



IRVAPP per PAT/Ufficio FSE

Documento di valutazione della coerenza dell'attuazione del Programma Operativo Fse Ob. 2 2007-2013 rispetto alle sue priorità strategiche e alla programmazione unitaria di livello provinciale (FSE, FESR, FAS e risorse provinciali destinate alle politiche di coesione e sviluppo)¹

1

Il presente documento è l'esito di una attività di valutazione *tematica* prevista dal piano (delle attività di valutazione del Programma Operativo FSE Ob. 2 della Provincia Autonoma di Trento) per il triennio 2008-2010 (denominato *Indirizzi per la valutazione delle azioni attuative della programmazione Fse 2007/2013*) e confermata nell'aggiornamento del piano relativo all'anno 2011. Il titolo di questa valutazione, prevista formalmente dalle indicazioni della Commissione Europea ed a scadenza proprio nel 2011, è il seguente: "Valutazione della coerenza dell'attuazione del Programma Operativo Fse rispetto alle sue priorità strategiche e alla programmazione unitaria di livello provinciale (FSE, FESR, FAS e risorse provinciali destinate alle politiche di coesione e sviluppo)".

Si riporta qui di seguito un estratto dal progetto operativo riguardante questa attività così come approvato dall'Ufficio FSE della PAT: le sue tappe di attuazione effettiva sono indicate in neretto nel riquadro intitolato "Operazioni da condurre e tempistica".

<p>Le domande di valutazione²</p>	<p>Sono due:</p> <p>a) (per la valutazione della coerenza tra l'implementazione del PO e le sue priorità strategiche) Quale è il grado di coerenza tra l'attuazione del PO Fse (realizzazioni e risultati; processi di programmazione, gestione, supporto all'attuazione) e le sue priorità strategiche (nonché <i>obiettivi specifici comuni</i> ma soprattutto <i>operativi</i>: capp. 3 e 4 del PO)? Quali <i>priorità strategiche</i> risultano perseguite con maggiore efficacia in termini di realizzazioni e di risultati (parziali e progressivi)? Quali invece evidenziano le maggiori difficoltà di perseguimento? Quali sono le ragioni di queste diverse <i>performance</i>? Quali indicazioni è possibile trarre circa la conferma o meno della validità delle <i>priorità strategiche</i> definite nel PO? Quale è il grado di efficienza dell'attuazione del PO in relazione alle sue priorità strategiche ed ai suoi risultati?</p>
--	---

¹ Il documento è stato elaborato da Alberto Vergani e chiuso in questa versione in data 31.7.2011.

² Riprendiamo queste domande dagli *Indirizzi per la valutazione* approvati nel 2008.

	<p>b) (per la valutazione del <i>contributo del Fse</i> al raggiungimento degli obiettivi e delle priorità del <i>Piano unitario</i>) Quale è l'andamento attuativo delle <i>azioni</i> del Piano per le quali è previsto l'intervento del Fse (realizzazioni, risultati, processi e meccanismi di implementazione)? Per quali di esse il <i>contributo</i> del Fse è in linea con le aspettative? Per quali di esse è invece superiore o inferiore? Quali sono le ragioni delle diverse <i>performance</i>? Quale è l'andamento attuativo delle azioni per le quali è più rilevante – dal punto di vista finanziario - il contributo <i>atteso</i> dal Fse?</p>
<p>Operazioni da condurre e tempistica</p>	<p>La tempistica di elaborazione del presente documento è stata la seguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Validazione – con la Committenza – delle ‘domande di valutazione’ (da realizzare entro fine aprile 2011) (realizzazione effettiva: maggio 2011); b) Ricostruzione e formalizzazione del ‘quadro logico’, di livello programmatico, sottostante al PO Fse ed al suo contributo al <i>Piano Unitario</i> in termini di rapporto/relazione tra fattori di contesto, priorità/obiettivi (strategia) e azioni attuative (aprile 2011) (realizzazione effettiva: maggio 2011); c) Acquisizione e analisi <i>desk</i> di: 1) dati e documenti (RAE) di monitoraggio fisico, finanziario e procedurale della attuazione del PO Fse (a tutto il 2010); 2) documenti (report, rapporti,) di valutazione della attuazione degli interventi a valere sul PO Fse con particolare riferimento all'ambito dei risultati (ad esempio: interventi sui singoli Assi; interventi a contrasto della crisi; transnazionalità; formazione continua; voucher di conciliazione; buoni formativi, <i>placement</i>,); 3) studi e ricerche riguardanti il <i>contesto</i> di attuazione del PO nel periodo 2008-2010 (ovvero la situazione socio-economica trentina); 4) documenti ed atti di indirizzo politico della PAT sui temi oggetto del PO (sempre per il periodo 2008-2010) (aprile-maggio 2011) (realizzazione effettiva: maggio 2011); d) Realizzazione di interviste (semistrutturate, individuali o di piccolo gruppo: indicativamente 10 interviste) a: 1) referenti della ADG Fse PAT; 2) referenti degli Organismi Intermedi attuatori del PO Fse (ADL e Dipartimento Istruzione); 3) componenti del Comitato di Sorveglianza del PO Fse; 4) referenti delle attività di Assistenza Tecnica al PO Fse; 5) esperti/<i>opinion leader</i> locali (giugno 2011) (realizzazione effettiva: giugno-luglio 2011³);

³ Sono stati intervistati, in data 26/5, tre componenti del Comitato di Sorveglianza in rappresentanza – rispettivamente – dei 2 O.I. (Agenzia del Lavoro/ADL e Dipartimento Istruzione) e di una Parte Sociale (CGIL); successivamente, in data 11/7, è stata intervistata la referente della ADG. Successivamente, in data 21.7, sono stati intervistati i/le rappresentanti della Associazione Industriali di Trento e della CISL; infine, in data 28.7, il Presidente della ADL.

	<p>e) Analisi ed elaborazione (soprattutto di tipo non-standard) delle evidenze derivanti dalle attività/fasi C e D precedenti (giugno-luglio 2011) (realizzazione effettiva: giugno-luglio 2011);</p> <p>f) Stesura e produzione di uno specifico documento di valutazione contenente sia le <i>risposte</i> alle domanda di valutazione sia indicazioni per la eventuale ridefinizione di medio termine del PO Fse dal punto di vista (luglio 2011) (realizzazione effettiva, in una versione provvisoria: giugno 2011, in versione definitiva: luglio 2011).</p>
--	---

I contenuti del Programma Operativo Fse Ob. 2 2007-2013 da assumere come riferimento

I contenuti del Programma Operativo Fse (da ora in avanti: PO) che assumiamo come riferimento per la presente valutazione sono i seguenti:

- il cap. 1, intitolato *Analisi di contesto*;
- il cap. 2 denominato *Valutazioni propedeutiche alla strategia*;
- Il cap. 3 (il più importante ai nostri fini) ovvero *La strategia* e in particolare, al suo interno, il par. 3.2 (La strategia di sviluppo provinciale) e il 3.3 (Le specificità aggiuntive, con specifico riferimento al punto 3.3.2 intitolato ‘Azioni innovative, azioni transnazionali e interregionali’).

Diamo per conosciuti questi riferimenti ma di essi riportiamo comunque qui di seguito gli elementi essenziali al nostro ragionamento (elementi, va sottolineato da subito, datati ‘inizio del 2007’):

- (par. 1.3 del PO): “volendo sintetizzare, l’impegno prioritario del FSE dovrà essere indirizzato alla creazione di condizioni in grado di favorire:
 - o un aumento dei tassi di attività e di occupazione nonché delle prospettive lavorative della componente femminile della forza lavoro;
 - o un più efficace inserimento socio-economico della popolazione immigrata;
 - o tempi più rapidi di inserimento lavorativo dei giovani ed in posizioni lavorative più stabili e regolari;
 - o una occupazione più duratura per la popolazione portatrice di disabilità;
 - o una crescita del tasso di occupazione dei lavoratori anziani (con particolare riferimento alla fascia di età 55-64 anni);
 - o l’incremento della partecipazione della popolazione adulta ad attività di aggiornamento e riqualificazione;

- o un ulteriore contenimento dei tassi di dispersione giovanili a livelli frizionali⁴.

Secondo una logica del rafforzamento delle opportunità, la strategia del FSE in Trentino si orienterà verso:

- o il rafforzamento qualitativo dell'offerta scolastica e formativa secondo un modello di lifelong learning;
 - o la valorizzazione ed il potenziamento dell'azione del settore sociale a favore dell'inclusione delle categorie svantaggiate, in particolare i disabili;
 - o il potenziamento delle azioni di alta formazione, in particolare nell'area tecnico-scientifica, finalizzate a sostenere uno sviluppo locale knowledge-based⁵;
- (par. 3.1 del PO): "l'intervento del FSE nel territorio trentino, per il periodo di programmazione 2007-2013, in coerenza con gli Orientamenti Strategici Comunitari e le indicazioni del Quadro Strategico Nazionale, nonché del Piano di Sviluppo Provinciale, si declina in termini generali su due vettori strategici principali:
- o impegno verso la massima occupazione connotata da caratteri di qualità e di sostanziale equilibrio tra flessibilità e sicurezza;
 - o sostegno alla trasformazione del sistema economico verso un modello produttivo i cui vantaggi competitivi si sostanzino in un uso intensivo della conoscenza.
- (...) Si assume pertanto che il contributo del FSE, secondo un rapporto sinergico ed interattivo con gli strumenti delle politiche aggiuntive (FESR e FAS), sia indirizzato a creare le condizioni per uno sviluppo economico e sociale sostenibile che sia risultato della interazione tra conoscenze e competenze specifiche, ovvero il capitale umano e qualità e ampiezza dei rapporti temporali e dei modelli di socialità, ovvero il capitale sociale⁶;
- (par. 3.2 del PO, quello dove si esplicita in maniera compiuta la 'strategia di sviluppo provinciale'). Diamo qui di seguito una sintesi dei contenuti rimandando al PO per il testo completo e sottolineando – di nuovo - gli aspetti a nostro parere più pertinenti rispetto alla presente valutazione.

L'obiettivo strategico complessivo del PO – in "una logica di interazione con la programmazione del FESR" – è il seguente: "sostenere una profonda e duratura

⁴ Anticipiamo che il raggiungimento di questo insieme di obiettivi – così li definiamo – non è valutabile ad oggi sia in generale sia soprattutto rispetto al contributo specifico del PO al loro eventuale raggiungimento.

⁵ Il conseguimento di questi – di nuovo – obiettivi è invece parzialmente valutabile, almeno in termini generali: si veda oltre a questo proposito.

⁶ Di nuovo, questi obiettivi non risultano ad oggi valutabili.

modernizzazione sostenibile della società e del tessuto produttivo trentino secondo un modello in cui miglioramenti nella capacità di competere, maggiore produttività e flessibilità siano coniugati con un più elevato livello di qualificazione del capitale umano, con una più elevata qualità del lavoro, sicurezza e più favorevoli opportunità di accesso al lavoro, congiunte ad una diffusa solidarietà” (p. 40). In maniera più diretta per il FSE, gli *orientamenti strategici* ad esso attribuiti sono i seguenti:

- “contribuire a dotare il Trentino di risorse umane qualificate e di un efficace sistema di istruzione e formazione in grado di imprimere un’accelerazione sia alla crescita sia alla trasformazione della attuale struttura produttiva, consentendole di affrontare con successo le forti pressioni competitive proposte dallo scenario globale e dai rapidi cambiamenti tecnologici, perseguendo al tempo stesso scelte solidaristiche e politiche eque e avendo presente il rispetto dell’ambiente e dell’equilibrio territoriale delle diverse fonti di ricchezza e di occupazione: industria, servizi, turismo”;
- “creare nuovi e soprattutto migliori posti di lavoro e (...) investire sulle risorse umane come leva per un’economia e una società basata sulla conoscenza” (ciò in coerenza con “gli OSC e la strategia di Lisbona”);
- il “perseguimento di nuovi e migliori posti di lavoro si declina su due versanti. Il **primo** è quello dell’aumento della capacità di lavoratori, imprese e imprenditori di fare fronte ai continui processi di cambiamento nel lavoro e negli aspetti tecnologici ed organizzativi, garantendo al tempo stesso una migliore qualità del lavoro. A tal fine la formazione, soprattutto nella misura in cui viene realizzata con modalità innovative, efficaci e personalizzate, gioca un ruolo fondamentale sia per sviluppare nei lavoratori competenze che li mettano al riparo da rischi di obsolescenza della loro qualificazione, sia per accrescere la competitività delle imprese del territorio trentino, con particolare riferimento ai settori sui quali punta il nuovo PSP⁷, sia infine per rendere diffusa nel sistema imprenditoriale, anche tramite azioni di ricerca e sostegno allo sviluppo delle conoscenze, dell’innovazione, delle competenze progettuali e strategiche del sistema stesso verso una maggiore competitività nel mercato globalizzato, la consapevolezza delle sfide poste dalla globalizzazione stessa all’insieme del territorio trentino e alla sua capacità imprenditoriale, soprattutto nel caso delle PMI, delle imprese artigiane e di quelle del Terzo Settore (...). Il **secondo** versante riguarda la capacità del sistema trentino di rispondere ai punti di criticità del suo mercato del lavoro, intervenendo principalmente sul consolidamento dei servizi pubblici per l’impiego, attuato dai CPI della Agenzia del Lavoro. (...) Una ulteriore area di intervento riguarda la definizione di strategie mirate prioritariamente ai gruppi-target emersi come tali dall’analisi di contesto ... (ovvero) donne, giovani, immigrati, lavoratori anziani, disabili e

⁷ In realtà il riferimento è qui al PSP precedente rispetto a quello attualmente in vigore.

più in generale le altre categorie di soggetti svantaggiati. In generale, l'obiettivo è quello di ampliare la loro partecipazione al mercato del lavoro e di accrescerne l'occupabilità intesa come quell'insieme di caratteristiche e di competenze che consentono ed agevolano un inserimento lavorativo duraturo e sostenibile nel tempo". L'intervento su queste popolazioni dovrà in generale privilegiare "percorsi personalizzati e integrati" mentre "per quanto attiene in particolare la valorizzazione nel mercato del lavoro della componente femminile della popolazione, si sottolinea che essa rappresenta uno dei principali terreni elettivi della strategia del Programma anche attraverso la adozione di dispositivi *mainstream oriented* ovvero di integrazione delle pari opportunità di genere nella progettazione/realizzazione di tutti gli interventi che attraverso il FSE si intende implementare";

- infine, "la strategia di assumere le risorse umane come leva per lo sviluppo si focalizza su scelte che intendono affrontare le nuove sfide per il sistema educativo e formativo trentino". In questo ambito, "un'area di assoluto rilievo è rappresentata dal confronto continuo con le altre realtà territoriali nazionali e dell'Unione Europea. Una dimensione, questa della internazionalizzazione, che la Provincia ritiene fondamentale per potere acquisire idee, esperienze, buone pratiche da altri contesti territoriali nazionali ed europei che possono essere da stimolo per l'innovazione e per un impegno attento a migliorare qualità ed effetti degli interventi attuati attraverso il FSE, evitando di cadere nella trappola della autoreferenzialità".

Queste strategie trovano sintesi, nel PO, nelle *priorità – appunto – strategiche* del PO (di fatto corrispondenti agli *Assi di intervento del PO*) ovvero (siamo sempre nel par. 3.2):

- Accrescere l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori e promuovere l'innovazione organizzativa nei contesti di lavoro (Asse Adattabilità, con un costo totale eligibile⁸ pari al 18% del valore finanziario complessivo del PO);
- Ampliare la partecipazione e la accessibilità al mercato del lavoro e migliorare la crescita sostenibile dell'occupazione (Asse Occupabilità, con un costo totale pari al 35% del PO);
- Potenziare l'inclusione sociale delle persone svantaggiate e combattere le discriminazioni nel mercato del lavoro (Asse Inclusione Sociale, con un costo eligibile pari al 12% del PO);
- Innalzare la qualità delle risorse umane e l'efficacia del sistema di istruzione e formazione e rafforzare la competitività attraverso la conoscenza (Asse Capitale Umano, con un finanziamento pari al 24% del valore del PO);

⁸ Costo pubblico comprendente il 28% di contributo Fse.

- Ampliare e rafforzare la rete nazionale e transnazionale di relazioni del sistema trentino di istruzione, formazione e lavoro (Asse Transnazionalità e Interregionalità, con un costo eligibile totale pari al 7% del PO)⁹.

Il peso finanziario relativo del singolo Asse identifica con precisione la gerarchia interna al PO delle priorità programmatiche appena indicate.

A completamento della ricostruzione degli elementi centrali per la individuazione del disegno strategico del PO è importante considerare due ulteriori ambiti: quello – in parte peraltro già introdotto - della distribuzione delle risorse finanziarie allocate sul PO e quello delle “specificità aggiuntive” (oggetto del par. 3.3 del PO).

In relazione alle risorse finanziarie integriamo le percentuali di Asse qui sopra evidenziate con due ulteriori informazioni:

- la ripartizione delle risorse per Asse in valori assoluti;
- la ripartizione delle risorse secondo le principali categorie di spesa del PO (par. 3.2.2 del PO).

Su questi due punti – ci sembra importante soprattutto il secondo - si vedano le tavole qui sotto.

<i>Asse</i>	<i>Totale costo eligibile e pubblico</i>	<i>FSE (di cui)</i>	<i>PAT (di cui)</i>	<i>% di asse del costo totale</i>
Adattabilità	39.342.649,00	11.015.815,00	9.395.179,00	18,0%
Occupabilità	76.499.594,00	21.419.639,00	18.268.405,00	35,0%
Inclusione soc.	26.228.432,00	7.343.876,00	6.263.454,00	12,0%
Capitale Umano	52.456.865,00	14.687.753,00	12.526.905,00	24,0%
Trans./Interr.	15.299.919,00	4.283.927,00	3.653.683,00	7,0%
AT	8.742.811,00	2.447.959,00	2.087.817,00	4,0%
Totale	218.570.270,00	61.198.969,00	52.195.443,00	100,0%

⁹ Agli Assi va aggiunto quello relativo alla Assistenza Tecnica al quale non è collegata alcuna priorità strategica specifica del PO.

<i>Categoria di spesa</i>	<i>Totale costo eligibile e pubblico</i>	<i>FSE (di cui)</i>	<i>% del costo totale¹⁰</i>
Attuazione di misure attive e preventive sul mdl (66)	40.249.594,00	11.269.757,00	18,4%
Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori; imprenditorialità e innovazione (62)	32.080.00,00	8.982.296,00	14,7%
Percorsi di integrazione e reinserimento nel mdl dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione e promozione della accettazione della diversità (71)	26.228.432,00	7.343.876,00	12,0%
Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente; riduzione dell'abbandono scolastico; accesso alla formazione iniziale, professionale e universitaria (73)	26.000.000,00	7.279.916,00	12,0%
Elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme nei sistemi di istruzione e formazione (72)	25.000.000,00	6.999.920,00	11,4%
Misure per l'accesso alla occupazione e la partecipazione sostenibile delle donne alla occupazione (69)	20.000.000,00	5.599.935,00	9,1%
Promozione di partenariati, patti ed iniziative attraverso il collegamento in rete delle parti interessate (80)	15.299.919,00	4.283.928,00	7,0%

Per quanto concerne invece le “specificità aggiuntive”, sono di particolare importanza ai nostri fini i seguenti aspetti (di nuovo sottolineiamo le voci che ci paiono di maggiore interesse):

- (par. 3.3.1) la focalizzazione dell'intervento del FSE verso i target rappresentati da “donne, giovani, immigrati e lavoratori anziani, nonché nella direzione di favorire il continuo miglioramento e manutenzione delle competenze dei lavoratori occupati anche in chiave di anticipazione. Esso inoltre si impegna a favorire i processi di trasformazione in atto nel sistema educativo e formativo nella logica di rafforzarne i servizi e di strutturarlo in maniera solida in termini di lifelong learning”;

¹⁰ Calcolato sulla prima colonna rispetto ad un totale di PO pari a 218.570.270,00 Euro.

- La concentrazione territoriale dell'intervento nelle "aree montane" e "valli dove si presentano relative maggiori situazioni di isolamento e per questo di relativo minore sviluppo";
- La concentrazione, in generale, dell'intervento del FSE "su un numero limitato di azioni";
- (par. 3.3.2) la previsione di "azioni innovative, transnazionali e interregionali". Alle prime, in particolare, "sarà riservato almeno il 15% delle risorse complessive del PO" e sono definite come azioni "il cui valore aggiunto non è ovviamente determinato dal fatto di essere nuove, quanto piuttosto dal dimostrare di essere in grado di apportare un miglioramento in termini di efficacia o di efficienza al sistema trentino nel suo complesso. Rientrano in tali attività innovative: esperienze nuove o tratte da altri contesti proponibili per la prima volta in quello considerato anche relativamente a modelli e processi di *governance*; attività che incidono sulle componenti di processo, procedimento o procedura sviluppando nuovi indirizzi, approcci, metodi o strumenti migliorativi di quelli in uso; azioni che mirano, anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie, a realizzare prodotti o servizi nuovi relativamente agli obiettivi, ai contenuti, all'organizzazione, alla metodologia o alla loro fruibilità".

Questo ultimo riferimento, ovvero alle *azioni innovative* da un lato ed a quelle *transnazionali* e *interregionali* dall'altro, è quello prioritario rispetto alla strategia del PO in relazione alle "specificità aggiuntive" soprattutto per come esse sono declinate e formalmente definite anche dal punto di vista strettamente finanziario.

I dati di attuazione finanziaria del PO a tutto il 2010

Le tavole proposte qui di seguito presentano i dati di attuazione finanziaria del PO a tutto il 2010 e servono, se confrontati con la programmazione originaria, ad identificare i principali scostamenti esistenti tra quanto ipotizzato e quanto effettivamente attuato a metà periodo. Unitamente ai dati a fine 2010 consideriamo, al fine di disporre di un quadro minimamente consolidato, anche i dati a tutta l'annualità 2009.

Attuazione finanziaria per Assi (priorità strategiche) a tutto il 2009

Asse	Totale costo eligibile e pubblico (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità di impegno (B/A)	Efficienza realizzativa (C/A)
Adattabilità	39.342.649,00	23.859.237,66	1.582.555,09	60,64%	4,02%
Occupabilità	76.499.594,00	47.315.187,50	16.810.063,94	61,85%	21,97%
Inclusione soc.	26.228.432,00	12.081.463,05	6.175.944,10	46,06%	23,55%
Capitale Umano	52.456.865,00	25.330.070,13	7.813.389,20	48,29%	14,89%
Trans./Interr.	15.299.919,00	2.306.028,80	801.769,97	15,07%	5,24%
AT	8.742.811,00	4.568.494,20	2.388.851,97	52,25%	27,32%
Totale	218.570.270,00	115.460.481,34	35.572.574,27	52,83%	16,28%

Attuazione finanziaria per categorie di spesa a tutto il 2009

Categoria di spesa	Totale costo eligibile e pubblico	Totale costo eligibile pubblico pagato al 31.12.2009 ¹¹	% pagata del costo totale
Attuazione di misure attive e preventive sul mdl (66)	40.249.594,00	13.687.987,81	34,0%
Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori; imprenditorialità e innovazione (62)	32.080.00,00	1.582.555,09	4,9%
Percorsi di integrazione e reinserimento nel mdl dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione e promozione della accettazione della diversità (71)	26.228.432,00	6.129.468,10	23,4%
Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente; riduzione dell'abbandono scolastico; accesso alla formazione iniziale, professionale e universitaria (73)	26.000.000,00	0	0%
Elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme nei sistemi di istruzione e formazione (72)	25.000.000,00	7.716.980,07	30,9%
Misure per l'accesso alla occupazione e la partecipazione sostenibile delle donne alla occupazione (69)	20.000.000,00	2.362.878,06	11,8%
Promozione di partenariati, patti ed iniziative attraverso il collegamento in rete	15.299.919,00	801.769,97	5,2%

¹¹ Il totale delle voci considerate è pari a 32.281.639,10 Euro.

delle parti interessate (80)			
------------------------------	--	--	--

Attuazione finanziaria per Assi (priorità strategiche) a tutto il 2010

Asse	Totale costo eligibile e pubblico (A)	Impegni (B)	Pagamenti (C)	Capacità di impegno (B/A)	Efficienza realizzativa (C/A)
Adattabilità	39.342.649,00	26.095.876,47	4.736.731,49	66,33%	12,04%
Occupabilità	76.499.594,00	79.149.975,27	36.771.592,93	103,46%	48,07%
Inclusione soc.	26.228.432,00	16.223.932,89	9.836.284,16	61,86%	37,50%
Capitale Umano	52.456.865,00	30.325.324,80	13.834.659,38	57,81%	26,37%
Trans./Interr.	15.299.919,00	8.302.353,18	1.575.609,26	54,26%	10,30%
AT	8.742.811,00	7.974.921,34	3.956.426,87	91,22%	45,25%
Totale	218.570.270,00	168.072.383,95	70.711.304,09	76,90%	32,35%

Attuazione finanziaria per categorie di spesa a tutto il 2010

Categoria di spesa	Totale costo eligibile e pubblico	Totale costo eligibile pubblico pagato al 31.12.2010 ¹²	% pagata del costo totale
Attuazione di misure attive e preventive sul mdl (66)	40.249.594,00	30.579.793,76	75,9%
Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori; imprenditorialità e innovazione (62)	32.080.000,00	4.705.337,50	14,7%
Percorsi di integrazione e reinserimento nel mdl dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione e promozione della accettazione della diversità (71)	26.228.432,00	9.789.808,16	37,3%
Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente; riduzione dell'abbandono scolastico; accesso alla formazione iniziale, professionale e universitaria (73)	26.000.000,00	0	0%
Elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme nei sistemi di istruzione e formazione (72)	25.000.000,00	13.139.937,75	52,6%
Misure per l'accesso alla occupazione e la partecipazione sostenibile delle donne alla	20.000.000,00	4.716.673,89	23,6%

¹² Il totale delle voci considerate è pari a 32.281.639,10 Euro.

occupazione (69)			
Promozione di partenariati, patti ed iniziative attraverso il collegamento in rete delle parti interessate (80)	15.299.919,00	1.575.609,26	10,3%

La lettura delle tavole – ci concentriamo su quelle relative al 2010 – mostra con assoluta chiarezza quanto segue¹³:

- una capacità di impegno complessiva del PO decisamente positiva (in quanto pari al 76,90% dello stanziamento complessivo) ma polarizzata tra la situazione dell’Asse Occupabilità (che presenta una capacità di impegno superiore al 103%: le risorse originariamente programmate sull’Asse sono quindi in teoria terminate, almeno in termini di impegno) e quella dei restanti Assi (tutti intorno al 60% salvo l’Asse, del tutto particolare però e poco consistente finanziariamente, della Assistenza Tecnica);
- una elevata differenziazione – tra gli Assi – della efficienza realizzativa senza alcuna relazione apparente, questo è il punto, tra il valore finanziario assoluto del singolo Asse e la sua efficienza realizzativa (a questo proposito, l’Asse Occupabilità – programmato a più di 76 milioni di Euro - ha una efficienza realizzativa analoga all’Asse Assistenza Tecnica – del valore pari a poco meno di 9 milioni di Euro -);
- una assoluta prevalenza – qui il riferimento è all’avanzamento della spesa in termini di pagamenti effettuati e con riferimento alle *categorie di spesa* – delle “misure attive e preventive sul mercato del lavoro” (largamente coincidenti con l’Asse Occupabilità) seguite, ma a considerevole distanza, dalla “attuazione delle riforme nei sistemi di istruzione e formazione” (in prevalenza a valere sull’Asse Capitale Umano) e dai “percorsi di integrazione e reinserimento nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati” (in questo caso pagati sull’Asse Inclusione Sociale).

Nella tavola qui di seguito è proposto – con qualche forzatura, ne siamo consapevoli - un posizionamento dei singoli Assi incrociandone il volume finanziario programmato, da un lato, e la relativa capacità di impegno (a tutto il 2010) dall’altro¹⁴: è un

¹³ In relazione alla situazione a tutto il 2009, il RAE (p. 28) affermava che “nel corso del 2009 l’attuazione non ha visto livelli uniformi tra i vari assi del Programma: proprio a causa delle necessità presentate dalle misure anticrisi il grosso delle risorse si sono concentrate nei primi due assi. Comunque non trascurabile è risultato il contributo dell’annualità 2009 sull’asse III – Inclusione sociale, mentre minori risorse sono rimaste disponibili per gli altri assi del Programma”.

¹⁴ La matrice va letta, lo ribadiamo, con la consapevolezza che siamo comunque in presenza di un PO che ha una capacità di impegno complessiva pari a quasi il 77% e che – specularmente- le risorse residue per il restante periodo di programmazione sono una minoranza di quelle totali del PO (ammontano infatti a circa 46 milioni di euro).

posizionamento di tipo esclusivamente finanziario, è quindi con i limiti di questa opzione, ma permette di disporre di una differenziazione dei singoli Assi utile soprattutto ad evidenziare gli Assi – quelli del quadrante in basso a sinistra - per i quali vi è maggiore ‘distanza’ tra quanto previsto nel PO e quanto effettivamente realizzato (il riferimento è nello specifico agli Assi *Capitale Umano* ed *Adattabilità* la cui rilevanza ‘a preventivo’ significa, lo ricordiamo, il fatto che nel disegno programmatico del PO gli interventi afferenti a queste due *priorità strategiche* erano particolarmente importanti rispetto al disegno di *policy* generale perseguito attraverso il FSE).

	Volume finanziario elevato (a preventivo)	Volume finanziario limitato (a preventivo)
Capacità di impegno elevata	<i>Alta rilevanza intenzionale ed effettiva (Occupabilità)</i>	<i>Bassa rilevanza intenzionale e alta rilevanza effettiva (Assistenza Tecnica)</i>
Capacità di impegno bassa	<i>Alta rilevanza intenzionale ma bassa rilevanza effettiva (Capitale Umano, Adattabilità)</i>	<i>Bassa rilevanza intenzionale ed effettiva (Transnazionalità, Inclusione Sociale)</i>

La valutazione di coerenza tra le priorità strategiche del PO e la sua attuazione

Sulla base dei dati di attuazione finanziaria a tutto il 2009 e 2010 è possibile procedere ad un confronto tra le intenzionalità strategiche del PO – per come definite a loro volta in termini finanziarie – e quanto effettivamente avvenuto in sede di loro implementazione.

La tavola immediatamente qui di seguito mostra – utilizzando il peso percentuale del singolo Asse – quale sia la *distanza* esistente tra la programmazione contenuta nel PO e i valori degli impegni (annualità 2009 e 2010) nonché dei pagamenti (solo 2010). Concentrandoci sul 2010, è evidente il peso assolutamente superiore al programmato che caratterizza l’Asse Occupabilità (programmato per *pesare* il 35% delle risorse del PO e assestato invece al 47% come impegni e al 52% per i pagamenti) a fronte del peso invece nettamente inferiore – sempre confrontando programmazione e attuazione – di tutti gli altri Assi (fa eccezione, anche in questo caso, l’Asse Assistenza Tecnica, programmato al 4% ed impegnato per un *peso* relativo del 4,7%). In generale non ci sono Assi che risultano *drammaticamente* al di sotto del *peso relativo* programmato (la distanza massima per l’impegnato è di 6 punti percentuali per l’Asse Capitale Umano mentre sale a 11 punti per il pagato dell’Asse Adattabilità), tuttavia due elementi vanno comunque sottolineati:

- la situazione – di nuovo – *polarizzata* che vede l’Asse Occupabilità (e quello di Assistenza Tecnica) ad un estremo e tutti gli altri Assi all’altro;
- la tendenza ad una accentuazione nel tempo di questa situazione, se misurata attraverso gli impegni, e nello specifico nel passaggio dal consuntivo 2009 al consuntivo 2010, con l’aumento del peso relativo dell’Asse Occupabilità dal 40,9 al 47,1% ed il corrispondente calo di tutti gli altri con le eccezioni, in questo caso, dell’Asse Assistenza Tecnica e – novità – di Transnazionalità (ma questi ultimi due – lo ripetiamo – hanno un peso finanziario complessivamente limitato).

Coerenza finanziaria di Asse (% di colonna)

Asse	Totale costo eligibile e pubblico (programmato)	Impegni al 31.12.2009	Impegni al 31.12.2010	Pagamenti al 31.12.2010
Adattabilità	18,0%	20,6%	15,5%	6,7%
Occupabilità	35,0%	40,9%	47,1%	52,0%
Inclusione soc.	12,0%	10,5%	9,7%	13,9%
Capitale Umano	24,0%	21,9%	18,0%	19,6%
Trans./Interr.	7,0%	2,0%	4,9%	2,2%
AT	4,0%	4,0%	4,7%	5,6%

Nella tavola seguente il confronto tra programmato e realizzato (in termini di ‘pagato’) prende invece in considerazione le ‘categorie di spesa’ a livello di PO. Anche da essa emerge – confrontando la prima colonna con le altre due – un peso relativo molto più rilevante rispetto al programmato (e in aumento dal 2009 al 2010) della spesa per le “misure attive e preventive sul mercato del lavoro”; superiore a quanto programmato – ma in misura decisamente inferiore a quella appena richiamata - è anche il peso degli interventi di “elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme nei sistemi di istruzione e formazione” (legati alla attuazione della l.p. 5/2006 di riforma del sistema educativo: ma è un peso in calo dal 2009 al 2010) e di quelli rivolti alla integrazione dei soggetti svantaggiati (ma pure qui il peso relativo è in calo dal 2009 al 2010). In tutti gli altri casi, abbiamo considerato in tabella solo le categorie finanziariamente più consistenti a livello programmatico, il ‘pagato’ effettivo è ampiamente inferiore - come peso relativo - a quanto inizialmente ipotizzato con il caso eclatante degli interventi dedicati all’aumento “della partecipazione alla istruzione e formazione permanente, riduzione dell’abbandono scolastico; accesso alla formazione iniziale, professionale e universitaria” (codice 73) i quali presentano un valore dei ‘pagamenti’ pari a zero a tutto il 2010.

E’ quindi evidente da questo confronto quale sia la configurazione attuativa effettiva del PO sia rispetto agli Assi (ovvero le priorità del Programma) sia rispetto alle

macrovoci di spesa e ciò sia in relazione alle *intenzioni iniziali* sia considerando la tendenza dell'ultimo biennio di attuazione del PO.

Coerenza finanziaria di tema prioritario/categoria di spesa (% di colonna)

<i>Categoria di spesa</i>	<i>Totale costo eligibile e pubblico</i>	<i>Totale pagato al 31.12.2009¹⁵</i>	<i>Totale pagato al 31.12.2010¹⁶</i>
Attuazione di misure attive e preventive sul mdl (66)	18,4%	38,5%	43,2%
Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori; imprenditorialità e innovazione (62)	14,7%	4,4%	6,6%
Percorsi di integrazione e reinserimento nel mdl dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione e promozione della accettazione della diversità (71)	12,0%	17,2%	13,8%
Misure per aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente; riduzione dell'abbandono scolastico; accesso alla formazione iniziale, professionale e universitaria (73)	12,0%	0	0
Elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme nei sistemi di istruzione e formazione (72)	11,4%	21,7%	18,6%
Misure per l'accesso alla occupazione e la partecipazione sostenibile delle donne alla occupazione (69)	9,1%	6,6%	6,7%
Promozione di partenariati, patti ed iniziative attraverso il collegamento in rete delle parti interessate (80)	7,0%	2,3%	2,2%

Alla analisi della attuazione del PO rispetto ad Assi e Categorie di spesa va aggiunta quella, anche in questo caso in chiave di confronto tra programmato e realizzato ma con riferimento a dati soprattutto di tipo fisico, riguardante gli "aspetti specifici" di cui all'art. 10 del Reg. (CE) 1081/2006. Su di essi si rimanda per una descrizione di dettaglio al RAE 2009 (p. 37 e seguenti) e 2010 (p. 36 e seguenti) mentre qui di seguito

¹⁵ Percentuali calcolate sul totale della spesa pagata nell'anno di riferimento.

¹⁶ Vedi nota precedente.

ci limitiamo a qualche richiamo strettamente funzionale agli obiettivi di questo documento.

Il PO, al par. 3.3.1, individuava la focalizzazione dell'intervento del FSE verso i target rappresentati da “donne, giovani, immigrati e lavoratori anziani, nonché nella direzione di favorire il continuo miglioramento e manutenzione delle competenze dei lavoratori occupati anche in chiave di anticipazione. Esso inoltre si impegna a favorire i processi di trasformazione in atto nel sistema educativo e formativo nella logica di rafforzarne i servizi e di strutturarli in maniera solida in termini di lifelong learning". Su questo punto la situazione emergente dai due RAE considerati è la seguente:

- a tutto il 2009: le azioni a cofinanziamento FSE avevano coinvolto 8095 maschi e 6349 donne (dati di avvio attività); 5333 occupati (su 14444 destinatari/e totali/e: 37%); 5053 giovani (su 14444: 35%); 1513 (lavoratori) anziani (su 14444: 10,5%). Manca invece il dato relativo agli immigrati coinvolti (cfr. tabella di p. 21 del RAE 2009): infatti, p. 39, “non sono stati previsti interventi specificamente indirizzati ai soggetti immigrati” ma il “target è stato comunque coinvolto in altre filiere formative approvate nel corso del 2009 e in particolare all'interno delle Misure Anticrisi”;
- a tutto il 2010 (par. 2.1.4): sono stati coinvolti da interventi FSE 18620 maschi e 15867 donne (sono sempre dati di avvio attività); 16808 occupati (su 34487 destinatari/e totali/e in entrata: il 48,7% del totale); 9246 giovani (su 34487: 26,8%); 2313 (lavoratori) anziani (su 34487: il 6,7%). Anche per il 2010 manca l'evidenza relativa agli/alle immigrati/e (cfr. tabella di p. 19 del RAE) per i quali (p. 37) “non sono stati approvati percorsi dedicati in via esclusiva ... (ma) tale target è stato comunque coinvolto nelle altre filiere formative attivate a valere sul Programma, tra cui i percorsi anticrisi”.

Su questi numeri riprendiamo qui il commento contenuto nel RAE 2010 (p. 36) ovvero: “in via generale, i 34.470 soggetti avviati al 31.12.2010 sono prevalentemente maschi (54%) e, per quanto attiene la condizione occupazionale, si tratta per lo più di persone occupate (48,7%) mentre i disoccupati si ascrivono circa al 29% e un quinto degli iscritti risulta ancora inserito nel circuito formativo. Con riferimento all'età, più della metà dei destinatari rientra nella fascia intermedia 25-54 anni (66,5%), un peso considerevole lo ricopre anche la fascia d'età più giovane compresa tra i 15 e i 24 anni (26,8%), mentre risulta più contenuta l'incidenza degli over 55 (6,7%). In merito al titolo di studio, gli iscritti con licenza elementare o media inferiore e i diplomati alla scuola media superiore o con qualifica professionale presentano quote simili che si ascrivono al 42,6% per i primi e al 46% per i secondi. Non è comunque trascurabile il dato riferito ai soggetti con titoli di istruzione universitari o post secondari non universitari che risulta pari all'11,4%”.

Un secondo *aspetto specifico* previsto dal PO è la concentrazione territoriale dell'intervento nelle "aree montane" e "valli dove si presentano relative maggiori situazioni di isolamento e per questo di relativo minore sviluppo": in entrambi i RAE (2009 e 2010) mancano evidenze su questo aspetto. Un terzo *aspetto specifico* riguarda la concentrazione, in generale, dell'intervento del FSE "su un numero limitato di azioni". Premesso che il concetto di "numero limitato" è chiaramente relativo, questo è quanto emerge dai RAE considerati:

- a tutto il 2009 (p. 33): "l'annualità 2009 ha visto l'attivazione di un numero elevato di progetti, e conseguentemente di destinatari previsti, il cui peso relativo, rapportato allo sviluppo di questi primi tre anni di programmazione, risulta superiore a quello finanziario visto sopra. Nel 2009, infatti, sono stati approvati complessivamente 909 progetti, quasi gli stessi del biennio precedente in cui i progetti approvati assommavano a 965, e i destinatari previsti risultano più di 10mila, addirittura qualcuno in più rispetto ai due anni precedenti (...). Questa situazione è dovuta ad un duplice motivo: a) al fatto che i primi due anni di programmazione 2007-2013 si sono sviluppati in parallelo alla conclusione del periodo precedente; in particolare il 2007, quando gli interventi realizzati sull'allora nuova programmazione erano solo una parte dell'offerta Fse di quella annualità. Nel 2009 vi è stata quindi la necessità di attivare un numero di interventi superiori ai due anni precedenti, capaci di coprire anche le richieste in precedenza assolute dalla programmazione 2000-2006; b) a ciò si deve aggiungere il fatto che molti degli interventi attuati nel 2009 si riferiscono ad azioni anticrisi, le quali, per la loro natura di contingenza e specificità, presentano caratteristiche di brevità e flessibilità che si traducono in un minor costo unitario degli interventi proposti. Se a ciò si aggiunge il coinvolgimento di un numero elevato di partecipanti per ognuno di questi interventi, se ne comprende il costo complessivo procapite inferiore a quello medio delle altre offerte formative. Il risultato è un numero maggiore di destinatari raggiunti a parità di investimento finanziario" (la concentrazione, quindi, non vi è stata ma la motivazione prevalente – la chiave di lettura principale della attuazione di tutto il PO – è quella del contrasto alla crisi);
- a tutto il 2010 (cfr. la *Nota di sintesi*, p. 6): sono circa 1000 i progetti attivati nel corso dell'anno – un numero in linea con il volume del 2009 -, pertanto "prendendo in considerazione i dati fisici di attuazione (...), complessivamente, al 31.12.2010 i progetti approvati ammontavano complessivamente a 2.794, di cui 2.430 avviati e 2.221 conclusi. I destinatari approvati erano 39.168, di cui 34.487 avviati e 26.535 conclusi. Nel solo 2010 sono stati approvati 973 progetti, ovvero circa la metà di quelli approvati nel triennio precedente, per un coinvolgimento previsto di quasi 16mila soggetti".

L'aspetto specifico probabilmente più importante tra quelli indicati nel PO – l'abbiamo già evidenziato - è (par. 3.3.2) la previsione di "azioni innovative, transnazionali e interregionali". Alle prime, in particolare, "sarà riservato almeno il 15% delle risorse complessive del PO": esse sono definite come azioni "il cui valore aggiunto non è ovviamente determinato dal fatto di essere nuove, quanto piuttosto dal dimostrare di essere in grado di apportare un miglioramento in termini di efficacia o di efficienza al sistema trentino nel suo complesso. Rientrano in tali attività innovative: esperienze nuove o tratte da altri contesti proponibili per la prima volta in quello considerato anche relativamente a modelli e processi di *governance*; attività che incidono sulle componenti di processo, procedimento o procedura sviluppando nuovi indirizzi, approcci, metodi o strumenti migliorativi di quelli in uso; azioni che mirano, anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie, a realizzare prodotti o servizi nuovi relativamente agli obiettivi, ai contenuti, all'organizzazione, alla metodologia o alla loro fruibilità". Il tema è quindi duplice e distinto: da un lato vi è il fronte delle *Azioni Innovative* – come da specifico documento della PAT intitolato "Indicazioni in materia di innovazione" (ai sensi di quanto previsto a p. 36 del PO) -, dall'altro quello delle *Azioni transnazionali e/o interregionali*. Le direttrici di sviluppo delle prime, come da citato documento della PAT, erano le seguenti: "A. il ruolo dell'*internazionalizzazione dei processi formativi e di apprendimento* come risorsa chiave attraverso cui veicolare l'innovazione; B. un diverso *accesso alle opportunità formative e di apprendimento*, confermando l'evoluzione verso strumenti di finanziamento su base individuale e tra questi, in continuità con la passata programmazione, un sistema dei voucher esteso anche alle imprese; C. il sostegno ai processi per *l'innovazione scientifico-tecnologica e la loro implementazione nella specifica realtà produttiva trentina*; D. il *supporto ai processi di innovazione strutturale dei sistemi educativo e formativo*, sia in termini di processi di programmazione ed attuazione, che più propriamente didattico-pedagogici; E. il *consolidamento e lo sviluppo di modelli di welfare attivo*, garantendo effettiva parità di opportunità come fattore di capacitazione, che costituisce elemento di base per l'inclusione sociale. L'importanza assegnata a questo genere di interventi, è dimostrata dal fatto che la Provincia autonoma di Trento vi destina almeno il 15% delle risorse complessive del Programma operativo, come espressamente previsto dal programma stesso".

Su questo fronte la situazione – sempre da RAE - è la seguente (premessi che comunque non è possibile calcolare il rispetto effettivo della prevista allocazione del 15% delle risorse complessive del PO):

- a tutto il 2009 (RAE, p. 40 e segg.): la dimensione della innovazione è stata "giocoforza" declinata "all'interno delle misure anticrisi nell'ambito delle quali sono state implementate novità sia in termini di destinatari/e sia – soprattutto - di modalità di accesso". Nello specifico, "tali interventi anticongiunturali presentano caratteristiche sostanzialmente nuove e possono essere annoverati senza dubbio

tra le attività innovative. Basti ricordare come questi prevedano, tra le altre cose, l'individuazione di un target di destinatari nuovo, in precedenza difficilmente raggiunto dagli interventi realizzati con il cofinanziamento Fse, e procedure di attuazione peculiari, mai sperimentate prima. (...) Altra novità assoluta per le operazioni Fse, è l'abbinamento politiche attive – ammortizzatori sociali, introdotto per la prima volta proprio in tale occasione. (...) Alle misure anticrisi e agli interventi innovativi introdotti nelle annualità precedenti, si aggiungono anche ulteriori linee di intervento, proposte per la prima volta nel 2009 (...). Tra queste si segnalano: interventi di assistenza e servizi alla mobilità geografica assistita per soggetti residenti nelle Regioni del Centro-Sud d'Italia (...); un intervento per la realizzazione di azioni di accompagnamento allo sviluppo di partenariati transnazionali prevalentemente nel settore della lotta all'esclusione sociale (... un intervento, ..., volto alla realizzazione e sviluppo di reti su base interregionale e transnazionale)";

- a tutto il 2010 (RAE, p. 38 e 39): il quadro è analogo a quello del 2009 e nel 2010 è proseguita l'attuazione delle linee di intervento avviate nella annualità precedente con due aggiunte: la attivazione di "un'offerta di formazione continua fruibile attraverso l'utilizzo di voucher messi a disposizione delle imprese per i propri addetti. Con tale sperimentazione la Provincia ha messo a disposizione le risorse per il finanziamento di 65 voucher aziendali per accedere ad attività di formazione per lo sviluppo delle competenze di base nell'edilizia sostenibile (pari indicativamente a 77.000.00 euro) (...); la sperimentazione del dispositivo "Individual Learning Account" (ILA), che si concluderà nel 2011".

L'integrazione (definito dalla ADG nei termini, più circoscritti, di "abbinamento"), attraverso il meccanismo della *condizionalità*, tra politiche e misure *passive* (a valere su risorse finanziarie della Provincia) e politiche e misure *attive* (a valere sul PO) è – a nostro parere – l'elemento di innovazione di maggiore interesse del PO (una innovazione, beninteso, relativa ai meccanismi ed alla impostazione complessiva dell'intervento e non ai contenuti o al profilo specifico dei servizi).

Passando invece al tema della *transnazionalità/interregionalità*, i due RAE – ai quali rimandiamo (p. 41 e segg. del RAE 2009 e p. 39 e segg. del RAE 2010) - danno conto di un numero significativo di interventi soprattutto sul fronte della *transnazionalità*. Qui ha senso riportare la conclusione sintetica del rapporto di bilancio/valutazione della *transnazionalità/interregionalità* (ATI Codex et al., marzo 2011) per il quale, in generale, "nel triennio 2008-2010, per quanto riguarda l'Asse V del PO FSE della PAT, è stato realizzato un numero limitato di progetti, volti nella maggior parte a supportare/sostenere reti e scambi già in corso; mentre la transnazionalità si è sviluppata soprattutto su tre linee principali: le reti di cooperazione e di

apprendimento, i progetti transnazionali/interregionali e i progetti europei (compresi quelli di mobilità)” (cit., p. 9)

La valutazione di coerenza tra la attuazione del PO e la programmazione unitaria di livello provinciale

Il PO, al par. 3.1, stabilisce che il FSE debba avere “un rapporto sinergico ed interattivo con gli strumenti delle politiche aggiuntive (FESR e FAS)”;
al par. 3.2 il PO cita invece solo la “interazione con il FESR” rispetto al perseguimento dell’*obiettivo strategico complessivo* del PO.

Dai due RAE considerati non emerge alcun rapporto intenzionale ed *effettivo* tra il FSE ed il FESR salvo alcune ‘piste di lavoro’ esplorate, con riferimento alla occupabilità dei giovani, nell’ambito delle reti transnazionali (e in particolare attraverso uno specifico gruppo di lavoro attivato all’interno della rete ESFCoNet: p. 40 del RAE 2010) e un numero limitato di interventi nell’ambito dell’area/settore energetico/ambientale (nei quali la formazione – pagata con il FSE – è stata utilizzata in ‘integrazione’ con azioni strutturali a valere sul FESR).

Le variabili intervenienti tra programmazione e attuazione effettiva

Ciò che è intervenuto nello spazio – temporale e di *policy* – esistente tra le intenzionalità del PO (ci riferiamo qui alla ripartizione delle risorse tra *Assi* e *Categorie di spesa* nonché agli *aspetti specifici* qui sopra richiamati) e la sua attuazione a tutto il 2010 è sintetizzabile principalmente, meglio: esclusivamente, nel cambiamento profondo che ha interessato anche a livello provinciale il contesto/sistema socio-economico e del lavoro: questo contesto, è quasi superfluo ricordarlo, si è radicalmente modificato dal 2005 – anno di riferimento dei dati usati nel PO – al 2011. Hanno interagito con questo *fattore* – risultandone condizionati ma condizionandolo a loro volta – due ulteriori elementi:

- a) le scelte *politiche* relative alla gestione della crisi ed all’intreccio tra queste scelte ed il canale finanziario rappresentato dal FSE (con le relative ricadute in termini sia di orientamento della spesa sia di tipi di azioni/interventi effettivamente realizzati);
- b) il cambiamento intervenuto – dai primi mesi del 2010 - nel sistema di governo e gestione del PO e in particolare nel rapporto tra ADG e Organismi Intermedi (con la assunzione di rilevanza da parte di questi ultimi - il Dipartimento Istruzione-Servizio per la Innovazione e Sviluppo del sistema scolastico e formativo e la Agenzia del Lavoro

- e la conferma dell'Ufficio FSE come Autorità di Gestione con presidio di funzioni definibili in senso ampio come 'di sistema' -¹⁷ .

Di particolare importanza, a proposito dello scenario socio-economico provinciale, è quanto esposto nel RAE 2010 (par. 2.4, p. 56 e segg.) del quale richiamiamo qui solo la parte introduttiva perché sufficientemente esplicativa: “anche l'annualità 2010 è risultata ancora fortemente improntata al contrasto della crisi economica, così come lo era stato il precedente anno. Infatti, già dalla fine del 2008, alla luce della situazione economica provinciale e all'interno del quadro normativo nazionale, la Provincia autonoma di Trento ha attivato una strategia di intervento anticongiunturale, che si è articolata principalmente sui seguenti documenti di programmazione:

- il Piano provinciale anticrisi;
- il Piano Straordinario per l'occupazione 2009;
- il Piano di azioni straordinarie anticrisi a cofinanziamento del Fse 2009-2010;
- il protocollo d'intesa tra la Provincia autonoma di Trento e le parti sociali in materia di azioni per affrontare l'emergenza occupazionale conseguente alla crisi economica, ammortizzatori sociali in deroga e lavori socialmente utili;
- Il Piano Straordinario per l'occupazione per anno 2010”.

Analoghi concetti sono espressi nella *Nota di sintesi* del medesimo RAE 2010 ove si sottolineano, richiamiamo qui sempre soltanto i passaggi più rilevanti ai nostri fini, tre elementi importanti:

- il 'contrasto alla crisi' come linea di implementazione prioritaria del FSE;
- i compiti assunti – in questa chiave – dalla Agenzia del Lavoro;
- il tentativo, pur alla luce della priorità assoluta al 'contrasto alla crisi' di attuare anche le linee ordinarie del PO.

In questo senso, con le parole del RAE: “L'annualità 2010 fa seguito ad un anno caratterizzato fortemente dall'esplosione della crisi economica globale e dalle conseguenze pratiche che questa ha avuto anche a livello locale. Nel 2009, infatti, una grossa parte dell'azione del Programma è stata indirizzata a fronteggiare l'eccezionalità della congiuntura negativa e, se possibile, a cercare di limitare l'espandersi dei suoi effetti negativi. La Provincia ha attivato con tempismo una serie di misure straordinarie, all'interno delle quali il Programma operativo è stato chiamato a

¹⁷ La modifica del sistema di governo della attuazione del PO ha provocato un nuovo assetto dei ruoli e delle funzioni a ciò collegate con il passaggio ad un 'modello' nel quale il presidio dei contenuti attuativi della programmazione è in larga parte passato dalla Autorità di Gestione (che comunque rimane formalmente responsabile dell'uso delle risorse finanziarie nei confronti della CE) ai due Organismi Intermedi (e, in particolare, alla Agenzia del Lavoro: ciò, si veda anche oltre, per ragioni legate sia alle competenze formali in materia di attuazione del PO riconosciute alla Agenzia sia alla assoluta rilevanza che, dal 2009 in avanti, hanno assunto gli interventi di contrasto alla crisi).

svolgere un ruolo importante, che si è tradotto in una politica anticongiunturale volta al sostegno delle fasce sociali in difficoltà. Tale strategia ha operato su due fronti: il primo, attraverso il finanziamento di progetti di riqualificazione ed aggiornamento professionale presentati dalle imprese per i loro dipendenti (Asse 1 Adattabilità, ob. A); il secondo, attraverso l'offerta di interventi di riqualificazione e manutenzione delle competenze rivolti direttamente alle lavoratrici e ai lavoratori sospesi o già espulsi dalle imprese, con la definizione di un programma di servizi orientativi e formativi dedicati a persone sospese dal lavoro, in mobilità o che hanno perso il lavoro a seguito della congiuntura negativa (Asse 2 Occupabilità, ob. E). Nel corso del 2010, alla luce della prosecuzione della congiuntura economica negativa, è stato previsto il rilancio e il potenziamento delle misure anticrisi attivate nel 2009, tra cui le misure formative a cofinanziamento Fse, viste come strumento fondamentale nell'ottica del rafforzamento del legame tra la politica passiva e la politica attiva del lavoro. Alla fine del mese di marzo, fermo restando il ruolo di supervisione e coordinamento dell'attuazione del Programma, l'Autorità di gestione ha delegato all'Agenzia del lavoro l'incarico di svolgere le funzioni amministrativo-finanziarie delle operazioni anticrisi dell'anno 2010, nonché delle operazioni di formazione continua presentate dalle aziende per lavoratori occupati e/o a rischio di disoccupazione. Accanto alle misure anticrisi, che hanno avuto numeri consistenti anche per l'anno di riferimento, il Programma ha investito un'altra parte di risorse per proporre le principali linee di intervento "ordinarie" attuate negli anni precedenti, che hanno assunto nel frattempo caratteri di insostituibilità nel panorama dell'offerta formativa e di servizi alla cittadinanza in provincia di Trento. Si tratta in particolare di:

- gli interventi di formazione continua per lavoratori a carattere interaziendale (Asse 1);
- gli interventi formativi specificamente riservati agli over 45, i percorsi post-diploma e post-laurea per soggetti disoccupati e i percorsi integrati per donne, i percorsi formativi per disoccupati svantaggiati nelle cooperative sociali e gli interventi di accompagnamento all'occupabilità per disoccupati con svantaggi certificati (Asse 2);
- i percorsi individualizzati per soggetti disabili, gli interventi formativi a favore di persone in situazione di disagio sociale, gli interventi rivolti a detenuti, ex detenuti ed ex tossicodipendenti, i percorsi di accompagnamento all'inserimento di giovani con disabilità o disturbi di apprendimento all'interno dei percorsi scolastici e/o formativi e gli interventi di sostegno all'inserimento occupazionali di soggetti disabili e svantaggiati nelle cooperative sociali (Asse 3);
- le iniziative a sostegno dell'integrazione tra formazione professionale e scuole superiori favorendo il transito dall'una alle altre, i percorsi di innovazione tecnologica nella didattica della scuola e della formazione professionale, le attività di orientamento per studenti, gli interventi di rinforzo motivazionale, supporto e

prevenzione del disagio educativo e dell'abbandono scolastico, gli interventi integrativi dei curricula scolastici per favorirne la valenza professionalizzante e l'attivazione di moduli professionalizzanti e laboratori d'impresa nei corsi secondari superiori (Asse 4)".

La ricostruzione è in continuità con quanto già affermato nel RAE 2009 (sempre nella *Nota di sintesi introduttiva*) ove si evidenziava come "il 2009, ..., (sia) stata un'annualità particolare, segnata in modo evidente dall'esplosione della crisi economica globale e dalle conseguenze pratiche che questa ha avuto anche a livello locale. (Pertanto), il 2009 è stato l'anno della necessaria ridefinizione delle priorità, dopo l'annualità 2007, che ha coinciso con l'approvazione del Programma operativo 2007-2013 e l'avvio di alcune azioni in contemporanea con la conclusione della programmazione 2000-2006, e dopo il 2008, in cui il Programma è entrato a pieno regime, con l'attuazione di tutti gli Assi e Obiettivi specifici e un impegno molto consistente di risorse finanziarie. (...). (Infatti), tra la fine del 2008 e l'inizio del 2009, la crisi economica ed i suoi complessi effetti sull'occupazione e sul mercato del lavoro hanno fatto capolino anche in provincia di Trento. Infatti, nel 2008 la congiuntura economica nazionale e internazionale ha influenzato negativamente anche l'economia provinciale, che — dopo 5 anni di crescita ininterrotta — ha visto diminuire il valore reale del suo prodotto interno lordo (PIL) dello 0,4%. La battuta d'arresto dell'economia locale è risultata peraltro inferiore a quanto sperimentato a livello nazionale e di Triveneto, dove il PIL ha registrato un decremento in termini reali rispettivamente dell'1% e dello 0,9%. (...) Per rispondere all'eccezionalità della congiuntura negativa e, se possibile, per cercare di limitare l'espandersi dei suoi effetti negativi, la Provincia ha attivato con tempismo una serie di misure straordinarie, all'interno delle quali il Programma operativo è stato chiamato a svolgere un ruolo importante".

I riferimenti di 'sfondo' per quanto dichiarato nei due RAE – ma anche per una sua lettura *critica* - sono rintracciabili da un lato nel *Rapporto sulla situazione economica e sociale del Trentino* (ma l'ultima disponibile è la edizione del 2010 i cui dati sono quindi prevalentemente relativi al 2009) e nel Rapporto Cles-Laser del dicembre 2010 (commissionato dall'Ufficio FSE della PAT e dedicato, opportunamente, al 'dopo-crisi': lo recupereremo pertanto in questa prospettiva visto che anche in questo caso i dati di contesto sono relativi al 2009).

Nello specifico, ci limitiamo anche qui a qualche richiamo utile ai nostri fini, segnaliamo i seguenti passaggi del *Rapporto sulla situazione economica e sociale del Trentino*:

- sulla formazione continua (p. 48): "sebbene lo scenario locale sia migliore rispetto a quello nazionale, la quota di trentini coinvolti in iniziative di formazione permanente appare ancora contenuta e ben al di sotto dell'obiettivo europeo

- fissato al 12,5% da raggiungere entro il 2010. Il Trentino registrava nel 2009, infatti, una partecipazione pari all' 8,9% della popolazione attiva in età 25-64 anni”;
- sull'accesso alla istruzione permanente (p. 49): “desta, inoltre, una certa preoccupazione rilevare che l'accesso all'istruzione permanente è legato al titolo di studio conseguito in passato. Tanto più quest'ultimo è elevato, tanto maggiore è la frequenza di partecipazione alle attività formative in esame. Si tratta di un ulteriore motivo per proseguire nelle politiche di espansione della formazione permanente e in quelle di sviluppo dei livelli di scolarità della popolazione provinciale”;
 - sul mercato del lavoro a fine 2009 (p. 49 e seguenti): “nonostante la congiuntura economica e finanziaria sfavorevole abbia avuto e stia avendo ripercussioni negative sugli assetti dei mercati del lavoro di tutte le economie avanzate, non sembra, al momento, che i suoi effetti si siano fatti sentire in modo particolarmente incisivo in Trentino. Ciò anche grazie agli interventi messi in atto dalla Provincia autonoma di Trento e volti a contrastare le conseguenze della crisi. Sulla base degli indicatori strutturali riguardanti lo stato dell'occupazione trentina sembra, infatti, delinearsi una situazione pressoché simile a quella degli anni precedenti, con variazioni minime e, in ogni caso, circoscritte a determinate categorie sociali”;
 - sulla partecipazione al mercato del lavoro (*ibidem*): “va però anche considerato che le disuguaglianze tra uomini e donne nella partecipazione al mercato del lavoro rimangono, in Trentino, ancora superiori a quelle osservabili nell'UE-15. (...) La bassa partecipazione al mercato del lavoro delle donne in età tra 35 e 54 anni è attribuibile all'elevata incidenza, tra costoro, di quelle che si dichiarano casalinghe (circa un quinto). La partecipazione al mercato del lavoro dei soggetti trentini in età 55-64 anni (35,4%) rimaneva, sempre al 2009, al di sotto sia del livello nazionale (37,0%) sia di quello del Nord-Est (36,9%). Analoghe considerazioni valgono per la popolazione attiva di 65 anni e oltre, che in Trentino continua a presentare una consistenza piuttosto contenuta (3,3%), valore di poco inferiore a quello registrato nel Nord-Est (3,9%) e pressoché simile a quello italiano (3,2%) Emerge, perciò, la necessità di incoraggiare la permanenza sul mercato del lavoro degli ultracinquantenni e ultrasessantenni creando le condizioni idonee all'invecchiamento attivo”;
 - la segmentazione del mercato del lavoro locale (p. 60): “si deve riconoscere che il mercato del lavoro locale appare scarsamente segmentato. A differenza di quanto accade nel resto della penisola, i ragazzi trentini in età di 15-24 anni alla ricerca del primo impiego sono decisamente pochi. Per l'esattezza, nel 2009, essi rappresentano il 4,2% delle forze di lavoro di età corrispondente. Per contro, nel resto del Paese circa un terzo dei giovani attivi di questa età (29,5%) si trova alla ricerca del primo lavoro”.

Nel *Rapporto* vi è anche un passaggio sulla situazione del mercato del lavoro nel primo semestre 2010 (p. 63 e seguenti) che merita di essere riportato più o meno integralmente¹⁸: “vale la pena soffermarsi su quanto è avvenuto in Trentino nei primi sei mesi del 2010. Osservando le variazioni tendenziali dei principali indicatori del mercato del lavoro ... emergono alcuni segnali non troppo incoraggianti: il tasso di occupazione totale (15-64 anni) ha fatto registrare nel secondo trimestre un calo di 1,6 punti percentuali, mentre il tasso di disoccupazione (15-64 anni) un aumento di 0,9 punti nel primo trimestre e di 1,3 punti in quello successivo. Analoghe variazioni si riscontrano anche per il Nord-Est e per l’Italia. Va comunque tenuto presente che, come mostrato in precedenza, il Trentino continua ad avere un mercato del lavoro più in salute rispetto al resto d’Italia. Basti dire, ad esempio, che nel secondo trimestre 2010 il tasso di disoccupazione dei trentini era pari a 4,3%, un valore più contenuto sia di quello del Nord-Est (5,6%) sia di quello del resto d’Italia (8,5%). Cominciando, come d’uso, dai tassi di attività, fatta eccezione per la classe d’età più giovane, nel corso del 2010 e in particolare nel primo trimestre, vi è stata, in Trentino, una generale tendenza positiva. L’incremento maggiore si è verificato entro la popolazione più anziana (55-64 anni), all’interno della quale si è registrata una variazione tendenziale pari a 4,2 punti percentuali, nel primo trimestre. Come si accennava, appare, invece, preoccupante il vistoso calo (di 2,5 punti percentuali) rilevato per i soggetti d’età compresa tra i 15 e i 34 anni in corrispondenza del secondo trimestre (omissis). E’ interessante notare come nel corso del primo trimestre del 2010, per la classe d’età 35-54 anni, si sia assistito ad un incremento della forza lavoro femminile pari a 2,3 punti percentuali, a fronte di una decrescita di 0,5 punti percentuali per i maschi. Considerando ora il tasso di occupazione, fatta eccezione per i lavoratori più anziani (55-64 anni) che vedono un incremento di 4 punti percentuali nel corso del primo trimestre 2010 e di 1 punto percentuale nel corso del secondo, si nota un calo della quota di occupati all’interno di tutte le restanti fasce d’età. Infine, per quanto riguarda il tasso di disoccupazione (...), risulta ancora più evidente la situazione negativa che caratterizza la fascia dei più giovani. In effetti, per essi il 2010 è iniziato all’insegna di un drastico incremento del tasso di disoccupazione (+2,1 punti percentuali) che si è mantenuto tale anche nel secondo trimestre. Anche in questo caso, poi, l’aggravarsi del problema ha interessato prevalentemente le donne. Tra di esse, infatti, almeno per le più giovani e per quelle d’età compresa tra 35 e 54 anni, l’aumento della quota di disoccupate (già peraltro più elevata) è risultata circa doppia rispetto a quella registrata per gli uomini. Prima di concludere la disamina sulle dinamiche del mercato del lavoro nei primi mesi del 2010 vale la pena spendere alcune parole sull’evoluzione della cassa integrazione guadagni nelle sue differenti forme. (a questo proposito), dopo un temporaneo rallentamento avvenuto nel primo trimestre del 2010, il ricorso alla CIG totale (è) tornato a crescere. Più nello specifico, analizzando l’evoluzione delle singole curve è possibile osservare

¹⁸ Alla situazione economica del 2010 è dedicato anche il cap. 2 del Rapporto.

che a partire dal secondo trimestre 2009 si assiste ad una contrazione costante della CIG ordinaria, fino a non essere praticamente più richiesta durante il 2010, a fronte dell'espansione di quella straordinaria. In termini di lavoratori equivalenti, il massiccio ricorso alla CIG si è tradotto nel secondo trimestre 2010 in circa 2195 unità”.

Per quanto riguarda invece i due ulteriori *fattori* di condizionamento della attuazione del PO indicati in precedenza (ovvero le scelte *politiche* della Provincia – anche attraverso la concertazione e il dialogo sociale – e il ridisegno del sistema di governo e implementazione del PO), ci soffermiamo qui brevemente sul secondo, rimandando invece alle *Conclusioni* in relazione al primo – peraltro già evocato qui sopra con riferimento alla strategia di “intervento anticongiunturale” realizzata dalla Provincia a partire dal 2009 -).

A proposito, dunque, del profilo degli Organismi Intermedi (ovvero il Dipartimento Istruzione-Servizio *Innovazione e Sviluppo del sistema scolastico e formativo* e la Agenzia del Lavoro), va in generale rilevato come essi siano tra loro profondamente diversi dal punto di vista istituzionale, del ruolo e del funzionamento. Se, infatti e con qualche semplificazione, il *Servizio Innovazione e Sviluppo del sistema scolastico e formativo* è una tipica articolazione tecnica dell'organizzazione della Provincia, la Agenzia del Lavoro è un organo di natura politico-tecnica, governato da un Consiglio di Amministrazione ove sono presenti le Parti Sociali e istituito da una legge provinciale (la 19 del 1983) con un mandato molto specifico e originale nel panorama italiano (ovvero la realizzazione di interventi sia a livello di *policy* che di servizi). Questa diversità si è ovviamente riflessa sia nel modo in cui il singolo O.I. ha interpretato il proprio modo di operare sia nella relazione con la ADG. Ciò sottolineato, i tratti essenziali dell'intervento dei due O.I. sul PO sono i seguenti:

- il *Servizio Innovazione e Sviluppo del sistema scolastico e formativo*: svolge, dal 2008, compiti di ideazione, programmazione e valutazione ex-ante delle proposte di intervento a valere sul FSE ma non ne ha in carico la gestione sotto il profilo amministrativo e finanziario. La sua azione riguarda due ambiti: le attività a bando per gli istituti di istruzione (per un valore indicativo di 4.000.000,00 di Euro nel 2008 e di 3.000.000,00 di Euro circa nel 2010); le attività definibili come “di sistema” (del valore di 7.000.000,00 di Euro nel 2008, senza alcuna assegnazione nel 2009 e 2010, in riavvio nel 2011)¹⁹. A questi due ambiti corrispondono altrettante linee di azione: la attuazione della legge 5/2006 (per quanto riguarda le azioni di sistema²⁰) e la realizzazione di azioni innovative extra-scolastiche²¹

¹⁹ A valere prevalentemente su Asse IV (Capitale Umano).

²⁰ Ad esempio: nuovi piani di studio delle superiori di secondo grado; avvio del Centro di Formazione di Rovereto; formazione dei dirigenti scolastici; lingue straniere. Nel 2011 (in avvio in questi giorni con attuatori, a seconda dei temi, Iprase, Centro di Rovereto e CPV): progetto triennale di valutazione del

- realizzate dagli istituti di istruzione. Sotto il profilo del ‘metodo di governo’ è interessante il *Rapporto di Ascolto e Dialogo* realizzato annualmente per capire, insieme agli attuatori degli interventi, i punti di forza, le criticità e gli ambiti di possibile miglioramento nella programmazione FSE di competenza del Servizio²²;
- la Agenzia del Lavoro. Come abbiamo già visto, svolge dall’aprile 2010 un ruolo centrale nella attuazione del PO in ragione del suo riconoscimento come soggetto titolare della programmazione e gestione della formazione continua e degli interventi anticrisi. L’assunzione piena dei compiti assegnati, comprendenti anche la gestione finanziaria, è stata complessa e delicata e ciò in ragione della *missione* assegnata alla agenzia, alla novità degli interventi ed alla rilevanza del ‘carico gestionale’ di competenza: a questo proposito, essa sconta tuttora una tempistica non ottimale (ad esempio, la programmazione 2011 sarà operativa a partire dal prossimo mese di ottobre). In termini finanziari, un fattore cruciale nel disegno di implementazione del PO attraverso la Agenzia, il 2010 ha visto la assegnazione di circa 30 milioni di Euro di risorse FSE²³: per il triennio 2011-2013 la Giunta provinciale ha deliberato, a marzo 2011, una assegnazione di 41 milioni di Euro (26 dei quali già inseriti a bilancio).

Conclusioni

La attuazione del PO si è distanziata in maniera *assolutamente* evidente, per quanto altrettanto *assolutamente* giustificata, dal sistema delle priorità strategiche definite nel PO – soprattutto, lo ribadiamo, nella sua configurazione complessiva per come descritta prioritariamente nella allocazione delle risorse finanziarie - . La motivazione principale di questa *distanza* risiede, l’abbiamo già evidenziato, nella crisi economica e quindi occupazionale che ha interessato il Trentino a partire dalla fine del 2008 ma è riconducibile anche agli effetti della interazione, rispetto all’intervento anticrisi (sia generale sia per la parte relativa al *lavoro*), tra le scelte *politiche* della Provincia – indubbiamente molto attiva e presente - e l’assetto del sistema di governo, attuazione

sistema educativo (CPV); revisione del sistema di orientamento (Iprase); internazionalizzazione (partnership estere permanenti delle scuole); formazione del personale docente (Rovereto).

²¹ Supporto, integrazione *curricula*, nuove tecnologie nella didattica, valorizzazione delle eccellenze: circa 300 interventi/anno (vedi tavole del Dipartimento). Il riferimento alla ‘innovazione’ è anche nella attribuzione della responsabilità del FSE al *Servizio Sviluppo e Innovazione* e – al suo interno – all’*Ufficio Progetti Innovativi e Nuove Tecnologie per la Scuola*. In generale, il criterio della innovatività è stato declinato lungo tre direttrici: 1) supporto ai partenariati/reti di scuole; 2) stimolo alla progettazione degli interventi; 3) nuove tecnologie della didattica.

²² L’ultimo disponibile è del novembre 2010.

²³ Il trasferimento del 2010 è stato per 2/3 circa dedicato alla formazione e il resto agli LSU – 8 milioni – ed alle cooperative sociali per progetti di inclusione sociale – poco più di 1 milione di Euro: queste ultime due voci sono sostanzialmente fisse, nel bilancio della Agenzia, per ogni anno.

e gestione del PO (che vede coinvolti in particolare la ADG e i due Organismi Intermedi, oltre agli attuatori dei servizi²⁴). Il complesso di questi fattori è stato inoltre *attraversato* da tre parole/espressioni-chiave che li hanno condizionati nella loro configurazione effettiva:

- *sensò* dell'utilizzo del FSE (allude alla decisione, una decisione *politica* - consapevole anche dei rischi di *sostituzione* che essa poteva comportare -, di utilizzare una ampia parte delle risorse del PO per finanziare le politiche attive del lavoro di contrasto alla crisi);
- *condizionalità* (ovvero "collegamento formale ed effettivo" – nei termini di un vincolo reciproco a carico della singola persona – tra accesso alle misure di politica passiva e di politica attiva del lavoro²⁵);
- *accompagnamento* (ovvero l'impiego prevalente del PO a supporto dei processi di riforma e ridisegno di una parte del *Welfare* provinciale con riferimento prioritario al sistema dell'istruzione, della formazione continua in senso proprio nonché – ovviamente – delle politiche del lavoro).

Nella richiamata *distanza* esistente tra il PO approvato e la sua implementazione si riscontrano in positivo, come tratti caratterizzanti ed evidenti, la tempestività di intervento (il riferimento è al contributo, finanziario e di merito, del FSE alla *manovra anticrisi* della PAT ed al contenimento dei suoi effetti), la quantità dell'offerta di servizi, non solo formativi, messi a disposizione e – con riferimento agli interventi riguardanti il sistema educativo – il perseguimento del disegno di riforma contenuto nella legge provinciale in materia di istruzione del 2006; come elementi di criticità vi sono invece – almeno così ci pare - il rallentamento nel perseguimento di alcune delle linee di azione strategica presenti nel PO (ma importanti 'a prescindere' dal PO stesso: si è quindi verificato una sorta di calo nella differenziazione complessiva degli interventi per tipo e destinatari/e) unitamente, ma questa è più una *sensazione* che una affermazione

²⁴ Per quanto riguarda in particolare la Agenzia del Lavoro, al di là della opzione *politica* di attivarla rispetto alla attuazione del PO (un elemento che registriamo senza ovviamente entrare nel merito), è necessario qui ricordare come la sua legge istitutiva (la 19 del 1983) ne definisse l'intervento secondo un impianto molto in linea con quanto realizzato sul PO rispetto alla gestione delle misure di politica attiva di contrasto alla crisi.

²⁵ La condizionalità rispetto alle misure di contrasto alla crisi (una condizionalità che è vincolo ma anche sostegno – reddituale e di servizio – affinché la persona ritrovi una occupazione) ha nel caso di Trento anche un fondamento istituzionale al di fuori del PO (ovvero nella impostazione dei contenuti della delega sugli Ammortizzatori Sociali che la PAT ha ottenuto attraverso l'Accordo di Milano del novembre 2009) e un fondamento locale di tipo pattizio (ovvero l'Accordo tra PAT e Partì Sociali del 2010 sulla gestione della crisi). La attivazione del criterio della condizionalità è stato da un lato, l'abbiamo già segnalato, un indubbio elemento di innovazione nella attuazione del PO ma dall'altro lato ha indotto la partecipazione agli interventi di politica attiva di un numero elevato di persone, un parte delle quali poco motivate alle politiche attive stesse ed al recupero effettivo della loro *occupabilità* (con ciò che questo ha comportato sul profilo degli interventi, soprattutto formativi, realizzati).

provata, al profilo qualitativo generale degli interventi realizzati²⁶. Tra i punti *critici* va anche annoverata la difficoltà di perseguire effettivamente ed in maniera compiuta – ma forse è anche un problema di capacità di ‘darne conto’ da parte della ADG – alcune delle “specificità aggiuntive” del PO (cfr. p. 8 di questo documento) e in particolare quelle relative alla concentrazione del FSE “su un numero limitato di azioni”, alla “realizzazione di azioni innovative” (una specificità implementata secondo la logica del *mainstreaming* ma per questo difficilmente riconoscibile e documentabile salvo quanto già evidenziato sull’*allineamento* tra politiche del lavoro attive e passive), alla transnazionalità (complice anche in questo caso la elevata quantità di risorse finanziarie appostate sullo specifico Asse del PO) ed alla formazione per gli occupati (profondamente ridefinita nei suoi tratti *concreti* in relazione alla necessità di riferirla prioritariamente alle aziende in crisi ed ai lavoratori/ici cosiddetti* ‘sospesi*’).

Non è tra gli obiettivi di questo documento dare indicazioni di prospettiva sull’assetto delle priorità del PO per il periodo 2011-2013 (questa discussione ha altre sedi, già attive, a ciò dedicate²⁷) né, tantomeno, ipotizzarne le eventuali conseguenze dal punto di vista del loro finanziamento: tuttavia, un passaggio sull’argomento – per quanto *veloce* - ci pare non eludibile.

La premessa a questo passaggio risiede, oltre che nelle già richiamate intenzionalità politiche e di *policy* della Amministrazione (sulle quali – soprattutto per quelle di prospettiva - torneremo tra poco), nella situazione che attualmente caratterizza, per gli ambiti di interesse del PO, il territorio trentino, una situazione che è in sintesi così descrivibile (sulla base dei dati più recenti a disposizione):

- la ‘crisi’ – che comunque non ha avuto in Trentino il medesimo profilo di gravità del resto dell’Italia - sembra superata dal punto di vista *congiunturale* (anche se il P.I.L. provinciale avrà un crescita significativa solo nel 2013, non prima²⁸)

²⁶ A questo proposito va segnalato come siano ancora limitate, a tutt’oggi, le evidenze circa l’effettivo impatto degli interventi realizzati a valere sul FSE sia per la parte relativa al contrasto alla crisi sia per la parte ‘ordinaria’. Sul fronte della ‘percezione di qualità’ segnaliamo invece i risultati – positivi – della indagine condotta da Cles-Laser (2010) sui destinatari/e degli interventi formativi di contrasto alla crisi. In generale, si consideri che – per la parte relativa alla crisi - gli interventi di formazione brevi e di base, destinati soprattutto ai/alle cassintegrati*, sono stati di natura prevalentemente ‘motivazionale’ e di “mantenimento della attivazione” mentre quelli – più lunghi (qualche centinaio di ore) – per i/le disoccupati* avevano chiari ed espliciti obiettivi di *occupabilità* se non di occupazione.

²⁷ Il tema è, dal punto di vista tecnico, quello della eventuale riprogrammazione del PO ai sensi dell’art. 33 del Reg. 1083/2006: si rimanda a questo proposito alla *Nota Informativa* sulla revisione del PO presentata in sede di CDS del PO in data 16/6 u.s..

²⁸ Secondo alcuni degli intervistati, i tempi di uscita dalla crisi – ovvero di ritorno ai valori pre-2009 di alcuni indicatori-chiave del sistema economico provinciale – sono pari ad almeno un quinquennio.

- mentre non lo è in termini *strutturali* (ovvero rispetto ad alcuni *nodi* persistenti e consolidati del sistema economico e quindi occupazionale locale²⁹);
- si assiste, in questo processo di *uscita* dalla crisi, a tre fenomeni rilevanti per l'intervento del FSE: a) la crescente incidenza dei rapporti di impiego temporaneo per quanto riguarda i/le giovani fino a 35 anni (soprattutto per la fascia di età 20-29) con un collegato aumento della relativa disoccupazione *frizionale* che può trasformarsi in *strutturale* in mancanza di adeguate strategie di fronteggio; b) la condizione di debolezza occupazionale degli/delle immigrat* extra-comunitari/e a seguito della riduzione complessiva della domanda di lavoro con l'insorgere, come corollario, di fenomeni di *povertà* e marginalizzazione relazionale e sociale; c) la persistente situazione di rischio (occupazionale e professionale) che caratterizza i/le lavoratori/ici *anzian** con dotazioni obsolete di *capitale* sociale e, soprattutto, di competenze.

In questa congiuntura, il *ruolo* del PO dovrebbe quindi essere - per quanto riguarda le persone e le imprese/organizzazioni (nonché, indirettamente, i territori e le comunità) – quello di sostenere l'avvio ed il consolidamento della *ripresa* dalla crisi soprattutto rispetto ad alcune popolazioni-obiettivo ma qualificando al tempo stesso questa *ripresa* attraverso, per la parte FSE, il riferimento chiaro ed esplicito alla competitività ed alla innovazione (di sistema, di settore, di comparto³⁰) come criteri-guida.

In questa prospettiva, sembrano tre le possibili opzioni adottabili rispetto alla configurazione attuativa del PO per il restante periodo di programmazione (le quali possono naturalmente essere anche tra loro 'combinare'):

- ritornare – ovviamente in maniera intelligente e soprattutto con la *memoria* di quanto accaduto nel periodo 2008-2010 - all'assetto originario del PO in termini di priorità (recuperando prioritariamente, per quanto riletto nel nuovo contesto post-crisi del mercato del lavoro e della economia trentina, la rilevanza degli interventi di formazione continua e di quelli rivolti a disoccupati e inoccupati nonché alcune dimensioni orizzontali quali il rapporto con il Fesr e la internazionalizzazione);
- assumere il 'dopo crisi' – e quindi uno scenario radicalmente diverso da quello esistente all'epoca della stesura del PO - come riferimento per il ridisegno della

²⁹ Per un dettaglio di questi *nodi* rimandiamo al *Documento programmatico di attuazione del PSP 2011-2013* approvato nell'ottobre 2010 dalla Giunta provinciale (p. 6, ovvero: bassa crescita economica; bassa produttività; elevata crescita della spesa corrente; dispersione delle spese di investimento). Più in generale, l'idea di base, espressa da alcuni degli intervistati, è che – anche tenuto conto della sostanziale inesistenza, nelle economie contemporanee, di alcuna relazione tra crescita del PIL e crescita della occupazione – vada da subito pesantemente riquilibrato il sistema produttivo trentino "in tutti i suoi fattori (produttivi)".

³⁰ Rimandiamo anche in questo caso al già citato *Documento programmatico di attuazione del PSP 2011-2013* per una puntualizzazione di queste due categorie nel contesto trentino.

- programmazione (un ‘dopo-crisi’ tratteggiato ad esempio nel rapporto Cles-Laser del dicembre 2010 – non a caso, immaginiamo, commissionato dall’Ufficio FSE³¹);
- accompagnare – di nuovo ed ovviamente per quanto di competenza del FSE - le strategie 2011-2013 della Giunta per come descritte nel *Documento programmatico di attuazione del PSP 2011-2013* approvato nell’ottobre 2010³² la cui articolazione operativa³³ è, non a caso, in Assi, due dei quali sono particolarmente contigui al FSE: l’Asse *Capitale Umano* e quello dedicato al *Capitale Produttivo*.

Questa ultima opzione, che sposa le intenzionalità politiche esplicite dell’Amministrazione ed una opportuna declinazione *di servizio* del FSE rispetto a politiche generali ‘di sistema’, appare quella più ragionevolmente praticabile anche considerato che:

- a) all’Asse *Capitale Umano* del citato *Documento programmatico* – ampiamente corrispondente all’omonimo Asse del PO ma anche all’Asse *Occupabilità* - fanno riferimento l’intervento nell’ambito della *formazione professionale* (e in particolare dell’Alta Formazione: p. 14) e della formazione *breve* per i disoccupati e in generale per l’occupabilità (p. 15);
- b) all’Asse *Capitale Produttivo* – che incrocia di fatto tutti gli Assi del PO ma soprattutto *Occupabilità*, *Adattabilità* e *Inclusione Sociale* – appartengono gli interventi di “Politica del lavoro e utilizzo del capitale umano” (p. 23 e seguenti) e

³¹ Ci riferiamo in particolare al cap. 1 – 1.4 in particolare (importanti – al netto di ogni considerazione di merito - i riferimenti alla ‘selettività’ delle politiche da attivare sul PO; alla “coerenza tra formazione proposta ed effettivi progetti di sviluppo delle imprese”; al necessario impegno per lo sviluppo ed il consolidamento di reti di soggetti – università, scuole, centri di ricerca, enti di formazione e imprese; alla qualificazione dell’offerta dei sistemi di istruzione e formazione; alla mobilità internazionale “dei lavoratori della conoscenza”; alla formazione permanente del singolo individuo; all’intervento sul Terzo Settore) – e al cap. 4 del Rapporto.

³² Del PSP sono rilevanti, a questo proposito, non tanto le parti analitiche quanto quelle propositive relative alla occupazione (p. 8) – tutte rilevanti rispetto al PO – e in parte al “benessere e coesione sociale” (p.9). Tra le prime vi sono: lo sviluppo di interventi di politica attiva del lavoro, di carattere temporaneo, per rafforzare e riqualificare le competenze dei lavoratori espulsi e dei soggetti che intendono entrare sul mercato del lavoro; la messa a punto di misure che rendano più agevole il passaggio dalla scuola al lavoro e che facilitino la ricerca del primo impiego da parte dei giovani e lo sviluppo dell’autoimprenditorialità; il sostegno alla occupazione femminile “estendendo i servizi di custodia e di cura per la prima infanzia, stimolando l’offerta privata in luogo dell’offerta diretta e generalizzata da parte del pubblico, potenziando le misure di sostegno (voucher) per l’acquisizione sul territorio di servizi per minori e anziani”; l’incentivo alla creazione e sviluppo di forme associate di professionisti impegnati nella produzione di servizi ad elevata qualificazione”. Tra le azioni per il “benessere e la coesione sociale” sono invece pertinenti rispetto al FSE quelle volte a “garantire eguali opportunità di accesso all’istruzione superiore e al mercato del lavoro, confermando le misure attivate con la manovra anticrisi a favore degli studenti meritevoli, ma sprovvisti di adeguati mezzi finanziari”.

³³ Da p. 13 in avanti.

quelli relativi a “Imprese, formazione e valorizzazione del capitale umano” (p. 29 e seguenti).

In questa cornice generale, lo spazio di implementazione – e di eventuale modifica - del PO per il periodo restante fino alla sua chiusura è anche caratterizzato dalla necessità di coniugare alcune istanze di (ri)bilanciamento dell'intervento del FSE (si intende rispetto a quanto avvenuto fino a tutto il 2010) tra le quali ci paiono prioritarie le seguenti:

- la logica *curativa* (di fronteggio – anche politico-simbolico - alla crisi) e la logica *preventiva* (sia di investimento sul sistema di istruzione e formazione³⁴ sia di fluidificazione delle transizioni in ingresso tra formazione e lavoro);
- l'orizzonte temporale di *breve periodo* (ovvero: interventi di emergenza, di risposta 'immediata') e l'orizzonte di *medio-lungo periodo* (ovvero: interventi che puntano ad agganciare la *ripresa* ed i nuovi contesti *post-crisi*);
- l'intervento *settoriale* (semplificando: il *lavoro* da una parte e l'*education* dall'altra) e l'intervento *orizzontale/trasversale* (ad esempio: sulla innovazione, sulla transnazionalità,);
- l'impiego di modelli e pratiche *consolidate* – e quindi ragionevolmente *certe* rispetto ai risultati ottenibili - e quello di modelli e pratiche di matrice innovativa – incrementando a questo proposito quanto comunque realizzato nel primo triennio di attuazione del PO - .

Il disegno complessivo (ovvero l'*aggancio* del PO alle strategie 2011-2013 della Giunta per come descritte nel *Documento programmatico di attuazione del PSP 2011-2013*) e le istanze qui sopra richiamate identificano, in combinazione tra loro, una sorta di matrice che può orientare l'intervento del PO nel restante periodo di programmazione secondo un *mix* di azioni mirate sia a sostenere – ma in maniera residuale – le fasce di popolazione ancora interessate dalla crisi sia – soprattutto – a valorizzare ed a cogliere i segnali di uscita dalla crisi. La tavola qui di seguito, di taglio *metodologico*, mostra quali modifiche andrebbero apportate al PO in relazione al disegno complessivo che si ritiene di adottare: avendo espresso l'opzione per una declinazione del PO a sostegno delle politiche della Provincia in materia di *Capitale Umano* e *Capitale Produttivo*, la *riga* che ci interessa è l'ultima in fondo dalla quale si ricava quali siano i tipi di modifiche, in generale di limitata entità, da apportare – nel caso la ADG adotti questa linea – ai contenuti del PO.

³⁴ E di orientamento.

Disegni di attuazione del PO e cambiamenti da apportare ai suoi contenuti qualificanti

	<i>Strategia generale</i>	<i>Allocazione tra Asse delle risorse finanziarie</i>	<i>Obiettivi specifici/azioni attuative</i>	<i>Popolazioni-obiettivo prioritarie</i>
Ritorno al PO originario	Conferma di quella del PO	Modifica per tornare al disegno iniziale	Conferma di quelli del PO	Conferma di quelle del PO
Ridisegno totale del PO	Ridisegno completo ³⁵	Ridisegno completo	Ridisegno completo	Ridisegno completo
PO a sostegno delle politiche PAT (PSP)	Conferma di quella del PO	Modifica di allineamento <i>leggero</i> ³⁶	Modifica di allineamento <i>leggero</i>	Conferma di quelle del PO con attenzione a quelle in uscita dalla crisi ³⁷

Infine, è necessario richiamare qui il fatto che le opzioni della tavola sono da collocare nello *spazio finanziario* del PO esistente a fine 2010 e proiettabile sul triennio successivo. In questo spazio:

- a) le risorse dell’Asse Occupabilità – almeno a livello di impegno – sono oltre il 100% delle disponibilità programmate e questo condiziona, evidentemente, l’impianto delle decisioni che possono essere prese rispetto all’eventuale ‘nuovo’ sistema delle priorità del PO per il periodo 2011-2013;
- b) gli Assi *Capitale Umano* e *Transnazionalità* sono – come già evidenziato – quelli con la capacità di impegno (relativamente) meno elevata (anche se comunque assestata su valori intorno al 55-60%);
- c) le risorse complessivamente disponibili per il restante periodo di attuazione del PO ammontano a circa 46 milioni di Euro (su 218 circa totale del PO), un cifra certamente importante ma meno rilevante di quella attivata nel periodo 2008-2010 e rispetto alla quale – comunque – si rendono necessarie una *concentrazione* degli interventi ed una focalizzazione degli obiettivi più marcate di quanto sia avvenuto nella prima (lunga) fase di attuazione del PO.

(fine)

³⁵ Anche se rispettando comunque il Quadro Strategico Nazionale di riferimento e le Priorità comunitarie nonché le indicazioni della Commissione in materia di risorse finanziarie sugli Assi in ritardo di spesa.

³⁶ Ad esempio incrementando – ma in misura contenuta – l’Asse Occupabilità con risorse degli Assi che mostrano l’andamento relativamente meno soddisfacente (ovvero Capitale Umano e Transnazionalità).

³⁷ Ovvero: giovani e immigrati extra-comunitari, disoccupati/e, lavoratori/ici di aziende in crisi e sospesi*,