possibile utilità dell'esercizio ai fini di una valutazione on-going degli effetti nel corso della fase di attuazione. Per ulteriori dettagli, si rimanda all'allegato sulla valutazione di impatto che amplierà successivamente il Rapporto di valutazione.

L'ammontare complessivo di risorse pubbliche che costituiscono la dotazione finanziaria del PO FSE Sicilia 2007-2013 è stato scomposto secondo aggregazioni funzionali di categorie di spesa. Sulla base della dotazione finanziaria di queste ultime, è stato possibile quindi definire "settori" di intervento o "linee specifiche di intervento" aventi caratteristiche tipologiche specifiche e dunque sostanzialmente omogenee anche nella determinazione degli effetti. In particolare sono stati individuate specifiche linee di intervento concernenti le azioni di formazione propriamente detta, quelle che investono più direttamente il capitale umano, quelle relative al sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese, prevalentemente nell'ambito delle iniziative di regolarizzazione del lavoro sommerso e gli interventi più trasversali che facilitano il *matching* tra domanda e offerta sul mercato del lavoro. Sono stati esclusi dall'esercizio gli interventi relativi alla *governance* che, comunque costituiscono meno del 10% del Programma. Le risorse finanziarie disponibili per tali aggregati sono state determinate dalla distribuzione per categorie di spesa e da una lettura attenta del Programma Operativo, a livello di singola azione proposta. E' stato pertanto possibile ricondurre ad un numero più ristretto di tipologie di intervento la notevole quantità di azioni presenti nel Programma nell'ambito dei diversi Assi.

Dal punto di vista della scansione temporale degli interventi, si è ipotizzata una equidistribuzione per tutte le categorie di spesa nel senso di assumere che la spesa per categoria si distribuisce nei diversi anni in modo proporzionale al profilo temporale ipotizzato per l'intero POR. Si è ipotizzato che un determinato ammontare di risorse investito su determinate categorie di spesa determini, di fatto, un possibile numero di soggetti formati che è in qualche misura riconducibile al numero di destinatari di progetti inserito nell'ambito degli indicatori di realizzazione del Programma. Per stimare il numero di soggetti formati si è considerato un costo medio per persona di 10.000 euro. Si è altresì ipotizzato un effetto spiazzamento dell'80% (ipotesi in linea con quelle riguardanti analisi similari) che è riconducibile al fatto che molti soggetti destinatari di interventi di formazione avrebbero comunque potuto formarsi anche in assenza di intervento. L'effetto spiazzamento non si è applicato agli interventi formativi e di orientamento rivolti al sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di impresa in quanto si ritiene che essi, per come sono declinate le azioni corrispondenti, spiazzano essenzialmente posti di lavoro non regolari. Al fine di valutare il grado di persistenza dell'intervento formativo nel corso del tempo, si è ipotizzato che ogni soggetto formato rimanga tale nel corso del tempo ma con un tasso di obsolescenza (deprezzamento) pari al 5%. In altri termini, si ipotizza che solo il 95% dell'output generato nell'anno precedente dal lavoratore in questione sia presente anche nell'anno successivo e che tale permanenza si riduca nel tempo con un tasso pari al 5%. L'intervento formativo genera inoltre una domanda esogena

aggiuntiva sul settore dell'istruzione che è stato computato nell'analisi. Le simulazioni effettuate tengono conto anche dell'eventuale co-finanziamento del Programma e delle possibili ricadute negative in termini di maggiori tasse per i residenti (in tal senso si è tenuto conto sia della contribuzione regionale che della quota regionale della contribuzione nazionale). Infine, si è ipotizzato un aumento della produttività del lavoro dell'1% l'anno nei settori manifatturieri e dei servizi privati come effetto dell'inserimento dei soggetti formati. Tale aumento si cumula ma con un tasso di deprezzamento del 5%. Per tener conto del ruolo degli interventi di miglioramento delle condizioni generali del mercato del lavoro, soprattutto con riferimento ai soggetti più deboli si è ipotizzata una crescita del tasso di partecipazione maschile dell'1,5% per ogni anno del periodo ed un tasso di partecipazione femminile del 3%.

Nel corso del presente Rapporto sono presentati, per ragioni di spazio, solamente i risultati aggregati mentre il dettaglio concernente gli effetti di singoli gruppi di intervento sarà in seguito esplicitato in un allegato al Rapporto. L'analisi può essere considerata alquanto prudentiale anche perché non si è proceduto a stimare alcun impatto diretto degli interventi del Fondo sulle produzioni settoriali, né sui livelli occupazionali e dunque gli effetti che si vengono a delineare sono solo di tipo indiretto, ossia tramite l'aumento di prodotto che consegue al miglioramento del fattore lavoro a seguito degli interventi formativi.

La tab.4.9 riporta una stima del possibile impatto complessivo del Programma sul PIL e sull'occupazione regionale. La stima è da considerarsi provvisoria perché, per quanto derivata a partire dalle stime degli effetti di singole componenti, include alcune ipotesi semplificatrici in merito alla loro aggregazione che vanno ulteriormente verificate. La tabella mostra come, limitandosi all'impatto di domanda dei soli interventi infrastrutturali, rispetto ad una ipotetica *baseline* che potrebbe caratterizzare la situazione in assenza di intervento, il PIL regionale potrebbe crescere intorno allo 0,4% nel 2013 con un trend crescente tra il 2007 e il 2013 e con un effetto positivo che, successivamente a tale data, rallenta per poi riprendere quando l'incremento di produttività diventa più consistente. Lievemente meno favorevoli sono i risultati per quanto concerne gli incrementi occupazionali, rispetto ai quali occorrerebbe ripetere le considerazioni sopraesposte.

Tabella 4.9 – Stima dell'impatto complessivo del PO FSE Sicilia su alcune macrovariabili regionali (variazioni percentuali rispetto al baseline)

Variabile	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2015	2024
PIL	0,28	0,23	0,24	0,30	0,29	0,29	0,37	0,08	0,05
Occupati	0,27	0,20	0,21	0,25	0,23	0,23	0,30	- 0,02	0,05
Reddito personale disponibile	0,16	0,12	0,14	0,18	0,17	0,19	0,23	0,10	0,03
Forza lavoro	0,03	0,04	0,05	0,06	0,07	0,07	0,08	0,04	0,02

4.3 Analisi del valore aggiunto comunitario del Programma

4.3.1. Valutazione della leva finanziaria

In questa sezione del rapporto di valutazione ex ante sono riportate alcune valutazioni qualitative e raccomandazioni utili fine di migliorare la qualità del programma e massimizzare il valore aggiunto comunitario in termini finanziari

Questioni valutative

Quali sono gli effetti del programma operativo in termini di leva finanziaria? Quali sono gli Assi prioritari in cui è possibile attendersi un positivo effetto leva in termini di risorse finanziarie pubblico o private attivate? Quali possono essere i meccanismi attuativi che massimizzano la leva finanziaria?

In generale, è possibile notare come data la tipologia di interventi finanziati, l'effetto leva che è possibile attendersi dall'utilizzo delle risorse comunitarie derivanti dal Fondo Sociale Europeo, risulta più limitato rispetto a quello prodotto dall'utilizzo delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

Se si esamina l'Asse prioritario I "Adattabilità" positivi effetti di attrazione ed utilizzo di risorse da parte dei privati potrebbero derivare soprattutto da quegli interventi che concernono il miglioramento della qualità e dell'organizzazione del lavoro e quelli volti ad incrementare la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e competitività delle imprese. In generale, è possibile dire che le risorse destinate a tale Asse permettono di generare un effetto moltiplicatore grazie al potenziale intervento dei Fondi Paritetici Interprofessionali, destinati anch'essi al finanziamento dell'adattabilità.

Minori, di contro, sono gli effetti attesi in termini di leva finanziaria per l'Asse prioritario II "Occupabilità" e riconducibili prevalentemente alla possibile attivazione di risorse finanziarie pubbliche su alcuni degli obiettivi operativi dell'Asse, quali ad esempio quello relativo al sostegno della regolarizzazione e della sicurezza sociale. Risorse private aggiuntive, potrebbero invece generarsi nell'ambito del perseguimento degli obiettivi di integrazione tra politiche formative e politiche del lavoro e di incremento della partecipazione economica al mercato del lavoro dei migranti. A tal fine, nell'ambito degli strumenti di programmazione partecipata, si potrebbero definire gli impegni degli attori del sistema economico locale, al fine di massimizzare l'effetto leva ottenibile.

Per ciò che concerne l'Asse prioritario III "Inclusione sociale" potrebbero sussistere positivi effetti in termini di risorse finanziarie aggiuntive, laddove si riesca a promuovere la più ampia partecipazione delle imprese no-profit all'attuazione degli obiettivi operativi previsti dall'Asse, soprattutto per quanto concerne l'incremento della partecipazione dei soggetti svantaggiati e marginali alle attività occupazionali e formative.

Nell'ambito dell'Asse prioritario IV "Capitale umano" l'effetto leva atteso è basso e riconducibile anche in questo caso quasi esclusivamente all'attivazione di risorse pubbliche. Tuttavia positivi effetti potrebbero derivare dall'obiettivo relativo alla creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca e mondo produttivo e istituzionale e da quello relativo alla promozione dei partenariati e dei patti formativi locali.

Assenti, infine, risultano essere gli effetti leva relativi agli Assi prioritari V e VI, mentre potrebbero essere destinate ulteriori risorse finanziarie pubbliche agli obiettivi contenuti nell'ambito dell'Asse prioritario VII e relativi al miglioramento della capacità istituzionale.

4.3.2 Valutazione dell'addizionalità delle risorse comunitarie

L'addizionalità è uno dei principi a cui si ispira la gestione dei Fondi strutturali. Essa rappresenta il criterio in base al quale viene verificata l'aggiuntività dell'intervento comunitario, nel contesto della politica di coesione economico sociale, rispetto alle politiche nazionali.

Si ha addizionalità laddove il sostegno finanziario dei Fondi europei non comporti una riduzione degli sforzi finanziari dei governi. Ciò vuol dire che le risorse fornite dagli Stati beneficiari devono rimanere complessivamente almeno uguali a prima dell'intervento dei Fondi Strutturali.

I fondi strutturali si caratterizzano per aggiuntività totale se gli stessi stimola investimenti che senza le risorse comunitarie non sarebbero stati realizzati. Di contro, le risorse si caratterizzano per aggiuntività parziale laddove le stesse permettano di realizzare più celermente gli interventi finanziari con altre risorse.

Occorre considerare come il finanziamento degli investimenti derivi oltre che dai Fondi strutturali, dalla spesa in conto capitale ordinaria e dalle risorse nazionali del Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS) determinate annualmente con le autorizzazioni iscritte e successivamente ripartite con delibere CIPE sui vari strumenti. Nel prossimo ciclo di programmazione comunitaria l'attività di programmazione per lo sviluppo sarà concepita in modo unitario utilizzando in maniera integrata le risorse pubbliche di fonte comunitaria, le risorse provenienti da fonti nazionali e regionali o private secondo quanto disposto negli Accordi di Programma Quadro. Tuttavia anche in passato la spesa nazionale e la spesa regionale ha affiancato quella comunitaria in alcuni importanti ambiti di intervento quali "occupabilità" e "capitale umano".

Tabella 4.10 – Confronto delle allocazioni finanziarie tra Fondi per la Coesione e Fondi FAS nei cicli di programmazione

	2000-2006			2007-2013		
	Fondi Coesione	FAS	Totale	Fondi Coesione	FAS	Totale
Risorse umane	100,0	-	100,0	77,0	23,0	100,0
Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione	63,7	36,3	100,0	21,7	78,3	100,0
Risorse ambientali (acqua, rifiuti, difesa suolo, energia rinnovabile)	59,0	41,0	100,0	54,0	46,0	100,0
Risorse naturali e culturali	99,9	0,1	100,0	53,4	46,6	100,0
Inclusione sociale e qualità della vita	88,5	11,5	100,0	-	100,0	100,0
Reti e servizi per la mobilità	70,3	29,7	100,0	47,0	53,0	100,0
Sistemi produttivi e occupazione	87,1	12,9	100,0	33,3	66,7	100,0
Città e sistemi urbani	80,4	19,6	100,0	38,2	61,8	100,0
Apertura internazionale	100,0	-	100,0	56,7	43,3	100,0
Governance e assistenza tecnica	65,8	34,2	100,0	49,8	50,2	100,0

* *Stime NVVIP-Sicilia su dati DPS e Autorità di Gestione*

La previsione degli effetti della spesa FAS e di quella degli interventi del PON e degli effetti sull'economia dipende in modo cruciale dal modo in cui saranno definite le distribuzioni settoriali e territoriali.

In assenza di tale informazione dettagliata, al momento della stesura di tale rapporto, si può solo rilevare (tab. 4.10) che le allocazioni finanziarie per le risorse umane, risultano maggiormente complementari a quelle dei fondi nazionali per lo sviluppo rispetto a quelle che erano nel ciclo

2000.2006. Infatti, mentre nel periodo di programmazione 2000-2006 non sono state allocate risorse dei fondi FAS sul settore risorse umane, nel periodo di programmazione 2007-2013 l'uso di risorse FAS dovrebbe valere circa il 23% della spesa del settore con indubbi effetti positivi di addizionalità.

In linea di principio, dunque, sul piano programmatico, i fondi sembrano configurarsi come addizionali, rispetto alla fonte nazionale e come un possibile volano su cui successivamente far convergere la spesa nazionale diretta verso la regione.

4.3.3 Il valore aggiunto del metodo dei Fondi Strutturali

La presente sezione affronta la seguente questione valutativa:

Questione valutativa

In che misura il programma massimizza il valore aggiunto comunitario in termini di diffusione del metodo dei Fondi Strutturali con riferimento al partenariato, alla programmazione pluriennale, al monitoraggio e alla sana gestione finanziaria?

La riforma dei Fondi Strutturali della Politica di Coesione dell'Unione Europea per il settennio 2007 – 2013, prevede un approccio programmatico più strategico, un raccordo più organico con le strategie e gli indirizzi dei singoli Stati Membri dell'UE, una valenza maggiore al partenariato istituzionale e la presenza di elementi di semplificazione.

Tra i principi chiave, già presenti nel precedente ciclo di programmazione, quello della "coerenza" è stato rafforzato dall'obbligo per la Commissione e per gli Stati membri, in base alle rispettive competenze, di provvedere affinché il 60% della spesa destinata all'Obiettivo "Convergenza" sia destinata al perseguimento degli obiettivi prioritari della UE di promuovere la competitività e di creare posti di lavoro, compreso il raggiungimento degli obiettivi degli orientamenti integrati per la crescita e l'occupazione (2005-2008) come stabiliti dalla decisione del Consiglio 2005/600/CE.

L'intesa sancita in Conferenza Stato - Regioni - Autonomie Locali (Conferenza Unificata) il 3 febbraio 2005, e la Delibera CIPE attuativa del 15 luglio dello stesso anno, hanno apportato delle novità allo scopo di costruire intorno al Quadro Strategico Nazionale un processo di programmazione a due livelli, nazionale e regionale, nell'ambito del quale definire una strategia unitaria per le politiche di coesione comunitaria e nazionale e quindi di riordinare le politiche di sviluppo "regionale".

Il QSN viene così a costituire lo strumento per la definizione, su scala nazionale, di una strategia unitaria in un arco pluriennale (settennale) sia per la politica di coesione comunitaria che per la politica nazionale "regionale" di cui all'articolo 119, comma 5, della Costituzione. L'estensione dell'ambito di riferimento del QSN, sino a comprendere oltre alla materia dei Fondi Strutturali comunitari le risorse del FAS e le risorse ordinarie "convergenti", è diretta a configurare un quadro unitario della politica di coesione comunitaria e della politica di coesione nazionale, correlato, secondo criteri di proporzionalità, con le altre principali politiche operanti nel territorio nazionale.

Tale programmazione unitaria permette, inoltre, di considerare potenzialmente *indifferenti* o *neutre* le fonti di copertura di progetti volti al conseguimento di obiettivi comuni alla programmazione comunitaria e a quella nazionale quando entrambe seguano gli stessi obiettivi e regole, e queste siano state rese conformi agli indirizzi alle direttive e alla programmazione comunitaria, cercando di risolvere "a monte" la questione della coerenza dei progetti e della finalizzazione delle cosiddette risorse liberate.

Coerentemente con questa impostazione unitaria, la programmazione regionale del FSE nella Regione Siciliana è stata definita sulla base degli indirizzi strategici delineati dal Documento Strategico Regionale preliminare (DSR), approvato da parte della Giunta nel settembre del 2005.

Questa impostazione ha permesso di coordinare gli interventi di attuazione del Programma con l'insieme delle azioni che il governo regionale metterà in campo per dare corpo alla strategia di sviluppo contenuta nel DSR Sicilia.

Con questa costruzione del Programma si è scelto di riconoscere effettivamente al DSR Sicilia il ruolo di strumento di indirizzo strategico per la programmazione delle politiche di sviluppo regionale per il periodo 2007-2013, soprattutto in relazione alle priorità individuate dal Fondo Sociale Europeo, che mira a rafforzare lo sviluppo e la coesione economica e sociale, sostenendo finanziariamente gli obiettivi specifici di miglioramento della dimensione e qualità delle competenze delle persone, la partecipazione al mercato del lavoro e l'occupazione.

Un altro valore aggiunto risiede nella considerazione che la programmazione regionale del FSE assume a riferimento, in continuità con quanto avviato nel ciclo di programmazione 2000-2006, le finalità di integrazione sociale, istruzione e formazione promossi dai Consigli di Lisbona e Goteborg.

Anche se negli anni sono stati compiuti notevoli progressi, tuttavia l'Unione Europea è ancora distante dall'obiettivo della piena occupazione e, quindi, costantemente impegnata a perseguire obiettivi di qualità sul posto di lavoro e il potenziamento della coesione sociale e territoriale. Per non mortificare la strategia di Lisbona: creare "posti di lavoro migliori e più numerosi" l'Autorità di gestione ha il compito di assicurare il coordinamento dell'intervento del Programma Operativo con altri strumenti di intervento della politica regionale, comunitaria e nazionale.

Quindi l'individuazione del soggetto responsabile di questa azione fondamentale per il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento delle prestazioni del mercato del lavoro, della definizione e dell'attuazione delle politiche costituisce una significativa caratteristica del modello di *governance*.

In questa azione di miglioramento delle condizioni dell'occupazione il soggetto responsabile dovrà, non soltanto perseguire gli obiettivi generali e specifici previsti nel Fondo Sociale Europeo e comuni all'intero Paese, ma prevedere puntuali iniziative di impulso, controllo e coordinamento per le azioni, riferite alle Regioni dell'obiettivo Convergenza, volte a ridurre i ritardi di sviluppo con il resto del territorio nazionale.

Il *sistema di monitoraggio* previsto nel Programma permette la diffusione della cultura attuativa delle iniziative sostenute con i Fondi Strutturali nell'ambito dei settori interessati dal FSE. Questi effetti derivano dalle previsioni del Programma riguardo la struttura del monitoraggio, in particolare dalla previsione secondo la quale l'Autorità di Gestione garantisce l'attivazione ed il corretto funzionamento del sistema informatizzato di monitoraggio. Il sistema prevede:

- la corretta e puntuale identificazione dei progetti del Programma Operativo;
- un esauriente corredo informativo, per le varie classi di dati (finanziario, fisico e procedurale), secondo i sistemi di classificazione previsti nei regolamenti comunitari e gli standard definiti nel Quadro Strategico Nazionale;
- la verifica della qualità e della esaustività dei dati ai differenti livelli di dettaglio.

Il valore aggiunto del metodo comunitario è connesso ai risultati che conseguiranno dall'azione dell'Autorità di Gestione, improntata ad adottare le misure opportune affinché i dati forniti dagli organismi intermedi e/o dai beneficiari, siano sottoposti ad un adeguato processo di verifica e controllo tale da garantire la correttezza, l'affidabilità e la congruenza delle informazioni monitorate.

L'obiettivo di garantire la correttezza, l'affidabilità e la congruenza delle informazioni monitorate costituisce un elemento fondamentale per misurare il valore del Programma, il quale deve essere orientato a costruire la cultura del cd. "corredo informativo" relativo ad ogni singola operazione di attuazione del Programma.

A questa attività è connessa la funzione assegnata al corredo informativo, la quale rappresenta un elemento significativo e di forza del Programma sia per la capacità di verificare l'andamento del progetto/intervento (con cadenza bimestrale), sia perché i dati raccolti saranno fruibili, mediante il Sistema Nazionale di Monitoraggio, per i cittadini. Si avrà attuazione dei principi della omogenea e trasparente informazione delle azioni finanziate con i Fondi Strutturali.

Costituisce un elemento di valore anche la previsione contenuta nel Programma secondo la quale l'Amministrazione regionale garantisce, nella misura del possibile, che il monitoraggio dei Fondi strutturali sia effettuato in maniera integrata all'interno del monitoraggio di tutte le politiche regionali e nazionali, tenendo sempre conto, per la componente comunitaria, delle esigenze imposte dai pertinenti Regolamenti.

Essa inoltre, a garanzia della conoscibilità di come procede l'attuazione del QSN, recepisce le regole comuni di monitoraggio stabilite a livello nazionale tese a consentire l'osservazione delle decisioni e delle azioni dirette al raggiungimento degli "obiettivi specifici" del Quadro, per quanto di propria competenza.

A fianco della struttura del monitoraggio, il valore del Programma si esprime anche mediante la previsione della metodologia della "valutazione dell'azione intrapresa" diretta a migliorare la qualità, l'efficacia e la coerenza del Programma Operativo, nonché la strategia e l'attuazione, avendo riguardo ai problemi strutturali specifici che caratterizzano il territorio / settore interessato e tenendo conto al tempo stesso dell'obiettivo di sviluppo sostenibile e della pertinente normativa comunitaria in materia di impatto ambientale e valutazione ambientale strategica.

L'Amministrazione regionale intende accompagnare l'attuazione del Programma Operativo con valutazioni in itinere (*on-going*) di natura sia strategica, al fine di esaminare l'andamento del programma rispetto alle priorità comunitarie e nazionali, che operativa, di sostegno alla sorveglianza del programma. Tali valutazioni possono essere avviate anche in modo congiunto per soddisfare esigenze conoscitive dell'amministrazione e del partenariato a carattere sia strategico, sia operativo.

Nei casi in cui la sorveglianza del Programma Operativo evidenzia che l'attuazione stia comportando o possa comportare un allontanamento significativo dagli obiettivi prefissati, oppure in accompagnamento ad una proposta di rilevante revisione del Programma Operativo, conformemente all'articolo 33 del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006, si effettua una valutazione *on-going* diretta a individuare elementi conoscitivi rilevanti per sostenere le decisioni.

Le valutazioni *on-going*, da effettuare tenendo conto delle indicazioni metodologiche e degli standard di qualità specificati dai servizi della Commissione, diffusi entrambi attraverso i propri documenti di lavoro, nonché dal Sistema Nazionale di Valutazione, sono svolte secondo il principio di proporzionalità, in accordo con la Commissione, e comunque in conformità alle modalità di applicazione del Regolamento (CE) del Consiglio n. 1083/2006. L'Amministrazione regionale mette a disposizione del valutatore tutte le risultanze del monitoraggio e della sorveglianza, e organizza sotto la responsabilità dell'Autorità di gestione le valutazioni sulla base degli orientamenti indicativi (di organizzazione e di metodo) suggeriti dalla Commissione e dal Sistema nazionale di valutazione.

La medesima attenzione riservata al monitoraggio e alla valutazione *in progress*, si rinviene anche nella previsione, contenuta nel Programma, del compito dell'Amministrazione regionale di provvedere alla gestione delle risorse finanziarie assegnate al Programma Operativo sulla base della legislazione amministrativa e contabile comunitaria nazionale e regionale, osservando i criteri di buona gestione finanziaria, di buon andamento dell'azione amministrativa, di efficacia ed efficienza nella spesa.

Nell'ambito degli aspetti destinati ad esprimere il valore aggiunto comunitario, si colloca la disciplina riservata dal Programma al **Partenariato**.

L'Autorità di Gestione assicura il coinvolgimento delle parti economiche e sociali e degli altri portatori d'interessi in tutte le fasi di preparazione, attuazione, sorveglianza e valutazione del Programma Operativo. E' compito dell'Autorità di Gestione assicurare, a livello politico e tecnico, il riconoscimento pieno, attivo e permanente del partenariato socio economico in tutte le fasi di attuazione della politica regionale.

Si è scelta la modalità di coinvolgimento del partenariato in tutte le fasi istituzionalmente e proceduralmente previste per l'attuazione della politica regionale: questa scelta appare rilevante e significativa. Riguardo le modalità di coinvolgimento del partenariato, il Programma stabilisce che tale coinvolgimento ha luogo nelle sedi formali di confronto già esistenti a livello regionale.

Un elemento significativo nella definizione di questo aspetto riguarda la qualificazione assegnata dal Programma al Partenariato, prevedendo che fanno complessivamente parte del partenariato socio-economico le organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative, le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori, le organizzazioni di rappresentanza del "terzo settore", del volontariato e del no-profit, le organizzazioni ambientaliste e quelle di promozione delle pari opportunità.

A livello settoriale / regionale , possono essere inoltre invitati a partecipare i soggetti espressione di specifici interessi presenti sul territorio. In relazione alle necessità attuative del Programma Operativo, soprattutto a livello locale, il partenariato può essere esteso anche ad altri soggetti collettivi o para-istituzionali portatori di interessi specialistici.

L'Autorità di Gestione ha inoltre facoltà di promuovere ampie consultazioni con soggetti associativi e singoli (anche esperti operanti professionalmente nel settore) ritenuti in grado di apportare valore aggiunto alla costruzione ed alla messa in opera delle azioni cofinanziate.

CAP. 5

VALUTAZIONE DEL SISTEMA DI ATTUAZIONE

5.1 Lezioni del passato concernenti le modalità attuative

La qualità del sistema di attuazione rappresenta una condizione essenziale per l'ottenimento degli obiettivi del Programma. Pertanto, le amministrazioni, sin dall'avvio del processo di definizione del Programma Operativo, dovrebbero riservare parte del loro tempo e dei loro sforzi, all'individuazione di un corretto sistema di attuazione che consenta di avviare rapidamente il processo e non determini ritardi nella gestione ed esecuzione delle operazioni.

La valutazione *ex ante* del sistema di attuazione viene condotta analizzando i meccanismi e le soluzioni gestionali adottate nel nuovo Programma Operativo, verificando nell'impostazione del nuovo sistema di gestione, quali siano le soluzioni adottate o da adottare al fine di risolvere le criticità che sono state riscontrate nel periodo di programmazione 2000-2006.

Questioni valutative

Quali sono le lezioni che possono essere tratte dall'attuazione del PO 2000-2006?

Quali criticità dovrebbe cercare di risolvere il nuovo sistema di attuazione?

Quali aspetti positivi del sistema di attuazione devono trovare prosecuzione anche nel nuovo Programma Operativo?

Poiché è ancora in corso di definizione il sistema di attuazione del Programma Operativo FSE 2007-2013 e la strategia perseguita dal programmatore prevede di dare continuità agli elementi positivi del sistema di attuazione ed innovare gli elementi che nell'attuale periodo di programmazione hanno presentato maggiori criticità, si rende opportuno evidenziare le "lezioni del passato", supportando ed orientando il dibattito con analisi puntuali.

Di seguito vengono fornite le lezioni tratte dall'esperienza della programmazione 2000-2006 concernenti:

- struttura organizzativa;
- sistema di monitoraggio;
- sistema procedurale;
- sistema di coordinamento;
- sistema di comunicazione ed informazione;
- sistema partenariale.

Struttura organizzativa

Tra le criticità che il sistema gestionale ha dovuto affrontare nel corso del periodo di programmazione 2000-2006, quella di cui occorre tenere maggiormente conto in sede di redazione del nuovo Programma Operativo, concerne la costruzione di un architettura di obiettivi razionale che ha permesso di realizzare la concentrazione e l'integrazione degli interventi. Tuttavia l'elevato numero di obiettivi e misure ha influito sull'attuazione del POR, determinando una parcellizzazione dei centri di responsabilità dell'attuazione e, conseguentemente, notevoli difficoltà nel raccordo e coordinamento delle stesse. In particolare, il POR 2000-2006, prevedeva inizialmente 70 misure di

intervento che coinvolgevano 18 Dipartimenti Regionali. Inoltre, ben 4 misure prevedevano inoltre una competenza di più Dipartimenti.

Nel caso del Fondo Sociale Europeo, le misure del PO 2000-2006 sono state gestite da Dipartimenti: Dipartimento Formazione Professionale, Dipartimento Pubblica Istruzione, Dipartimento Agenzia per l'Impiego ed infine Dipartimento Famiglia. Di seguito il dettaglio delle misure gestite per ciascun Dipartimento.

Tabella 5.1 - Ricognizione dei Dipartimenti maggiormente coinvolti nell'attuazione degli obiettivi operativi

Dipartimento	Misure gestite
	3.16 - 3.16
	3.17

grazie anche all'esperienza maturata, sarà necessario tenere anche conto della risposta potenziale del territorio in termini di numero di progetti presentati implicando allungamenti nei tempi dell'attività di valutazione delle istanze.

Competenze del personale

Alla luce dell'esperienza del POR 2000-2006 si rende auspicabile strutturare in modo più sistematico il programma delle attività con particolare riferimento ad un maggiore dettaglio nelle attività da svolgere e nella tempistica da rispettare. In molte misure del POR 2000-2006 l'analisi dei cronogrammi inseriti del Complemento di Programmazione ha portato ad individuare scostamenti temporali con quanto previsto relativamente alle singole fasi procedurali. Tali criticità appaiono fondamentalmente legate all'errata valutazione in fase di programmazione operativa dei tempi necessari all'espletamento dei diversi *step* procedurali e alla mancata individuazione di alcuni *step* stessi.

Alcune misure FSE del POR 2000-2006, inoltre, si caratterizzano per una gestione frammentata tra più servizi ognuno dei quali si occupa di uno *step*, generando difficoltà di coordinamento e di comunicazione.

Sarebbe inoltre necessario verificare la consistenza della risorse umane in termini di competenze necessarie per la nuova programmazione e di qualità per una corretta attuazione del programma nel suo insieme.

Sistema di coordinamento

Poiché nel periodo di programmazione 2007-2013 è prevista la redazione di un Programma Operativo per ciascun fondo (FESR, FSE e FEASR), emerge in maniera forte l'esigenza di una maggiore integrazione tra i diversi obiettivi ed interventi che si intendono conseguire a livello regionale.

L'esperienza del PO 2000-2006 ha messo in evidenza l'importanza di un efficiente coordinamento strategico e temporale dei diversi interventi per una attuazione efficace del Programma Operativo. Il meccanismo tramite cui, nel periodo di programmazione 2000-2006 si è cercato di raggiungere una forte integrazione tra le diverse misure è stato il Tavolo d'Asse. Tuttavia, tale meccanismo si è dimostrato funzionale solo nelle prime fasi della programmazione, in particolare, sino alla definizione delle misure del Complemento di Programmazione. Di contro, nella fase di attuazione, il Tavolo d'Asse ha prodotto effetti limitati stante il limitato confronto con le parti sociali e la struttura troppo estesa del tavolo stesso.

Nel caso delle misure FSE, la maggiore criticità che ha determinato un insufficiente livello di correlazione con le misure di carattere strutturale è stata il ridotto utilizzo dei Tavoli d'Asse del Dipartimento Formazione Professionale.

Come è risultato evidente in diverse misure del POR 2000-2006, anche per quanto concerne gli obiettivi riguardanti il Fondo Sociale Europeo, si rende necessario rafforzare nella gestione degli interventi il coordinamento tra le diverse autorità di gestione e tra queste e i diversi Dipartimenti regionali.

L'esperienza del passato ha dimostrato che per ottenere un buon coordinamento non sempre risultano sufficienti i Tavoli di Asse. In particolare, per migliorare la concreta efficacia operativa di tali Tavoli d'Asse è importante dare maggiore snellezza alle riunioni coinvolgendo i soggetti maggiormente interessati alle tematiche all'ordine del giorno. Sarebbe, inoltre, importante prevedere nel PO 2007-2013 la costituzione di gruppi di lavoro misti, composti da un numero ristretto di funzionari regionali e mirati ad individuare gli elementi di collegamento e produrre effetti sinergici e di sistema.

Un sistema di monitoraggio integrato e semplificato

Nel periodo di programmazione 2000-2006, il sistema di monitoraggio era poco integrato con altri sistemi informativi di supporto alla gestione (Ragioneria, Bilancio, ecc.). In altre Regioni sono stati implementati sistemi per il monitoraggio dei programmi di investimento che si interfacciano con il sistema informativo contabile e che permettono di disporre di informazioni sulla contabilità finanziaria, sulla contabilità economica e patrimoniale, sulla contabilità analitica e sulla gestione budgetaria per centri di responsabilità. Da un'indagine condotta dall'UVER del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo è risultato che la Regione Siciliana è l'unica Amministrazione che non si è dotata di un proprio sistema informativo, sviluppato ad hoc per le proprie specifiche esigenze ed integrato con altri sistemi. In particolare l'autorità di gestione ha evidenziato la necessità di integrare il circuito finanziario (con particolare riferimento alla certificazione della spesa) a quello del monitoraggio.

Altra questione problematica che è emersa nel sistema di monitoraggio concerne il trasferimento dei dati da parte dei beneficiari. Le criticità maggiori concernono la mancanza di dati sull'avanzamento fisico e i ritardi nel trasferimento delle informazioni. Le sanzioni attualmente previste per i soggetti inadempienti agli obblighi di monitoraggio si sono dimostrate inefficaci.

È inoltre emerso una mancanza della cultura del monitoraggio che si riflette in un approccio adempimentale a tale funzione e una sottovalutazione del potenziale informativo del sistema di monitoraggio ai fini di una migliore gestione della fase di attuazione.

Nel nuovo periodo di programmazione si rende necessario utilizzare il sistema di monitoraggio come strumento di controllo strategico funzionale alla gestione degli interventi, incrementando la diffusione dei rapporti di monitoraggio e migliorando la qualità delle informazioni che possono essere tratte dal sistema, soprattutto per ciò che concerne la parte procedurale. È inoltre opportuno rafforzare le sanzioni per i soggetti inadempienti agli obblighi di monitoraggio.

Sistema di comunicazione ed informazione

L'informazione fornita ha riguardato prevalentemente le modalità di accesso ai finanziamenti e poi le procedure di gestione e rendicontazione delle spese, mentre minore è stata l'attenzione e la diffusione di conoscenza relativamente ai risultati ottenuti dall'attuazione. Inoltre, è stato rilevato un basso livello di conoscenza in merito al PO, ai Fondi strutturali, al ruolo dell'Unione Europea ed agli obiettivi globali e specifici del Programma. Risulta necessario segnalare per quanto concerne le misure finanziate dal FSE, il deficit di comunicazione che ha interessato certi interventi (i.e. misura 3.02) e che ha dato luogo alla presentazione di progetti con interventi non ammissibili. Si rende pertanto opportuno nel periodo di programmazione 2007-2013 prevedere apposite azioni di informazioni mirate, antecedenti la realizzazione degli interventi e dei bandi, al fine di farne meglio comprendere le finalità. Alternativamente potrebbe risultare produttivo prevedere sportelli di assistenza ai proponenti, dedicati ad orientare i progetti prima della presentazione alla scadenza prevista dai bandi, in modo da facilitare successivamente i tempi relativi alla fase istruttoria.

Partenariato

Nel periodo 2000-2006 è stato riconosciuto al Partenariato un ruolo centrale nella fase di programmazione e di individuazione dei bisogni effettivi del territorio. Sono stati infatti avviati, sin dall'inizio del Programma, momenti e strumenti per il confronto ed il coinvolgimento dei partner istituzionali, economici e sociali che si sono successivamente tradotti in proposte interessanti ed innovative. Si tratta dunque di continuare tale esperienza al fine di ottenere positivi effetti anche in termini di trasparenza nella gestione degli interventi pubblici e di migliore rispondenza degli interventi alle specificità/esigenze del territorio.

Nella fase di attuazione, tuttavia, il coinvolgimento del partenariato ha mostrato alcune criticità. In particolare, dai risultati della valutazione intermedia è risultato che alcuni attori del partenariato mostravano una scarsa comprensione dei meccanismi di funzionamento del Programma e del Partenariato. Nel nuovo sistema di attuazione, si rende necessario rendere maggiormente efficaci le azioni di sensibilizzazione rivolte verso tali attori.

La criticità maggiore che è emersa dalla valutazione intermedia riguarda la richiesta da parte del partenariato di moltiplicare le occasioni di incontro e di creare tavoli settoriali con mansioni maggiormente operative. La maggior parte degli attori del partenariato che sono stati oggetto di un'indagine nell'ambito della valutazione intermedia hanno lamentato il ruolo principalmente consultivo del partenariato. Gli stessi attori lamentano inoltre una limitata possibilità di influenzare le decisioni finali di attuazione. A tal fine le soluzioni che potrebbero essere prese in considerazione, riguardano la modifica della composizione dei Tavoli e la possibilità di costituire al di fuori delle occasioni più formali, un nucleo di collaborazione più avanzata attorno ai soggetti che maggiormente hanno manifestato volontà e interesse a cooperare.

Di contro, a fronte di tale criticità, giova anche ricordare i positivi risultati ottenuti dal partenariato per quanto concerne gli interventi di sensibilizzazione al territorio che dovrebbero far prendere in considerazione la possibilità di moltiplicare ed estendere la collaborazione con gli attori del territorio nell'organizzazione di seminari e convegni informativi anche nel nuovo periodo di programmazione.

Conclusioni e raccomandazioni

Il valutatore suggerisce alla luce dell'esperienza della precedente programmazione di:

- creare una forte integrazione tra obiettivi del PO FSE e quelli del PO FESR;
- adeguare la struttura organizzativa ed una dotazione organica adeguata al nuovo ruolo ed ai compiti assegnati;
- rafforzare le competenze del personale;
- ricercare un maggiore coordinamento tra i Dipartimenti coinvolti nella gestione;
- sviluppare un sistema di monitoraggio integrato;
- migliorare la diffusione delle informazioni relativamente al Programma Operativo ed al ruolo dell'Unione Europea nello sviluppo regionale;
- dare maggiore operatività e rafforzare il partenariato;
- mantenere alta la rispondenza dei criteri di selezione agli obiettivi orizzontali e continuare l'esperienza dei punteggi soglia.

5.2 Grado di internalizzazione delle lezioni del passato

La valutazione *ex ante* del sistema di attuazione viene condotta analizzando i meccanismi e le soluzioni gestionali adottate nel nuovo Programma Operativo, verificando nell'impostazione del nuovo sistema di gestione, quali siano le soluzioni adottate o da adottare al fine di risolvere le criticità che sono state riscontrate nel periodo di programmazione 2000-2006.

Questioni valutative

Il sistema di attuazione del nuovo programma operativo FSE 2007-2013 tiene conto delle lezioni del passato? Nella definizione degli aspetti operativi sono state prese in considerazione le indicazioni provenienti dai rapporti di valutazione intermedia e dal valutatore ex ante? Come si è cercato di porre rimedio alle criticità riscontrate nel POR 2000-2006?

Prima di procedere alla valutazione del grado di internalizzazione delle lezioni del passato è bene premettere che il capitolo avente ad oggetto il sistema di attuazione, poiché riprende esclusivamente le indicazioni provenienti dall'Unione Europea non permette di verificare in che misura il nuovo sistema metta l'amministrazione in grado di realizzare in tempi brevi ed in maniera efficiente gli obiettivi previsti dal Programma Operativo.

La valutazione verrà strutturata analizzando i diversi elementi gestionali e si avvarrà di giudizi qualitativi in merito al livello di internalizzazione dell'esperienza delle precedenti programmazioni. Di seguito vengono fornite le prime valutazioni concernenti:

- struttura organizzativa;
- coinvolgimento organismi intermedi;
- coordinamento e integrazione;
- sistema di monitoraggio;
- sistema partenariale;
- sistema di incentivazione;
- sistema di comunicazione e informazione.

Struttura organizzativa

L'esperienza del passato ha dimostrato come sia essenziale realizzare una architettura degli obiettivi razionale che permetta di realizzare la concentrazione e l'integrazione degli interventi, razionalizzando la struttura organizzativa coinvolta nell'attuazione.

Sarebbe opportuno che l'Autorità di gestione procedesse ad una verifica degli aspetti amministrativi ed organizzativi, cominciando sin da subito a delineare ed organizzare i team responsabili dell'attuazione dei diversi obiettivi operativi.

Al fine di internalizzare le indicazioni provenienti dalle valutazioni del precedente periodo di programmazione l'Autorità di gestione dovrebbe procedere ad un esercizio di definizione delle attività necessarie per l'implementazione di ciascun obiettivo e della tempistica necessaria.

Coinvolgimento degli organismi intermedi

Rispetto alla precedente versione del PO FSE 2007-2013, è opportuno rilevare che è stata prevista la possibilità per l'Amministrazione regionale di designare un organismo o un servizio pubblico o privato per lo svolgimento di una parte o la totalità dei compiti dell'Autorità di Gestione o dell'Autorità di Certificazione, sotto la responsabilità di detta Autorità.

Al momento attuale, sono stati individuati come organismi intermedi i Dipartimenti Regionali istituzionalmente titolari ai sensi della normativa vigente delle politiche cofinanziate dal FSE. Per tali Organismi Intermedi, sarebbe opportuno che l'Autorità di Gestione provvedesse a verificare l'attuale dotazione organica e le competenze del personale al fine di procedere agli opportuni interventi di adeguamento. Laddove non si fosse già provveduto, si rende poi opportuno verificare la necessità di rafforzamento delle competenze di controllo e coordinamento interne all'Autorità di Gestione, in ragione del ricorso ad Organismi Intermedi. Infatti, in virtù delle nuove competenze derivanti dal ruolo di Autorità di Gestione e stante il fatto che nel precedente ciclo di programmazione, la Regione Siciliana non aveva fatto ricorso agli Organismi Intermedi, il coordinamento potrebbe costituire un nodo critico dell'attuazione del PO FSE 2007-2013.

La nuova versione del PO FSE 2007-2013 prevede inoltre la possibilità da parte dell'Autorità di Gestione di individuare quali organismi intermedi, Enti pubblici territoriali e/o Amministrazioni centrali dello Stato. Sebbene lo stesso Programma Operativo preveda che l'Autorità di Gestione verifichi la capacità di assolvimento degli impegni di competenza degli Organismi Intermedi, al fine di verificare l'adeguatezza, sarebbe opportuno che si ponesse l'opportuna attenzione sulla struttura organizzativa e gestionale deputata alla gestione degli interventi FSE, soprattutto per quanto

concerne gli Enti pubblici territoriali, prevedendo nell'atto di affidamento requisiti minimi (i.e. struttura organizzativa, personale dedicato, competenze specialistiche) da mantenere durante tutto il ciclo di programmazione.

Coordinamento ed integrazione

Per quanto concerne le modalità e procedure di coordinamento, le stesse non risultano ancora esplicitate, confermando la ridotta attenzione dedicata ad un tema così importante per l'attuazione dei Programmi Operativi della Regione Siciliana. In particolare, il Programma Operativo contiene esclusivamente dichiarazioni di intenti sul coordinamento tra strumenti e fondi.

Infatti, è previsto che l'Autorità di Gestione assicuri il coordinamento dell'intervento del Programma Operativo con altri strumenti di intervento della politica regionale comunitaria, senza tuttavia dare ulteriori indicazioni su come tale coordinamento possa essere perseguito o raggiunto.

Al contempo, è previsto anche che l'Autorità di gestione definirà modalità operative di coordinamento specifiche all'applicazione della complementarità tra i fondi strutturali, informando preventivamente e nel corso dell'attuazione degli interventi, l'Autorità di gestione del PO FESR.

Sistema di monitoraggio integrato

Il PO FSE 2007-2013 prevede l'attivazione di un sistema informatizzato di monitoraggio che permetterà di trasmettere con cadenza trimestrale i dati relativi alle singole operazioni, con format e standard di rappresentazione idonei a garantire una omogenea e trasparente informazione.

Recependo le indicazioni del Rapporto di valutazione intermedia del POR 2000-2006 e del primo Rapporto di valutazione ex ante del PO 2007-2013, è stato inoltre previsto che il monitoraggio dei Fondi strutturali sia effettuato in maniera integrata all'interno del monitoraggio di tutte le politiche regionali e nazionali, tenendo sempre conto, delle esigenze imposte dai pertinenti Regolamenti.

A tal fine è in corso di realizzazione un nuovo sistema integrato di gestione e monitoraggio, denominato "Caronte" che consentirà di:

- Monitorare piani, programmi e progetti compositi;
- Supportare la gestione delle operazioni e/o dei programmi gestiti e monitorati attraverso la gestione delle fasi progettuali, gestione delle procedure di selezione, gestione delle operazioni ammissibili ma non ancora ammesse, workflow avanzamenti finanziari e riconciliazioni, piste di controllo, certificazione e controllo e gestione documentale.

Tale sistema dovrebbe contribuire al miglioramento del sistema di attuazione del PO FSE 2007-2013, rendendo più celeri le procedure di attuazione e più snelle le attività di monitoraggio.

Sistema partenariale

Rispetto alla precedente versione del PO FSE 2007-2013 sono intervenute delle modifiche relativamente al coinvolgimento del partenariato nelle fase di attuazione del Programma Operativo. In particolare, l'Autorità di Gestione ha individuato e definito come modalità di coinvolgimento del partenariato:

- la diffusione delle informazioni relative al PO anche attraverso l'utilizzo di una apposita mailing list;
- la condivisione di documenti finalizzati al confronto partecipato e propositivo del partenariato;
- condivisione dei criteri di valutazione.

Il partenariato istituzionale, economico e sociale, di concerto con l'Autorità di Gestione, provvederà a definire i meccanismi di incentivazione nei riguardi dei soggetti da cui dipende il

conseguimento degli obiettivi di avanzamento istituzionale e di servizio propri del PO, determinando i criteri e le modalità di accesso, la verifica e l'assegnazione delle relative risorse.

A livello regionale, infine, è stato istituito un Tavolo di Concertazione che rappresenta la sede per il dibattito su temi strategici, temi settoriali e aspetti operativi della programmazione.

Si tratta di modalità di coinvolgimento che rispondono alle lezioni emerse dalla precedente programmazione. Infatti, con tali previsioni, si è cercato di incrementare le occasioni di incontro tra partenariato ed amministrazione regionale, creando appositi tavoli settoriali che permettano di superare il ruolo esclusivamente consultivo del precedente ciclo di programmazione. In tale direzione, ad esempio, deve essere valutata la condivisione dei criteri di valutazione e la condivisione di documenti finalizzati al confronto partecipato e propositivo del partenariato.

La nuova versione del PO risponde, inoltre, anche all'esigenza di innalzare le conoscenze del partenariato su strategie e modalità di attuazione del PO, esigenza emersa già in sede di valutazione intermedia del POR 2000-2006, rafforzando il coinvolgimento del partenariato nella diffusione e sensibilizzazione del territorio, considerati i positivi risultati ottenuti nell'attuale ciclo di programmazione.

Sistema di incentivazione

La precedente versione del Rapporto di valutazione ex-ante (marzo 2007), evidenziava la necessità di istituire un sistema incentivante e sanzionatorio per i team dedicati all'attuazione del Programma Operativo FSE 2007-2013. La versione finale del Programma Operativo, ha recepito almeno in parte tale indicazione, prevedendo l'introduzione di meccanismi di incentivazione finalizzati a sostenere la qualità dell'azione amministrativa e l'efficienza dell'attuazione della programmazione operativa. Destinatari di tale sistema sono i soggetti da cui dipende il conseguimento degli obiettivi di avanzamento istituzionale e di servizio propri del PO.

Sistema di comunicazione ed informazione

Per quanto concerne la gestione dell'informazione e della pubblicità, se nel passato ciclo di programmazione una delle criticità riscontrate riguardava il basso livello di conoscenza in merito al PO, ai fondi strutturali ed al ruolo dell'Unione Europea, l'ultima versione del PO FSE 2007-2013 internalizza le lezioni del passato, focalizzando l'attenzione degli interventi informativi e pubblicitari su:

- ruolo svolto dall'Unione Europea nel finanziamento del programma;
- diffusione dei risultati e valorizzazione dei progetti particolarmente significativi;
- sulla trasparenza, tramite le informazioni concernenti le possibilità di finanziamento offerte congiuntamente dall'Unione e dallo Stato italiano, e la pubblicazione dei beneficiari, la denominazione delle operazioni e del relativo finanziamento pubblico.

Anche in questo caso, si rende opportuno prevedere apposite azioni di rafforzamento e di acquisizione delle professionalità necessarie per la fase di gestione.

Conclusioni e raccomandazioni

Il valutatore suggerisce di porre maggiore attenzione sul sistema di attuazione del PO FSE 2007-2013, avviando un lavoro di analisi organizzativa e gestionale che dovrebbe costituire la base per la predisposizione di procedure e linee guida di indirizzo generale.

Per far sì che si minimizzi il rischio che le criticità della precedente programmazione si ripresentino, l'amministrazione regionale dovrebbe verificare la possibilità di:

- rafforzare le competenze del personale coinvolto nell'attuazione;
- procedere ad una verifica dell'attuale dotazione di personale e potenziare laddove

necessario i team responsabili dell'attuazione.

5.3 Alcuni suggerimenti sui meccanismi di incentivazione amministrativa da predisporre in fase attuativa

Il sistema di attuazione proposto dal Programma individua correttamente le funzioni assegnate alle Autorità indipendenti.

Riguardo tale aspetto, la struttura di *governance* proposta è coerente con i Regolamenti comunitari ed idonea a svolgere le funzioni gestionali necessarie all'attuazione del programma.

L'Aspetto relativo alle *modalità di svolgimento delle funzioni* dell'Autorità è stato trattato nel Programma con sufficiente chiarezza per quanto concerne la sfera autonomamente considerata di ciascuna Autorità.

Potrebbe essere utile prevedere l'obiettivo e le relative modalità di attuazione delle forme di collaborazione tra le Autorità indipendenti di fronte alle criticità attuative che le stesse, ciascuna per la propria competenza, si troveranno a registrare.

Per garantire l'effettiva attuazione del Programma, occorre che le Autorità utilizzino moduli di coordinamento diretti ad attivare tutte le forme di garanzia e di sanzione previste in caso di inadempimento dei beneficiari finali.

Questo rapporto può essere strutturato, nella sistematica dell'organizzazione dell'attività della PA, secondo diverse modalità:

1. modulo: accertamento della inattività, segnalazione indipendente, competenza per l'intervento reattivo/coercitivo specificamente riferito all'attività omessa assegnata ad un soggetto diverso da quello deputato alla verifica;
2. modulo: accertamento della inattività, segnalazione indipendente, sanzione predeterminata irrogata dal soggetto diverso da quello deputato alla verifica;
3. modulo: accertamento della inattività, segnalazione indipendente, competenza per l'intervento reattivo/coercitivo specificamente riferimento all'attività omessa assegnata al medesimo soggetto deputato alla verifica;
4. modulo: accertamento della inattività, segnalazione indipendente, sanzione predeterminata irrogata dal medesimo soggetto deputato alla verifica;
5. modulo: accertamento della inattività, segnalazione indipendente, sanzione- misura reattiva prevista secondo l'ordinamento generale dei soggetti coinvolti.

A fronte delle diverse modalità, derivanti dall'applicazione dei principi generali dell'ordinamento giuridico dei soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione, il sistema attuativo espresso nel programma deve esprimere puntualmente quale sia stata la scelta per superare i punti di debolezza registrati nella scorsa esperienza di attuazione del Programma in tema di coordinamento delle funzioni assegnate alle diverse Autorità coinvolte.

Al fine di garantire che la distribuzione dei compiti alle Autorità e agli altri Soggetti deputati a ricevere funzioni per l'attuazione del Programma è opportuno definire puntualmente quali sono gli spazi di distribuzione dei compiti agli organismi intermedi pubblici e privati e quali sono le responsabilità attuative trasferite con tale distribuzione. Questo aspetto è strettamente legato al superamento delle criticità evidenziate nella scorsa programmazione dovute, in alcuni casi, alla scarsa applicazione del principio di sussidiarietà nella distribuzione delle funzioni attuative e di controllo.

Ne deriva l'esigenza di definire, nell'ambito del sistema attuativo, i campi di intervento degli organismi intermedi con criteri che permettano di comprendere non solo le funzioni trasferite ma anche il grado di responsabilità che è connesso all'esercizio delle funzioni delegate.

Va invece rilevata l'esigenza di meglio descrivere, sotto il profilo degli aspetti attuativi, quale sia la governance e l'organizzazione delle attività di animazione dei beneficiari finali.

Appare utile introdurre una definizione dei *modelli di risoluzione delle criticità* che si intendono adottare.

In particolare, la capacità del sistema attuativo di raggiungere le priorità declinate dipende dal modulo che regola il rapporto tra eventuale inattività e soluzione utile per il suo superamento, nonché dai requisiti minimi che caratterizzano questa scelta.

Ad esempio, la componente "tempo" è capace di connotare il momento dell'intervento, la gradualità delle sanzioni, la qualificazione di un intervento nei gradi di criticità nei quali la previsione sanzionatoria sviluppa la propria azione.

Questo elemento assume, prima di tutto, la finalità di ottenere la misurazione dell'adeguatezza della reazione all'inadempimento, poiché è noto che l'efficacia dell'intervento reattivo sulla procedura deficitaria dipende principalmente dal momento in cui si espleta.

A tal fine appare importante individuare un indicatore di cronicità o di rilevanza dell'inadempimento attuativo, quale ad esempio l'elemento "tempo" o altro indicatore per misurare quando il rallentamento procedurale: si tratta di una previsione, da inserire già in fase di programmazione, che assume il rango di guida per l'attivazione dei diversi poteri delle Autorità.

E' questo il caso della previsione dell'indicatore temporale per misurare il tempo in cui è legittima l'attivazione dell'intervento surrogatorio dell'Autorità di gestione o di altra Autorità indipendente.

Nello stesso senso, si può osservare che la puntuale previsione dei compiti propri di ciascuna autorità coinvolta non sarà in grado di superare le criticità attuative registrate fino ad oggi, laddove non si provveda ad individuare lo strumento amministrativo ed i suoi contenuti essenziali per l'efficacia dell'espressione delle valutazioni attribuite a tali autorità.

Si pensi alle attività attribuite al comitato di Sorveglianza o all'apparato di monitoraggio: la formalizzazione dell'esito delle valutazioni e delle decisioni espresse da questi soggetti costituisce lo strumento di impulso istruttorio del processo di attuazione. La carenza in termini di specificità, rilevante grado di accertamento, definizione dei contenuti decisionali non ha fornito elasticità al sistema in cui essi si innestano (come accade nei sistemi organizzativi amministrativi evoluti fondati sui concetti di prestazionalità nella redazione dell'atto amministrativo), piuttosto ha costituito mezzi di de-responsabilizzazione dei soggetti coinvolti, attraverso l'individuazione generica degli Enti.

Per quanto concerne il *sistema di monitoraggio*, l'impostazione non riconosce adeguato ruolo alla necessità di svolgimento di monitoraggio di "risultato".

Se il Programma adotta un percorso attuativo che prevede, a fianco di ciascuna priorità, l'identificazione di un risultato minimo misurabile inteso quale requisito inderogabile per l'attivazione e la gestione dell'intervento (si richiama il discorso all'elemento del follow up), è possibile immaginare l'introduzione di forme di monitoraggio "prestazionali".

Per quanto concerne l'ambito dei rapporti tra le Autorità e i Soggetti attuatori con il beneficiario finale dell'intervento, è opportuno che il programma si occupi di dare alcune indicazioni.

In questa sede potrebbe essere presente la previsione per gli Organismi competenti alla costituzione del rapporto con il beneficiario finale dell'obbligo di adottare specifiche misure di informazione e di formazione degli obblighi derivanti dall'accesso alla procedura, quali gli obblighi di cui al Regolamento 1828/06, gli obblighi di riscontro al monitoraggio e le relative conseguenze. Per quanto, sotto il profilo squisitamente giuridico, si tratti di obblighi che gravano sul beneficiario finale indipendentemente dalla loro accettazione, è comunque necessario che si rafforzi la conoscenza e la consapevolezza di queste previsioni, ad esempio mediante la puntuale previsione di richiami di questi obblighi regolamentari nel decreto di finanziamento ovvero la stipulazione di un atto con il privato idoneo a raggiungere questi scopi informativi e formativi.

Conclusioni e raccomandazioni

Scegliere il modello di governance adatto per generare il coordinamento tra le Autorità coinvolte in caso di inadempimento o ritardo nell'attuazione del programma.

Definizione l'indicatore "tempo" o altro indicatore per qualificare critico l'inadempimento e conseguentemente attivare la procedura correttiva.

Definizione nel PO di uno o più strumenti procedurali, a disposizione almeno della Autorità di Gestione, per la tempestiva risoluzione di criticità rilevanti.

Definire un collegamento di azione-reazione tra esito negativo del monitoraggio documentale, attivazione del monitoraggio fisico, segnalazione di criticità attuativa.

Definire una modalità con la quale rafforzare la consapevolezza del beneficiario finale al rispetto delle previsioni che i Regolamenti comunitari gli impongono.

5.4 La valutazione del processo partenariale

In virtù del nuovo assetto programmatico che caratterizza gli interventi strutturali per la politica di sviluppo della Regione e della molteplicità di attori coinvolti nella programmazione degli interventi di sostegno allo sviluppo locale, la costruzione di un partenariato efficace risulta indispensabile per la riuscita del programma.

Coerentemente a queste premesse questo paragrafo intende valutare:

Questioni valutative

Come e dove il partenariato socio – economico verrà coinvolto, informato, ascoltato al fine di perseguire l'obiettivo della condivisione nell'attuazione del PO?

Quando ed in quali fasi della progettazione/programmazione il partenariato verrà coinvolto?

In merito al primo quesito non appaiono assolutamente individuate dal programmatore né le modalità di ascolto e coinvolgimento del partenariato, né le sedi del dialogo con l'Amministrazione regionale.

A tale fine vengono rassegnate le modalità proposte dal valutatore che appaiono più opportune per il coinvolgimento del partenariato e che appaiono esaustive in quanto rispondono alle diverse

esigenze, soprattutto informative, e permettono allo stesso di ricoprire quel ruolo strategico che gli viene richiesto in questa nuova programmazione, ovvero partecipare alla programmazione apportando quel valore aggiunto conoscitivo di cui è detentore. Questo può, infatti, avvenire specificatamente attraverso:

- il *Forum* con i partner socio-economici e istituzionali con cui si persegue l'obiettivo di incidere in modo significativo sulla corretta attuazione del PO;
- i *tavoli tematici* con i quali si risponde all'esigenza di far convergere le decisioni su questioni peculiari che si presenteranno durante il ciclo del programma;
- le *audizioni* attraverso le quali il partenariato avrà, per il tramite dei propri esperti e rappresentanti, l'opportunità di essere ascoltato in maniera propositiva in merito alle diverse linee di intervento del PO che li vedranno coinvolti ed interessati.

In relazione al secondo quesito appare, altresì necessario, oltre che opportuno, predisporre e scansionare una puntuale tempistica mirante al coinvolgimento del partenariato nelle fasi del ciclo del programma che va dalla progettazione, alla realizzazione, al monitoraggio ed alla valutazione degli interventi realizzati e delle strategie adottate.

Conclusioni e raccomandazioni

Non risultano affatto specificate né le modalità di ascolto e coinvolgimento del partenariato, né le sedi del dialogo con l'Amministrazione regionale.

Appare, inoltre, essenziale prevedere una scansione della tempistica del coinvolgimento del partenariato nelle fasi del ciclo del programma che va dalla progettazione, alla realizzazione, al monitoraggio ed alla valutazione degli interventi realizzati e delle strategie adottate.

E' auspicabile da parte del programmatore, oltre che rifarsi alle indicazioni fornite dal valutatore, per conferire unitarietà al processo di programmazione, raccordarsi e tenere in debita considerazione procedure, modalità, sedi e tempi di coinvolgimento del partenariato previsti dagli altri programmi operativi (FEASR, FSE, FEP).

5.5 Valutazione dei rischi

5.5.1 Obiettivi dell'analisi e metodologia adottata

L'analisi del rischio si propone di enucleare in fase di programmazione i possibili elementi di disturbo e gli ostacoli potenziali alla effettiva efficace realizzazione delle azioni previste dal Programma.

Questione valutativa

Alla luce dell'esperienza della precedente programmazione, quali sono i rischi che possono presentarsi nell'attuazione del Programma e dei diversi interventi? Quali sono quelli che presentano maggiore impatto per l'attuazione? Come gestisce tali rischi il sistema di attuazione? Sono state previste azioni mitigative?

Al fine di giungere ad una valutazione dei rischi legati all'attuazione del Programma occorre in primo luogo procedere all'individuazione delle principali macro-classi, definendo quindi i criteri di giudizio.

In linea generale, i rischi possono configurarsi come rischi di programma e rischi di contesto. In altri termini, il rischio che determinati insiemi di interventi o singoli interventi del Programma non vengano realizzati o che vengano realizzati con modalità e tempi non congrui rispetto all'obiettivo che si intende perseguire può essere ricondotto a due ordini di motivi:

- le modalità di programmazione e/o gestione dell'intervento, generalmente sotto il diretto controllo dell'Amministrazione titolare della gestione del Programma o comunque fortemente influenzate dalle scelte della stessa e che potremmo perciò chiamare variabili endogene;
- le condizioni esterne di contesto in cui l'intervento/azione programmato si inserisce, generalmente non ricadenti sotto il controllo dell'Amministrazione titolare della gestione del Programma o comunque influenzabili in misura limitata dalle scelte della stessa e che potremmo pertanto chiamare variabili esogene.

I rischi di programma ed i rischi di contesto, possono poi essere classificati rispetto alla dimensione in cui si manifesta l'evento sfavorevole. In particolare, è possibile distinguere i rischi macro, che incidono essenzialmente sul Programma stesso o su porzioni dello stesso, da quelli micro, che riguardano essenzialmente i progetti o le azioni da porre in essere. Sulla base di tali criteri possono essere identificate quattro macro-classi di rischio. A ciascuna macro-classe è possibile ricondurre una serie di rischi specifici, identificati sulla base delle lezioni del passato, caratterizzate dagli eventi negativi che possono avere luogo e che rappresentano i criteri assunti per valutare l'esistenza e l'impatto potenziale dei rischi associati agli obiettivi.

Nel caso del Programma Operativo FSE, la tipologia di interventi finanziati è tale che i rischi legati a fattori di contesto esogeni assumono una importanza trascurabile. Se nel caso dei regimi di aiuto o di interventi infrastrutturali, l'esperienza del passato insegna che occorre monitorare adeguatamente e attentamente i rischi legati al contenzioso amministrativo, a sopraggiunte indisponibilità delle aree oggetto degli interventi previsti, al fallimento dell'esecutore o beneficiario, al mutamento del quadro normativo, al cambiamento dell'agenda politica, nel caso degli interventi FSE la probabilità di accadimento di tali eventi negativi risulta bassa e associabile solo ad un numero molto limitato degli obiettivi operativi del Programma. Maggiore attenzione, di contro, dovrà essere osservata su quelli che sono stati identificati come rischi macro e micro di programma.

Più in dettaglio, i rischi macro di programma per il PO FSE possono essere considerati:

1. una lettura errata/non adeguata dei fabbisogni di contesto: si tratta del rischio che deriva dalla previsione di obiettivi, e attività connesse, che non rispondono strettamente ai fabbisogni desumibili dalla lettura dell'analisi del contesto. L'effetto che ne può derivare a livello strategico è che vengano destinate risorse al perseguimento di obiettivi non in grado di incidere sulla riduzione di quei divari strutturali che giustificano l'intervento del Programma;
2. la definizione non adeguata delle attività/azioni/interventi previsti, in termini di pertinenza e efficacia potenziale rispetto al soddisfacimento del fabbisogno perseguito dall'obiettivo o, anche in termini di complementarietà con interventi finanziati dal PO FESR; ciò che ne può scaturire è il mancato conseguimento dei risultati connessi all'obiettivo identificato;
3. una inadeguata assegnazione delle risorse finanziarie agli obiettivi: la materializzazione di tale rischio, nel caso di deficit di risorse, comporta l'impossibilità di perseguire efficacemente l'obiettivo identificato e, quindi, di conseguire pienamente i risultati attesi; nel caso di eccessiva dotazione di risorse l'effetto possibile è quello di non riuscire a "spendere" quanto previsto nel piano finanziario e, quindi, di utilizzare in modo inefficiente le risorse disponibili.

Quali rischi micro di programma è possibile individuare:

4. la necessità di attivare efficaci meccanismi e procedure di coordinamento operativo intra-istituzionale, in grado di facilitare un'attuazione integrata di linee di intervento affidate a centri di responsabilità diversi, soprattutto con riferimento alle esigenze di rendere complementare l'intervento dei due Programmi della politica di coesione;
5. una inadeguata configurazione dei criteri di accesso ai benefici finanziari previsti dal Programma: stringenti requisiti di partecipazione e criteri di selezione dei partecipanti ai bandi se da una parte sono in grado di conferire un elevato grado di selettività all'intervento pubblico e ad orientare la progettualità verso precisi obiettivi definiti in fase di programmazione, d'altra parte possono condurre a scoraggiare la partecipazione ai bandi o a selezionare un limitato numero di progetti, ostacolando il conseguimento di obiettivi quantitativi che il Programma si è dato e l'utilizzo effettivo del budget assegnato alla linea di intervento; d'altra parte, criteri di partecipazione e di valutazione dei progetti poco selettivi possono produrre effetti negativi (*adverse selection*) sulla qualità delle realizzazioni e, conseguentemente, della sostenibilità degli effetti sul territorio;
6. la carenza di risorse finanziarie, tecniche e umane dedicate alla gestione da parte dell'Amministrazione regionale: se la struttura organizzativa deputata alla gestione amministrativa degli interventi risulta inadeguata in termini di dotazione quantitativa e qualitativa rispetto ai compiti assegnati, il rischio che ne consegue è che gli interventi vengano selezionati non correttamente e/o in ritardo, e che in fase di attuazione le relative procedure amministrative vengano gestite in maniera inadeguata, arrivando ad influenzare l'efficacia finale della tipologia di intervento; si pensi al caso dei *voucher* concessi per la frequenza di master, in particolare al *lag* temporale che – guardando all'esperienza passata – si è realizzato tra il momento in cui le persone hanno manifestato il bisogno di frequentare un master e quello in cui materialmente sono riusciti ad ottenere l'approvazione della richiesta: l'effetto finale è stato la rinuncia al beneficio richiesto perché il bisogno è stato nel frattempo soddisfatto o, peggio, l'impossibilità di dare concretezza al progetto di investimento personale per decorrenza dei termini utili;
7. la complessità realizzativa legata alla tipologia di progetto: si pensi ad esempio alla realizzazione di percorsi integrati di sostegno a categorie svantaggiate (immigrati, disabili, drop-out) per i quali esistono difficoltà legate alla possibilità di raggiungere e coinvolgere attivamente il target dei destinatari delle azioni previste; il caso dei drop-out, per i quali – come emerge dalle lezioni del passato – si deve superare l'ostacolo derivante dall'individuazione concreta dei minori sui quali attivare l'attività di affiancamento costituisce in tal senso un esempio emblematico; altro caso è quello relativo alle azioni che richiedono l'attivazione di partenariati locali in grado di garantire un approccio integrato nella realizzazione degli interventi o quello in cui la riuscita finale dell'intervento è subordinata all'esistenza di un efficace collegamento tra soggetto attuatore da una parte e mercato del lavoro e operatori del terzo settore dall'altra.

Alla categoria di rischi macro di contesto o di natura esogena appartengono, poi:

8. il cambiamento del quadro normativo di riferimento che rappresenta in generale un rischio che si concretizza in maniera ricorrente (basti pensare alle riforme che hanno interessato negli ultimi anni il sistema dell'istruzione e della formazione professionale): in tale situazione bisogna distinguere due casi; se infatti l'Amministrazione regionale titolare della gestione di una determinata tipologia di intervento non può far molto per evitare che tali rischi si presentino allorché si tratta di modifiche al quadro normativo nazionale o comunitario, laddove tali modifiche riguardino il quadro normativo regionale è invece possibile conoscerne i contenuti in anticipo e prefigurarne i potenziali effetti sull'attuazione degli interventi previsti dal Programma, ricercando opportune soluzioni prima che il rischio

si materializzi: in questi casi è auspicabile l'applicazione dei metodi propri dell'analisi di impatto della regolamentazione;

Infine, per quanto concerne i rischi micro di contesto è possibile identificare:

9. casi di contenzioso con l'Amministrazione regionale; tale rischio concerne la possibilità, nel caso di procedure concorsuali, che uno o più partecipanti ricorrano in giudizio, ritardando così l'attuazione o, nei casi più gravi, non consentendo il completamento di tutti gli interventi previsti: al fine di ridurre tale rischio è importante definire linee guida, da utilizzare in fase di contrattualizzazione dei soggetti attuatori, che consentano di superare le *empasse* burocratiche che derivano dai contenziosi e di contenere in tal modo i ritardi attuativi.

La metodologia prevede che i rischi sopra descritti vengano prima ricondotti, e stimati in termini di impatto potenziale sul conseguimento dell'obiettivo di riferimento, al livello dei singoli obiettivi operativi del Programma (tab.5 A.1 in appendice al capitolo). La tecnica utilizzata allo scopo è essenzialmente qualitativa e fa ricorso ad una scala valutativa alla Likert, con tre ordini di giudizio, in relazione alla presenza e numerosità dei rischi rilevati a livello di obiettivo operativo:

- alto (in presenza di almeno 6 rischi),
- medio (in presenza di un numero di rischi compreso tra 3 e 5)
- basso (in presenza di non più di 2 rischi).

Una scala quantitativa viene poi utilizzata per la valutazione dell'effetto potenziale negativo sull'attuazione, attribuendo i seguenti punteggi:

- 1 (in caso di rischio di ritardi di attivazione di azioni e/o linee di intervento tali da non pregiudicare la realizzazione piena dell'obiettivo operativo),
- 2 (in caso di rischio di realizzazione parziale delle azioni e/o linee di intervento previste tali da determinare un conseguimento parziale dell'obiettivo operativo),
- 3 (in caso di rischio di non attivazione di azioni e/o linee di intervento che possono determinare il mancato conseguimento dell'obiettivo operativo).

Attraverso specifiche rielaborazioni, poi, è possibile ricondurre le categorie di giudizio ai livelli superiori, ovvero a livello degli obiettivi specifici e degli Assi prioritari, ottenendo una sintesi del profilo di rischio associabile alle diverse parti del Programma.

E' opportuno sottolineare che il monitoraggio di tali rischi da parte dell'Autorità di Gestione (il cui esito andrebbe condensato in appositi report da presentare con frequenza semestrale al Comitato di Sorveglianza), dovrebbe consentire all'Amministrazione regionale di porre in essere, al concreto profilarsi degli stessi in fase di attuazione del Programma, le opportune azioni correttive.

5.5.2 Risposta ai quesiti valutativi

In relazione alla natura dei rischi a cui appare esposto il Programma si può in primo luogo osservare che quelli più ricorrenti e di maggiore rilevanza, in termini di impatto potenziale sull'efficacia finale delle tipologie di intervento previste e sull'attuazione delle stesse, sono riconducibili alla limitata specificità degli obiettivi operativi e delle connesse attività individuate e, tenendo conto dell'esperienza passata, ai rischi gestionali, ossia a quelli inerenti l'efficienza della gestione amministrativa delle procedure da parte della struttura organizzativa regionale.

Relativamente ai rischi legati alla strategia si può rilevare come il limitato livello di specificità e di definizione degli obiettivi operativi e delle attività comporti il rischio di dare attuazione ad interventi che, in quanto poco attenti ai peculiari fabbisogni del contesto, non sono in grado di incidere efficacemente sulla rimozione dei divari esistenti. In altre parole, la mancata declinazione dei target di utenza, dei target territoriali degli obiettivi operativi e delle relative attività rischia di diluire la portata dell'impatto potenziale di tali interventi sulle categorie ed aree interessate.

Il Programma, inoltre, non fornisce evidenza di una presa in conto dei rischi gestionali identificati, attraverso la definizione, nell'ambito del sistema di attuazione, di meccanismi e procedure ad hoc orientati a prevenirli e a risolvere le criticità legate al loro manifestarsi. La parte del Programma che si concentra sulle procedure di attuazione, riprende infatti le disposizioni contenute nei Regolamenti generali dei Fondi strutturali. Poiché gli aspetti maggiormente operativi del sistema saranno rimandati a successivi documenti o regolamenti di attuazione, vi è il rischio concreto di rallentare l'attuazione degli obiettivi operativi per diversi mesi o di riproporre meccanismi procedurali e gestionali simili a quelli del precedente periodo di programmazione che più volte hanno palesato evidenti limiti.

Peraltro, al momento attuale, non emerge esplicitamente alcun riferimento all'adeguamento della capacità amministrativa regionale ai compiti assegnati, laddove tale elemento era stato segnalato, in fase di valutazione intermedia, come una importante debolezza del precedente Programma, anche alla luce del nuovo ruolo di autorità di gestione assegnato al Dipartimento Regionale della Formazione Professionale. In altri termini, l'assenza di informazioni sulla struttura organizzativa dedicata alla gestione del Programma non consente di rilevare se la configurazione attuale appare adeguata o meno, determinando di fatto, un'area di rischio potenziale e comune per tutti gli obiettivi operativi..

A ciò si aggiunga che, al di là di un richiamo generico alla parte ti,zioni 8n8a non consente9 Tioni
genc 8noin6 Tw05ogra1ve7(iwfi erico
l nui

assistenza e tutoraggio per la realizzazione di azioni di Ricerca & Sviluppo oppure per gli interventi innovativi volti alla creazione di un sistema regionale di formazione continua.

Altri rischi che potrebbero verificarsi ma che presentano un effetto potenziale negativo minore, riguardano le possibili difficoltà di coordinamento ed la complessità organizzativa. È indubbio infatti che le azioni concernenti il potenziamento del sistema di formazione continua oppure gli interventi integrati volti a promuovere la creazione di una rete territoriale di servizi formativi e di orientamento richiedono efficaci meccanismi e procedure di coordinamento operativo intra-istituzionale e anche rispetto ad altre modalità previste (Fondi Paritetici Interprofessionali).

Al contempo, la presenza all'interno degli obiettivi operativi dell'Asse di azioni innovative, quali quelle inerenti il campo della ricerca e sviluppo o volte a favorire la creazione di impresa innovativa, aumenta il profilo di rischiosità degli obiettivi, in considerazione della complessità realizzativa associabile a tali interventi.

L'Asse II, contiene al suo interno gli obiettivi relativi all'occupabilità che saranno realizzati tramite una serie diversificate di azioni cui è possibile associare differenti categorie di rischi.

Se si esaminano le azioni contenute nell'obiettivo operativo D.1 "Anticipare le esigenze in termine di qualifiche, promuovendo un'offerta di servizi formativi adeguata alle dinamiche economiche dei sistemi regionali" vi è un concreto rischio che alcune di esse non rispondano interamente al fabbisogno identificato nell'ambito dell'analisi di contesto. Criticità al riguardo potrebbero derivare ad esempio dalla previsione di interventi specialistici per esperti in comunicazione e trasferimento tecnologico o delle azioni volte alla diffusione della ricerca e innovazione tecnologica, per i quali, nel contesto di riferimento, occorre agire preventivamente con azioni di stimolo della domanda.

Se si esaminano i rischi di non adeguata definizione degli interventi previsti, è possibile verificare che le azioni concernenti gli obiettivi E.1 e E.2 risultano parzialmente definite.

Per quanto concerne i rischi relativi al coordinamento operativo, sarebbe opportuno che l'Amministrazione regionale, procedesse al monitoraggio attento degli obiettivi operativi D.3 e D.4 considerato che la realizzazione della promozione del raccordo tra CPI, sportelli multifunzionali ed Agenzie del lavoro, oppure le azioni volte al potenziamento del sistema informativo lavoro richiede meccanismi e procedure di coordinamento chiare ed efficaci.

Particolari rischi nella definizione dei criteri di accesso o nell'attuazione degli obiettivi a causa della complessità degli interventi potrebbero presentarsi negli obiettivi D.4, E.1 ed F.1. Risulta, infatti, difficoltosa la selezione dei criteri di accesso per le azioni intese a promuovere lo strumento dei Patti e delle consultazioni permanenti, mentre per le azioni finalizzate alla riduzione del rischio di espulsione dei lavoratori anziani dal mercato del lavoro l'individuazione corretta del *target* può costituire l'elemento fondamentale per la riuscita dell'intervento.

L'Asse III ha l'obiettivo di promuovere una società inclusiva, assicurando opportunità e risorse necessarie alla piena partecipazione di tutti alla vita economica, sociale e culturale. Per tale Asse, le categorie di rischi rilevanti ai fini dell'attuazione riguardano prevalentemente la complessità derivante dalla tipologia di progetto e i rischi legati alla configurazione dei criteri di accesso ai benefici finanziari previsti dal Programma.

Infatti, l'identificazione ed il coinvolgimento dei soggetti svantaggiati destinatari delle azioni rappresenta una fase critica che, se condotta in maniera errata, potrebbe anche comportare effetti di non realizzazione dell'azione e di fallimento nel perseguimento dell'obiettivo operativo. Risulta importante dunque gestire adeguatamente tale rischio per gli obiettivi operativi G.1 e G.3.

Al contempo, è opportuno segnalare come la realizzazione di alcune azioni previste all'interno degli obiettivi G.1., G.2. e G.3 potrebbe risultare complessa sia per la complessità nel coinvolgimento dei soggetti svantaggiati, sia per la necessità di creare una attiva mobilitazione dell'insieme di attori coinvolti nel sistema di offerta dei servizi sociali. In particolare, sembrano

presentare tali rischi le azioni riguardanti la promozione di servizi di sostegno finalizzati ad agevolare l'inserimento sociale dei soggetti svantaggiati; i percorsi integrati per la riduzione della devianza giovanile ed il recupero del drop out; i percorsi e le misure integrate di accompagnamento all'inserimento degli immigrati; l'attivazione di iniziative volte allo sviluppo ed al consolidamento di partnership e di patti multilivello.

L'Asse IV (Capitale umano) rappresenta il contenitore degli obiettivi aventi ad oggetto la qualificazione del sistema dell'istruzione e della formazione al fine di incrementarne l'efficienza e l'efficacia. In tale Asse, si profilano in prevalenza rischi di coordinamento, di complessità realizzativa e legati alla definizione dei criteri di accesso. Infatti, se si esaminano le azioni contenute negli obiettivi H.2, I.1, L.1 risulta evidente l'importanza di costituire adeguati meccanismi di coordinamento per il dialogo interdipartimentale al fine di attuare i patti formativi (per i quali è indispensabile la cooperazione con i Dipartimenti che forniscono sostegno diretto al sistema delle imprese), le strategie preventive contro la dispersione scolastica (in relazione alle quale risulta importante la cooperazione tra Dipartimento Istruzione e Dipartimento Famiglia) ed il rafforzamento delle reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell'innovazione e della ricerca (sul quale è importante anche il coinvolgimento del Dipartimento titolare della competenza sulla materia) e appaiono non trascurabili i rischi legati alla difficoltà di realizzare un'azione regionale integrata.

Parallelamente, risulta necessario gestire adeguatamente i rischi che derivano dalla complessità realizzativa e dall'identificazione dei criteri di accesso ai benefici finanziari del Programma Operativo, soprattutto per quanto concerne gli obiettivi operativi H.1, H.2, I.1 e L.1 . Nel caso dell'obiettivo H.1. potrebbero manifestarsi effetti negativi derivanti dalla complessità insita nella definizione dei criteri di accesso che riguardino le procedure di accreditamento e la connessa razionalizzazione e fruizione dell'offerta formativa .

Per quanto concerne l'obiettivo H.2., la complessità realizzativi e la difficoltà nella definizione dei criteri di accesso risulta collegata alla realizzazione dei patti formativi locali, che implicano a livello territoriale il coinvolgimento di un numero non trascurabile di attori istituzionali e non, ed alla sperimentazione di modelli innovativi che rispondano in modo adeguato alle problematiche formative ed occupazionali di più immediato impatto locale.

Nel caso dell'obiettivo I.1. la rischiosità deriva essenzialmente dalla complessità realizzativa di interventi integrati mirati alla riduzione dell'abbandono scolastico.

All'interno dell'Asse, gli obiettivi operativi H.2 e L.1 sono quelli che presentano una maggiore rischiosità.

L'Asse V (Transnazionalità e interregionalità) stante il suo obiettivo di promuovere la cooperazione a livello interregionale e transazionale, è soggetto in particolare a rischi di natura gestionale, quali quelli di coordinamento operativo, di definizione dei criteri di accesso, di carenza di risorse regionali dedicate e di complessità realizzativa. Tali rischi potrebbero manifestarsi soprattutto con riferimento alle azioni di sviluppo di *partnership*, alla sperimentazione di attività di *networking* e di mobilità ai fini professionali.

Per quanto concerne l'Asse VI (Assistenza tecnica) i maggiori rischi potrebbero manifestarsi riguardo agli obiettivi N.3 ed N.4, inerenti la realizzazione di attività di valutazione e di comunicazione. L'efficace perseguimento di tali obiettivi richiede, infatti, un forte coordinamento operativo tra i diversi Dipartimenti interessati dall'attuazione (inclusi i Dipartimenti responsabili di interventi FESR, strettamente correlati con quelli previsti dal PO FSE) e la presenza, all'interno del Dipartimento avente il ruolo di AdG, di risorse specializzate che possano indirizzare l'intervento dei soggetti attuatori.

Infine, nell'Asse VII (Capacità istituzionale) per la tipologia di azioni previste, volte a migliorare la capacità di governance della pubblica amministrazione, non si presentano particolari profili di rischiosità, se si eccettua la più generale necessità di rafforzare i meccanismi e le

procedure di coordinamento operativo, soprattutto con l'Autorità di Gestione del PO FESR e con i titolari della gestione degli altri Programmi (FEASR e FEP).

Tabella 5 A.1 - Valutazione dei rischi connessi all'attuazione del Programma

		Letture dei fabbisogni di contesto	Definizione delle attività/azioni/interventi previsti non adeguata in termini di pertinenza e efficacia potenziale	Assegnazione delle risorse finanziarie	Coordinamento operativo	Configurazione dei criteri di accesso ai benefici finanziari previsti dal Programma	Carenza di risorse finanziarie, tecniche e umane dedicate alla gestione	Complessità realizzativa derivante dalla tipologia di progetto	Cambiamento del quadro normativo di riferimento	Rischi di contenzioso con l'Amministrazione	Frequenza per obiettivo operativo	Presenza e numerosità dei rischi per obiettivo operativo	Frequenza per obiettivo specifico	Presenza e numerosità dei rischi per obiettivo specifico	Effetto negativo potenziale per obiettivo operativo	Giudizio sull'effetto negativo potenziale per obiettivo operativo	Effetto negativo potenziale per obiettivo specifico	Giudizio sull'effetto negativo potenziale per obiettivo specifico
A1	Sviluppare sistemi e strategie regionali in grado di facilitare l'accesso e la partecipazione ai servizi formativi, privilegiando i lavoratori "più deboli"	2	3		1	3		1			5	Medio	5	Medio	2,0	Medio		
A2	Promuovere la formazione continua individuale, anche al fine di sostenere la capacità di adattamento dei lavoratori all'innovazione e alla società dell'informazione		3		1	2		1			4	Medio		Medio	1,8	Medio	1,9	Medio
B1	Migliorare la qualità e l'organizzazione del lavoro, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali		3		1			1			3	Medio	3	Medio	1,7	Medio	1,7	Medio
C1	Migliorare la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e di competitività delle imprese, in particolare delle PMI				2	2	3				3	Medio	3	Medio	2,3	Medio	2,3	Medio
D1	Anticipare le esigenze in termini di qualifiche, promuovendo un'offerta di servizi formativi adeguata alle dinamiche economiche dei sistemi locali regionali	2									1	Basso			2,0	Medio		

(segue) **tab. 5 A.1 - Valutazione dei rischi connessi all'attuazione del Programma**

		Letture dei fabbisogni di contesto	Definizione delle attività/azioni/interventi previsti non adeguata in termini di pertinenza e efficacia potenziale	Assegnazione delle risorse finanziarie	Coordinamento operativo	Configurazione dei criteri di accesso ai benefici finanziari previsti dal Programma	Carenza di risorse finanziarie, tecniche e umane dedicate alla gestione	Complessità realizzativa derivante dalla tipologia di progetto	Cambiamento del quadro normativo di riferimento	Rischi di contenzioso con l'Amministrazione	Frequenza per obiettivo operativo	Presenza e numerosità dei rischi per obiettivo operativo	Frequenza per obiettivo specifico	Presenza e numerosità dei rischi per obiettivo specifico	Effetto negativo potenziale per obiettivo operativo	Giudizio sull'effetto negativo potenziale per obiettivo operativo	Effetto negativo potenziale per obiettivo specifico	Giudizio sull'effetto negativo potenziale per obiettivo specifico
H1	Favorire l'innalzamento della qualità del sistema di offerta formativa, implementando e garantendo l'aggiornamento continuo delle procedure di accreditamento.					3			2	1	3	Medio			2,0	Medio		
H2	Promuovere partenariati e patti formativi locali per la realizzazione di iniziative innovative a supporto della formazione e della qualificazione del capitale umano	3	3		3	2		3			5	Medio	4	Medio	2,8	Alto	2,4	Medio
I1	Attuare strategie preventive contro la dispersione scolastica e per il recupero dei drop-put ai percorsi di istruzione e formazione professionale;				1	2		2			3	Medio	3	Medio	1,7	Medio	1,7	Medio
I2.1	Migliorare i servizi di orientamento degli individui nell'ambito del sistema di offerta formativa e dell'istruzione										0	Basso						
I2.2.	Potenziare i percorsi di formazione superiore e post secondaria alternativa ai percorsi universitari in collegamento con l'esigenza espressa a livello di sistemi produttivi locali.		2						1		2	Basso	1	Basso	1,5	Medio	1,5	Medio
L1	Rafforzare le reti territoriali per la promozione ed il trasferimento dell'innovazione e della ricerca, adeguandola alle esigenze del sistema produttivo locale,	2			3	1		1			4	Medio	4	Medio	1,8	Medio	1,8	Medio
M1	Sviluppo di obiettivi e modelli di intervento congiunti, individuazione e scambio di buone prassi per il miglioramento delle condizioni di accesso e inclusione di tutti nel mercato del lavoro e nei sistemi di istruzione e formazione professionale			2	3	3	3	2			5	Medio	5	Medio	2,6	Alto	2,6	Alto
N1	sostenere l'esecuzione del programma operativo nelle sue principali fasi di preparazione, gestione, sorveglianza e controllo;										0	Basso						
N2	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 dei PO;		3	2							2	Basso	2	Basso	2,5	Alto	2,5	Medio
N3	effettuare le valutazioni strategiche e/o operative dell'intervento;			3	3		2				3	Medio			2,7	Alto		
N4	dare ampia visibilità al programma con adeguati interventi di informazione e comunicazione.		2	3	3		1				4	Medio			2,3	Medio		
O1	Favorire il consolidamento di un modello di governance multiattore e multilivello, fondato sulla cooperazione fra istituzioni				3	2					2	Basso	2	Basso	2,5	Alto	2,5	Alto
P1	Migliorare le competenze del personale della pubblica amministrazione, promuovendo l'apprendimento continuo e lo scambio di esperienze.				2						1	Basso	1	Basso	2,0	Medio	2,0	Medio

In prima istanza, si rileva che l'analisi di contesto e la schematizzazione SWOT non presentano disaggregazioni e/o approfondimenti dei dati per sistemi territoriali sub – regionali, e tuttavia il Programma contiene numerose indicazioni di territorializzazione degli interventi, al livello degli obiettivi operativi, sia pure con i limiti che saranno evidenziati. Tale discrepanza costituisce un limite all'approccio territoriale del PO, che non risulta fortemente argomentato se la valutazione di sostenibilità territoriale interviene come integrazione ed approfondimento della valutazione di congruità.

La successiva Tabella 6.1 riassume le valutazioni, approfondite in appendice, circa la presenza di obiettivi operativi suscettibili di territorializzazione. Tale presenza risulta notevole sia in riferimento ai singoli Assi che per il totale del Programma, nonostante la forte riduzione in corrispondenza degli Assi V, VI e VII, valutati congiuntamente come componente operativa “di sistema e di supporto” alla implementazione del Programma.

Tabella 6.1 - Obiettivi operativi territorializzabili e sistemi target (distribuzione per Asse e sul totale del Programma)

	Obiettivi operativi territorializzabili		Sistemi territoriali target degli obiettivi (tipologie)
	N	% sul totale di Asse	N
I – Adattabilità:	3	100	4
II – Occupabilità:	6	86	6
III – Inclusione sociale:	3	100	3
IV – Capitale umano	4	67	3
V – Transnazionalità e interregionalità	2	29	1
VI – Assistenza tecnica			
VII – Capacità istituzionale			
Programma	18	75	13

Una notazione particolare deve essere dedicata a quanto rilevato in riferimento all'Asse Capitale Umano per il quale, alla minore incidenza quantitativa di obiettivi territorializzabili, corrisponde anche una scelta operativa di non chiara interpretazione; di fatto, riguardo agli interventi per l'accesso all'istruzione ed alla formazione (I.2.1 e I.2.2) è prevista la territorializzazione per aree dei Patti Formativi Locali (PFL), mentre ciò non accade per l'obiettivo operativo (H.2) direttamente finalizzato alla loro costituzione, non chiarendo se si tratti unicamente di azioni generali di sistema – e quindi riferibili all'intero territorio regionale – ovvero di quelle finalizzate alla loro implementazione, ed in questo caso da territorializzare su sistemi e con quali criteri di ammissibilità.

Riguardo agli Assi V, VI e VII, la problematica principale non si rintraccia principalmente nella entità delle territorializzazioni previste, quanto nella congruenza tra i sistemi individuati (aree metropolitane) e la dichiarata focalizzazione sulla dimensione amministrativo/istituzionale.

In linea generale, quindi, il Programma mostra un assetto operativo fortemente territorializzato, rispetto al quale, però, la VST rileva un elemento di incertezza nella mancanza di indicazioni dettagliate circa l'entità delle territorializzazioni e le modalità/criteri di ammissibilità, selezione ed attuazione, che allo stato attuale sono riassunti nella formula generica del “particolare riguardo” rispetto ai sistemi *target*.

Riguardo a questi, il Programma mostra una estrema variabilità dei criteri adottati per la identificazione delle tipologie di riferimento, in qualche modo e parzialmente motivata dalla complessità delle aree di *policy* investite.

Le tipologie individuate e le territorializzazioni loro riguardanti sono illustrate nella Tabella 6.2, che, rispetto alle analisi puntuali della matrice generale, cerca di mettere in evidenza anche i diversi criteri/connotati di identificazione adottati.

Tabella 6.2 - Territorializzazione degli obiettivi operativi PO FSE (n. di tipologie dei sistemi territoriali target, aggregate per connotazioni adottate)

Sistemi target della territorializzazione (per connotazioni delle tipologie)	n	%
A dimensionali - funzionali di cui	10	38,5
A.1 aree metropolitane	8	30,8
A.2 città e reti di città	2	8,7
B economiche – produttive di cui	6	23,1
B.1 aree interessate da progetti di filiera/distretto/riconversione	3	11,5
B.2 aree interessate da fenomeni di crisi/riconversione/ristrutturazione	1	3,8
B.3 sistemi locali ad alto indice di specializzazione nei settori della pesca e dell'agricoltura	1	3,8
B.4 distretti produttivi	1	3,8
C sociali - demografiche di cui	6	23,1
C.1 aree con alta incidenza di popolazione anziana	1	3,8
C.2 aree di prima accoglienza dei flussi di immigrazione	1	3,8
C.3 aree rurali con alta presenza di donne inoccupate	1	3,8
C.4 aree di maggiore esclusione sociale / marginalizzazione	2	7,7
C.5 aree con alta presenza di forme di lavoro irregolare	1	3,8
D ambiti di gestione dei servizi - territori di progetto di cui	3	15,4
D.1 Distretti L.328/00	2	7,7
D.2 aree di progetto dei Patti Formativi Locali (PFL)	2	7,7
Totale	26	100

Alcune considerazioni possono essere espresse in ordine al grado di rilevanza strategica che il Programma conferisce ad alcuni sistemi territoriali (come tipologie):

- la valorizzazione della centralità delle città è espressamente dichiarata come indirizzo strategico del PO e trova conferma nella incidenza di territorializzazioni previste (A.1, A.2); si deve tuttavia sottolineare l'eccessivo grado di incertezza della definizione di area metropolitana, non solo a causa delle peculiarità normative – istituzionali della regione, ma anche perché, se utilizzata come sinonimo di aree urbane di maggiori dimensioni, non è univoca la loro identificazione, quando esplicitata;
- le aree rurali, sistema di non semplice identificazione, rappresentano l'altro territorio cardine enunciato dalla strategia del PO, cui possono ricondursi numerose tipologie tra quelle riassunte nella precedente tabella (e direttamente le tipologie B.3, C.1, C.3); la individuazione di criteri maggiormente unificanti potrebbe costituire un fattore di rafforzamento della concentrazione, e quindi della efficacia, delle politiche territoriali;
- le distinzioni adottate in riferimento ai sistemi produttivi appaiono, in qualche caso, ridondanti; la innegabile rilevanza strategica dei progetti locali deve in qualche modo trovare elementi di sintesi valutativa/selettiva nella corrispondenza, almeno, ad elementi di effettiva o potenziale specializzazione, di proto o micro distrettualità;

- la presenza di ambiti gestionali dei servizi e di territori di progetto pone alcune questioni di complessità/peculiarità attuativa non risolte in base alle indicazioni reperibili nella attuale stesura del PO.

In riferimento alla questione valutativa si può quindi concludere come segue.

Conclusioni e raccomandazioni

L'impianto strategico – operativo del PO FSE presenta una forte attenzione alla dimensione territoriale sotto l'aspetto della rilevanza di sistemi territoriali target delle politiche (come tipologie e come territori di progetto) sui quali agiscono unità di attuazione che risultano in generale pertinenti ai sistemi –target previsti.

Dal punto di vista della concentrazione operativa, le scelte adottate dovrebbero essere maggiormente sostenute intervenendo:

- sui criteri di identificazione/ammissibilità dei territori, approfondendo gli elementi di analisi del contesto o prevedendo, altrimenti, l'adozione di specifiche metodologie di valutazione *ex ante*;
- sulle modalità di attuazione delle politiche di concentrazione o, quanto meno, individuandone l'entità e gli strumenti nell'ambito di quelle di intervento delle politiche generali, anche al fine di renderne valutabile la coerenza ed il contributo agli obiettivi globali e generali, allo stato non valutabili.

Anche in presenza di evidenti potenzialità, il PO non contiene specifiche indicazioni circa le possibili integrazioni, complementarità e sinergie operative tra priorità ed obiettivi attuabili a livello territoriale.

6.3 Gli effetti territoriali

A fronte della impostazione della struttura operativa del Programma, la VST ha inteso identificare ed apprezzare l'approccio territoriale della strategia programmatica anche sotto l'aspetto della esistenza e rilevanza di *effetti territoriali*, ossia riferibili ai sistemi sub –regionali previsti e precedentemente illustrati, in questa fase come tipologie.

Questione valutativa

Le unità di attuazione del PO prevedono effetti territoriali, ovvero producono, in sistemi target individuati, risorse nuove, stabili e prima non esistenti che modificano quantitativamente e qualitativamente il capitale territoriale?

Il sistema degli indicatori del PO non ha dimostrato, ai diversi livelli, la medesima funzionalità come struttura dei descrittori di territorialità degli effetti; nella stesura attuale, non sono disponibili indicatori di impatto delle priorità, mentre gli indicatori di realizzazione appaiono, da una parte, eccessivamente standardizzati (solo due obiettivi specifici adottano propri particolari indicatori) e, per altro verso, essenzialmente orientati alla rilevazione della *performance*, talvolta di singole attività rispetto a quelle dell'intero obiettivo¹².

¹² Indicatori di realizzazione standard rilevati nel PO:

- dei progetti: n. (approvati, avviati e conclusi) per tipologia di intervento

La valutazione si è avvalsa quindi di una metodologia ridotta alla adozione di due macro-criteri: la dimensione territoriale dei risultati attraverso una verifica della consistenza, significatività e generale congruità degli indicatori ai sistemi di territorializzazione dell'obiettivo¹³ e la molteplicità (o multidimensionalità) degli effetti sul capitale territoriale¹⁴.

Di seguito si riassumono i principali esiti valutativi, schematizzati sia in riferimento ai singoli criteri che come sintesi finali, rimandando all'appendice al capitolo la illustrazione dei punteggi analiticamente attribuiti.

Riguardo alla dimensione territoriale dei risultati, oltre alla distribuzione degli indici per il complesso degli indicatori di risultato del PO, è utile verificare la variabilità delle valutazioni tra i singoli Assi (come aggregazioni di obiettivi e non come unità di attuazione) ed il Programma, che viene rappresentata schematicamente di seguito¹⁵:

Tabella 6.3 - Dimensione territoriale dei risultati (per indicatori di risultato, aggregati per Asse)

ASSE	molto alta - totale			medio alta - alta			medio bassa - media			molto bassa - bassa			non valutabile - nulla		
	n	%	rispetto a PO	n	%	rispetto a PO	n	%	rispetto a PO	n	%	rispetto a PO	n	%	rispetto a PO
I – Adattabilità:	0	0	-5	1	25	-5	2	50	+10	1	25	-5	0	0	-20
II – Occupabilità:	0	0	-5	2	40	+10	3	60	+20	0	0	-5	0	0	-20
III – Inclusione sociale	0	0	-5	1	50	+20	1	50	+10	0	0	-5	0	0	-20
IV – Capitale umano	1	20	+15	2	40	+10	0	0	-40	0	0	-5	2	40	+20
V – Transnazionalità e interregionalità															
VI – Assistenza tecnica	0	0	-5	0	0	-30	2	50	+10	0	0	-5	2	50	+30
VII – Capacità istituzionale															
PROGRAMMA	1	5	=	6	30	=	8	40	=	1	5	=	4	20	=

Guardando al PO nel suo insieme, ed alla quantità di territorializzazioni previste, assume rilievo il dato che la valutazione da medio alta a molto alta della dimensione territoriale dei risultati comprenda il 38% degli indicatori esaminati; gli indici ottenuti risulterebbero ancora più elevati depurando le osservazioni dall'influenza degli obiettivi non valutabili, per assenza di territorializzazioni sub regionali o per mancanza, si suppone nella stesura esaminata, del descrittore richiesto.

Quanto alle aggregazioni per Asse, l'incidenza di valutazioni da medio alta a molto alta risulta superiore a quella complessiva del PO per tutti gli Assi tranne per quelli riconducibili a iniziative

- dei destinatari: n.(approvati, avviati e conclusi) per tipologia di intervento

- dei destinatari per principali categorie (avviati).

13 La metodologia adottata corrisponde ad un adattamento della metodologia SMART, della quale adotta i criteri di specificità/indipendenza, pertinenza e disponibilità, in riferimento alle dimensioni territoriali previste.

14 La rilevazione di effetti multidimensionali corrisponde al macrocriterio valutativo di ST (c.d. win-win) secondo il quale deve prevedersi impatto positivo almeno su un'altro stock di capitale territoriale oltre a quello direttamente investito e non a danno di uno degli altri; di seguito ne è illustrata l'applicazione, ed i limiti, nello schema di programmazione mono – fondo.

15 Anche riguardo agli effetti territoriali, gli obiettivi degli Assi V, VI e VII sono aggregati nella componente operativa "di sistema e di supporto" alla implementazione del PO.

“di sistema e supporto all’implementazione” che risentono della impostazione delle politiche centrata quasi essenzialmente sul livello del contesto regionale ed in parte della stessa AdG.

La valutazione della multidimensionalità degli effetti territoriali, con i limiti premessi della applicazione ad uno schema di programmazione mono-fondo, è stata interpretata nel senso della individuazione degli effetti/impatti potenziali dei risultati attesi, illustrati dagli indicatori adottati, sul capitale sociale dei territori target. Nella successiva Tabella 6.4 i risultati della valutazione secondo tale criterio sono riassunti sia in riferimento al complesso degli obiettivi operativi del PO che in termini di variabilità riscontrata nelle aggregazioni per Asse¹⁷.

Tabella 6.4 - Multidimensionalità dei risultati (per obiettivi operativi, aggregati per Asse e dell’intero PO)

ASSE	alta			media			bassa o non valutabile		
	n	%	rispetto a PO	n	%	rispetto a PO	n	%	rispetto a PO
I – Adattabilità:	0	0	-10	1	20	-15	4	80	+25
II – Occupabilità:	1	13	+3	3	37	+2	4	50	-5
III – Inclusione sociale	1	33	+23	2	67	+32	0	0	-55
IV – Capitale umano	1	17	+7	3	60	+25	2	33	-22
V – Transnazionalità e interregionalità									
VI – Assistenza tecnica	0	0	-10	1	14	-21	6	86	+31
VII – Capacità istituzionale									
PROGRAMMA	3	10	=	10	35	=	16	55	=

Riguardo alla intera struttura del PO i giudizi valutativi risultano piuttosto concentrati su bassi indici di multidimensionalità dei risultati; dal raffronto con gli indici della precedente tabella 6.3, tenuto conto della diversità dei range utilizzati, la difformità delle valutazioni emerge come elemento di debolezza della strategia territoriale.

Infine, attraverso una sintesi valutativa dei due criteri adottati¹⁸, si è giunti alla espressione di un indice complessivo di Sostenibilità Territoriale, la cui distribuzione è riassunta nella successiva Tabella 6.5

Come è prevedibile, la distribuzione degli indici complessivi di ST rispetto agli obiettivi operativi del PO risulta nettamente sbilanciata verso valori bassi (oltre due terzi del totale) per la prevalenza del peso della multidimensionalità, generalmente bassa, dei risultati.

Più in particolare, l’assenza di valori alti dell’indice complessivo evidenzia come anche risultati buoni o mediamente buoni in quanto alla congruità ai loro sistemi target mostrano un insufficiente contributo alla crescita del capitale territoriale nei medesimi sistemi e rappresentano un altro aspetto della indeterminatezza della catena degli effetti del PO.

17 Il valore dell’indice di multidimensionalità è determinato dalla rilevazione delle combinazioni di effetti su tre aree/indice del capitale territoriale: della legalità e della soddisfazione pubblica delle istituzioni e dei servizi (leg/spu); della reciprocità/cooperazione e del grado di fiducia nelle relazioni(rec/fia); dell’orientamento e della soddisfazione personali (ori/spe)

Gli effetti sono stati valutati al livello degli obiettivi operativi, utilizzando anche le attività esemplificative illustrate dal PO per tali unità di attuazione. L’indice complessivo, in questo caso, è dato dalla somma di quelli ottenuti in riferimento agli effetti sulle singole aree/indice pari a 0 (non rilevabili o bassi), 0,50 (prevedibili e sensibili) 1 (certi e notevoli); i valori utilizzati per esprimere il giudizio valutativo sono: 0-1=basso; 1-1,50=medio; 2-3=alto 18 L’indice complessivo di ST è ottenuto come prodotto dei due precedenti e risulta articolato nei range basso (<= 0,75) - medio (<=1,33) - alto (>1,50).

Tabella 6.5 - Indice complessivo di ST risultati (per obiettivi operativi, aggregati per Asse e dell'intero PO)

ASSE	Bassa			Media			Alta		
	n	%	rispetto a PO	n	%	rispetto a PO	n	%	rispetto a PO
I – Adattabilità:	0	0	=	0	0	-31	5	100	+31
Ii – Occupabilità:	0	0	=	2	25	-6	6	75	+6
Iii – Inclusione sociale	0	0	=	3	100	+69	0	0	-69
Iv – Capitale umano	0	0	=	4	67	+36	2	33	-36
V – Transnazionalità e interregionalità									
VI – Assistenza tecnica	0	0	=	0	0	-31	7	100	+31
VII – Capacità istituzionale									
PROGRAMMA	0	0	-	9	31	-	20	69	-

Riguardo alle aggregazioni per Asse, le valutazioni inerenti le politiche per l'inclusione sociale e quelle più direttamente finalizzate alla valorizzazione del capitale umano sono quelle che sostengono maggiormente la performance complessiva del Programma, a fronte di una maggiore debolezza di quelle per l'adattabilità e di supporto all'implementazione.

Sulla base delle precedenti analisi, quanto alla questione valutativa posta si ritiene quanto segue.

Conclusioni e raccomandazioni

La valutazione degli effetti territoriali del PO FSE, nella sua strutturazione in obiettivi, sconta, come limite generale, il carattere mono – fondo dello strumento e, quindi, la parziale definizione degli effetti sulle diverse componenti del capitale territoriale; inoltre risulta difficile da applicare per la mancanza di indicatori di impatto.

Pur avendo limitato le osservazioni alla rilevazione di effetti incrociati sul capitale sociale dei sistemi territoriali target identificati dal PO, appaiono rilevanti margini di miglioramento; ciò è dovuto sia alla separata strutturazione operativa delle azioni di sistema e di supporto (priorità V, VI e VII) sia, tra queste, alla incidenza di azioni rivolte al sistema amministrativo – istituzionale (anche di livello locale ma con netta centralità della AdG) ed alla generica individuazione delle reti locali, pure individuate come attori della governance multilivello.

Una più precisa definizione della catena degli effetti, compresi gli indicatori di impatto globale delle priorità, consentirebbe di individuare un obiettivo globale di ST e valutarne la coerenza/concorrenza agli obiettivi generali e globali del PO, come contributo della territorializzazione al successo della strategia.

6.4 L'approccio territoriale come coerenza alle politiche territoriali UE

L'approccio territoriale, oltre che attraverso la componente valutativa di congruità e coerenza interna, deve essere sottoposta anche ad una analisi di coerenza esterna.

Ancora oggi, la fonte basilare e più proficua è risultata lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE, Lipsia 1999) nel quale gli indirizzi-cardine delle politiche territoriali UE sono fissati in obiettivi e sotto – obiettivi e declinati in opzioni politiche di puntuale contenuto programmatico – operativo. La struttura operativa del Programma FSE è stata quindi raffrontata con la schematizzazione SSSE delle politiche territoriali UE per valutarne, analiticamente, la coerenza ed il contributo al raggiungimento degli obiettivi e sotto-obiettivi, e complessivamente, l'approccio territoriale anche come capacità di declinazione delle scelte politiche nel contesto regionale¹⁹.

Si è quindi strutturata la questione valutativa nei seguenti termini.

Questione valutativa

Quale è il ruolo degli obiettivi specifici FSE per raggiungere l'obiettivo territoriale UE?

Il quadro generale delle valutazioni, rappresentato dalla matrice in Appendice al capitolo (tab. 6.A.2), consente un puntuale riscontro delle valutazioni espresse sull'intera struttura, mentre si riassumono qui le principali considerazioni, evidenziando particolarmente le valutazioni significative di alta o soddisfacente coerenza e di cruciale o notevole contributo dell'obiettivo FSE per il successo strategico rispetto agli obiettivi e sotto - obiettivi SSSE:

- il Programma presenta una coerenza generale con gli obiettivi territoriali UE, considerando che, a livello di tutti gli obiettivi operativi, il punteggio 5 (cruciale coerenza con le politiche di sviluppo dell'UE), è stato attribuito 19 volte, corrispondenti ad una frequenza relativa del 7,81%, ed il punteggio 4 (buona coerenza) è stato attribuito ben 55 volte, corrispondenti ad una frequenza del 22,63%. Il giudizio generale è parimenti sostenuto dal fatto che nessun obiettivo operativo e specifico risulta incompatibile e quindi non possono avanzarsi richieste di appropriate e puntuali riformulazioni.
- la valutazione è tutto sommato omogenea a livello degli Assi, tuttavia risalta che per alcuni si ha una maggiore ricorrenza di punteggi alti o molto alti e, specificamente il 2 (Occupabilità), con una frequenza pari al 7,40%, e il 4 (Capitale Umano) con una frequenza pari al 13,91%; mentre si verifica il contrario riguardo agli Assi 5 (Transnazionalità e interregionalità) e 7 (Capacità istituzionale);
- gli obiettivi operativi del PO FSE che hanno una maggiore ricorrenza di punteggi alti o molto alti sono H.2 *“partenariati e patti formativi locali”*, I.2.1 *“orientamento degli individui nell'ambito del sistema di offerta formativa e dell'istruzione”*, C.1 *“adattamento al cambiamento, innovazione e competitività delle imprese”*, D.4 *“integrazione fra politiche formative e politiche del lavoro”* e H1 *“innalzamento della qualità del sistema di offerta formativa”*; essi contribuiscono in modo decisivo alla alta valutazione degli obiettivi specifici nei quali si inseriscono: H *“riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro”*, I.2 *“accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria”*, C *“politiche e servizi*

¹⁹ Ciò è avvenuto utilizzando una matrice a doppia entrata che incrocia gli obiettivi del PO FESR con obiettivi/sotto - obiettivi SSSE. La scala di punteggi adottata esprime la coerenza strategica degli obiettivi FESR, valutandone la coerenza “degli impatti potenziali” per quelli globali e specifici, e la pertinenza per obiettivi operativi.

per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti” e D “regolarità, efficacia, efficienza, qualità e inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro”.

Una sintesi delle valutazioni in riferimento alla strutturazione operativa per Assi risulta inoltre significativa come rappresentazione della convergenza territoriale delle aree strategiche del PO:

- l'Asse I (Adattabilità) mostra una cruciale rispondenza al sottobiettivo SSSE 2.4 “Diffusione del sapere e della capacità di innovazione”, rilevabile anche a livello di tutti gli obiettivi operativi e specifici, volti al miglioramento della posizione sul mercato delle imprese attraverso la combinazione di capacità di innovazione, nuove forme di organizzazione del lavoro e manodopera più qualificata; numerose le ricorrenze di alti giudizi valutativi per l'obiettivo operativo C.1 “*adattamento al cambiamento, innovazione e competitività delle imprese*” che incrocia più sottobiettivi SSSE in quanto finalizzato alla crescita di attrattività economica attraverso l'aumento del livello di formazione e delle competenze professionali;
- l'Asse II (Occupabilità) evidenzia una buona corrispondenza con i sottobiettivi SSSE 1.2 “*Città e aree urbanizzate dinamiche, attraenti e competitive*” e 1.3 “*Sviluppo endogeno, diversificazione e produttività degli spazi rurali*”, dovuta particolarmente alle valutazioni degli obiettivi operativi D.1-2-3 ed E.2 con i quali il PO intende sostenere, strategie di sviluppo diversificate e adeguate alle vocazioni dei territori, finalizzando strettamente la formazione e qualificazione professionale. Risulta coerente anche il contributo dell'obiettivo operativo D.4 “*integrazione fra politiche formative e politiche del lavoro*”, per il quale si rileva una cruciale/buona corrispondenza con svariati sottobiettivi dello SSSE, in quanto il carattere di integrazione delle politiche ne costituisce un evidente fattore di reciproco rafforzamento;
- l'Asse III (Inclusione sociale) intende affrontare il fabbisogno di garantire la commistione di funzioni/servizi e gruppi sociali nei diversi tessuti urbani richiamata dal sottobiettivo SSSE 1.2 “*Città e aree urbanizzate dinamiche, attraenti e competitive*” ed individua puntuali corrispondenze di intervento negli obiettivi G.1 “*percorsi personalizzati per l'integrazione sociale attiva*” e G.2 “*maggior partecipazione dei soggetti svantaggiati e marginali alle opportunità occupazionali e formative*”;
- l'Asse IV (Capitale umano), sotto l'aspetto dell'approccio territoriale, costituisce il *core* progettuale del PO: attraverso la crescita dei livelli di istruzione generale e superiore, lo sviluppo della ricerca nel tessuto economico regionale; la facilitazione della comunicazione tra imprese locali, centri di innovazione ed università; tutti gli obiettivi operativi convergono verso la creazione di sistemi di innovazione efficaci come fattori decisivi della attrattività economica dei territori e presentano, quindi, cruciale/buona rispondenza con svariati sottobiettivi SSSE.
- Si espongono congiuntamente le considerazioni valutative circa gli Assi 5, 6 e 7, anche per evidenziarne il connotato di articolazioni della generale componente operativa “di sistema e di supporto” alla implementazione del PO. Nell'ambito dell'Asse V (Transnazionalità e interregionalità) emerge solo una cruciale corrispondenza tra l'obiettivo operativo M.1 “*obiettivi e modelli di intervento congiunti - individuazione e scambio di buone prassi*” ed il sottobiettivo SSSE 1.1 che sostiene il peso determinante della cooperazione interregionale e transnazionale, specie per clusters di città, nella promozione di strategie di sviluppo territoriale. Per l'Asse VI (Assistenza tecnica) emerge una buona corrispondenza tra gli obiettivi operativi N.2-3-4, tendenti all'incremento del livello di formazione e delle competenze professionali ed alla loro diffusione, ed il sottobiettivo SSSE 2.4 “*Diffusione del sapere e della capacità di innovazione*”; ma l'approccio territoriale risulta impoverito dalla mancata corrispondenza ad altri sottobiettivi potenzialmente assai pertinenti. La medesima considerazione può essere estesa alle corrispondenze verificate, nell'ambito dell'Asse VII

(Capacità istituzionale), per gli obiettivi operativi O.1 “*governance multiattore*” e P.2 “*competenze del personale della pubblica amministrazione*”.

Conclusioni e raccomandazioni

Il Programma presenta una generale coerenza agli obiettivi territoriali UE e ne mostra l’opportunità di territorializzazione; nessun obiettivo operativo e specifico ha conseguito un giudizio valutativo tale da richiederne una appropriata e puntuale riformulazione; il giudizio di coerenza è tutto sommato omogeneo a livello degli Assi, con la eccezione dell’ Asse V – Transnazionalità e interregionalità e VII – Capacità istituzionale per i quali la coerenza agli orientamenti UE sarà strettamente connessa alle scelte di territorializzazione

La coerenza esterna del Programma Operativo FSE Sicilia 2007/2013 rispetto alle strategie urbane e territoriali risulta essere di fondamentale importanza per l’obiettivo di integrazione delle *policies* che tale strumento si prefigge espressamente. Tale coerenza risulta soddisfatta a livello macro, ma scendendo ad un livello più particolareggiato di analisi e strutturazione degli obiettivi, anche se il Programma presenta un’esplicazione rispondente alla varietà dei territori target – sistemi territoriali e urbani – del contesto regionale, risulta che nella attuale stesura non è possibile rintracciare un allineamento tra politiche specifiche e contesti locali dedicati. Bisognerà, cioè, in fase attuativa, fare in modo che ci sia un’adeguata territorializzazione strategica delle politiche ed una forte integrazione degli obiettivi operativi del Programma, che convergono verso il perseguimento di obiettivi comuni dello SSSE.

Appendice al Capitolo 6

Tabella 6.A.1 – Matrice di valutazione della territorializzazione del Programma

Obiettivo Specifico	Obiettivi operativi	Territorializzazione per sistemi (parziale/ potenziale, oltre al livello regionale)			Indicatore di risultato	Dimensione territoriale dei risultati*				Multidimensionalità				Indice complessivo (3)
						specificità	pertinenza	disponibilità	Ind.sintetico(1)	leg-spu	rec-fia	ori-spe	Ind.sintetico(2)	
A) formazione continua e sostegno all'adattabilità dei lavoratori	A)1: accesso e partecipazione ai servizi formativi, (privilegiando i lavoratori "più deboli")	aree interessate da progetti di filiera/ distretto industriale/ riconversione	aree ad alta potenzialità/ capacità di innovazione	aree metropolitane	Tasso di copertura degli interventi di formazione continua cofinanziati rispetto al totale degli occupati (media annua) declinato per genere	0.5	0.5	0.25	0.42	0	0	1	1	0.42
	0									0	1	1	0.42	
B) migliore organizzazione e qualità del lavoro	B)1: migliorare la qualità e l'organizzazione del lavoro, anche al fine di salvaguardare i livelli occupazionali	aree interessate da fenomeni di crisi - riconversione -ristrutturazione			Tasso di copertura delle imprese coinvolte in progetti finalizzati ad incrementare la qualità del lavoro e i cambiamenti organizzativi sul totale delle imprese presenti sul territorio	0.25	0.5	0.25	0.33	0.50	0	1	1.50	0.50
C) anticipazione e gestione dei cambiamenti, competitività e redditività	C)1: Migliorare la capacità di adattamento al cambiamento, di innovazione e di competitività delle imprese, in particolare delle PMI	aree interessate da progetti di filiera/ distretto industriale/ riconversione	aree ad alta potenzialità/ capacità di innovazione	aree metropolitane	N. imprese che beneficiano di interventi finalizzati all'anticipazione e innovazione, sul totale delle imprese presenti nel territorio	0.75	0.75	0.5	0.67	0	0.50	0.50	1	0.67
					N. imprese coinvolte dagli interventi finalizzati all'imprenditorialità sul totale delle imprese presenti sul territorio.	0.25	0.5	0.5	0.42	0	0.50	0.50	1	0.42
D) qualità globale delle istituzioni del mercato del lavoro	D)1: Anticipare le esigenze in termini di qualifiche, offerta di servizi formativi adeguata alle dinamiche economiche dei sistemi locali regionali	città e aree metropolitane	aree dei progetti di filiera produttiva e/o di distretto.	aree con maggiore presenza di lavoro irregolare	N. interventi avanzati rispetto al totale degli interventi di base realizzati dai servizi per l'impiego raggiunti dall'obiettivo	0.50	0.25	0.50	0.42	0	0.50	0.50	1	0.42
	D)2: regolarizzazione del mercato del lavoro e sicurezza sociale dei lavoratori.									1	0	0.50	1.50	0.63
	D)3: accesso all'informazione e ai servizi di orientamento/tutoraggio;	non prevista								nv	nv	nv	nv	nv
	D)4: integrazione fra politiche formative e del lavoro (programmazione partecipata dal sistema economico locale e reti di servizio sociale)	aree metropolitane	reti di città	0						1	0.50	1.50	0.63	
E) politiche del lavoro attive e preventive (sp.integrazione dei migranti, invecchiamento attivo, lavoro autonomo e avvio di impresa)	E)1: condizioni di lavoro e offerta formativa adeguata a supportare i processi di invecchiamento attivo della popolazione.	aree a maggiore presenza di popolazione anziana (es.comuni aree rurali).			Tasso di copertura della popolazione servita dalle politiche attive e preventive (media annua) per: genere, classi di età, cittadinanza, titolo di studio	0.5	0.5	0.75	0.58	0.50	0	0.50	1	0.58
	E)2: integrazione economica dei migranti, aumentando la partecipazione economica al mercato del lavoro	principali aree metropolitane	aree a specializzazione produttiva agricola o della pesca	aree di prima accoglienza	Tasso di inserimento occupazionale lordo dei destinatari di FSE per target group prioritari (immigrati, popolazione in età matura) per tipologia di rapporto di lavoro	0.5	0.75	0.25	0.50	0.50	0	0.50	1	0.50
F) accesso delle donne all'occupazione (disparità di genere)	F)1 partecipazione sostenibile delle donne al mercato del lavoro e avanzamento nell'occupazione, (anche politiche di conciliazione e di condivisione delle responsabilità familiari)	aree metropolitane		aree rurali, con alta densità di forza lavoro femminile inoccupata	Tasso di copertura della pop. femminile raggiunta dalle politiche attive e preventive (media annua) per classi di età, cittadinanza, titolo di studio	0.75	0.75	0.50	0.67	0.50	0.0	0.50	1.50	1
					Tasso di inserimento occupazionale lordo della pop. femminile raggiunta per età, cittadinanza, titolo di studio, condizione nel mercato del lavoro, tipologia di rapporto di lavoro.	0.75	0.75	0.50	0.67	0.50	0.50	1	2	1.33

(segue) **tab. 6.A.1 – Matrice di valutazione della territorializzazione del Programma**

Obiettivo Specifico	Obiettivi operativi	Territorializzazione per sistemi (parziale/ potenziale, oltre al livello regionale)		Indicatore di risultato	specificità	pertinenza	disponibilità	Ind. sintetico (1)	leg-spu	rec-fla	ori-spe	Ind. sintetico (2)	Indice complessivo (3)
		aree a maggiore rischio di esclusione sociale periferie urbane delle città metropolitane	distretti L. 328/00										
G) integrazione e (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati	G)1: percorsi personalizzati per l'integrazione sociale attiva e la riduzione dei fenomeni di povertà	aree a maggiore rischio di esclusione sociale periferie urbane delle città metropolitane	distretti L. 328/00	Tasso di incidenza dei percorsi integrati di inserimento o reinserimento lavorativo sul totale degli interventi rivolti ai destinatari dell'obiettivo	0.75	0.75	0.50	0.67	0.50	0.50	0.50	1.50	1
	G)2 maggiore partecipazione dei soggetti svantaggiati e marginali alle opportunità occupazionali e formative.					0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	1.50	1
	G)3: adeguamento e ammodernamento del sistema di offerta dei servizi sociali - migliore gestione delle sfide economiche e sociali	distretti L. 328/00	Tasso di copertura dei soggetti svantaggiati potenzialmente interessati all'attuazione dell'obiettivo (media annua)	0.50	0.50	0.50	0.50	0.50	1	0.50	2	1	
H) riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro	H)1: qualità del sistema di offerta formativa, aggiornamento delle procedure di accreditamento.	non prevista		N.di azioni di sistema che prevedono la certificazione delle competenze sul totale	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv
	H)2: partenariati e Patti Formativi Locali (PFL)			N. azioni di sistema. finalizzate all'orientamento sul totale	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv
I1) partecipazione apprendimento permanente (ridurre abbandono scolastico e la disparità di genere)	I1)1: strategie preventive contro la dispersione scolastica e per il recupero dei drop-out;	aree con maggiori problemi di marginalizzazione (es. periferie urbane delle aree metropolitane) aree dei PFL		Tasso di copertura dei destinatari di interventi contro l'abbandono scolastico e formativo rispetto al totale della popolazione potenzialmente interessata (media annua)	0.50	0.75	0.75	0.67	1	0.50	0.50	2	1,33
I2) accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria	I2)1: servizi di orientamento degli individui nell'ambito del sistema di offerta	Aree dei PFL (progetti di filiera, concentrazioni di imprese e consorzi, SSL, aree rurali)		Tasso di copertura dei giovani raggiunti dagli interventi rispetto al totale della popolazione potenzialmente interessata (media annua)	0.50	1.0	0.75	0.67	0	1	0.50	1.50	1
	I2)2: formazione sup. e post secondaria alternativa ai percorsi universitari, collegata ai sist. produttivi locali.								0	1	0.50	1.50	1
L) reti tra università, centri di ricerca, produzione e istituzioni per la R & I	L)1: reti territoriali dell'innovazione della ricerca, rapporto con sistemi produttivi locali	distretti tecnologici e produttivi		N. azioni di sistema rivolte al potenziamento della attività di R&T dell'innovazione in imprese, enti e università sul totale	0.75	1.0	0.75	0.83	0	1	0.50	1.50	1.25
M) reti su basi interregionale e transnazionale	M)1: obiettivi e modelli di intervento congiunti, individuazione e scambio di buone prassi	non prevista		N. progetti transnazionali per l'attuazione di reti di buone prassi sul totale dei progetti realizzati (separati i progetti interregionali e quelli transnazionali)	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv
N) azioni e strumenti di supporto per migliorare l'efficacia dei programmi	N)1. sostenere l'esecuzione del PO N)2 rafforzare la capacità amministrativa N)3. effettuare valutazioni strategiche e/o operative; N)4 interventi di informazione e comunicazione.	non prevista		assente	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv	nv
O) migliorare politiche, programmazione, monitoraggio e valutazione	O)1. governance multiattore e multilivello, fondata sulla cooperazione fra istituzioni	aree metropolitane		N. di progetti implementati attraverso progetti multiattore (partenariati) sul totale degli interventi realizzati dall'obiettivo	0.25	0.50	0.50	0.42	0.50	1	0	1.50	0.63
P) capacità istituzionale e dei sistemi implementazione di politiche e programmi	P)1: Migliorare le competenze del personale della pubblica amministrazione, promuovendo l'apprendimento continuo e lo scambio di esperienze.	aree metropolitane		Tasso di copertura dei destinatari dei progetti realizzati dall'obiettivo rispetto al totale dei dipendenti delle PA (media annua)	0.25	0.50	0.50	0.42	0.50	0	0.50	1	0.42

1: territorialità del risultato per criterio (nullo=0; basso=0,25; medio=0,5; alto=0,75) e complessiva come media dei precedenti

2: effetti sulle aree-indice del capitale sociale: (nullo o irrilevante=0; sensibile=0,5; notevole=1) e complessiva come media dei precedenti

3: indice degli effetti territoriali come prodotto degli indicatori precedenti (livello obiettivo specifico)

Tabella 6.A.2 - Matrice di Valutazione della coerenza e contributo alle politiche territoriali UE

PO FSE	Sotto – obiettivi SSSE										Indicazioni di policy UE
	1 Verso uno sviluppo policentrico ed integrato del territorio europeo	2 Città e aree urbanizzate dinamiche, attraenti e competitive	3 sviluppo endogeno, diversificazione e produttività degli spazi rurali	4 Partnership città - campagna	4 Diffusione del sapere e delle capacità di innovazione	1 Patrimonio naturale e culturale: potenziali di sviluppo	2 Conservazione e sviluppo del patrimonio naturale	4 Gestione creativa del paesaggio culturale urbano	5 Gestione creativa dei paesaggi culturali europei		
Adattabilità	3	3	3	3	5	3	3	3	3		
A	3	3	3	3	5	3	3	3	3	2.4: promuovere l'innovazione attraverso la formazione in schemi di programmazione territoriale.	
A1	3	3	3	3	5	3	3	3	3		
A2	3	3	3	3	5	3	3	3	3		
B	3	3	3	3	5	3	3	3	3	2.4: promuovere l'innovazione attraverso la formazione, nuove forme di organizzazione del lavoro e manodopera più qualificata in schemi di programmazione territoriale.	
B1	3	3	3	3	5	3	3	3	3		
C	4	2	4	2	5	4	4	4	4	1.1, 1.3, 2.4, 3.1, 3.2, 3.4, 3.5: aumentare il livello di formazione e competenze professionali creando l'attrattività economica che risponde sicuramente alle finalità dello sviluppo territoriale e policentrico nonché ad una gestione prudente del patrimonio naturale e culturale.	
C1	4	2	4	2	5	4	4	4	4		
Occupabilità	2	3	3	3	3	2	2	2	2		
D	3	4	4	3	4	3	3	3	3	1.2, 1.3: sostenere e promuovere, attraverso la formazione e qualificazione professionale, strategie di sviluppo diversificate e adeguate alle vocazioni dei territori nonché volte a modificare, in termini di sviluppo, gli squilibri territoriali e settoriali.	
D1	3	4	4	3	5	3	3	3	3		
D2	3	4	4	3	3	2	2	2	2		
D3	3	4	4	2	3	2	2	2	2		
D4	4	4	5	5	4	3	3	4	4		
E	2	4	3	3	3	2	2	2	2	1.2: sostenere e promuovere, attraverso la formazione e qualificazione professionale, strategie di sviluppo diversificate e adeguate alle vocazioni dei territori.	
E1	2	3	2	2	4	2	2	2	2		
E2	2	4	4	3	2	2	2	2	2		
F	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
F1	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
Inclusione sociale	3	4	3	3	4	2	2	2	2		
G	3	4	3	3	4	2	2	2	2	2.1 migliorare la qualità della vita nei tessuti urbani. Strategie globali di pianificazione urbana che si propongano di favorire la diversità sociale e funzionale, ponendo l'accento sulla lotta contro l'esclusione sociale.	
G1	2	4	3	3	3	2	2	2	2		
G2	2	4	3	3	4	2	2	2	2		
G3	4	4	3	2	4	2	2	2	2		
Capitale umano	4	4	4	4	4	3	3	3	3		
H	4	4	4	4	5	4	4	4	4	integrazione territoriale delle politiche di trasmissione della conoscenza e delle formazione, nonché alla promozione dell'innovazione	
H1	4	4	3	3	5	4	4	4	4		
H2	4	4	4	4	5	4	4	4	4		
I.1	3	4	4	2	3	2	2	2	2	integrazione territoriale delle politiche di trasmissione della conoscenza e delle formazione, nonché alla promozione dell'innovazione	
I.1.1	3	4	4	2	3	2	2	2	2		
I.2	4	4	5	5	5	4	4	4	4	integrazione territoriale delle politiche di trasmissione della conoscenza e delle formazione, nonché alla promozione dell'innovazione	
I.2.1	3	4	5	5	5	4	4	4	4		
I.2.2	4	3	4	5	5	3	3	3	3		
L	4	3	4	5	5	3	3	3	3	integrazione territoriale delle politiche di trasmissione della conoscenza e delle formazione, nonché alla promozione dell'innovazione	
L.1	4	3	4	5	5	3	3	3	3		
Transnazionalità	5	3	3	3	4	3	3	3	3		
M	5	3	3	3	4	3	3	3	3	1.1: Migliorare i collegamenti delle reti a livello nazionale ed internazionale; Promuovere la cooperazione.	
M1	5	3	3	3	4	3	3	3	3		
Assistenza tecnica	2	2	2	2	4	2	2	2	2		
N	2	2	2	2	4	2	2	2	2	2.4 Aumentare il livello di formazione e le competenze professionali e la diffusione delle stesse	
N.1	2	2	2	2	2	2	2	2	2		
N.2	2	2	2	2	4	2	2	2	2		
N.3	2	2	2	2	4	2	2	2	2		
N.4	2	2	2	2	4	2	2	2	2		
Capacità istituzionale	3	3	3	3	5	3	3	3	3		
O	3	3	3	3	5	3	3	3	3	2.4: Incrementare il livello di formazione e le competenze professionali soprattutto attraverso nuove forme di organizzazione del lavoro (governance multilivello e multiattoriale).	
O.1	3	3	3	3	5	3	3	3	3		
P	3	3	3	3	5	3	3	3	3	2.4: Incrementare il livello di formazione e le competenze professionali soprattutto attraverso nuove forme di organizzazione del lavoro (governance multilivello e multiattoriale).	
P.1	3	3	3	3	5	3	3	3	3		

La scala adottata sintetizza le valutazioni: coerenza alta - territorializzazione decisiva=5; coerenza buona - territorializzazione opportuna)=4; coerenza sufficiente - territorializzazione utile=3; coerenza scarsa - territorializzazione irrilevante)=2; incoerenza - territorializzazione incompatibile=1.

CONCLUSIONI

(Sintesi del Rapporto di Valutazione ex ante)

Il Rapporto di valutazione *ex ante* del PO FSE è stato redatto nel rispetto della vasta letteratura in materia ed in conformità alle indicazioni metodologiche contenute nei seguenti documenti di lavoro: “*The New Programming Period, 2007-2013: Methodological Working Papers. Draft Working Paper on Ex ante Evaluation*”- Commissione Europea (Ottobre 2005) e, in particolare, l’Allegato 2 specifico per il Fondo Sociale Europeo (FSE); - “*The New Programming Period, 2007-2013: Indicative guidelines on evaluation Methods - ex ante evaluation*, Working document n.1 - Commissione Europea (Agosto 2006) Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione *ex ante* dei programmi operativi 2007-2013, elaborate dal Dipartimento per le Politiche di sviluppo – UVAL (novembre 2006).

Il Rapporto svolge in primo luogo un’analisi dei contenuti del PO e della documentazione relativa al contesto socioeconomico di riferimento e agli altri strumenti di programmazione regionale, nazionale e comunitaria, allo scopo di:

individuare fabbisogni e le priorità d’intervento del territorio interessato dal Programma;

- analizzare la strategia del Programma, gli Assi d’intervento e gli obiettivi specifici per valutarne la coerenza interna, nonché la pertinenza del piano finanziario;
- valutare la coerenza esterna dell’impianto strategico contenuto nel PO rispetto agli altri strumenti di programmazione regionale, nazionale e comunitaria;
- contribuire a quantificare le strategie individuate, tramite l’analisi degli indicatori e a valutare i possibili impatti di tali strategie;
- valutare l’idoneità delle procedure di attuazione, sorveglianza, valutazione e gestione finanziaria, nonché evidenziare i possibili elementi di disturbo e gli ostacoli potenziali alla effettiva efficace realizzazione delle azioni previste.

Nello specifico, l’analisi si è stata incentrata sugli elementi di contesto e nell’analisi SWOT presenti nel Programma Operativo, al fine di verificarne la pertinenza e la qualità dei risultati cui si è pervenuti.

Relativamente all’analisi di contesto, il riscontro di importanti caratteristiche quali sinteticità, completezza, presenza di dati aggiornati ed in serie storica e di opportuni strumenti descrittivi a supporto di una migliore comprensione dei divari della Regione, anche a seguito di un’intensa interazione tra valutatore *ex ante* e programmatore, ha reso il giudizio valutativo finale positivo. Il giudizio sull’analisi SWOT è anch’esso generalmente positivo in quanto, con il supporto dell’expertise, si è potuto ricostruire un quadro sufficientemente articolato dei fabbisogni regionali.

Successivamente la valutazione è, poi, proseguita con l’analisi dell’articolazione dell’impianto strategico del Programma, che ha riguardato la verifica della coerenza interna tra obiettivi globali e specifici, tra obiettivi specifici ed operativi, nonché tra gruppi di obiettivi specifici e di obiettivi operativi, in termini di interrelazioni (complementarità e integrazione funzionale di tipo servente). Tale analisi è stata completata dalle lezioni tratte dalla precedente programmazione e da un approfondimento della coerenza interna sotto il profilo finanziario, ovvero della verifica dell’adeguatezza delle dotazioni finanziarie rispetto all’articolazione della strategia. Infine, tale sezione si è arricchita di un approfondimento sul grado di internalizzazione del principio di pari opportunità, basato sull’applicazione della metodologia VISPO.

L’analisi di coerenza interna e quella della ripartizione finanziaria per Asse prioritario e categoria di spesa mostrano una distribuzione delle risorse nel complesso coerente con le

indicazioni comunitarie e derivanti dalle analisi dell'impianto strategico del Programma, sebbene parziali riallocazioni potrebbero ulteriormente migliorare la congruità delle allocazioni rispetto ai fabbisogni di intervento e alle lezioni provenienti dall'esperienza della passata programmazione.

Il giudizio sul Programma, sotto il profilo dell'*integrazione del principio di pari opportunità tra uomini e donne*, è sostanzialmente positivo. L'integrazione della prospettiva di genere e del principio di non discriminazione è principalmente assicurata dall'inserimento nella struttura degli interventi adeguati riferimenti al principio di pari opportunità, completando l'articolazione delle priorità con la previsione di un obiettivo specifico direttamente finalizzato a "Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere".

La valutazione *ex ante* ha poi approfondito la coerenza del PO con i documenti prodotti dai principali soggetti istituzionali nel quadro delineato dalle disposizioni dei Regolamenti comunitari, procedendo, quindi, alla verifica della compatibilità, integrazione e raccordo degli obiettivi regionali e delle relative linee d'azione individuate nel PO FSE rispetto alle linee generali della pianificazione comunitaria per la politica di coesione (contenute negli OSC) e nazionale (previste dal QSN). L'analisi è, inoltre, completata dalla verifica della sussistenza di relazioni d'integrazione e sinergia tra l'impianto strategico delineato nel Programma Operativo FSE e le linee prioritarie contenute negli orientamenti comunitari (Piano di azione di Lisbona e Linee Integrate per la crescita e l'occupazione) e nazionali (sintetizzate dal Piano Nazionale di Riforma, per l'Italia il PICO – Piano per l'Innovazione la Crescita e l'Occupazione), definiti nell'ambito della Strategia di Lisbona, nonché con i principali strumenti della politica di coesione (coerenza con il Programma Operativo FESR della Regione Sicilia), di sviluppo rurale e della pesca (coerenza con la programmazione del FEASR e FEP) e dei Programmi Operativi dell'obiettivo Cooperazione ed ENPI.

Inoltre, il Programma Operativo FSE è stato poi valutato sotto il profilo degli impatti e dei risultati attesi, attraverso l'esame dell'adeguatezza della struttura della gerarchia e dei nessi di causalità degli obiettivi e degli indicatori proposti. La metodologia SMART non è stata proposta in quanto la definizione della batteria degli indicatori di risultato e di realizzazione è stata concordata a livello nazionale attraverso un processo partenariale che ha coinvolto direttamente la Regione. E' stata invece effettuata un'analisi della fattibilità dei target previsti nel PO che ha condotto ad un giudizio sostanzialmente favorevole, suscettibile di miglioramento a seguito dell'affinamento degli indicatori e dei relativi *benchmark* e *target*, che si potrà realizzare nel corso del periodo di programmazione. Inoltre, si è proceduto a fornire una prima valutazione dell'impatto complessivo del Programma, a partire dalla distribuzione per categorie di spesa. Tale esercizio, potrà permettere, dopo una fase di ulteriore validazione dei risultati, un successivo ed eventuale riassetto e razionalizzazione delle linee di intervento in fase di attuazione. Infine, è stato approfondito il valore aggiunto comunitario del Programma, anche in termini di leva finanziaria attivabile.

L'analisi si è successivamente focalizzata sui meccanismi relativi ai sistemi di attuazione inseriti nel Programma, ed in particolare, prendendo spunto dalle lezioni del passato relative alla fase attuativa, ne ha verificato il grado di internalizzazione nel PO, oltre che esaminare le misure correttive introdotte al fine di migliorare la realizzazione degli interventi previsti. Tale parte del Rapporto è stata corredata dall'esame della qualità e dell'intensità del processo partenariale nella definizione della strategia, ed infine da una valutazione dei rischi legati all'attuazione del Programma, sviluppata alla luce dell'esperienza della precedente programmazione.

Occorre rimarcare che dall'analisi delle lezioni del passato si sono evidenziate alcune problematiche che hanno caratterizzato il precedente periodo di programmazione, riconducibili essenzialmente al possibile miglioramento del grado di concentrazione e integrazione degli interventi, al rafforzamento della struttura organizzativa soprattutto in alcune competenze specialistiche, ad un migliore utilizzo del sistema di monitoraggio nel *decision-making* e alla necessità di una maggiore diffusione delle iniziative di comunicazione volte ad aumentare il livello

di conoscenza in merito al Programma Operativo, ai fondi strutturali ed al ruolo dell'Unione Europea.

Quest' ultima analisi ha permesso di enucleare i fattori che, anche a causa di fattori indipendenti dalla gestione, potrebbero ostacolare l'efficace realizzazione degli interventi previsti. Sono stati a tal fine identificati rischi strettamente legati al Programma (i.e. rischi endogeni) e i rischi di contesto (i.e. rischi esogeni). Tali rischi sono poi stati ulteriormente dettagliati rispetto alla dimensione in cui si manifesta l'evento sfavorevole: a) rischi macro che possono incidere su parti del programma o sul programma nella sua interezza; b) rischi micro che riguardano essenzialmente i progetti o gli interventi da porre in essere.

L'ultima parte del Rapporto di valutazione *ex ante* si concentra su una valutazione del grado di sostenibilità territoriale del Programma, valutando, sotto l'aspetto della congruità, gli elementi territoriali presenti, anche in forma indiretta, nel Programma e, per converso, il possibile valore aggiunto che il PO, dispiegando i suoi effetti, può determinare sui diversi sistemi territoriali.