Unione europea
Fondo sociale europeo

MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI
Direzione Generale per le Politiche
per l'Orientamento e la Formazione

ISFOL

ANALISI AUTOVALUTATIVA DEI POR FSE 2007-2013

Regione Autonoma della Sardegna

Maggio 2011

Versione definitiva

L'analisi autovalutativa dei POR FSE 2007-2013 è stata condotta dall'Isfol per conto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

Gruppo di lavoro
Giuseppe Di Battista, Franca Fiacco, Roberto Landi, Cristina Lion, Daniela Luisi, Catia Mastracci, Alessandra Mereu, Luisa Palomba, Katia Santomieri e Paola Stocco.

Coordinamento
Silvia Ciampi

La monografia regionale è stata realizzata da Silvia Ciampi e Catia Mastracci. Contributi di: Roberto Landi, Katia Santomieri e Paola Stocco.

Le informazioni contenute nel documento sono aggiornate al mese di aprile 2011.

INDICE

Premessa 4

1. Il percorso dell'autovalutazione: finalità e aspetti di metodo 5
2. Aggiornamento del contesto socio-economico 8
3. Capacità attuativa e funzionalità strategica delle linee di attività per singolo Asse prioritario 13

   3.1 Asse I – Adattabilità 18
   3.2 Asse II – Occupabilità 25
   3.3 Asse III – Inclusione sociale 32
   3.4 Asse IV – Capitale umano 39
   3.5 Asse V – Transnazionalità e Interregionalità 49
   3.6 Asse VI – Assistenza tecnica 52

4. Principali cause di ritardo e criticità nell'attuazione del POR 57
5. Dai giudizi sintetici sulla capacità attuativa e la funzionalità strategica alle azioni da intraprendere per accelerare l'attuazione e/o renderla maggiormente funzionale al raggiungimento degli obiettivi del POR 67

Allegati

Allegato 1: Partecipanti al percorso di autovalutazione 74

Allegato 2: Schede per l'analisi autovalutativa 75

Allegato 3: Struttura organizzativa dell'Autorità di Gestione 81

Premessa

Il rapporto restituisce gli esiti di un percorso di autovalutazione effettuato con il supporto tecnico-scientifico dell'Isfol, che ha coinvolto la maggior parte dei referenti della regione sarda con responsabilità nell'ambito del PO FSE. Esso si presta a diverse letture e modalità di consultazione: può offrire sia una visione di insieme per determinare l'andamento generale del PO, sia la focalizzazione di aspetti specifici relativi a singoli ambiti di policy.

Il rapporto dà conto del processo intrapreso e privilegia il punto di vista degli attori coinvolti. A fianco agli ambiti di miglioramento individuati dagli stessi referenti regionali, si puntualizza quanto segue:

- gli ambiti di miglioramento devono essere declinati in impegni concreti ed in azioni da attuare in tempi definiti e certi (ad esempio: creazione di tavoli con mandati chiari, avvio di procedure di gara, attribuzione di responsabilità su singoli processi, ecc.);
- l'autovalutazione può diventare un esercizio da condurre con cadenza periodica, sia sull'intero PO, sia su singole parti che presentano particolari criticità. In tal modo sarà possibile "misurare" gli effettivi avanzamenti.

Dagli esiti riportati di seguito emerge solo parzialmente la valenza territoriale (e settoriale) della strategia del PO, disegnata proprio per dare risposte concrete ai problemi locali della Regione. Si ritiene questo un aspetto caratterizzante del programma sardo, che richiederebbe approfondimenti ad hoc circa le effettive ricadute a livello territoriale delle operazioni finanziate e da finanziare. Si auspica pertanto, proprio per l'interesse espresso dalla stessa AdG nei confronti del disegno territoriale delle operazioni, che tale elemento di programmazione possa trovare adeguati spazi di riflessione in successive valutazioni.

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

Il metodo proposto per la realizzazione del percorso di analisi autovalutativa effettuato, con il supporto metodologico dell'Isfol, è il risultato di un lavoro congiunto con l'Uval del Mise-DPS, discusso e condiviso in seno al Gruppo di lavoro del Sistema nazionale di Valutazione[1].

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

I punti di forza del metodo sono essenzialmente due:

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

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

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

---

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

Il percorso si compone di una serie di fasi sequenziali e si realizza in un arco temporale che può variare in funzione del grado di complessità riscontrato nei singoli contesti territoriali.

Figura 1: il percorso di analisi autovalutativa

La Regione Autonoma della Sardegna è stata tra le prime a manifestare la propria adesione all'iniziativa lanciata dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e a condurre l'autovalutazione tra il mese di *aprile* e il mese di *maggio 2011*.

Ad un primo stadio, il gruppo di lavoro Isfol ha svolto un'*analisi desk*, di preparazione alla fase successiva di approfondimento con i referenti della Regione. Attraverso la sistematizzazione delle informazioni e dei dati disponibili circa la strategia e l'attuazione del POR 2007-2013, è stato possibile ricostruire le caratteristiche del contesto territoriale - amministrativo di riferimento e le principali linee di intervento promosse entro il 2010[2]. L'analisi desk è stata integrata da contributi a distanza da parte dei referenti della Regione e nel corso di due incontri dedicati che sono stati realizzati presso la sede dell'AdG FSE, rispettivamente, il 31 marzo-1 aprile 2011 e il 18-19 aprile 2011. Agli incontri hanno partecipato, oltre agli esperti dell'Isfol, alla AdG e ad un rappresentante

[2] A tal fine è stata aggiornata l'analisi di contesto contenuta nel POR approvato e sono state visionate le seguenti fonti: POR FSE 2007-2013, Rapporti annuali di esecuzione (RAE) annualità 2008 e 2009, sistema informativo MONIT del MEF-IGRUE, sito internet, altri documenti che regolano l'attuazione e la gestione (es: Avvisi /Bandi rilevanti, Programma annuale 2009, Manuale delle procedure dell'AdG (vers. 1.0)).

del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, anche i Responsabili di Linea di attività, i referenti degli organismi intermedi, rappresentanti del Nucleo di valutazione regionale, i referenti delle attività di monitoraggio e controllo, altri referenti di Direzioni/Servizi interessati nell'attuazione, i rappresentanti delle Società incaricate dell'Assistenza tecnica (per un elenco esaustivo delle strutture che hanno partecipato al percorso si veda Allegato 1).

Nel corso del *primo incontro* sono state condivise le finalità dell'analisi autovalutativa e definite la tempistica e le modalità di realizzazione del percorso di autovalutazione. Successivamente, si è proceduto con l'analisi dello stato di attuazione e le modalità di gestione del PO FSE avviando anche una prima riflessione in merito alle criticità evidenziate nell'attuazione. Gli ambiti di approfondimento hanno riguardato, da una parte, lo stato di attuazione complessivo del PO FSE (andamento generale, previsioni, capacità di spesa e verifica dei crono programmi, organizzazione e governo delle linee di intervento, avanzamento del Piano delle Valutazioni, complementarietà e/o integrazione con altri Programmi, esperienze di progettazione integrata) e, dall'altra, l'attuazione per singolo Asse prioritario (individuazione ed esame delle azioni più rilevanti, funzionalità dei meccanismi di attuazione adottati, possibili cause di ritardo nell'implementazione delle azioni).

Nel periodo successivo al primo incontro, i Responsabili di linea sono stati impegnati in una riflessione più attenta, con l'ausilio di apposite schede predisposte dall'Isfol (si veda Allegato 2), sulle *criticità* che hanno influenzato l'attuazione delle *operazioni* (interventi di complessità variabile) di loro competenza, considerando due dimensioni trasversali di analisi:

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

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

Nel *secondo incontro*, è stato ripreso il lavoro individuale condotto dai Responsabili di linea, al fine di affinarlo e di procedere con le fasi successive del percorso di analisi autovalutativa. Sostanzialmente, durante questa seconda visita l'Isfol ha supportato i referenti regionali nel: determinare le criticità maggiormente rilevanti che hanno influito sull'attuazione del PO; condividere le motivazioni/cause alla base di tali criticità e dei ritardi nell'attuazione; condividere ed eventualmente rielaborare i giudizi sintetici attribuiti individualmente; avviare una riflessione sulle possibili strategie di risoluzione delle questioni evidenziate.

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

Su questi aspetti i Responsabili di linea hanno lavorato nel periodo successivo all'incontro, allo scopo di arrivare a definire il più dettagliatamente possibile quali azioni intraprendere, i responsabili diretti della loro implementazione e/o eventuali soggetti che risulta opportuno coinvolgere per assicurare il raggiungimento degli esiti auspicati. Sulla definizione di ipotesi di miglioramento dell'attuazione del PO è stato coinvolto anche il partenariato socio-economico in un apposito incontro.

2. Aggiornamento del contesto socio-economico

Durante la prima fase del percorso di analisi autovalutativa, accanto alla ricostruzione dello stato di avanzamento dell'attuazione, l'Isfol ha effettuato l'**aggiornamento dell'analisi di contesto socio-economico** contenuta nel POR approvato per verificare:

- la tenuta della strategia sottesa al PO rispetto ai fenomeni in atto nel contesto di riferimento;
- la dimensione dei fenomeni di interesse del PO e la distanza (aggiornata) rispetto ai target europei.

I principali indicatori utilizzati nell'analisi di contesto del PO, in ambito occupazione e IFP, confermano il permanere di forti distanze dagli obiettivi

comunitari e dai valori mediamente espressi dalle regioni Obiettivo CRO, nonché quelli medi nazionali, con una necessaria distinzione tra gli andamenti osservati in ambito "occupazione" e quelli osservabili in ambito "innovazione e ricerca".

Nel caso delle politiche relative all'occupazione (cfr. tabella 1), nel periodo 2005 – 2009 si assiste ad un ampliamento dei divari regionali rispetto ai valori dell'UE25 trasversale a alle principali tipologie di indicatori, dunque ad un sostanziale deterioramento del posizionamento regionale rispetto agli obiettivi target europei. In particolare, a partire dal 2005 le tendenze incrementali relative agli indicatori di occupazione e disoccupazione proseguono per tutto il 2007. A partire dal 2008 e, segnatamente per i ben noti motivi congiunturali, dal 2009, questi indicatori conoscono delle repentine inversioni di tendenza dovute in particolare ad una forte sofferenza della componente di genere maschile a fronte di una sostanziale tenuta (all'interno delle già citate tendenze di lieve miglioramento) di quella femminile. Questo porta, peraltro, ad osservare una contrazione dei divari di genere all'interno del quadro sostanzialmente negativo restituito da questa batteria di indicatori.

Nel 2010 il tasso di occupazione, interrompe la sua tendenza alla contrazione per la prima volta da tre annualità, confermando sostanzialmente i valori dell'anno precedente; il tasso di attività ritorna a crescere, in particolar modo per ciò che attiene la componente giovanile sia maschile che femminile, e si riporta su valori prossimi a quelli del 2008 (i più elevati conosciuti dalla Regione nel periodo 2005 – 2010).

Il 2008 è un anno fortemente critico per gli equilibri occupazionali del mercato regionale, come evidenziato dagli indicatori e dai dati assoluti (fonte Istat): dopo un calo costante negli anni precedenti, si registra infatti una considerevole immissione di ex-occupati (oltre 12.000 unità) e di inoccupati (oltre 4.000 unità) tra le file delle persone in cerca di lavoro e un parallelo incremento del numero di disoccupati di lunga durata – al punto che l'incidenza dei DLD cresce di 2,4 punti pur essendo aumentato proporzionalmente anche il denominatore (n. di disoccupati) sul quale essa viene calcolata. A partire da questo anno il mercato del lavoro pare divenuto impermeabile all'occupazione e sembra non più in grado di assorbire manodopera (inoccupata o disoccupata) a differenza che negli anni precedenti: nuova disoccupazione (inoccupati), disoccupazione congiunturale (visibile soprattutto dal 2009) e disoccupazione storica (di lunga durata) crescono contemporaneamente. Ad andare in crisi è soprattutto (e vistosamente) il settore dell'industria che perde solo in quell'anno oltre 11.000 unità di forza lavoro (circa il 50% nelle costruzioni), a fronte di una fase ancora espansiva (che si interromperà nel 2009) del settore dei servizi.

In generale, nel 2010 si registra una tendenza all'aumento della partecipazione al mercato del lavoro o, per ciò che attiene la componente maschile, un complessivo arresto della tendenza all'esodo da essa (verso l'area dell' "inattività").

Tabella 1 - Principali indicatori strutturali su Occupazione

Indicatori strutturali su "Occupazione"	Regioni e ripartizioni geografiche				Diffl.e Sardegna - CRO	Diffl.e Sardegna - Italia	Diff.le Sardegna - UE 25
	Sardegna	Italia	Ob. CRO	UE 25			
2005					**2005**		
Tasso di occupazione (a)	51,4	57,5	63,1	64,0	-11,7	-6,1	-12,6
Tasso di occupazione (femmine) (b)	37,1	45,3	52,7	56,6	-15,6	-8,2	-19,5
Tasso di occupazione 55-64 anni (c)	31,3	31,4	32,6	42,6	-1,3	-0,1	-11,3
2009					**2009**		
Tasso di occupazione (a)	50,8	57,5	63,6	65,0	-12,7	-6,6	-14,2
Tasso di occupazione (femmine) (b)	40,2	46,4	54,0	58,9	-13,8	-6,2	-18,7
Tasso di occupazione 55-64 anni (c)	31,2	35,7	36,3	46,2	-5,1	-4,6	-15,0
2010					**2010**		
Tasso di occupazione (a)	51,0	56,9	63,1	64,5	-12,1	-5,9	-13,5
Tasso di occupazione (femmine) (b)	41,8	46,1	53,8	58,6	-12,0	-4,3	-16,8
Tasso di occupazione 55-64 anni (c)	37,0	36,6	37,2	46,6	-0,3	0,4	-9,6

Fonte: Istat; Miur; Eurostat

(a) Persone occupate in età 15-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (%)

(b) Persone occupate in età 15-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (%)

(c) Persone occupate in età 55-64 anni sulla popolazione nella corrispondente classe di età (%)

Tabella 2 – Tasso di disoccupazione giovanile

Persone in cerca di occupazione in età 15-24 anni su forze di lavoro della corrispondente classe di età (%)

Regioni, ripartizioni geografiche	Anni									
	2005	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**var. 05-10**	**var. 05-08**	**var. 09-08**	**var. 10-09**
Sardegna	32,6	31,0	32,5	36,8	44,7	38,8	6,1	4,2	7,9	-5,9
Italia	**24,0**	**21,6**	**20,3**	**21,3**	**25,4**	**27,8**	3,9	-2,7	4,2	2,4
- Centro-Nord	15,3	14,4	13,7	14,5	20,1	22,1	6,8	-0,8	5,6	2,0
- Mezzogiorno	38,6	34,3	32,3	33,6	36,0	38,8	0,1	-5,0	2,4	2,8
Ciclo di programmazione F.S. 2000-06										
- Regioni non Ob. 1	**15,5**	**14,6**	**13,8**	**14,7**	**20,2**	**22,3**	6,7	-0,9	5,5	2,1
- Regioni Ob. 1	**39,5**	**35,0**	**33,3**	**34,6**	**36,7**	**39,3**	-0,2	-4,9	2,2	2,6
- Regioni Ob. 1 (escl. Molise)	**39,6**	**35,1**	**33,4**	**34,7**	**36,9**	**39,4**	-0,1	-4,9	2,2	2,6
Ciclo di programmazione F.S. 2007-13										
- Ob. CONV	**40,3**	**35,5**	**33,5**	**34,4**	**36,1**	**39,5**	-0,8	-5,9	1,7	3,4
- Ob. CONV (escl. Basilicata)	**40,4**	**35,6**	**33,6**	**34,4**	**36,0**	**39,4**	-1,0	-6,0	1,6	3,4
- Ob. CRO	**16,5**	**15,4**	**14,7**	**15,7**	**21,2**	**23,1**	6,6	-0,7	5,5	1,9
- Ob. CRO (escl. Sardegna)	**15,7**	**14,7**	**13,9**	**14,8**	**20,2**	**22,3**	6,7	-0,9	5,4	2,1
UE 25	**18,3**	**17,0**	**15,2**	**15,4**	**19,7**	**20,8**	2,5	-2,9	4,3	1,1
UE 15	**16,4**	**15,8**	**14,8**	**15,4**	**19,3**	**20,1**	3,7	-1,0	3,9	0,8
Differenziale Sardegna - Mezzogiorno	-6,0	-3,2	0,2	3,1	8,7	0,0	6,0	9,2	5,5	-8,7
Differenziale Sardegna - Ob. CRO	16,1	15,7	17,9	21,0	23,5	15,7	-0,4	4,9	2,5	-7,8
Differenziale Sardegna - Italia	8,7	9,4	12,2	15,5	19,3	10,9	2,3	6,9	3,7	-8,3

Fonte: Istat; Eurostat

Il tasso di disoccupazione giovanile conosce una crescita ininterrotta dal 2005 ed un incremento drastico nel 2009 (questo, tuttavia, accade un po' ovunque in Italia), dovuto alla crescita esponenziale (in questo anno) della disoccupazione giovanile maschile (+13,2%, oltre 43%) ed al permanere su livelli strutturalmente assai elevati della disoccupazione giovanile femminile (cfr. tabella 2).

Nel 2010 il tasso di disoccupazione giovanile conosce un forte decremento, pari a 5,9 punti percentuali, passando dal 44,7% del 2009 al 38,8% del 2010. Si tratta di valori pur sempre molto elevati, quasi 11 punti oltre il già preoccupante dato nazionale, benché meno distanti dai quadranti di riferimento: il divario rispetto all'Italia è quasi dimezzato (da 19,3 a 10,9 punti percentuali) ed un sostanzioso accorciamento conosce il differenziale regionale dall'Obiettivo CRO (da 23,5 a 15,7 punti). Si tratta di una diminuzione tout court del numero di disoccupati in età 15-24 (-1.035 unità) di entrambi i generi, con una prevalenza numerica delle donne: il decremento dei valori dell'indicatore per il genere femminile è 1,7 volte superiore a quello maschile – essendo di -7,8 punti percentuali contro -4,6 del dato maschile – talché, al volgere del 2010, i valori sono sostanzialmente simili, 38,9% per il tasso giovanile femminile e 38,7 per quello giovanile maschile.

Fenomeni di scoraggiamento, cioè di transizione della popolazione con disoccupazione di lunga durata verso l'area dell'inattività sono ravvisabili, per convergenza delle evidenze dei diversi indicatori (tasso di attività, composizione – in valori assoluti – della popolazione e delle forze di lavoro), specialmente nel 2009.

A complemento di quanto osservato, si registra un incremento della quota dei Neet a partire dal 2008 ed in misura marcata nel 2009 (+4,3% annuo) dopo un triennio di sostanziale staticità o lieve decremento della loro incidenza sulla popolazione.

Per ciò che attiene gli indicatori relativi all'ambito di policy "Innovazione e ricerca" è possibile osservare un andamento parzialmente migliore dei valori, soprattutto relativamente alla scolarizzazione e alla partecipazione scolastica registrata in forte aumento nelle prime annualità del periodo di osservazione per poi attenuarsi nel corso del 2008 – 2009. Più mitigati appaiono i dati relativi alla partecipazione formativa degli adulti e in contrazione appare la propensione a proseguire gli studi oltre il ciclo secondario superiore (cfr. tabella 3).

Tabella 3 – Indicatori strutturali su Innovazione e ricerca

Indicatori strutturali su "Innovazione e ricerca"	**Regioni e ripartizioni geografiche**				Diff.le Sardegna - CRO	Diff.le Sardegna - Italia	Diff.le Sardegna - UE 25
	Sardegna	Italia	Ob. CRO	UE 25			
2005					**2005**		
Ind. h.08 - Tasso di scolarizzazione superiore (a)	56,7	73,0	75,9	77,6	-19,2	-16,3	-20,9
Ind. h.07 - Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (b)	6,0	5,8	6,1	10,3	-0,1	0,2	-4,3
Ind. p.01 - Laureati in scienza e tecnologia (c)	6,7	10,7	12,5	13,4	-5,8	-4,0	-6,7
2009					**2009**		
Ind. h.08 - Tasso di scolarizzazione superiore (a)	70,3	75,8	78,0	78,5	-7,7	-5,6	-8,2
Ind. h.07 - Adulti che partecipano all'apprendimento permanente (b)	6,4	6,0	6,3	9,8	0,1	0,5	-3,4
Ind. p.01 - Laureati in scienza e tecnologia (c)*	8,2	12,1	14,1	13,9	-5,9	-3,9	-5,7

Fonte: Istat; Miur; Eurostat
(b) Percentuale della popolazione 25-64 anni che frequenta un corso di studio o di formazione professionale
(c) Laureati in discipline scientifiche e tecnologiche per mille abitanti in età 20-29 anni
* dati 2008

In particolare è possibile evidenziare che:

- si registra un robusto ed ininterrotto incremento dei tassi regionali di scolarizzazione superiore grazie al quale si realizza un riposizionamento verso l'alto del sistema regionale all'interno dell'Italia ed un dimezzamento dei divari con l'UE;
- la lettura incrociata degli indicatori relativi alla partecipazione ai percorsi scolastici da un lato e la propensione all'abbandono prematuro degli stessi restituisce una dinamica nel complesso positiva (crescita della partecipazione e diminuzione dell'abbandono) ma caratterizzata da una sovrapponibilità con il ciclo economico;
- la partecipazione degli adulti a programmi di formazione ha un andamento mediamente espansivo, soprattutto nel biennio 2007 – 2008, con aumenti del 12 – 14% annuo della quota di adulti partecipanti ed un picco proprio nel corso dell'annualità 2008 – in cui si riscontra una crescente criticità occupazionale nel mercato del lavoro. Qui si registra un incremento notevole (circa 8.977 unità in più rispetto al 2007) della partecipazione a programmi di formazione a cui farà seguito una consistente contrazione (meno 10.273 unità) nel 2009. Si tratta di un profilo assai originale che non trova riscontro in altri quadranti che sostanzialmente porta ad un modesto incremento dell'indicatore nel periodo complessivo. Praticamente invariati i divari territoriali e comunitari;
- in ambito universitario si registra una forte diminuzione del tasso di passaggio ed un relativo decremento dell'incidenza dei laureati sulla popolazione, sebbene – nello specifico delle discipline tecniche,

matematiche e scientifiche – si registri un certo incremento della quota di laureati sulla popolazione di riferimento.

In definitiva, il PO può offrire un contributo per fronteggiare le dinamiche fin qui delineate confermando alcune traiettorie di intervento già individuate e rafforzando le azioni verso alcuni target particolarmente colpiti alla attuale fase.

In sintesi:

- l'attenzione deve rimanere alta nei confronti del fenomeno della disoccupazione sia maschile che femminile, potenziando tutte le misure di contrasto già avviate per contenere tale fenomeno;
- una attenzione particolare deve essere orientata nei confronti del target giovani, sia attivo che inattivo, per contrastare i noti fenomeni di scoraggiamento e favorire l'ingresso nel mercato del lavoro di questa fetta di popolazione
- il divario di genere sia per gli occupati che per i disoccupati appare abbastanza contenuto; sembra opportuno, sempre mantenendo una attenzione particolare nei confronti della condizione di svantaggio delle donne, ricalibrare territorialmente le azioni a sostegno della occupazione femminile

3. Capacità attuativa e funzionalità strategica delle linee di attività per singolo Asse prioritario

L'attuazione del POR FSE della Regione Autonoma della Sardegna risente di un significativo ritardo iniziale, tale da posizionarne l'avvio effettivo a due anni di distanza dalla sua approvazione (30.11.2007). Il dato, emerso in fase di analisi desk è stato ulteriormente confermato negli incontri con i referenti regionali.

Per tutto il 2008 l'Amministrazione è stata impegnata in alcune attività propedeutiche per la creazione delle condizioni necessarie all'attuazione, il cui esito si è concretizzato tra la fine dello stesso anno e l'inizio dell'anno successivo[3].

[3] Tra queste si possono citare, ad esempio: la definizione del Quadro riepilogativo delle competenze amministrative, che è stato ratificato con DGR n° 28/1 del

Nel 2009, l'avvicendamento della Giunta regionale (conseguente alle elezioni politiche) ha determinato una riorganizzazione interna all'Amministrazione che ha influito sulle strutture regionali preposte all'attuazione del POR causando, da una parte, un periodo di sospensione nelle nomine dirigenziali e, dall'altra, un rallentamento generale nelle fasi di emanazione dei dispositivi attuativi. Di fatto, quindi, è solo a partire dalla seconda metà del 2009 che si è accelerata l'attuazione, grazie alla pubblicazione di diversi Avvisi i cui effetti si sono resi più evidenti nel 2010.

Da un punto di vista organizzativo, l'*Autorità di gestione* (AdG) del POR FSE 2007-2013 è incardinata nella *Direzione Generale dell'Assessorato del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale* e, al momento della realizzazione del percorso di autovalutazione[4], è organizzata in un Ufficio di supporto e 4 Servizi: il Servizio programmazione e gestione del sistema della formazione professionale, il Servizio politiche per il lavoro e le pari opportunità, il Servizio cooperazione, sicurezza sociale, emigrazione e immigrazione e il Servizio Affari Generali (cfr. allegato 4).

Tra il 2008 e il 2009 sono stati, inoltre, individuati *quattro Organismi Intermedi* (OI):

- l'*Assessorato della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport*, che gestisce la gran parte delle azioni previste nell'ambito dell'Asse Capitale Umano ad esclusione di quelle riferite alle linee h.2.2, a titolarità dell'AdG, e i.3.1, a titolarità dell'Agenzia Regionale per il Lavoro. Dell'Assessorato sono coinvolti direttamente il *Servizio Formazione Superiore permanente e dei supporti direzionali* e il *Servizio Istruzione*;

- l'*Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza sociale*, che gestisce gli interventi relativi agli obiettivi operativi b.1.3 - Asse Adattabilità; la gran parte delle azioni previste nell'ambito dell'Asse Inclusione sociale

---

16.05.2008 e successiva DGR n° 68/1del 03.12.2008; l'elaborazione del Programma annuale per il 2009; la predisposizione degli Atti di delega delle funzioni dell'AdG in favore degli OI; l'implementazione del sistema di gestione e controllo ai sensi dei nuovi Regolamenti comunitari; la stesura del Piano di comunicazione; la pubblicazione della Gara per l'affidamento dell'incarico di assistenza tecnica.

4 Il 7 aprile 2011 è entrato in vigore il DPR n. 104 del 14.9.2010, emanato sulla base della DGR n. 28/6 del 21.7.2010, che introduce una riorganizzazione complessiva dell'Assessorato Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale e, di conseguenza, dei Servizi coinvolti nell'attuazione del POR. Per approfondimenti, cfr. l'allegato 6.

(linee di attività g.2.1, g.3.2 progetti pilota e/o di eccellenza che prevedano percorsi formativi e di inserimento lavorativo in favore di categorie specifiche di svantaggiati e delle persone che prestano loro assistenza, g.4.1 – azioni di riqualificazione per gli operatori e il management del terzo settore e della programmazione territoriale dei sevizi alla persona, g.5.1 - progetti integrati finalizzati all'inserimento lavorativo per la riduzione della devianza e delle dipendenze giovanili e per il recupero dei drop-out, g.5.2- azioni per contrastare le povertà favorendo la valorizzazione delle abilità lavorative in servizi per la collettività, g.5.3 – percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione di impresa anche con interventi di microcredito per contrastare le nuove povertà e la linea m.1.3 – progetti per il confronto di modelli, l'individuazione e la disseminazione di buone pratiche, in relazione ai principali campi di intervento FSE dell'Asse Transnazionalità. All'interno dell'Assessorato sono impegnati nell'attuazione del POR il *Servizio attuazione politiche sociali comunitarie, nazionali e regionali*, la *Direzione Generale Sanità* e il *Servizio programmazione sanitaria e economico finanziario e controllo di gestione*;

- l'*Agenzia Regionale per il Lavoro*, per le linee di attività relative al programma "Master and Back" (i.3.1);

- il *Centro Regionale di Programmazione che ha* funzione di indirizzo e sorveglianza in merito alle procedure e agli strumenti di attuazione di tutti i programmi.

Ai Dirigenti dei Servizi regionali coinvolti nell'attuazione del POR è assegnato l'incarico e la responsabilità della realizzazione di una o più linee di attività, solitamente composte da gruppi omogenei di operazioni all'interno dei singoli Assi prioritari. I *Responsabili di Linea di attività* (RdL.A) svolgono le funzioni proprie del responsabile del procedimento (di cui alla L. 7 agosto 1990 n. 241) e quindi dispongono di risorse umane e materiali attraverso cui governano e programmano l'attuazione della/e linea/e affidatagli.

L'attuazione del POR FSE 2007-2013 si ispira alla pianificazione operativa disposta nel *Programma annuale* elaborato per il 2009 e condiviso tra Autorità di Gestione, Responsabili di Linea di attività, Organismi Intermedi e partenariato economico-sociale.

Con riferimento alle indicazioni strategiche espresse dal POR FSE, per ciascun Asse sono riportati gli orientamenti assunti come prioritari dagli Assessorati coinvolti, in continuità e complementarietà con le politiche

promosse dalla Giunta Regionale in materia di formazione professionale, istruzione, lavoro e inclusione sociale.

Nel Piano sono definite nel dettaglio le *operazioni*[5] previste nell'ambito delle macrotipologie di azioni individuate originariamente nel POR e successivamente definite nel quadro riepilogativo approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 28/1 del 16.05.2008, aggiornato nel dicembre dello stesso anno con DGR n. 68/1 del 03.12.2008 per consentire il finanziamento, a valere sull'Asse III – Inclusione Sociale, sia del Fondo per il Microcredito, sia di Progetti di eccellenza proposti dagli enti locali.

Sulla base di questi presupposti organizzativi e operativi, in una prima fase del percorso di autovalutazione l'*unità di rilevazione* ha coinciso sostanzialmente con le singole linee di attività o con gruppi di linee di attività che concorrono all'implementazione di uno stesso intervento (operazione).

L'attenzione a questo livello *micro* ha tuttavia costituito al contempo un punto di forza e un elemento di complessità dell'analisi. Da una parte, infatti, è stato possibile ricostruire un quadro molto preciso dello stato di avanzamento degli interventi, dall'altra, è risultato talvolta difficile delineare una visione più generale dell'andamento dei singoli Assi prioritari e del POR nel suo insieme. L'articolazione in linee di attività, di numero variabile per ciascun obiettivo operativo di riferimento, infatti, non agevola l'analisi e, tanto meno, la composizione di un quadro organico e lineare, soprattutto in presenza di casi come, ad esempio:

1. una stessa linea di attività è riprodotta più volte e gestita da Servizi e/o OI diversi (per una stessa operazione o per operazioni diverse: vedi linea e.3.1);
2. una stessa linea di attività è riprodotta più volte e finanzia operazioni differenti (vedi linea a.1.1 che finanzia 4 interventi di varia natura)

---

[5] In base al vademe*cum nazionale per l'ammissibilità della spesa al FSE PO 2007-2013* "l'*operazione* è un progetto o un gruppo di progetti selezionato dall'AdG del PO o sotto la sua responsabilità, secondo criteri stabiliti dal Comitato di Sorveglianza, ed attuato da uno o più beneficiari, che consente il conseguimento degli scopi dell'asse prioritario a cui si riferisce, ai sensi dell'art. 2 c.3 del Regolamento 1083/2006. Nei casi di attività con caratteristiche similari, tradizionalmente finanziate con risorse FSE, ed eseguite dal medesimo beneficiario (es. un ente di formazione che realizza più corsi di formazione standard), l'operazione può essere rappresentata dall'insieme delle attività progettate e realizzate dal soggetto, che fa riferimento allo stesso atto programmatorio e attuativo (es. avviso pubblico, delibera, ecc.) emanato dall'AdG o dall'Organismo Intermedio".

3. una stessa operazione è attuata con il concorso di linee di attività diverse nell'ambito dello stesso Asse (vedi Scuola digitale che incide su almeno 7 linee di attività dell'Asse Capitale Umano);
4. una stessa operazione è attuata con il concorso di linee di attività diverse afferenti due o più Assi (vedi Ad Altiora che riguarda 5 linee di attività nell'Asse III e una nell'Asse V);
5. si combinano due o più casi precedenti (es. il Fondo Microcredito riguarda due linee di attività nell'ambito dell'Asse Inclusione, una delle quali è duplicata e afferisce, per una parte, ad un Servizio dell'Assessorato lavoro e, per l'altra, ad un OI).

Per evitare il rischio di una eccessiva frammentazione dell'analisi e ottimizzarla in termini di risultati è stato necessario, come si vedrà meglio nei paragrafi successivi, elevare l'unità di analisi al livello di obiettivo specifico (a partire dalla ricostruzione della gerarchia tra linee di attività, obiettivi operativi e obiettivi specifici per ciascun Asse prioritario), mantenendo ferme comunque le peculiarità di alcuni interventi multi obiettivo o particolarmente consistenti (in termini di risorse mobilitate e/o di linee di attività interessate) che sono stati considerati come unità di analisi a se stanti.

Uno degli elementi di partenza della riflessione sull'andamento del POR è stato il grado di avanzamento finanziario (cfr. tabella 4) che, in fase di avvio del processo di autovalutazione, mostra una evidente "sofferenza" degli assi Occupabilità e Transnazionalità, a fronte di migliori performance degli assi Inclusione e Capitale Umano.

Tabella 4 - Valori obiettivo degli impegni del PO (dati in euro)

Asse	Programmato totale	Impegni Totali	Pagamenti Totali	Capacità effettiva di impegno	Efficienza realizzativa	Capacità effettiva di utilizzo
	[a]	[b]	[c]	[b/a]	[c/a]	[c/b]
Asse I - Adattabilità	138.565.323,00	19.769.492,26	13.372.682,12	14,27	9,65	67,64
Asse II - Occupabilità	138.565.323,00	12.974.479,33	2.702.210,61	9,36	1,95	20,83
Asse III - Inclusione sociale	109.393.677,00	41.772.093,02	41.400.093,02	38,19	37,85	99,11
Asse IV - Capitale umano	306.302.294,00	130.265.918,89	92.797.243,38	42,53	30,30	71,24
Asse V - Transasnazionalità e interregionalità	21.878.735,00	1.410.870,00	308.894,00	6,45	1,41	21,89
Asse VI - Assistenza Tecnica	14.585.824,00	5.777.345,25	857.818,00	39,61	5,88	14,85
Totale Programma Operativo	**729.291.176,00**	**211.970.198,75**	**151.438.941,13**	**29,07**	**20,77**	**71,44**

Fonte: elaborazioni Isfol su dati MEF-Igrue
Periodo di riferimento: 28/02/2011
Data ultima validazione: 23/03/2011

Di seguito viene riportata una sintesi per Asse degli esiti della ricognizione preliminare effettuata dall'Isfol, integrata dalle informazioni raccolte nelle fasi successive di approfondimento con i referenti regionali.

L'intento è quello di delineare lo scenario che si presentava al momento dell'autovalutazione e di evidenziare alcune condizioni che hanno influenzato lo stato di attuazione del POR, senza avere l'ambizione di fornire un resoconto particolareggiato ed esaustivo circa le caratteristiche e il grado di esecuzione delle diverse operazioni.

3.1 Asse I - Adattabilità

Le azioni previste per sostenere l'adattabilità dei lavoratori concorrono alla creazione di un'offerta di formazione continua che sia accessibile, mirata su target di utenza diversi rispetto alle passate programmazioni (inclusi imprenditori e manager) e adeguata alle vocazioni e alle specificità territoriali. Contestualmente, attraverso interventi di sistema e incentivi, si intende potenziare l'investimento in innovazione di processo, di prodotto e organizzativa, anche stimolando la nascita di nuove imprese, nonché la diffusione di forme organizzative funzionali alla conciliazione tra vita lavorativa e professionale. Si centra, infine l'attenzione sulla necessità di assicurare la certificazione delle competenze acquisite in funzione sia della loro spendibilità in contesti diversi, da parte dei lavoratori, sia per aumentare l'attrattività dei percorsi formativi.

Per raggiungere alcuni di questi obiettivi si intende attivare dei pacchetti integrati di agevolazioni per le imprese coinvolte da processi di innovazione e riqualificazione aziendale creando delle sinergie con il FESR - Asse V "sistemi produttivi". Inoltre, si prevede di realizzare interventi specifici di formazione a beneficio dei GAL e dei territori inseriti nelle aree LEADER, in raccordo con il Piano di sviluppo rurale.

I beneficiari degli interventi sono individuati nelle Province, nelle imprese, negli organismi formativi e, nel caso dei voucher e dei buoni individuali, nei destinatari che sono, oltre alle imprese, imprenditori, lavoratori dipendenti e autonomi, con particolare riferimento ai ricettori di ammortizzatori sociali e con contratti di lavoro atipici.

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	
a) Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	a.1.	migliorare, attraverso interventi di qualificazione delle competenze, la capacità di adattamento dei lavoratori;
	a.2.	migliorare le capacità di intervento del sistema di formazione continua in un'ottica di maggiore efficacia della programmazione e maggiore integrazione degli strumentidisponibili
b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	b.1.	programmare e implementare l'utilizzo di forme organizzative, strumenti e sistemi che favoriscano la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (accesso al lavoro, alla formazione, ai percorsi di carriera e alla mobilità professionale);
	b.2.	migliorare la sicurezza e la sostenibilità ambientale sui luoghi di lavoro;
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 degli imprenditori (in particolare, titolari di PMI) con riferimento alle sfide dell'innovazione e alle trasformazioni indotte dall'internazionalizzazione dei mercati;
	c.2.	promuovere, sostenere e incrementare servizi specifici di formazione e accompagnamento per i lavoratori nei contesti di ristrutturazione aziendale e settoriale.

La crisi economica e le conseguenti strategie adottate per fronteggiarla, hanno di fatto spostato l'attenzione sulle politiche rivolte all'occupabilità a detrimento della centralità del tema, proprio dell'Asse Adattabilità, della formazione per gli occupati. Questo spiega la mancata attivazione di alcune linee di intervento che, d'altra parte, è stata determinata anche da una progressiva difficoltà di programmare azioni coerenti con i bisogni delle imprese o nell'individuare azioni che riescano ad introdurre elementi di originalità e/o innovatività. Il rapporto con il sistema delle imprese è in questo caso determinante per il raggiungimento degli obiettivi e questo terreno è certamente molto problematico in un contesto di crisi economica, a cui si aggiunge il progressivo indebolimento del tessuto produttivo della Regione.

I Bandi relativi agli interventi promossi sono stati pubblicati in gran parte nel 2010 e sono stati evasi nel corso dell'anno o sono ancora in fase di

chiusura. Al ritardo della spesa contribuisce anche l'insieme di operazioni assimilate al cosiddetto "pacchetto anticrisi" che ha immobilizzato, come da Accordi con il governo centrale, circa 80 milioni di euro per i due Assi Adattabilità e Occupabilità, a fronte di una programmazione che è stata di fatto solo parziale (per una serie di ragioni, tra cui il fatto che gli accordi sono relativamente recenti e così il fabbisogno a cui sono legati).

Infine, il livello della spesa risente della carenza di informazioni trasmesse dall'INPS in relazione alle contribuzioni erogate (linea c.2.1) e al funzionamento e all'aggiornamento del sistema informativo centrale in merito ad interventi di natura complessa, che vedono l'integrazione tra formazione e incentivi, come quelli che prevedono l'erogazione di percorsi formativi a favore dei destinatari degli ammortizzatori in deroga nel quadro del "catalogo anticrisi" (linea a.1.1).

Tra le azioni di formazione continua (linea a.1.1) figurano, oltre alla parte relativa appunto al catalogo anticrisi, anche:

- il progetto "Work in evolution", già in atto nella precedente programmazione e incentrato sulla sicurezza sul lavoro;
- il progetto "watching the future" (in raccordo con L. 236/1993) che rientra negli interventi anticrisi e si sviluppa su due linee di attività principali, rispettivamente, di qualificazione/riqualificazione degli imprenditori e delle figure strategiche, l'una, e di formazione per categorie di lavoratori con minori garanzie occupazionali e in condizione di svantaggio (es: lavoratrici over 40, lavoratori autonomi o in Mobilità/CIG/in espulsione dal mercato del lavoro, giovani con svantaggio), l'altra;
- il Pacchetto Integrato di Agevolazione Industria, Artigianato, Servizi (PIA) FSE-FESR, di cui il FSE finanzia la parte relativa alla formazione, sulla base di Piani di sviluppo aziendali.

Riguardo alla concessione di voucher per la formazione (linea a.1.2), nel maggio 2010 è stato pubblicato un Bando per la promozione dell'intervento *La Lunga estate* che si articola in due parti: la formazione, che si sviluppa sul presente Asse, e la concessione di incentivi alle imprese, che afferisce all'Asse Occupabilità (linea e.5.1). Si prevede di avviare le attività a partire da giugno 2011 e di poter produrre una spesa significativa. L'intervento non ha riscosso il successo sperato. Oltre ad una iniziale carenza di istanze, infatti, alcuni enti selezionati, avendo avuto difficoltà nella finalizzazione delle procedure, stanno intenzionalmente rinunciando all'attuale finanziamento in vista della pubblicazione di un nuovo Bando entro breve termine. Per ovviare a queste problematiche tale Bando è stato largamente condiviso con le organizzazioni dei datori di lavoro al fine di assicurare, attraverso loro, una maggiore diffusione e promozione e quindi una risposta più adeguata e puntuale da parte del

territorio. Inoltre, molte criticità saranno prontamente rimosse, soprattutto quelle di tipo burocratico determinate da un eccesso di prudenza in fase di avvio dell'operazione da parte dell'Amministrazione.

Rispetto alle politiche dirette a favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro (obiettivo specifico b) le linee di attività implementate dall'OI - Assessorato Igiene e Sanità e politiche sociali riguardano la promozione di interventi per la conciliazione a favore delle famiglie (b.1.3). Si tratta nello specifico dell'intervento denominato *Ore preziose* che fornisce un supporto economico per lavoratrici e lavoratori con un reddito non superiore a 35.000,00 euro ISEE per la frequenza di un figlio all'asilo nido. Il beneficiario è il Comune, direttamente incaricato di svolgere le procedure amministrative relative alla verifica del rispetto dei criteri stabiliti da parte dei richiedenti, alla definizione delle graduatorie e del relativo budget, all'erogazione del finanziamento e al trasferimento di tutte le informazioni alla Regione.

L'intervento Ore preziose rientra nel piano di azione per il raggiungimento degli obiettivi di servizio - indicatore "percentuale di bambini tra 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia" e si integra con altre operazioni in essere, quali ad esempio le azioni previste nell'ambito della Linea di attività f.2.1 che finanzia voucher per disoccupati (particolarmente per le donne) impegnati nel lavoro di cura nei confronti di minori (0-13 anni) e/o di persone con disabilità.

Il primo Bando emanato nel 2009, che ha avuto carattere sperimentale, prevedeva che si potesse rimborsare la spesa sostenuta dal richiedente fino ad un importo massimo pari a 250,00 euro. Le notevoli difficoltà legate alla gestione di rimborsi di importi molto variabili fra loro ha portato nel secondo Bando, pubblicato nel 2010, all'erogazione di *voucher*, il cui importo (200 euro) è stato stabilito sulla base della media degli importi finanziati nel primo Bando. La fase sperimentale ha avuto anche l'effetto indiretto di mettere in evidenza alcuni deficit strutturali degli asili nido che, di conseguenza, hanno avuto la necessità di adeguarsi ai criteri di qualità richiesti dal Comune per non perdere possibili utenti.
La certificazione della spesa relativa ad *Ore preziose* ha subìto dei ritardi a seguito della dilazione dei controlli di primo livello determinata da obiezioni sollevate dall'Autorità di Audit in merito alla separazione delle funzioni di gestione e di controllo da parte dell'OI.

Un focus a sé merita la mancata implementazione delle azioni riferite alla formazione sulla sicurezza e la salute nei luoghi di lavoro (linea b.2.1). Il Servizio di riferimento, infatti, ha elaborato una proposta di Bando che è stato bloccato perché è sorto il dubbio che si stessero prefigurando degli

interventi non pertinenti con il FSE, visto che la formazione sulla sicurezza nei luoghi di lavoro è un obbligo delle imprese stabilito dalla normativa nazionale e, quindi, non può essere finanziata con fondi strutturali, se non in caso di azioni molto mirate o caratterizzate.

Come previsto nel Piano di sviluppo rurale, nell'ambito dell'Asse Adattabilità sono finanziate, inoltre, azioni di formazione per imprenditori e neo-imprenditori agricoli, per migliorare le competenze specifiche in settori emergenti e/o in crescita (linea di attività c.1.1) e azioni di formazione per gli operatori dei Gruppi d'Azione Locale, la cui realizzazione è affidata all'Assessorato dell'agricoltura e riforma agro-pastorale (linea c.2.2).

I – ADATTABILITÀ: sintesi delle operazioni avviate per linea di attività e obiettivo specifico

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
a) Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	a.1. migliorare, attraverso interventi di qualificazione delle competenze, la capacità di adattamento dei lavoratori	LINEA a.1.1 Formazione Continua	***Work in Evolution***	da sett 2007 a 23.2.2009	Lavoro
		LINEA a.1.1 Formazione Continua	***Watching the future***	8.6.2009	Lavoro
		LINEA a.1.1 Formazione Continua	***PIA - Pacchetto Integrato di Agevolazione Industria, Artigianato, Servizi***	30.06.2008	Lavoro
		LINEA a.1.1 Formazione Continua	***Catalogo anticrisi*** (Cfr. Linee c.2.1, e.1.1)	23.11.2009	Lavoro
		LINEA a.1.2 work experience (stage, borse di studio, voucher)	***La lunga estate – Formazione*** (Cfr. Linea e.5.1)	maggio 2010	Lavoro
		LINEA a.1.2 work experience (stage, borse di studio, voucher)	Non avviata		Lavoro
	a.2. migliorare le capacità di intervento del sistema di formazione continua in un'ottica dimaggiore efficacia della programmazione e maggiore integrazione degli strumenti disponibili	LINEA a.2.1 (ex a1.3 da delibera) azioni di rafforzamento, monitoraggio e valutazione del sistema della formazione	***Life Long Learning - Repertorio collegato a h2.2.***	maggio 2010	Lavoro
		LINEA a.2.1 (ex a1.3 da delibera) azioni di rafforzamento, monitoraggio e valutazione del sistema della formazione	***Monitoraggio quantitativo apprendistato***	maggio 2010	Lavoro
b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	b.1. programmare e implementare l'utilizzo di forme organizzative, strumenti e sistemi che favoriscano la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (accesso al lavoro, alla formazione, ai percorsi di carriera e alla mobilità professionale)	LINEA b.1.1 Incentivi alla imprese per la predisposizione di strumenti di flessibilità nell'organizzazione del lavoro	Non avviata		Lavoro
		LINEA b.1.2 Incentivi alle imprese per favorire la conciliazione lavoro famiglia e la stabilizzazione occupazionale	Non avviata		Lavoro
		LINEA b.1.3 Interventi a favore delle famiglie per la conciliazione	***Ore Preziose 1***	2.3.2009 riapertura termini 8.9.2009	Sanità
		LINEA b.1.3 Interventi a favore delle famiglie per la conciliazione	***Ore Preziose 2***	27.4.2010	Sanità

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
	b.2. migliorare la sicurezza e la sostenibilità ambientale sui luoghi di lavoro	LINEA b.2.1 Percorsi formativi sulla sicurezza per lavoratori e imprenditori, supportati da idonei incentivi alle imprese per l'attivazione di strumenti specifici volti a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori	Non avviata		Lavoro
		LINEA b.2.1 Percorsi formativi sulla sicurezza per lavoratori e imprenditori, supportati da idonei incentivi alle imprese per l'attivazione di strumenti specifici volti a garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori	Non avviata		Sanità
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 degli imprenditori (in particolare, titolari di PMI) con riferimento alle sfide dell'innovazione e alle trasformazioni indotte dall'internazionaliz-zazione dei mercati	LINEA c.1.1 Azioni di formazione per imprenditori dirette a sostenere processi di crescita e di sviluppo aziendale	***Europeando 1***	luglio 2010	Lavoro
		LINEA c.1.1 Azioni di formazione per imprenditori dirette a sostenere processi di crescita e di sviluppo aziendale	***Azioni di formazione per giovani imprenditori agricoli***	maggio 2010	Lavoro
		LINEA c. 1.2 azioni di formazione per l'autoimpiego	Non avviata		Lavoro
	c.2. promuovere, sostenere e incrementare servizi specifici di formazione e accompagnamento per i lavoratori nei contesti di ristrutturazione aziendale e settoriale	LINEA c.2.1 percorsi integrati destinati a lavoratori coinvolti in contesti di ristrutturazione aziendale, sostenuti con appositi incentivi alle imprese	***INPS pacchetto anticrisi*** (Cfr. Linee a.1.1, e.1.1)	agosto 2010	Lavoro
		LINEA c.2.1 percorsi integrati destinati a lavoratori coinvolti in contesti di ristrutturazione aziendale, sostenuti con appositi incentivi alle imprese	Non avviata		Lavoro
		LINEA c.2.2 azioni di formazione per la qualificazione e specializzazione delle competenze professionali volte all'innovazione	***Formazione GAL***	ottobre 2010	Lavoro

3.2 Asse II – Occupabilità

La strategia a favore dell'occupabilità ha puntato al superamento delle problematiche legate all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, già promosso con l'avvio dei nuovi servizi per l'impiego. L'obiettivo prioritario, dunque, riguarda il potenziamento dei *Centri servizio per il lavoro (CSL)* allo scopo di migliorare le azioni di inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro dei giovani, dei disoccupati di lunga durata, dei lavoratori anziani, delle donne, e dei soggetti svantaggiati che richiedono interventi specifici. D'altra parte, si punta l'attenzione sulla necessità di produrre dei cambiamenti nel sistema dell'offerta formativa, intervenendo a vari livelli attraverso: analisi puntuali dei bisogni di formazione, creazione di collegamenti strutturali tra le varie parti del sistema, integrazione della formazione con adeguate misure di accompagnamento, interventi mirati a sostenere la creazione di imprenditorialità e i soggetti svantaggiati, lo sviluppo (come nel caso dell'Adattabilità) del sistema regionale di certificazione delle competenze acquisite.

Le politiche attive attuate con il FSE si raccordano con interventi previsti nell'ambito del FESR (Asse V – Sistemi produttivi) e del FAS, laddove questi prevedano il sostegno di azioni infrastrutturali, così come a norme nazionali e regionali (es: L. 215/1992).

I beneficiari delle azioni sono analoghi a quelli previsti nell'ambito del primo Asse strategico, mentre i destinatari sono, in linea con gli obiettivi di occupabilità delineati, i disoccupati, gli inoccupati, gli inattivi, i lavoratori in CIG, in mobilità o a rischio di marginalità/espulsione dal mercato del lavoro, migranti, oltre agli operatori dei servizi pubblici per l'impiego.

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	
d) Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	d.1.	sostenere azioni tese ad assicurare il coordinamento delle politiche del lavoro e per la qualificazione del sistema regionale dei servizi al lavoro;
	d.2.	migliorare la governance e la capacità di intervento degli operatori del mercato del lavoro;
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	e.1.	promuovere opportunità lavorative per disoccupati e inoccupati;
	e.2.	promuovere opportunità lavorative specificamente rivolte ai lavoratori migranti;
	e.3.	promuovere e sostenere l'imprenditorialità e la creazione d'impresa quale politica attiva del lavoro;
	e.4.	valorizzare le competenze e le conoscenze dei lavoratori anziani nel mondo del lavoro;
	e.5.	promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratti atipici;
f) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	f.1.	promuovere opportunità lavorative specifiche per le donne disoccupate e inoccupate;
	f.2.	incentivare la conciliazione della vita lavorativa con la vita familiare per donne e uomini con carichi familiari.

La capacità di impegno e di spesa dell'Asse Occupabilità, come mostrato nella tabella 4, appaiono sensibilmente basse. Senza dubbio gli interventi riconducibili agli obiettivi peculiari di questo Asse, in generale azioni di formazione a catalogo, hanno per loro natura un andamento della spesa più graduale rispetto ad altri. Tuttavia è possibile segnalare un ritardo per così dire "strutturale" nell'avvio del pacchetto anticrisi, in primo luogo dovuto ai tempi necessari per poter utilizzare pienamente e correttamente le modalità previste per integrare le misure attive e passive.

La Regione, dopo i primi passaggi istituzionali (accordo bilaterale tra Regione e MLSPS del 29/04/09) mette a punto (siglando l'accordo stesso) solo in data 25 marzo 2010 le **Linee guida delle politiche attive del lavoro contro la crisi**. Tale accordo prevede che la Regione contribuisca, tramite i fondi del POR FSE 2007/2013, ad affiancare una serie di interventi con un'indennità economica di partecipazione rivolta ai

destinatari degli ammortizzatori sociali in deroga, commisurata alla partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro e calcolata nella misura del 30 per cento rispetto a quanto spettante a ciascun lavoratore.

L'Asse Occupabilità, nell'ambito del pacchetto Anticrisi, è nello specifico rivolto ai lavoratori espulsi percettori di indennità di mobilità in deroga o di trattamento equivalente all'indennità di mobilità previsto dal comma 8 bis D.L. n. 185/08 convertito, con modificazioni con la Legge 2/2009.

È solo a partire dal maggio 2010, pertanto, che le linee guida tracciano l'intero percorso procedurale per l'attivazione dei percorsi di politica attiva, attribuendo ai Centri servizi per il lavoro un ruolo decisivo nell'intera partita delle misure anticrisi, in quanto assolvono il compito di prendere in carico i lavoratori ed accompagnarli in un percorso di politica attiva attraverso la stipula del "Patto di servizio" a cui fa seguito la definizione del "Piano di Azione Individuale" (PAI) che il destinatario deve completare nel periodo di erogazione dell'ammortizzatore in deroga.

I percorsi di politica attiva del lavoro sono concordati dagli operatori dei CSL con ciascun lavoratore, potendo scegliere all'interno di una gamma di servizi di *accompagnamento* e *orientamento* offerti Centri e di un *catalogo*, di *offerta formativa* e/o di tirocini erogati da organismi autorizzati (Avviso pubblico del novembre 2009).

Il raccordo tra il livello provinciale e quello regionale è pertanto cruciale, ma è proprio questo uno dei punti deboli della catena, che incide certamente sul ritardo attuativo maturato in relazione alle linee di attività connesse alla realizzazione dei progetti di adeguamento dei Servizi per l'impiego al Masterplan nazionale (linea d.1.1). Sino ad oggi è stato ratificato un unico accordo tra Regione e Province.

In generale, le azioni riferite al pacchetto anticrisi previste nell'Asse II (linee di attività e.1.1) hanno un andamento di spesa più lento rispetto a quelle analoghe previste nell'Asse I e rivolte alla formazione dei fruitori degli ammortizzatori sociali in deroga (lavoratori in cassa integrazione). A questo si aggiunge il fatto che l'INPS, come già visto per le analoghe azioni presenti nell'Asse Adattabilità, non assicura il trasferimento tempestivo dei dati utili per certificare la spesa, la quale risulta essere in realtà maggiore di quanto evidenziato dai dati di monitoraggio a livello centrale.

Oltre alle motivazioni già esposte (corsi a catalogo che producono spesa molto lentamente, da una parte, e carenza di informazioni da parte dell'INPS, dall'altra) i referenti regionali sostengono che l'Asse finora si è trovato in una sorta di fase intermedia, tra programmazione finanziaria e "prenotazione" delle quote, in cui è stata individuata una serie di iniziative

che non sono state ancora tradotte in Delibere e/o Avvisi, ma che sono assolutamente strategiche perché strettamente collegate, ad esempio, a quanto indicato nel *Piano straordinario per il lavoro* previsto dalla finanziaria.

Tra le operazioni avviate, oltre ai due blocchi principali legati alle misure di contrasto agli effetti della crisi e all'adeguamento dei CSL e del SIL, si trovano alcuni altri interventi, i cui Avvisi sono stati pubblicati nel corso del 2010, che hanno subìto dei ritardi spesso a causa dei tempi richiesti dalle istruttorie delle valutazioni e selezioni.

Resta evidente il fatto che circa otto linee di attività (riferite ad obiettivi operativi e specifici diversi) non sono state implementate. Si tratta in prevalenza di interventi rivolti a target specifici (es: migranti, adulti espulsi dal mercato del lavoro, lavoratori anziani, donne) che nel corso del tempo sono passati in secondo piano rispetto ad altri che hanno richiesto progressivamente maggiore attenzione.

II – OCCUPABILITÀ: sintesi delle operazioni avviate per linea di attività e obiettivo specifico

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO / ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
d- Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	d.1. sostenere azioni tese ad assicurare il coordinamento delle politiche del lavoro e per la qualificazione del sistema regionale dei servizi al lavoro	LINEA d.1.1 Adeguamento al masterplan nazionale dei centri servizi per l'impiego "realizzazione del sistema informatico per la gestione del monitoraggio por fse 2007/2013"	**Progetti Provinciali Servizi per l'impiego** (Cfr. Linea g.1.1)	9.11.2009	Lavoro
		LINEA d.1.1 Adeguamento al masterplan nazionale dei centri servizi per l'impiego "realizzazione del sistema informatico per la gestione del monitoraggio por fse 2007/2013"	**Adeguamento evolutivo SIL**	maggio 2010	Lavoro
		LINEA d.1.2 Azioni di formazione per il personale dei Centri di Servizio per l'Impiego	Non avviata		Lavoro
	d.2. migliorare la governance e la capacità di intervento degli operatori del mercato del lavoro	LINEA d.2.1 percorsi integrati di formazione per migliorare la governance e la capacità di intervento degli operatori del mercato del lavoro	Non avviata		Lavoro
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	e.1. promuovere opportunità lavorative per disoccupati e inoccupati	LINEA e.1.1 Progetti integrati di politiche attive del lavoro finalizzate all'inserimento / reinserimento lavorativo in favore dei disoccupati/inoccupati	**Interaction Design**	2007	Lavoro
		LINEA e.1.1 Progetti integrati di politiche attive del lavoro finalizzate all'inserimento / reinserimento lavorativo in favore dei disoccupati/inoccupati	**Formazione Marittimi**	7.6.2010	Lavoro
		LINEA e.1.1 Progetti integrati di politiche attive del lavoro finalizzate all'inserimento / reinserimento lavorativo in favore dei disoccupati/inoccupati	***Catalogo anticrisi*** (Cfr. Linee a.1.1, c.2.1)	aprile 2010	Lavoro

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO / ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
		LINEA e.1.1 Progetti integrati di politiche attive del lavoro finalizzate all'inserimento / reinserimento lavorativo in favore dei disoccupati/inoccupati	**INPS pacchetto anticrisi** (Cfr. Linee a.1.1, c.2.1)	23.11.2009	Lavoro
		LINEA e.1.1 Progetti integrati di politiche attive del lavoro finalizzate all'inserimento / reinserimento lavorativo in favore dei disoccupati/inoccupati	**Piccoli Comuni**	dicembre 2010	Lavoro
		LINEA e.1.2 Interventi finalizzati all'autoimpiego anche in forma associata	**Europeando 2 incentivi**	16.12.2010	Lavoro
	e.2. promuovere opportunità lavorative specificamente rivolte ai lavoratori migranti	LINEA e.2.1 percorsi formativi per migranti con particolare attenzione all'integrazione culturale, lavorativa e all'autoimpiego	Non avviata		Lavoro
	e.3. promuovere e sostenere l'imprenditorialità e la creazione d'impresa quale politica attiva del lavoro	LINEA e.3.1 percorsi integrati per la creazione di impresa per adulti espulsi dal mercato del lavoro	**Europeando "Concorso di idee"**	settembre 2010	Lavoro
		LINEA e.3.1 percorsi integrati per la creazione di impresa per adulti espulsi dal mercato del lavoro	**Antichi mestieri Formazione**	21.4.2010	Lavoro
		LINEA e.3.1 percorsi integrati per la creazione di impresa per adulti espulsi dal mercato del lavoro	Non avviata		Lavoro
		LINEA e.3.1 percorsi integrati per la creazione di impresa per adulti espulsi dal mercato del lavoro	Non avviata		Lavoro
		LINEA e.3.2 "Green Future" - Azioni di formazione su tematiche ambientali rivolte alla creazione d'impresa	**Green Future**	8.6.2009	Lavoro
	e.4. valorizzare le competenze e le conoscenze dei lavoratori anziani nel mondo del lavoro	LINEA e.4.1 azioni di mentoring e di trasferimento di competenze tra lavoratori anziani e giovani neoassunti	Non avviata		Lavoro
	e.5. promuovere la stabilizzazione dei lavoratori con contratti atipici	LINEA e.5.1 Azioni di stabilizzazione occupazionale in favore delle posizioni di lavoratori precari e atipici	**Lunga estate** (Cfr. Linea a.1.2)	**maggio 2010**	Lavoro

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO / ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
f- Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	f.1. promuovere opportunità lavorative specifiche per le donne disoccupate e inoccupate	LINEA f.1.1 Progetti integrati finalizzati all'impiego femminile	Non avviata		Lavoro
	f.2. incentivare la conciliazione della vita lavorativa con la vita familiare per donne e uomini con carichi familiari	LINEA f.2.1 incentivi per favorire la conciliazione con il lavoro di cura familiare	Non avviata		Sanità

3.3 Asse III – Inclusione sociale

Lo scenario socio-economico cui si riferisce la programmazione 2007-2013 registrava sensibili criticità nelle politiche di welfare della Regione, sul piano organizzativo e strutturale, con particolare riferimento alla carenza di un adeguato servizio di monitoraggio ed interpretazione dei dati relativi al disagio sociale. L'impulso dato alla creazione, presso i Comuni, dei Centri Servizi per l'inserimento Lavorativo dei soggetti svantaggiati (CESIL) costituisce, dal punto di vista della Regione, un primo passo verso la risoluzione delle problematiche individuate. In merito alle persone con disabilità, più in particolare, l'attenzione è posta sul consolidamento degli esiti degli interventi sostenuti negli anni precedenti e incentrati sull'imprenditorialità (L. 69/1999 e L.R. 20/2002).

Si prevede di attivare delle forme di complementarietà con il FESR (Asse I "Governance e inclusione sociale"; Asse II "Energia, Ambiente e Governo del territorio), con il Piano di Sviluppo Rurale (Asse III "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale"), con il FAS, soprattutto in riferimento ad interventi infrastrutturali di supporto alla promozione dell'imprenditorialità fra i soggetti svantaggiati, e con finanziamenti collegati a leggi nazionali (L. 68/1999) e regionali (L. 20/2002), per lo sviluppo di assetti lavorativi adeguati.

I beneficiari sono costituiti da scuole, altri enti pubblici e privati, organismi formativi, organismi o soggetti del Terzo Settore, soggetti destinatari (per voucher e buoni individuali), mentre i destinatari degli interventi sono rappresentati da operatori del Terzo Settore, persone in situazione di svantaggio o con disabilità.

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	
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.	promuovere, sostenere e sviluppare, strutture e assetti organizzativi all'interno dei centri servizio per il lavoro, che operino per l'inserimento dei soggetti svantaggiati;
	g.2.	promuovere, sostenere e incrementare l'utilizzo di strumenti, sistemi e modalità organizzative degli ambienti di lavoro che favoriscano l'accesso al lavoro delle persone svantaggiate;
	g.3.	promuovere e sostenere percorsi integrati di accompagnamento al lavoro destinati alle persone svantaggiate con riferimento alle specifiche categorie di destinatari;
	g.4.	migliorare la governance e la capacità di intervento degli operatori dell'integrazione e dell'inclusione sociale;
	g.5.	ridurre le barriere di discriminazione sociale, culturale ed economica per l'accesso alle dotazioni strumentali per l'apprendimento.

L'Asse Inclusione sociale si polarizza sull'obiettivo specifico g) e quindi è per sua natura orientato allo sviluppo di azioni integrate per sostenere l'accesso, l'inserimento e la permanenza nel mercato del lavoro di persone in condizione di svantaggio.

Le linee di attività implementate nell'ambito del POR concorrono finanziariamente all'attuazione di quattro operazioni principali: i Progetti per lo sviluppo dei servizi offerti dai Centri Servizi per l'inserimento Lavorativo dei soggetti svantaggiati (CESIL), il programma Ad Altiora e, a seguito di una negoziazione con la Commissione europea, successiva all'approvazione del POR, i Progetti di Eccellenza e il Fondo per il Microcredito (DGR n. 68/1 del 03.12.2008).

I *Progetti CESIL* costituiscono una parte dell'intervento più ampio, che ricade nell'Asse Occupabilità (linea d.1.1), riguardante lo sviluppo dei servizi pubblici per l'impiego nel territorio sardo. Fermi restando gli obiettivi comuni, la peculiarità dei progetti collegati alla linea di attività g.1.1 dell'Asse inclusione sociale è legata alla tipologia di target interessato, ossia i soggetti svantaggiati, target peculiare dei CESIL costituiti a livello regionale a partire dalla prima metà degli anni 2000. Il

Bando è stato pubblicato alla fine del 2009 e sono stati approvati 8 progetti, il cui avvio risente delle stesse problematiche già esposte in merito ai rapporti con le Province, responsabili anche in questo caso dell'attuazione.

Ad Altiora è un intervento complesso, gestito dall'OI Assessorato Igiene e Sanità e Politiche sociali, che interessa diverse linee di attività e risponde a differenti obiettivi operativi (Linee g.2.1, g.3.2 g.5.1, g.5.2 e m.1.3). La finalità ultima è quella di elaborare strategie e sostenere azioni di contrasto alle diverse forme di discriminazione, allo scopo di favorire l'accesso e la permanenza nel mercato del lavoro. Il programma si pone in continuità con le esperienze maturate dalla Regione nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria EQUAL 2000-2006 nell'ambito delle quali sono stati sperimentati approcci e strumenti innovativi che si è pensato di valorizzare nel contesto del FSE.

La struttura e la metodologia sono analoghe per le diverse tipologie di target di destinatari che sono state individuate (categorie specifiche si soggetti svantaggiati e persone che li assistono, giovani in situazione di devianza o dipendenza, drop-out, persone a rischio o in condizione di povertà). In tutti i casi si tratta, infatti, di realizzare dei progetti integrati che coniughino percorsi di formazione e di inserimento lavorativo, laddove la variabilità è data dal peso che ciascuna di queste dimensioni assume all'interno del singolo progetto. A sostegno dell'intervento è previsto un collegamento con la linea di attività m.1.3 dell'Asse Transnazionalità, volta a finanziare progetti incentrati sul confronto di modelli e prassi e sulla disseminazione di buone pratiche maturate nella presente programmazione FSE.

Data la natura dell'intervento, l'istruttoria del bando ha richiesto una serie di adempimenti preliminari che hanno causato un rallentamento significativo dei tempi di pubblicazione, avvenuta a maggio del 2009. Nel corso del 2010 si è effettuata la selezione (82 progetti approvati) e, tranne in tre casi ancora in fase di stipula, nella seconda metà del 2010 sono state sottoscritte le Convenzioni con gli Enti. I tempi intercorsi dal momento della pubblicazione delle graduatorie di selezione dei progetti all'avvio degli stessi è stato piuttosto lungo a causa della scarsa tempestività mostrata dagli enti attuatori nel presentare la documentazione necessaria per procedere alla stipula delle Convenzioni. Una delle possibili spiegazioni avanzate dai referenti regionali è legata alle caratteristiche di tali enti e, in alcuni casi, alla scarsa familiarità con la gestione amministrativa dei progetti FSE. In particolare, è possibile che enti dediti alla formazione, da una parte, e Comuni, associazioni, cooperative, maggiormente abituati a lavorare in ambito sociale, dall'altra, abbiano fatto fatica ad assumere un approccio che inglobasse al contempo

le due dimensioni, necessarie entrambe per l'attivazione di percorsi integrati di formazione e lavoro per categorie svantaggiate.

Allo stato attuale, *Ad Altiora* non ha ancora prodotto spesa a fronte di un processo di preparazione della «macchina» che è durato sostanzialmente due anni. È indubbio che il ritardo da parte degli enti nella presentazione della documentazione utile a finalizzare i procedimenti abbia costituito una ulteriore dilazione nella tempistica di attuazione dell'intervento, che comunque si somma a quella già maturata dall'Amministrazione nella fase di individuazione dei beneficiari del Bando.

I *Progetti di eccellenza* (linea di attività g.3.2) trovano origine nella precedente programmazione e sono interventi integrati (azioni formative, inserimento lavorativo, servizi di sostegno e piccoli sussidi) per sostenere l'ingresso o il reinserimento nel mercato del lavoro in imprese sociali o altre forme societarie di gruppi di persone appartenenti a particolari categorie di svantaggio economico e sociale (famiglie bisognose o monoparentali, donne e uomini over 45 con svantaggio). I progetti sono gestiti da Associazioni Temporanee di Scopo (costituite o da costituire) tra Comuni, raggruppamenti di Comuni e Amministrazioni Provinciali, ma possono partecipare anche ATS di soggetti privati individuati dagli Enti locali. L'operazione è gestita da INSAR S.p.A. e non sembra presentare particolari problematiche in merito all'attuazione.

Il *Fondo MICROCREDITO*, costitutito a dicembre 2009, è uno strumento di ingegneria finanziaria volto a sostenere l'avvio e l'investimento di attività imprenditoriali da parte di categorie di soggetti con difficoltà di accesso al credito o in condizione di svantaggio. La somma del mutuo varia da 5mila a 25mila euro a tasso 0 (zero) da rimborsare fino a 6 anni senza dover presentare garanzie. L'iniziativa è rivolta sia a soggetti che vogliano avviare una nuova iniziativa imprenditoriale in Sardegna o realizzare un nuovo investimento nell'ambito di iniziative già avviate da non più di 36 mesi nel territorio regionale e che, per condizioni soggettive o oggettive, trovino difficoltà ad accedere ai canali tradizionali del credito. In particolare: donne, giovani entro i 40 anni, soggetti svantaggiati (L.R. n.16 del 1997), soggetti a rischio di esclusione sociale (over 50, disoccupati o inoccupati, cassa integrati), famiglie monoparentali, persone senza diploma di scuola media superiore o professionale; nuovi imprenditori (inclusi i titolari di impresa da non più di 36 mesi all'atto di presentazione della domanda).

Le imprese possono far riferimento a diversi settori, tra i quali risultano comunque prioritari: servizi al turismo, servizi sociali alla persona, tutela dell'ambiente, ICT, risparmio energetico ed energie rinnovabili, servizi culturali, manifatturiero, commercio di prossimità.

Al finanziamento del Fondo concorrono diverse linee di attività in parte gestite dall'Assessorato Lavoro (g.3.1 e g.5.3 (1)) e in parte dall'OI - Assessorato Igiene e Sanità (g.5.3 (2)). L'intervento, lanciato con un bando pubblicato a maggio 2010, ha riscosso un notevole successo a livello territoriale tanto che si è già aumentata la dotazione finanziaria messa a disposizione e si pensa di incrementarla ulteriormente per il futuro. Insieme al Programma Master and back (Asse IV), il Fondo per il Microcredito ha permesso di raggiungere buoni livelli di spesa a valere sul singolo Asse e complessivamente sul POR.

III - INCLUSIONE SOCIALE: sintesi delle operazioni avviate per linea di attività e obiettivo specifico

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/ BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
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. promuovere, sostenere e sviluppare, strutture e assetti organizzativi all'interno dei centri servizio per il lavoro, che operino per l'inserimento dei soggetti svantaggiati	LINEA g.1.1 Azione di potenziamento dei servizi per l'inserimento dei soggetti svantaggiati	***Progetti CESIL (Centri Servizi per l'inserimento Lavorativo dei soggetti svantaggiati)*** (Cfr. Linea d.1.1)	9.11.2009	Lavoro
	g.2. promuovere, sostenere e incrementare l'utilizzo di strumenti, sistemi e modalità organizzative degli ambienti di lavoro che favoriscano l'accesso al lavoro delle persone svantaggiate	LINEA g.2.1 Azioni che favoriscono l'inclusione lavorativa e sociale delle persone svantaggiate	***AD ALTIORA*** (Cfr. Linee g.3.2, g.5.1, g.5.2 e m.1.3)	29.5.2009	Sanità
	g.3. promuovere e sostenere percorsi integrati di accompagnamento al lavoro destinati alle persone svantaggiate con riferimento alle specifiche categorie di destinatari	LINEA g.3.1 Interventi integrati per la creazione di imprese, microimprese e forme di autoimpiego da parte dei soggetti svantaggiati	***Fondo microcredito*** (Cfr. Linea g.5.3)	26.5.2010	Lavoro
		LINEA g.3.2 Progetti Pilota e/o di eccellenza che prevedono percorsi formativi e di inserimento lavorativo in favore di categorie specifiche di svantaggiati e delle persone che prestano loro assistenza	***Progetti di eccellenza***		Lavoro
		LINEA g.3.2 Progetti Pilota e/o di eccellenza che prevedono percorsi formativi e di inserimento lavorativo in favore di categorie specifiche di svantaggiati e delle persone che prestano loro assistenza	***AD ALTIORA*** (Cfr. Linee g.2.1, g.5.1, g.5.2 e m.1.3)	29.5.2009	Sanità
	g.4. migliorare la governance e la capacità di intervento degli operatori dell'integrazione e dell'inclusione sociale	LINEA g. 4.1 Azioni di riqualificazione per gli operatori e il management del terzo settore e della programmazione territoriale dei servizi integrati alla persona	Non avviata		Sanità

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/ BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
	g.5. ridurre le barriere di discriminazione sociale, culturale ed economica per l'accesso alle dotazioni strumentali per l'apprendimento	LINEA g.5.1 Progetti integrati finalizzati all'inserimento lavorativo per la riduzione della devianza e delle dipendenze giovanili e per il recupero dei Drop-Out	***AD ALTIORA*** (Cfr. Linee g.2.1, g.3.2, g.5.2, g.4.1, m.1.3)	29.5.2009	Sanità
		LINEA g.5.2 Azioni per contrastare le povertà favorendo la valorizzazione delle abilità lavorative in servizi per la collettività	***AD ALTIORA*** (Cfr. Linee g.2.1, g.3.2, g.5.1, g.4.1, m.1.3)	29.5.2009	Sanità
		LINEA g.5.3 percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione di impresa realizzati anche con interventi di microcredito per contrastare le nuove povertà	***Fondo microcredito*** (Cfr. Linea g.3.1)	dicembre 2009	Lavoro
		LINEA g.5.3 percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione di impresa realizzati anche con interventi di microcredito per contrastare le nuove povertà	***Fondo microcredito*** (Cfr. Linea g.3.1)	dicembre 2009	Sanità

3.4 Asse IV – Capitale umano

Come detto in precedenza, il POR 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna è orientato prevalentemente a produrre una riqualificazione complessiva del proprio sistema di offerta formativa a fronte degli elevati tassi di abbandono scolastico, all'inefficienza del sistema universitario (dimostrata dal numero elevato di studenti fuori corso), alla necessità di fornire risposte adeguate alla domanda di formazione delle imprese.

Per ottenere i risultati attesi si punta sulla valorizzazione di alcune esperienze di eccellenza nel campo della ricerca, dell'alta formazione e della creazione di reti tra imprese, università, istituti scolastici e centri d formazione, maturate soprattutto nel territorio regionale. Più che negli altri Assi strategici, peraltro, diventa rilevante l'attivazione di sinergie con il FESR: Asse II "Energia, Ambiente e Governo del Territorio", in merito alla possibile creazione di Poli formativi, Asse IV "Conoscenza", in stretta correlazione con azioni di recupero del drop-out scolastico, Asse V "Sistemi produttivi" collegando spin-off di impresa con la promozione della ricerca e dell'innovazione.

I beneficiari sono costituiti da enti pubblici e privati, scuole, imprese, centri di ricerca, università, organismi formativi, soggetti destinatari (per voucher e buoni individuali) che sono, a loro volta: studenti del sistema dell'istruzione secondaria di primo e secondo grado, universitaria e post universitaria; ricercatori, imprese, centri di ricerca, scuole, università, organismi formativi, popolazione in età attiva, operatori.

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	
h) Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	h.1.	potenziare il partenariato istituzionale del sistema scolastico con altri sistemi, in attuazione del DPR 275/99 (rapporto tra autonomia scolastica e sussidiarietà);
	h.2.	potenziare, migliorare e riorganizzare il sistema della formazione nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e della filiera tecnico scientifica;
	h.3.	aumentare la diffusione, l'accesso e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel sistema dell'istruzione e della formazione;
	h.4.	realizzare un adeguato sistema di valutazione regionale dell'istruzione;

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	
	h.5.	potenziare e migliorare il sistema per l'orientamento scolastico, universitario e professionale;
i) Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	i.1.	promuovere opportunità per il prolungamento della vita attiva;
	i.2.	fornire informazioni sulle opportunità formative a tutti i livelli dell'utenza differenziandone le esigenze;
	i.3.	promuovere opportunità per l'innalzamento dei livelli di istruzione e formazione della popolazione sarda con particolare riferimento ai giovani e alle donne;
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.	creazione di una anagrafe della ricerca che raccolga e cataloghi le informazioni relative all'offerta di ricerca attualmente presente nel territorio da parte delle Università e dei Centri di ricerca e quelle relative alla domanda di ricerca in base alle esigenze dei potenziali fruitori (imprese, enti locali, scuole, etc.);
	l.2.	individuazione dei fabbisogni formativi idonei ad alimentare e sostenere nuove linee di ricerca;
	l.3.	favorire l'applicazione della ricerca industriale e precompetitiva in settori di potenziale eccellenza;
	l.4.	elevare, nel sistema scolastico regionale, il livello delle competenze linguistiche, logico-matematiche e scientifico-tecnologiche e comunque rivolte allo sviluppo della creatività.

La gran parte delle risorse destinate allo sviluppo del Capitale umano si concentrano su *Master and Back*, un programma complesso che è rivolto ai giovani laureati inoccupati sardi che possono effettuare un percorso integrato costituito da due parti: una fase di alta formazione in altre Regioni italiane o all'estero, nelle materie e settori coerenti con i relativi curricula di studio, e al rientro, rispondendo a dei Bandi specifici, una fase di tirocinio in imprese o in enti pubblici e una fase di inserimento lavorativo, grazie ad un contributo alla riduzione dei costi salariali riconosciuto ai datori di lavoro (il cosiddetto "back").

L'intervento è stato avviato nel 2005 nel quadro della precedente programmazione e, considerando la forte domanda del territorio e il grado

elevato di «tiraggio» della spesa, è stato notevolmente rafforzato in quella attuale con Bandi annuali e un incremento delle risorse rese disponibili. Originariamente, infatti, *Master and back* si collocava esclusivamente nell'ambito della linea di attività i.3.1, incentrata sull'innalzamento dei livelli di istruzione e formazione della popolazione sarda, con particolare riferimento ai giovani e alle donne. Successivamente, è stato deciso (DGR n. 53/62 del 2009) di riorientare le dotazioni finanziarie assegnate alle linee di attività i.1.1, l.4.1 e l.4.4, che di conseguenza sono state soppresse, per integrare la dotazione dei Bandi, consentire lo scorrimento delle graduatorie e concedere le Borse di ricerca a tutti gli ammessi, senza operare una reale selezione.

A partire dal 2010 le risorse finanziarie sono tornate ad essere circoscritte a quanto inizialmente programmato, avendo utilizzato molti finanziamenti aggiuntivi negli anni precedenti. Per la prima volta, quindi, si è condotta una selezione e non tutti i candidati hanno ottenuto un finanziamento. Ciò ha causato un ridimensionamento piuttosto sensibile delle possibilità di accesso ai percorsi di studio o di lavoro con conseguente frustrazione di un'aspettativa ormai piuttosto elevata da parte dei destinatari potenziali.

Dal punto di vista amministrativo *Master and back* è una «macchina enorme» (solo l'alta formazione, ad esempio, si divide in: master universitari o non universitari, corsi di specializzazione, dottorati di ricerca, …) che richiede molte energie all'Agenzia per il Lavoro, in qualità di OI responsabile, per la sua attuazione e gestione. Ciononostante l'efficienza del percorso è collaudata e non sono evidenziate particolari difficoltà se non in relazione all'aggravio di lavoro che talvolta è legato alla mole di procedure e controlli da gestire. In questo senso è utile sottolineare che le azioni riferite all'alta formazione sono "operazioni a titolarità" (il beneficiario è l'Amministrazione o l'organismo intermedio), mentre quelli che riguardano i percorsi di rientro sono "operazioni a regia" (interviene cioè un altro beneficiario intermedio rispetto al destinatario finale, in questo caso l'impresa). La diversa modalità ha ricadute dirette in merito al tipo di controlli amministrativi che devono essere effettuati: nel primo caso sono condotti dall'apposito Servizio della Regione, laddove nel secondo è l'OI a doverli assicurare, direttamente o affidandosi a società esterne.

A fronte della significativa capacità attuativa, si è avviata una riflessione sul grado reale di efficacia dell'intervento rispetto agli obiettivi prefissati. Nelle prime edizioni del programma è stata effettuata una verifica diretta presso i destinatari (tramite questionario) che non ha avuto seguito negli anni successivi. L'Agenzia Lavoro, quindi, è in possesso di un'ampia banca dati di carattere quantitativo – amministrativo, ma risente della carenza di un sistema strutturato di monitoraggio qualitativo che consenta di

verificare e soprattutto valorizzare gli esiti dell'esperienza in termini, ad esempio, di innalzamento dei livelli di istruzione e di inserimento nel mercato del lavoro regionale. Dal 2010 si è impegnati nell'elaborazione di un sistema di monitoraggio interno degli esiti dei percorsi e nel prossimo periodo è previsto l'avvio di una valutazione tematica.

Da un punto di vista della strategia del POR, si sta verificando la possibilità (soprattutto in termini di pertinenza ed eleggibilità delle spese nel quadro del FSE) di introdurre nel prossimo bando forme di sostegno all'autoimpiego, ossia modalità di finanziamento veicolate dal progetto Master and back per consentire ai giovani di presentare delle idee imprenditoriali innovative da implementare nel percorso di rientro. Ciò per favorire e guidare percorsi di rientro verso il settore privato, al momento meno presente, considerando le caratteristiche del contesto socio-economico.

Accanto al Programma Master and Back un altro intervento piuttosto complesso e finanziariamente consistente è *Scuola digitale*, gestito dall'Assessorato della Pubblica Istruzione, Beni culturali, Informazione, spettacolo e sport – Servizio Istruzione, in qualità di Organismo intermedio. Si tratta di un'operazione multiobiettivo che incide su una serie di linee di attività collegate all'obiettivo specifico h), ossia alla riforma dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro finalizzata al miglioramento dell'integrazione e allo sviluppo dell'occupabilità (linee di attività h.1.1, h.2.1, h.3.1, h.3.2, h.4.1), e si estende ad altre riguardanti l'obiettivo l), riferito alla creazione di reti tra Università, Centri di ricerca e mondo produttivo, per le parti che riguardano più direttamente l'individuazione dei fabbisogni di informazione e orientamento e la costituzione di laboratori per lo sviluppo di competenze (linee di attività l.2.1, l.4.3).

Il progetto, inoltre, prevede l'integrazione tra FESR e FSE che dovrebbero finanziare in eguale misura le azioni previste: interventi infrastrutturali che sono finanziati con il FESR (60 Meuro), servizi e formazione che dovrebbero essere finanziati con il FSE (61 Meuro).

A novembre 2009 (DGR n. 52/9 del 27.11.2009) è stato approvato il piano di interventi connessi al progetto Scuola digitale che ha come finalità generale l'adeguamento dell'insegnamento attraverso la digitalizzazione della scuola sarda, anche con l'obiettivo di estendere, implementare e sviluppare le iniziative promosse nella stessa direzione da MIUR e dal Ministero per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione.

L'unica azione avviata allo stato attuale è il supporto al Coordinamento scientifico, monitoraggio e gestione, a seguito della pubblicazione della graduatoria, approvata a gennaio 2010. *Scuola digitale*, infatti, «stenta a

decollare» a causa di molteplici difficoltà connesse alla complessità dell'intervento che, come si è visto, coinvolge linee di attività differenti e implica l'implementazione di azioni molto diversificate (ricognizione e analisi delle risorse disponibili nel territorio regionale, produzione di materiali didattici multimediali, costituzione di un centro di eccellenza, formazione e assistenza tecnico professionale, istituzione di un servizio di supporto help on line per studenti, istituzione di un servizio di comunicazione scuola – famiglia, costituzione del sistema telematico, implementazione di anagrafi regionali dell'edilizia scolastica e della popolazione scolastica, valutazione in itinere e finale). Mentre nell'ambito del FESR si è riusciti ad avviare gli interventi, per quanto riguarda il FSE si sono presentate delle problematiche legate soprattutto alla pertinenza di alcune attività previste con le regole del FSE. Due esempi in tal senso sono rappresentati dalla produzione dei contenuti, rispetto alla quale ci sono delle divergenze di opinioni circa il fondo che deve essere utilizzato per finanziarla (FSE o FESR), e la formazione dei docenti (circa 20.000), che potrebbe costituire un caso di doppio finanziamento essendo i destinatari dipendenti pubblici. Data la concatenazione logico-temporale tra le azioni da realizzare, risulta imprescindibile arrivare ad una soluzione condivisa di questi nodi di carattere giuridico – amministrativo per poter avviare il progetto nella sua globalità e ai vari livelli di operatività. Una delle ipotesi avanzate prevede un ridimensionamento del progetto e l'avvio di una fase preliminare di sperimentazione su circa 80 scuole (invece delle 200 originariamente previste). La riflessione è ancora in corso perché il progetto è ritenuto strategico dalla Giunta regionale a fronte del fatto che il Ministero dell'Istruzione su questa iniziativa assegna alla Regione Sardegna un ruolo di indirizzo nei confronti delle altre regioni italiane.

Un terzo blocco di interventi a favore dello sviluppo del capitale umano è gestito dall'OI Assessorato Pubblica Istruzione – Servizio Formazione superiore permanente e dei supporti direzionali e riguarda la gran parte delle linee di attività connesse alla creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale per la promozione della ricerca e dell'innovazione (linee di attività l.1.1, l.3.1, l.4.2 - obiettivo specifico l)).

In particolare le azioni riguardano:

- *assegni di merito* per permettere a studenti meritevoli di raggiungere livelli di studio più alti in ambito tecnico-scientifico;
- *corsi di Dottorato* (scheda Università) nei settori dell'ITC, delle nanotecnologie e delle biotecnologie, dell'energia e dello sviluppo sostenibile, dell'agroalimentare e dei materiali tradizionali, al fine di promuovere l'accrescimento di competenze tecnico-specialistiche avanzate in ambiti strategici dell'economia e dello sviluppo;
- *borse di ricerca* (L.R. n. 7 - DGR 53/63) destinate a finanziare

progetti di ricerca di durata biennale in diverse discipline, al fine di rafforzare la produttività scientifica della comunità accademica e favorire il rientro di giovani ricercatori italiani;

- *potenziamento dei Centri Linguistici di Ateneo* (Det. n. 10653/1413 del 26.11.2009) per favorire l'apprendimento e/o ottimizzazione delle competenze linguistiche utili alla mobilità internazionale di studenti e ricercatori sardi, anche per determinare un sensibile miglioramento dell'occupazione, negli ambiti tecnico-ingegneristico, dell'energia, delle biotecnologie, dell'economia e del turismo. L'intervento coinvolge i Centri Linguistici delle Università degli Studi di Cagliari e Sassari, che fanno parte dell'AICLU (Associazione Italiana dei Centri Linguistici Universitari). In un ottica di integrazione, è previsto il ricorso al FESR per l'adeguamento delle attrezzature presenti nei Centri a supporto della formazione;
- *assegni di ricerca* per lo svolgimento di attività di ricerca per sostenere l'innovazione tecnologica e favorire lo sviluppo locale;
- *dottorati di ricerca 2007-2009* per la formazione di personale altamente specializzato;
- *scuole di specializzazione in medicina (2007-2009)*: contratti di formazione specialistica e Borse di studio finalizzate alla formazione di personale altamente qualificato in medicina, chirurgia, biologia, chimica e tecnologia farmaceutica, fisica, odontoiatria e medicina veterinaria.

Per la gestione delle suddette attività, l'OI - Servizio Formazione superiore pur capitalizzando le esperienze maturate precedentemente in ambito FESR, ha scontato, in fase iniziale, l'assenza di un quadro di riferimento e un insieme di conoscenze e di modalità di lavoro adeguate per garantire l'attuazione delle linee di attività assegnate. Ad oggi, permane la carenza di professionalità utili per la rendicontazione, che per alcuni tipi di interventi risulta particolarmente complessa e delicata.

La strategia adottata dal Servizio parte dal presupposto che le risorse immateriali, la persona, il potenziamento e riqualificazione del capitale umano a più livelli sono diventati elementi strategici delle politiche nazionali e regionali. Per questo motivo la sfida principale diventa quella di creare delle sinergie tra i vari interventi finanziabili attraverso i diversi canali, cercando di orientarli verso l'unico obiettivo di permettere lo sviluppo del capitale umano. L'obiettivo, quindi, è la crescita delle risorse immateriali attraverso gli istituti deputati alla ricerca e alla ricerca scientifica, perché nella Regione si inneschino politiche di sviluppo che possano accelerare la crescita economica.
In questo senso, quindi, il Servizio ha operato cercando di riportare a sintesi la lettura e interpretazione complessiva del quadro degli interventi, ricomprendendo le risorse regionali (Bilancio e Finanziaria), gli APQ

(laddove esistenti) le risorse del PO FSE e, al contempo, si è posto in un'ottica di accettazione-condivisione con le Università, suoi principali interlocutori, affinché le risorse possano essere utilizzate con maggiori livelli di efficienza ed efficacia. Gli interventi e le modalità di attuazione, quindi, non vengono fatti «calare dall'alto», ma sono largamente condivisi con i destinatari per assicurare una maggiore risposta e prevenire eventuali criticità procedurali e amministrative. Questa modalità è stata premiante anche se è stato «un percorso difficile da costruire». Con i due Atenei di Cagliari sono stati realizzati, ad esempio, numerosi incontri di lavoro per comprendere appieno le loro esigenze e criticità, lo stato dell'arte, i livelli organizzativi.

Da un punto di vista operativo si registrano alcune difficoltà legate alla programmazione e alla gestione. In particolare, ci si riferisce al fatto che la natura delle azioni da sviluppare implica necessariamente un raccordo stretto tra le regole proprie del FSE e le disposizioni del Ministero della Pubblica Istruzione (vedi Legge Gelmini) o ad altri riferimenti normativi nazionali o specifici (ad es. L. 241/2010, per gli assegni di ricerca, o il DPCM 593/1993 e ss.mm. e ii, che introduce novità rispetto ai potenziali Soggetti destinatari delle azioni). Coniugare i diversi aspetti da un punto di vista giuridico e amministrativo, talvolta risulta complicato e può influire sull'attuazione.

Le riforme, per altro, incidono non soltanto formalmente ma soprattutto in termini sostanziali, in quanto solo se gli interventi perseguiti a livello regionale trovano riscontro nelle scelte di fondo a livello nazionale è possibile ottenere gli effetti desiderati e raggiungere gli obiettivi individuati (convergenza tra programmazione nazionale e programmazione regionale).

Un punto che accomuna la riflessione di alcuni OI che intervengono sul presente Asse riguarda la carenza di indirizzi programmatici necessari per l'identificazione di priorità da seguire nell'implementazione degli interventi. Ad integrazione di questo aspetto, si ritiene utile studiare e attivare forme di raccordo funzionale tra gli organismi intermedi con il coordinamento della Regione, per assicurare una maggiore sinergia tra gli interventi proposti e, di conseguenza, livelli di qualità più elevati.

Infine, si sottolinea che alcune Linee di attività affidate all'OI – Servizio Istruzione dell'Assessorato Pubblica Istruzione e riferite all'implementazione del sistema di orientamento scolastico, universitario e professionale (obiettivo operativo h.5, ad esclusione della linea h.5.1) e sulle opportunità formative (obiettivo operativo i.2) non sono state ancora avviate.

IV - CAPITALE UMANO: sintesi delle operazioni avviate per linea di attività e obiettivo specifico

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
h) Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	h.1. potenziare il partenariato istituzionale del sistema scolastico con altri sistemi, in attuazione del DPR 275/99 (rapporto tra autonomia scolastica e sussidiarietà)	LINEA h. 1.1 azioni di sistema per favorire accordi di rete tra le scuole e gli enti locali, imprese, agenzie formative e portatori di interesse	***Scuola digitale*** (Cfr. Linee h.2.1, h.3.1, h.3.2, h.4.1, l.2.1, l.4.3)		Istruzione
	h.2. potenziare, migliorare e riorganizzare il sistema della formazione nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e della filiera tecnico scientifica	LINEA h.2.1 azioni di rinnovamento della didattica in ogni tipologia e fattispecie, ivi compresa l'integrazione tra i sistemi di istruzione e formazione	***Scuola digitale*** (Cfr. Linee h.1.1, h.3.1, h.3.2, h.4.1, l.2.1, l.4.3)		Istruzione
		LINEA h.2.2 azioni di sistema per il perfezionamento del sistema di accreditamento degli organismi formativi e la standardizzazione dell'offerta della formazione professionale	***Life Long Learning - Riforma istruzione e formazione*** (Cfr. Linea a.2.1)	maggio 2010	Lavoro
	h.3. aumentare la diffusione, l'accesso e l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nel sistema dell'istruzione e della formazione	LINEA h.3.1 azioni di rafforzamento e riqualificazione della didattica con l'utilizzo delle tecnologie	***Scuola digitale*** (Cfr. Linee h.1.1, h.2.1, h.3.2, h.4.1, l.2.1, l.4.3)		Istruzione
		LINEA h.3.2 azioni e percorsi formativi che utilizzeranno le metodologie e-learning e fad	***Scuola digitale*** (Cfr. Linee h.1.1, h.2.1, h.3.1, h.4.1, l.2.1, l.4.3)		Istruzione
	h.4. realizzare un adeguato sistema di valutazione regionale dell'istruzione	LINEA h.4.1 azioni di sistema per la valutazione e il miglioramento della conoscenza e delle competenze nel sistema scolastico regionale	***Scuola digitale - Avviso direttore scientifico scuola digitale*** (Cfr. Linee h.1.1, h.2.1, h.3.1, h.3.2, l.2.1, l.4.3)	2009	Istruzione
	h.5. potenziare e migliorare il sistema per l'orientamento scolastico, universitario e	LINEA h.5.1 creazione di reti per facilitare l'incontro tra il sistema dell'istruzione superiore e le università	***Percorsi di orientamento e riallineamento***	settembre 2010	Istruzione

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
	professionale	LINEA h.5.2 azioni di orientamento per studenti e famiglie	Non avviata		Istruzione
		LINEA h.5.3 creazione di reti per facilitare l'incontro tra il sistema formativo e i settori strategici dell'economia sarda	Non avviata		Lavoro
i) Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza:	i.1. promuovere opportunità per il prolungamento della vita attiva	LINEA i.1.1 progetti pilota e/o di eccellenza per il prolungamento della vita attiva della popolazione	risorse trasferite per ***Scorrimento graduatoria IV bando Master and Back*** (Cfr. Linee i.3.1, l.4.1, l.4.4)	04.12.2009	Agenzia Regionale del Lavoro
	i.2. fornire informazioni sulle opportunità formative a tutti i livelli dell'utenza differenziandone le esigenze	LINEA i.2.1 percorsi di orientamento sulle opportunità formative di prolungamento della vita attiva	Non avviata		Istruzione
	i.3. promuovere opportunità per l'innalzamento dei livelli di istruzione e formazione della popolazione sarda con particolare riferimento ai giovani e alle donne	LINEA i.3.1 Master and Back	***Master and Back 3° bando*** ***Alta Formazione 4° bando*** ***Alta Formazione Musicale 4° bando*** ***Percorsi di rientro 4° bando*** ***Tirocini 4° bando*** ***Alta Formazione 5° bando*** (Cfr. Linee i.1.1, l.4.1, l.4.4)	Bandi annuali a partire dal 2005	Agenzia Regionale del Lavoro
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. creazione di una anagrafe della ricerca che raccolga e cataloghi le informazioni relative all'offerta di ricerca attualmente presente nel territorio da parte delle Università e dei Centri di ricerca e quelle relative alla domanda di ricerca in base alle esigenze dei potenziali fruitori (imprese, enti locali, scuole, etc.)	LINEA l.1.1 potenziamento dell'attività di ricerca nelle università e nei centri di ricerca e di trasferimento tecnologico alle imprese	Non avviata		Istruzione

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
	l.2. individuazione dei fabbisogni formativi idonei ad alimentare e sostenere nuove linee di ricerca	LINEA l.2.1 azioni di sistema per l'individuazione dei fabbisogni, per l'informazione e l'orientamento	***Scuola digitale*** (Cfr. Linee h.1.1, h.2.1, h.3.1, h.3.2, h.4.1, l.4.3)		Istruzione
	l.3. favorire l'applicazione della ricerca industriale e precompetitiva in settori di potenziale eccellenza	LINEA l.3.1 Azioni di potenziamento del capitale umano ……	***Assegni di merito 2007-2008***		Istruzione
		LINEA l.3.1 Azioni di potenziamento del capitale umano ……	***Assegni di ricerca***		Istruzione
		LINEA l.3.1 Azioni di potenziamento del capitale umano ……	***Dottorati di ricerca certificati***		Istruzione
		LINEA l.3.1 Azioni di potenziamento del capitale umano ……	***Dottorati di ricerca avviso 2010***	29.6.2010	Istruzione
		LINEA l.3.1 Azioni di potenziamento del capitale umano ……	***Scuole di Specializzazione in medicina***		Istruzione
		LINEA l.3.1 Azioni di potenziamento del capitale umano ……	***Borse di ricerca L.R. 7***	2009	Istruzione
	l.4. elevare, nel sistema scolastico regionale, il livello delle competenze linguistiche, logico-matematiche e scientifico-tecnologiche e comunque rivolte allo sviluppo della creatività	LINEA l.4.1 voucher per la frequenza di corsi di lingue all'estero	risorse trasferite per ***Scorrimento graduatoria IV bando Master and Back*** (Cfr. Linee i.1.1, i.3.1, l.4.4)	04.12.2009	Agenzia Regionale del Lavoro
		LINEA l.4.2 Azioni per il potenziamento di Centri Linguistici di Ateneo	***Centri Linguistici***	30.11.2009	Istruzione
		LINEA l.4.3 laboratori per i potenziamento delle conoscenze	***Scuola digitale*** (Cfr. Linee h.1.1, h.2.1, h.3.1, h.3.2, h.4.1, l.2.1)		Istruzione
		LINEA l.4.4 azioni per il potenziamento arte e creatività	risorse trasferite per ***Scorrimento graduatoria IV bando Master and Back*** (Cfr. Linee i.1.1, i.3.1, l.4.1)	04.12.2009	Agenzia Regionale del Lavoro

3.5 Asse V – Transnazionalità e Interregionalità

Nell'ambito del presente Asse, che costituisce una novità rispetto al passato, la Regione prevede sostanzialmente di promuovere la diffusione delle buone pratiche sviluppate nel corso di progetti particolarmente rilevanti che l'hanno vista coinvolta nella precedente programmazione (INTERREG III B – MEDOCC, Programma di sostegno alla Cooperazione Regionale, Iniziativa comunitaria EQUAL), dando continuità anche alle reti nazionali e internazionali costituitesi in quelle occasioni.

Tra i beneficiari si trovano soprattutto gli enti pubblici e privati, gli organismi formativi, gli enti bilaterali, l'Amministrazione regionale e gli Organismi Intermedi individuati e i destinatari finali (per eventuali voucher e buoni individuali), che sono costituiti da imprese, imprenditori, lavoratori occupati, persone in cerca di lavoro, studenti, operatori del sistema dell'istruzione e della formazione.

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR
m) Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio di buone pratiche	m.1. incentivare e sostenere programmi di cooperazione a livello europeo e interregionale;
	m.2. migliorare e rafforzare anche attraverso la mobilità geografica le professionalità e le competenze.

Questo Asse ha rappresentato la "novità" dell'attuale periodo di programmazione. In virtù di ciò (o a causa di ciò) ha risentito di una debole programmazione strategica che ne identificasse obiettivi precisi. Inoltre, l'urgenza di avviare la programmazione degli Assi più "strategici" dei POR, anche a fronte dei noti cambiamenti del contesto socio-economico, ha senza dubbio penalizzato queste linee di intervento.

Tranne per la linea di attività m.1.3 collegata, come già visto in precedenza, alla realizzazione di un'azione specifica dell'intervento *Ad Altiora* (Asse III) gestita dall'Assessorato Igiene e sanità - Servizio politiche sociali, l'attuazione del presente Asse è di responsabilità diretta dell'AdG o dei Servizi dell'Assessorato Lavoro coinvolti nella gestione del POR (cfr. allegato 6).

Due linee di attività riguardanti, rispettivamente, lo sviluppo di reti partenariali (m.1.2) e la mobilità di occupati o di persone in cerca di lavoro (m.2.1) non sono state avviate.

Tra le azioni maggiormente significative, per lo più realizzate nel corso del 2010 si trovano:

- i *Servizi di riorganizzazione dei processi lavorativi e di ottimizzazione delle risorse degli uffici giudiziari* (linea m.1.3) azione che rientra nell'ambito del progetto interregionale/transnazionale c.d. "*Diffusione di best practices presso gli Uffici Giudiziari Italiani*" del Ministero della Giustizia, cui la Regione Sardegna ha aderito con deliberazione della Giunta Regionale n. 23/4 del 16 aprile 2008, volta a dotare ciascun Ufficio Giudiziario di una struttura organizzativa moderna ed adeguata alle esigenze del territorio;
- il *Progetto interregionale a supporto delle regioni del Mezzogiorno* (linea m.1.3) promosso da Tecnostruttura, cui l'Assessorato Lavoro ha aderito nel 2010 allo scopo di contribuire alla realizzazione, nell'ambito del regionalismo "cooperativo", un contesto di scambio, apprendimento reciproco e confronto finalizzato alla crescita amministrativa e istituzionale delle Regioni;
- il *Catalogo interregionale dell'Alta Formazione* (linea m.2.2) che a fronte della crisi economica ha rafforzato le sue finalità di sostegno all'accesso a percorsi formativi qualificanti e riqualificanti (offerte formative e voucher) tali da consentire l'inserimento e la permanenza nel mercato del lavoro e la mobilità interregionale.

Nell'ambito della linea di attività m.1.1, incentrata sul coordinamento delle politiche europee in materia di immigrazione, inoltre, a gennaio 2010 è stato pubblicato un Avviso per l'affidamento del servizio di "Ricerca Azione per il trasferimento di buone pratiche sull'immigrazione" (aggiudicato a novembre dello stesso anno). La ricerca rappresenta la prima fase di un intervento più generale, da avviare nel prossimo futuro, rivolto al personale coinvolto direttamente ed indirettamente nel processo di accoglienza agli immigrati in Sardegna.

Ancora nel 2010 l'Assessorato del Lavoro ha aderito al progetto interregionale transnazionale, non ancora avviato, "Comparazione transnazionale di modelli di rendicontazione, scambio di buone pratiche in materia di Controllo di gestione FSE" promosso dalla Regione Valle d'Aosta, che ha l'obiettivo di definire modelli finalizzati alla semplificazione delle procedure di controllo in applicazione dei nuovi Regolamenti comunitari in materia di forfetizzazione delle spese ammissibili.

V – TRANSNAZIONALITÀ E INTERREGIONALITÀ: sintesi delle operazioni avviate per linea di attività e obiettivo specifico

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
m) Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio di buone pratiche	m.1. incentivare e sostenere programmi di cooperazione a livello europeo e interregionale	LINEA m.1.1 Progetti per il coordinamento delle politiche europee in materia di immigrazione	***Immigrazione - fase 1 ricerca azione***	21.01.2010	Lavoro
		LINEA m.1.2 creazione e sviluppo di reti di partenariati tra soggetti pubblici e privati finalizzati all'inclusione lavorativa e alla creazione di impresa	Non avviata		Lavoro
		LINEA m.1.3 Progetti per il confronto di modelli, l'individuazione e la disseminazione di buone pratiche	***AD ALTIORA*** (Cfr. Linee g.2.1, g.3.2, g.5.1, g.5.2)	31.12.2010	Sanità
		LINEA m.1.3 Progetti per il confronto di modelli, l'individuazione e la disseminazione di buone pratiche	***Riorganizzazione dei processi lavorativi e di ottimizzazione delle risorse degli uffici giudiziari della RAS***	19.1.2009	Lavoro
		LINEA m.1.3 Progetti per il confronto di modelli, l'individuazione e la disseminazione di buone pratiche	***Progetto interregionale in materia di controllo FSE***	DGR 19/1 - 12/5/2010	Lavoro
		LINEA m.1.3 Progetti per il confronto di modelli, l'individuazione e la disseminazione di buone pratiche	***Progetto interregionale supporto alle regioni del mezzogiorno***	DGR 19/2 - 12/5/2010	Lavoro
	m.2. migliorare e rafforzare anche attraverso la mobilità geografica le professionalità e le competenze	LINEA m.2.1 progetti di mobilità a fini professionali per persone occupate o in cerca di lavoro, da svolgere anche all'estero	Non avviata		Lavoro
		LINEA m.2.2 Progetti per favorire l'integrazione interregionale nei sistemi dell'istruzione, formazione e lavoro	***Voucher sul catalogo interregionale dell'Alta Formazione***	18/06/2009	Lavoro

3.6 Asse VI – Assistenza tecnica

In linea con le finalità proprie dell'Asse Assistenza tecnica, le azioni previste riguardano sostanzialmente interventi di sistema e di accompagnamento all'attuazione e alla gestione del POR, rivolti alla stessa Amministrazione regionale, agli organismi intermedi individuati e ad altri eventuali soggetti pubblici o privati coinvolti.

Le azioni previste nell'ambito dell'Asse assistenza tecnica contribuiscono prevalentemente al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza attuativa del Programma.

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	
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 del programma;
	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.

L'AdG si è dotata di un servizio di *Assistenza tecnica per l'attuazione del POR FSE,* affidato da giugno 2009 al RTI composto dalle società ISRI Scarl (Capofila) e PricewaterhouseCoopers Advisory SpA (linea n.1.1) che fornisce supporto all'AdG e agli OI in tutte le fasi di progettazione, attuazione e monitoraggio del POR.

Al ottobre 2010 è stata affidata alla Società Accenture l'azione di *adeguamento evolutivo del Sistema Informativo Lavoro* per il monitoraggio del FSE (linea n.1.2), in raccordo con l'analoga attività prevista nell'Asse II Occupabilità (linea d.1.1) finalizzata più nello specifico al monitoraggio del pacchetto anticrisi, gestito a livello provinciale.

A gennaio 2011 si è conclusa la *valutazione dei Centri servizi per il lavoro* (linea n.3.2), già prevista nella precedente programmazione, che è stata condotta dal Nucleo di valutazione regionale attraverso una serie di azioni diversificate riguardanti sia un'indagine diretta sugli utenti dei Servizi, per verificarne l'efficacia, sia un'indagine con i responsabili, per indagare le modalità di riorganizzazione dei servizi resasi necessaria a seguito della riforma.

Nel mese di marzo 2011 si è riunito il gruppo di coordinamento del Piano di valutazione per definirne gli sviluppi futuri e avviare nuove valutazioni riferite alla programmazione 2007-2013.

Il gruppo di coordinamento, anche sulla base delle indicazioni ricevute dall'AdG, ha focalizzato tre ambiti di interesse prioritario:

- le politiche per l'alta formazione, con particolare riferimento al Programma *Master and Back*;
- gli interventi sul mercato del lavoro nel settore turistico, con particolare riferimento al Programma *Lunga estate* che è stato avviato nell'attuale programmazione e che rappresenta un intervento complesso ed integrato (formazione e incentivi) che assorbe una quota rilevante di finanziamento dell'Asse Occupabilità;
- gli interventi per l'autoimprenditorialità e l'autoimpiego, con particolare riferimento al *Fondo Microcredito* che ha avuto molto successo e si pensa di potenziare nel breve periodo.

Nel caso del Programma *Master and back* l'attenzione è naturalmente volta alla valutazione degli effetti (il "back"), anche da un punto di vista dello sviluppo economico del territorio. Rispetto alle altre due linee di interesse, trattandosi di interventi in corso di attuazione, gli aspetti valutativi saranno al momento legati all'implementazione (procedure) e in un secondo tempo si sposteranno sugli effetti.

È prevista la consultazione del partenariato sociale per definire meglio le domande di valutazione e, di conseguenza, gli oggetti specifici sui quali focalizzare l'attenzione.

Le valutazioni saranno realizzate dal nucleo di valutazione, da enti in house alla Regione e da un valutatore esterno, ma non è stato ancora deciso quale ambito sarà seguito da ciascun soggetto.

Entro breve termine è prevista la pubblicazione del Bando (ancora in fase di definizione al momento della redazione del presente documento) per l'individuazione di un valutatore esterno.

Infine, è stato affidato l'incarico per la realizzazione del *Piano di comunicazione* del POR FSE 2007-2013 (linea n.4.1), messo a bando a gennaio 2009, aggiudicato nell'aprile del 2010 e formalizzato a giugno dello stesso anno. Sono state realizzate alcune prime azioni legate alla progettazione di campagne informative, alla organizzazione di un evento annuale e alla realizzazione di alcune azioni informative.

VI - ASSISTENZA TECNICA: sintesi delle operazioni avviate per linea di attività e obiettivo specifico

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
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	LINEA n.1.1 Assistenza tecnica e supporto all'AdG per gli atti di gestione e attuazione del PO previsti dai regolamenti comunitari	***Assistenza Tecnica per l'attuazione del POR FSE***	01.08.2008	Lavoro
		LINEA n.1.1 Assistenza tecnica e supporto all'AdG per gli atti di gestione e attuazione del PO previsti dai regolamenti comunitari	***Comitato di sorveglianza***	Settembre 2009	Lavoro
		LINEA n.1.2 realizzazione di un supporto operativo finalizzato alla raccolta e alla gestione dei dati di monitoraggio secondo quanto previsto dai regolamenti comunitari	***Adeguamento evolutivo sistemi informativi*** (Cfr. Linea d.1.1)	Ottobre 2010	Lavoro
		LINEA n.2.1 rafforzamento delle risorse umane coinvolte nella programmazione, gestione, sorveglianza e controllo del POR	***Valutatori esterni inclusione sociale (sanità)***	Maggio 2009	Lavoro
		LINEA n.2.1 rafforzamento delle risorse umane coinvolte nella programmazione, gestione, sorveglianza e controllo del POR	***Autorità di certificazione***		Lavoro
	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 del programma	LINEA n.2.2 supporto al confronto e alla definizione di istanze regionali delle Autorità coinvolte nella programmazione FSE in rapporto con altri fondi e sostegno alla circolazione di buone pratiche, modelli per migliorare l'efficacia e l'efficienza nella gestione	Non avviata		
	n.3. effettuare le valutazioni strategiche e/o operative dell'intervento	LINEA n.3.1 audit, valutazione, controllo, ispezione e rendicontazione ……	***Servizio affari generali***	dic-09	Lavoro
		LINEA n.3.1 audit, valutazione, controllo, ispezione e rendicontazione ……	***Autorità di Audit***		Lavoro
		LINEA n.3.1 audit, valutazione, controllo, ispezione e rendicontazione ……	***Bando di gara per controlli di I livello***		Lavoro

OBIETTIVI SPECIFICI POR	OBIETTIVI OPERATIVI POR	LINEA DI ATTIVITÀ	OPERAZIONI	AVVISI/BANDI	ASSESSORATO/ ORGANISMO INTERMEDIO (al 31.3.2011)
		LINEA n.3.2 elaborazione di valutazioni strategiche finalizzate ad esaminare l'evoluzione del PO rispetto alle priorità comunitarie e nazionali e sostenere la sorveglianza dello stesso	***Nucleo di valutazione***	21/04/2010	Lavoro
	n.4. dare ampia visibilità al programma con adeguati interventi di informazione e comunicazione	LINEA n. 4.1 "Piano di Comunicazione"	***Piano di Comunicazione***	29/01/2009	Lavoro

4. Principali cause di ritardo e criticità nell'attuazione del POR

I ritardi accumulati nel corso dei primi quattro anni della programmazione 2007-2013 possono essere compresi e spiegati tenendo presenti alcuni fattori critici di natura sia interna all'Amministrazione, sia esterna ad essa, ovvero legati ad elementi di sistema, che l'Autorità di gestione ha dovuto fronteggiare e gestire.

Le criticità trasversali (comuni a diversi Assi o sovraordinate rispetto ad essi) riscontrate e condivise durante il percorso di analisi autovalutativa sono state classificate, come suggerito dal metodo comune UVAL-ISFOL, in base alla natura dei fattori che le hanno determinate e alle modalità che possono essere adottate per contrastarli o rimuoverli:

- fattori interni, di carattere procedurale/organizzativo affrontabili direttamente dall'amministrazione titolare del programma con tempestivi provvedimenti politici e/o amministrativi;
- fattori esterni, riconducibili a soggetti diversi dall'amministrazione titolare del PO (organismi intermedi, soggetti attuatori, ecc.) per affrontare i quali occorre rafforzare l'azione di coordinamento tecnico istituzionale con gli altri soggetti a vario titolo coinvolti;
- fattori strutturali, o di sistema, ovvero connessi al contesto normativo, finanziario ed economico rispetto ai quali occorrerà costruire percorsi tecnico-istituzionali *ad hoc*.

A seguito del confronto con i referenti regionali sono stati messi in evidenza i seguenti **fattori interni**:

- ⇨ i *tempi necessari per le procedure e le istruttorie* che in alcuni casi rasentano o addirittura superano l'anno. La difficoltà nell'espletare le procedure di valutazione e selezione dei progetti in tempi contenuti e certi determina un conseguente ritardo nell'avvio delle attività il quale, a sua volta, genera delle ricadute negative anche in termini di aspettative da parte del territorio. Il problema è molto sentito da diversi RdL.A che individuano le cause sostanzialmente nella sovrapposizione di procedimenti che si è avuta nel 2009 e 2010, dato l'elevato numero di Bandi emanati contestualmente in quel periodo, ma anche al fatto che il FSE è di fatto «aggiuntivo» rispetto all'attività ordinaria, che riguarda canali rilevanti di finanziamento della formazione e che impegna gran parte del tempo lavoro dell'Assessorato;

- il *trasferimento dei dati dai sistemi locali a quello centrale*, che presenta criticità a due livelli. Da una parte, infatti, sussistono delle difficoltà tecniche legate all'immissione dei dati nel sistema SRTP-MONIT. Il corredo informativo richiesto dal MEF Igrue è, infatti, molto ampio e molto spesso si presentano problemi interpretativi in merito al tipo o al formato di dati richiesti. Per supportare i RdL.A nell'inserimento l'AdG ha elaborato delle Linee guida per il monitoraggio dei progetti che rendono operativo il glossario per l'inserimento dei dati nel sistema SRTP/MONIT dell'Igrue, al fine di facilitare il compito dei Responsabili. Finora tuttavia i problemi incontrati hanno prodotto un disallineamento tra il dato presente nel sistema centrale e quello rilevato a livello regionale, che diventa evidente in relazione all'attestazione della spesa certificata. Ai rallentamenti derivanti dai problemi di natura informatica, si sommano quelli imputabili agli enti attuatori o all'INPS (nel caso delle misure anticrisi), ai i datori di lavoro (che spesso forniscono i dati ai CSL, ma non all'INPS) che non assicurano un trasmissione continuativa ed esaustiva delle informazioni di monitoraggio fisico e finanziario;

- *l'organizzazione dei Servizi e delle responsabilità* per linee di attività, che di fatto introduce un elemento di complessità organizzativa e attuativa importante. Se non una criticità, infatti, sicuramente costituisce un punto cui porre attenzione considerando che la funzionalità dell'organizzazione delle attività si configura come uno degli aspetti che più spesso condizionano l'attuazione (e l'efficacia) dei programmi. Nel caso della Regione Sardegna non è facile stabilire se esista una connessione diretta tra «parcellizzazione» delle responsabilità e difficoltà gestionali o ritardi attuativi. È evidente tuttavia che governare un tale livello di dettaglio risulti alquanto impegnativo, rischiando di creare un notevole carico di lavoro di coordinamento, di produrre eventuali inefficienze di carattere procedurale e, soprattutto, di compromettere la possibilità di preservare una visione di insieme delle azioni e quindi della strategia complessiva del POR.

Tra i **fattori esterni** sono stati individuati:

- il *passaggio da una logica plurifondo (2000-2006) ad una logica monofondo (2007-2013)* che ha determinato uno sdoppiamento delle responsabilità con conseguenti modifiche nelle strutture interne deputate al coordinamento e alla gestione e dei sistemi di controllo. Il processo ha, inoltre, causato la «dispersione di

competenze specifiche» che non si è potuto capitalizzare e valorizzare nell'attuazione del POR FSE. Il primo periodo di attuazione, dunque, è stato dedicato alla creazione delle condizioni per garantire la realizzazione del programma, attraverso l'adeguamento delle strutture interne all'Amministrazione[1] e la (ri)costruzione di un patrimonio di competenze tecniche adeguato;

- ⇨ *l'avvicendamento politico a livello regionale* conseguente alle elezioni del 2009, che ha prodotto discontinuità tanto dal punto di vista amministrativo che di indirizzo politico, rappresentando un elemento di instabilità tale da determinare almeno tre ricadute: 1) il ritardo nell'adeguamento organizzativo interno alle strutture regionali preposte all'attuazione del PO, che si è compiuto solo alla fine del 2009 con le nomine dei Dirigenti dell'Assessorato Lavoro e della relativa Direzione; 2) un rallentamento generale nelle fasi di emanazione dei dispositivi attuativi; 3) modifiche/carenza negli orientamenti generali sottostanti la programmazione degli interventi di FSE;

- ⇨ *la funzionalità del raccordo con le Amministrazioni provinciali*, coinvolte in modo consistente nell'adeguamento dei Servizi per l'impiego e nell'attuazione delle politiche attive per contrastare gli effetti della crisi economica. La difficoltà di arrivare a condividere le reciproche istanze ha notevolmente rallentato la stipula degli accordi formali necessari per la realizzazione delle attività di competenze di queste ultime.

Riguardo alle criticità legate a **fattori strutturali** o di **sistema** si sono rilevate essenzialmente le seguenti:

- ⇨ la *proroga del periodo di eleggibilità della precedente programmazione e la tempistica di approvazione del POR* (che è avvenuta solo a fine 2007). La Regione è stata impegnata nell'attuazione del programma 2000-2006 fino a giugno 2009 e ancora nel 2011 si trova a dover finalizzare alcune operazioni o documenti legati alla sua chiusura formale. Ciò ha generato una conseguente sovrapposizione delle due programmazioni a discapito della 2007-2013, la quale ha di fatto subìto uno spostamento in avanti dell'avvio delle attività, a distanza di

[1] Tale adeguamento, tra l'altro, discende direttamente dalle novità introdotte in materia di gestione dal Regolamento comunitario (CE) n. 1828/2006 dell'8.12.2006, che stabilisce modalità di applicazione del Regolamento (CE) n. 1083/2006 recante disposizioni generali sul FESR, sul FSE e sul Fondo di coesione.

almeno due anni dall'approvazione del POR;

- ⇨ l'*acuirsi della crisi economica internazionale*, che ha determinato un contesto molto diverso da quello sulla cui base era stato delineato il POR e che ha richiesto una ridefinizione delle sue priorità di attuazione. Le misure straordinarie decise dal Governo in accordo con la Commissione Europea hanno, infatti, impattato sulle strategie regionali e sulla natura stessa dei programmi. I PO regionali sono stati chiamati a contribuire al finanziamento degli interventi di carattere straordinario a sostegno del reddito con un parziale allontanamento dagli obiettivi originariamente prefissati (soprattutto per quanto riguarda gli Assi Adattabilità e Occupabilità). Il cambiamento del contesto economico ha inoltre "spiazzato" alcune attività, non più rispondenti ai fabbisogni del territorio, facendo emergere nuovi bisogni inizialmente non evidenti o assenti.

Accanto all'identificazione dei fattori trasversali appena presentati, il lavoro di approfondimento condotto dai Referenti regionali ha permesso di individuare una serie di criticità legate più direttamente alla natura delle tipologie di attività caratteristiche dei diversi Assi strategici e ai soggetti che sono coinvolti nella loro realizzazione.

Considerando che l'obiettivo del metodo di autovalutazione proposto è prioritariamente quello di consentire una più funzionale attuazione del POR e una migliore programmazione degli interventi, il concetto di "criticità" assume qui il senso di "ambito di miglioramento" rispetto al quale viene sollecitata una riflessione circa le modalità che possono essere introdotte per operare un cambiamento in positivo.

Ponendosi in questa traiettoria dinamica (e non statica come sarebbe se ci si fermasse alla sola fotografia delle problematiche emerse), è tanto più utile valorizzare quanto emerso durante il percorso di analisi, in quanto ciò rappresenta il punto di partenza (e non di arrivo) di un altro percorso, forse più importante, che può condurre ad una modifica delle condizioni che attualmente impediscono un'attuazione soddisfacente del POR.

Per evitare una eccessiva frammentazione dell'informazione, le criticità riscontrate dai singoli RdL.A e dagli OI rispetto alle linee di attività seguite, sono state riaggregate per obiettivo specifico o gruppi di obiettivi operativi di riferimento, tranne nel caso dell'Asse Capitale umano in cui si è preferito ancorare l'analisi ai tre blocchi di interventi che lo connotano fortemente.

Asse - I Adattabilità

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

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

Accanto a queste tendenze più generali sono stati focalizzati altri aspetti critici:

a) azioni incentrate sulla <u>formazione continua</u>

- oltre ai problemi legati alla capacità di intercettare i bisogni di imprese e target di destinatari a fronte dei mutamenti di contesto, si evidenzia una possibile carenza di azioni mirate di sensibilizzazione e pubblicizzazione degli interventi promossi (rif. *watching the future*);
- laddove si è reso necessario interagire con altri soggetti (Comuni, Centri pubblici per l'impiego, enti in house) sono sorte difficoltà nell'avvio delle azioni e quindi nel rispetto della tempistica;
- ancora in riferimento ai soggetti coinvolti, si registra una particolare difficoltà di operare un raccordo efficace e funzionale tra coloro che operano per l'attuazione delle azioni anticrisi (catalogo), con particolare riferimento allo scambio delle informazioni necessarie per assicurare l'accompagnamento dei lavoratori nelle diverse fasi del percorso concordato;
- le imprese, soprattutto di piccole dimensioni, sembrano essere meno interessate ad accedere direttamente a finanziamenti per l'erogazione diretta di percorsi di formazione (rif. *Lunga estate formazione*);

b) azioni volte a migliorare l'organizzazione e la qualità del lavoro

- i soggetti attuatori spesso non assicurano continuità e tempestività nel trasferimento dei dati di monitoraggio fisico alla Regione, che quindi non è in grado di verificare l'andamento dell'intervento e di analizzare l'impatto sui target;
- criticità legate alla comprensione delle regole e delle modalità di rendicontazione di alcune tipologie di intervento/azione da parte degli Enti (rif. *Ore preziose*);

c) azioni volte a sviluppare politiche e servizi per il cambiamento

- i tempi di istruttoria delle valutazioni/selezioni sono spesso molto lunghi, soprattutto per i progetti rivolti alle imprese: la procedura del bando può essere rallentata dai ritardi nella nomina delle commissioni di valutazione (individuazione dei membri) dei progetti o dal tempo impiegato dalle stesse per svolgere il proprio compito (rif. *Europeando*);
- l'INPS, cui è demandata l'erogazione dei sostegni finanziari legati al pacchetto anticrisi non assicura il trasferimento dei dati utili alla Regione per l'aggiornamento del sistema di monitoraggio SRTP-MONIT (rif. *Pacchetto anticrisi*).

Asse II Occupabilità

Come più volte accennato è l'Asse maggiormente interessato, in termini di programmazione, dagli effetti della crisi e per questo ha subìto ritardi anche per la necessità di comprendere la reale portata di tali effetti nel contesto regionale e di individuare le modalità e le procedure adeguate per utilizzare pienamente e correttamente il meccanismo dell' "integrazione", introdotto dall'Accordo Stato Regioni del 2009 in relazione alle misure anticrisi.

In merito agli ambiti specifici, sono emersi i seguenti elementi di criticità:

d) azioni mirate ad accrescere la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro

- la difficoltà di raccordo con le Province, determinata sostanzialmente dalla resistenza a condividere le reciproche istanze, ha notevolmente rallentato la stipula degli accordi formali necessari per la realizzazione delle attività connesse all'adeguamento dei CSL al Masterplan nazionale;

e) <u>politiche attive e preventive</u> (migranti, invecchiamento attivo, lavoro autonomo, avvio di imprese)

- come nel caso delle analoghe azioni previste nell'Asse I, l'INPS matura notevoli ritardi nel trasferimento dei dati di monitoraggio finanziario alla Regione, causando problemi in termini di certificazione della spesa;
- alcune linee di attività non sono state programmate e/o avviate perché interessano target che progressivamente sono diventati meno significativi dal punto di vista numerico nel contesto regionale (es. migranti, lavoratori anziani) laddove altre categorie hanno richiesto nel frattempo maggiore attenzione;
- gli interventi di incentivazione alle imprese risentono in maniera sensibile della capacità di assorbimento da parte delle imprese stesse: a fronte della disponibilità di finanziamenti può verificarsi una scarsa o altalenante richiesta dei benefici;
- gli interventi richiedono talvolta un impegno considerevole in termini amministrativi e procedurali, che non sempre le imprese riescono a sostenere agevolmente e in tempi ridotti;
- le procedure adottate per le istruttorie di selezione risultano essere talvolta eccessivamente rigorose;

f) azioni destinate a favorire l'<u>accesso delle donne all'occupazione</u>

- al momento dell'autovalutazione le linee di attività non sono state avviate perché si è data priorità ad altre tipologie di intervento a sostegno dell'occupazione, rivolte comunque anche alla popolazione femminile.

Asse III Inclusione sociale

Nonostante l'Asse abbia avuto un buon andamento in termini finanziari, anche in questo caso sono state riscontrate criticità nell'attuazione delle linee di intervento previste.

g) azioni per lo sviluppo di <u>percorsi di integrazione e (re)inserimento nel mercato del lavoro di soggetti svantaggiati</u>

- la difficoltà di raccordo con le Province, già evidenziata in relazione alle azioni riferite all'obiettivo b) ha ostacolato l'avvio delle attività programmate per l'adeguamento dei servizi offerti dai CESIL;
- si riscontrano delle criticità importanti in relazione alla tempistica di affidamento dei progetti che sono dovute, in parte, alla necessità

dell'Amministrazione di definire regole e procedure adeguate e, in parte, a difficoltà degli enti attuatori (comprensione di dispositivi integrati, adeguatezza delle strutture rispetto ai parametri richiesti, ritardi nella presentazione della documentazione utile per la stipula degli accordi) (rif. *Ad Altiora*);

- nella gestione di strumenti di ingegneria finanziaria, che ha previsto il coinvolgimento di Istituti bancari/assicurativi, sono subentrate dilazioni nei tempi di istruttoria a causa della complessità degli iter procedurali da seguire (rif. *Fondo Microcredito*).

Asse IV Capitale umano

È l'Asse più strategico del POR in quanto ha la maggiore dotazione finanziaria sul totale programmato.

Presenta uno stato di attuazione piuttosto avanzato per quanto riguarda l'alta formazione, tanto che alcune linee di attività afferenti ad altri obiettivi sono state soppresse per favorire l'aumento di risorse per questa tipologia di interventi, mentre ha incontrato problemi significativi nell'avvio di azioni rivolte al mondo dell'istruzione e nella programmazione di interventi a supporto dell'orientamento.

Senza dubbio l'avanzamento della spesa su questo Asse è stato determinato anche dalla modalità di erogazione dei finanziamenti attraverso *voucher*, che consente di "spendere" più rapidamente rispetto ad altre forme.

Le criticità evidenziate in merito all'attuazione sono:

h) azioni per promuovere la <u>riforma dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro</u>

- è stato programmato un intervento integrato e articolato in azioni di diversa natura, tra loro concatenate da un punto di vista logico-temporale, che presenta un grado di complessità difficile da governare nelle sue ricadute operative (regole amministrativo-finanziarie, procedure, sequenzialità tra le azioni, diversità di soggetti/attori coinvolti) (rif. *Scuola digitale*);
- la dis-articolazione per linee di attività di una stessa operazione causa talvolta il venir meno della coerenza delle azioni con gli indicatori previsti per l'obiettivo specifico di riferimento;

i) azioni a sostegno della partecipazione alla formazione lungo l'arco della vita

- si è registrata una progressiva difficoltà a coinvolgere le imprese nella realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo post-formazione (rif. *Master and back*);
- a fronte della mole di finanziamenti e di percorsi di alta formazione realizzati mancano a tutt'oggi informazioni di monitoraggio qualitativo e una valutazione degli effetti e della funzionalità dell'intervento rispetto agli obiettivi originari;
- si evidenzia, da parte degli OI, la carenza di linee di indirizzo politico a livello regionale che possano aiutare ad orientare la programmazione degli interventi (per esempio rispetto ad alcuni settori economici / ambiti prioritari);

l) azioni volte alla creazione di reti tra università, centri di ricerca, mondo produttivo e istituzionale

- a fronte della diversa tipologia di attività svolte per assicurare la gestione delle linee di attività, si evidenzia la carenza di professionalità adeguate (ad esempio, in materia di rendicontazione);
- si registra talvolta la difficoltà di coniugare il quadro normativo nazionale - e i suoi eventuali mutamenti - e la regolamentazione del FSE;
- le azioni collegate alla creazione di reti richiedono un raccordo stretto con le riforme attuate a livello nazionale, sia in termini di policy sia in riferimento ai soggetti coinvolti, che non sempre risulta agevole;
- la natura degli interventi programmati in questo ambito richiede la presenza di alcune caratteristiche da parte degli enti attuatori (competenze / organizzazione / dotazioni infrastrutturali specifiche) che talvolta sono carenti e non consentono la realizzazione qualificata degli interventi o implicano dei rallentamenti nella loro attuazione.

In merito alla gestione delle attività previste nel presente Asse, alcuni OI ritengono opportuno individuare, inoltre, forme di raccordo e di coordinamento che possano consentire la creazione di sinergie nella programmazione ed attuazione degli interventi di alta formazione.

Asse V Transnazionalità e interregionalità

L'Asse ha risentito di una debole programmazione strategica iniziale che ne identificasse obiettivi precisi. Le azioni programmate riguardano sostanzialmente la partecipazione a progetti già avviati nella programmazione precedente e/o coordinati da altre Regioni o a livello nazionale.

La criticità più evidente è legata alla mancata programmazione e attuazione di linee di attività relative, da una parte, alla creazione di reti tra soggetti e, dall'altra, alla mobilità geografica. La motivazione principale è connessa all'urgenza di avviare la programmazione degli Assi più "strategici" dei POR, o che lo sono diventati anche a fronte dei noti cambiamenti del contesto socio-economico (vedi Assi I e II).

Asse VI Assistenza tecnica

L'Asse è sostanzialmente destinato a supportare le amministrazioni regionali nell'implementazione e gestione dei programmi, al fine di migliorarne l'efficacia e l'efficienza.

Le criticità riscontrate in questo ambito sono essenzialmente le seguenti:

- si evidenzia una potenziale difficoltà nel recupero e consolidamento, nel nuovo Sistema Informativo per la gestione e monitoraggio del POR FSE 2007-2013, dei dati precedentemente gestiti attraverso altri sistemi (SRTP-MONIT, SIFSE e altri supporti informatici di vario tipo);
- non è stato ancora pubblicato il Bando per l'individuazione di un valutatore esterno da coinvolgere nella realizzazione delle azioni previste nel Piano unitario di valutazione;
- la strategia di comunicazione, informazione e pubblicità delle opportunità offerte dal POR non è stata sufficientemente sviluppata a causa del ritardo accumulato in fase di nomina dei componenti della Commissione di gara per l'affidamento del servizio.

5. Dai giudizi sintetici sulla capacità attuativa e la funzionalità strategica alle azioni da intraprendere per accelerare l'attuazione e/o renderla maggiormente funzionale al raggiungimento degli obiettivi del POR

Il percorso di autovalutazione, già dalle sue prime fasi di ricostruzione dello stato di avanzamento del POR, in qualche modo "costringe" i soggetti coinvolti nell'attuazione a riflettere sulla dimensione attuativa e sulla capacità del programma di raggiungere gli obiettivi stabiliti. L'analisi dei problemi incontrati, delle criticità riscontrate, delle cause degli eventuali ritardi, richiede infatti l'avvio di una riflessione tutta interna all'amministrazione adottando una visione il più possibile ampia dei diversi ambiti di policy che interessano il programma.

Senza dubbio uno dei passaggi cruciali del processo è rappresentato dall'**espressione del giudizio sintetico** circa il grado di capacità attuativa e di funzionalità strategica riconosciuto a ciascuna linea di attività presa in esame. È in questo momento, infatti, che trova sostanza l'azione valutativa in senso stretto. Attribuire un giudizio a ciò che si è fatto e alla modalità che si è adottata, ha significato a tutti gli effetti "valutare" la situazione nel modo più oggettivo possibile ed attestare lo stato di avanzamento del POR anche dal punto di vista qualitativo. Al contempo, ha significato rendersi consapevoli dello scarto eventualmente da colmare per assicurare il raggiungimento di livelli soddisfacenti di attuazione e il rispetto degli obiettivi strategici del programma.

Dopo aver ricostruito lo stato dell'arte degli interventi seguiti, individuato gli eventuali fattori di ritardo e le criticità e le relative cause/motivazioni, ciascun Responsabile di linea ha, quindi, effettuato un esercizio individuale di (auto)valutazione, selezionando l'opzione maggiormente rispondente al proprio giudizio tra quelle di seguito proposte:

Giudizi sintetici	Esplicitazione del giudizio
Nessuna evidenza di capacità/funzionalità	Interventi non avviati e prospettive attuative molto incerte
Scarsa evidenza di capacità attuativa e **scarsa** funzionalità strategica	Interventi solo parzialmente avviati e strumenti attuativi e criteri di selezione non idonei rispetto al raggiungimento degli obiettivi e/o rispetto al mutato contesto
Scarsa evidenza di capacità attuativa e **buona** funzionalità strategica	Interventi solo parzialmente avviati, strumenti attuativi e criteri di selezione coerenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi
Buona evidenza di capacità attuativa e **scarsa** funzionalità strategica	Interventi completamente avviati e strumenti attuativi e criteri di selezione non idonei rispetto al raggiungimento degli obiettivi e/o rispetto al mutato contesto
Buona evidenza di capacità attuativa e **buona** funzionalità strategica	Interventi conclusi o completamente avviati e strumenti attuativi e criteri di selezione coerenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi.

In linea con il procedimento adottato in fase di analisi delle criticità, i singoli giudizi espressi dai RdL.A sono stati riaggregati per obiettivo operativo e poi per obiettivo specifico, fino ad avere una sintesi a quest'ultimo livello, al quale ci si è fermati avendo constatato che il raggruppamento per Asse avrebbe causato una eccessiva perdita di informazione e un livellamento della variabilità dei singoli giudizi espressi.

Seppure i giudizi individuali espressi dai Responsabili di linea, più focalizzati sulle singole operazioni seguite, siano risultati in alcuni casi decontestualizzati e apparentemente poco coerenti con i dati oggettivi evidenziati nell'analisi della documentazione e nel corso degli incontri, la loro riaggregazione per obiettivi specifici e Asse prioritario di riferimento ha permesso di riequilibrare eventuali distorsioni.

I giudizi individuali così riorganizzati sono stati integrati dalle informazioni raccolte nel corso degli incontri e condivisi con l'AdG.

Il risultato che ne deriva (cfr. tabella 5) consente di restituire una visione di insieme grosso modo vicina alla realtà, che può rappresentare una base di riflessione importante per coloro i quali hanno responsabilità di attuazione ai diversi livelli.

Globalmente, infatti, è possibile evidenziare una condizione di scarsa capacità attuativa e di buona - seppure non piena - funzionalità strategica del POR. Il basso livello di capacità attuativa è senza dubbio determinato dal mancato avvio di alcune linee di attività, spesso di entità rilevante in termini finanziari e/o di contenuto. Anche rispetto ad azioni potenzialmente avviate, tuttavia, come si è visto in precedenza, sussistono dei ritardi considerevoli o dei blocchi nell'attuazione che determinano delle performance poco soddisfacenti.

Tabella 5 – Sintesi per obiettivo specifico dei giudizi espressi dai Responsabili di Linea (per obiettivo specifico del POR)

ASSI	OBIETTIVI SPECIFICI POR	GIUDIZIO	
		capacità attuativa	funzionalità strategica
ADATTABILITÀ	a) Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	BUONA	BUONA
	b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	SCARSA	SCARSA
	c) Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	SCARSA	BUONA
OCCUPABILITÀ	d) Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	SCARSA	BUONA
	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	SCARSA	BUONA
	f) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	NO EVIDENZA	NO EVIDENZA
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	BUONA	BUONA
CAPITALE UMANO	h) Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	SCARSA	BUONA
	i) Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	BUONA	BUONA
	l) Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	SCARSA	BUONA
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 di buone pratiche	SCARSA	BUONA
ASSISTENZA TECNICA	n) Migliorare l'efficacia e l'efficienza della programmazione regionale attraverso azioni e strumenti di supporto	SCARSA	BUONA

Sulla base delle criticità emerse e dei giudizi espressi dai RdL.A circa la capacità attuativa e la funzionalità strategica dimostrate nel primo quadriennio di attuazione dell'attuale programmazione, si è proceduto con l'individuazione delle strategie di azione da perseguire per assicurare il raggiungimento degli obiettivi strategici del POR.

Le azioni, formulate a conclusione del percorso e condivise con i soggetti che vi hanno partecipato, possono essere sviluppate su piani diversi e possono consistere in modifiche organizzative, modifiche di parti del POR, iniziative di coordinamento con altri soggetti, lancio di valutazioni, richieste alle autorità centrali di coordinamento, ecc.

Di seguito vengono presentati gli ambiti di miglioramento da considerare come prioritari e alcune azioni che possono essere intraprese per risolvere o almeno depotenziare quei fattori che finora hanno costituito un impedimento al pieno avanzamento del POR:

Intercettare i bisogni delle imprese

- Occorre elaborare interventi e azioni di effettivo interesse per le imprese, originali ed innovativi, soprattutto in relazione alla formazione continua e all'organizzazione/qualità del lavoro, che abbiano rispondenza strategica rispetto alle reali esigenze delle imprese, attraverso:

    - analisi di contesto e delle caratteristiche del tessuto imprenditoriale;
    - rilevazioni sistematiche dei bisogni in alcuni settori prioritari/strategici per il territorio (es: turismo);
    - valutazioni tematiche;
    - bandi mirati e pubblicati in tempi adeguati ai cicli di attività delle imprese (es: lavoro stagionale);
    - campagne informative e/o di sensibilizzazione mirate al tessuto imprenditoriale.

Programmare le linee di attività ancora "sospese"

- A quattro anni di distanza dall'approvazione del POR, si evidenziano diverse linee di attività non attuate, la cui tempestiva definizione o eventuale riallocazione risulta prioritaria per non incorrere nel rischio del mancato utilizzo di una parte consistente delle risorse programmate. È necessario quindi:

    - avviare/sollecitare il confronto interno all'Amministrazione e con eventuali altri soggetti ai vari livelli necessari (locale,

nazionale, istituzionale, …) per definire entro breve termine quali azioni specifiche implementare in riferimento alle linee di attività che risultano al momento ancora non programmate.

Sostenere l'attuazione operativa delle linee di intervento

- In molti casi e per ragioni di diversa natura, il periodo di tempo trascorso dalla programmazione dell'intervento, alla pubblicazione del bando, all'assegnazione dei progetti, varia da diversi mesi a più di un anno. Diventa imprescindibile arrivare quanto prima a definire priorità, regole e modalità di attuazione condivise che possano assicurare l'avvio degli interventi in tempi più rapidi, mediante:

  - un confronto immediato tra i Servizi interessati all'interno dell'Amministrazione, con il supporto eventuale di altri soggetti (ad esempio la CE, il Ministero del Lavoro, altre amministrazioni regionali, ecc.);
  - la produzione di linee di indirizzo di policy (utili soprattutto per alcune linee di intervento) in merito a priorità delle strategie regionali e ai settori economici;
  - la costruzione di Bandi maggiormente "centrati" rispetto a determinati target o settori economici;
  - la semplificazione delle regole e delle procedure amministrativo-finanziarie;
  - l'individuazione e l'implementazione di modalità funzionali all'accelerazione delle istruttorie;
  - la semplificazione delle procedure amministrative di accesso al finanziamento da parte dei beneficiari.

Implementare il monitoraggio qualitativo e la valutazione

- Si registra la carenza di una verifica strutturata dell'efficacia e degli effetti degli interventi proposti e un ritardo considerevole nell'implementazione del Piano unitario di valutazione. Entro breve termine occorre:
  - mettere a regime appositi dispositivi di monitoraggio qualitativo adeguati alle diverse tipologie di azioni avviate;
  - accelerare la definizione/pubblicazione del Bando per la nomina del valutatore esterno;
  - avviare valutazioni tematiche di supporto alla programmazione degli interventi e alla verifica degli effetti generali e sui destinatari.

Integrare i sistemi e costruire le reti

- Diverse linee di azione richiedono sinergie tra sistemi che talvolta sono difficili da costruire o da gestire in modo efficace. In tal senso, si dovrebbero:
    - migliorare il raccordo con le Province sia a livello politico sia, di conseguenza, a livello tecnico;
    - prevedere raccordi strutturati, ricorrenti e finalizzati tra sistemi, con azioni che coinvolgono il livello sia regionale che nazionale e che forniscono strumenti operativi;
    - individuare modalità per rafforzare il raccordo tra attori coinvolti nell'attuazione delle misure anticrisi (agenzie formative, CSL, Inps, RAS, ...);
    - mettere a regime quanto prima il sistema informativo regionale di supporto agli attori coinvolti nell'implementazione delle politiche attive;
    - individuare forme di sensibilizzazione degli enti, per assicurare una maggiore continuità e tempestività nella trasmissione dei dati di monitoraggio fisico e finanziario, e/o prevedere modalità di acquisizione dei dati che possano agevolare gli enti;

Promuovere attivamente la comunicazione e la pubblicità

- L'attuazione del Piano di comunicazione è stata di fatto avviata nel corso del 2010 con la realizzazione di alcune prime azioni. Al fine di assicurare una maggiore risposta da parte degli enti e dei destinatari agli interventi proposti nell'ambito del FSE è opportuno:
    - dare seguito quanto prima alle azioni previste nel piano di comunicazione;
    - avviare campagne mirate di informazione e sensibilizzazione.

ALLEGATI

Allegato 1: Partecipanti al percorso di autovalutazione

- ⇨ Assessorato *del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale*
- ⇨ Autorità di Gestione, Direzione generale del lavoro, formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale
- ⇨ Servizio di supporto all'Autorità di gestione
- ⇨ Servizio programmazione e gestione del sistema della formazione professionale
- ⇨ Servizio politiche per il lavoro e le pari opportunità
- ⇨ Servizio cooperazione, sicurezza sociale, emigrazione e immigrazione
- ⇨ Servizio Affari Generali - Ufficio controlli di primo livello
- ⇨ Assistenza tecnica
- ⇨ Nucleo regionale di valutazione

Organismi Intermedi

- ⇨ Assessorato della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport
  - Servizio Formazione Superiore permanente e dei supporti direzionali
  - Servizio Istruzione
- ⇨ Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza sociale
  - Servizio attuazione politiche sociali comunitarie, nazionali e regionali
- ⇨ Agenzia per il Lavoro

Allegato 2: Schede per l'analisi autovalutativa

Ambiti dell'analisi autovalutativa

Il focus dell'autovalutazione riguarda la coerenza e la funzionalità dell'attuazione rispetto alla strategia del programma. Essa si sviluppa intorno a due dimensioni, che dovranno essere sintetizzate in un giudizio finale dalla stessa regione con l'assistenza dell'Isfol:

1. **capacità attuativa effettiva**
    - se e in che misura le azioni previste sono state attivate e con che modalità;
    - rispetto della tempistica procedurale prevista;
    - capacità di risolvere in tempi certi i problemi attuativi/capacità di attuare il programma secondo le previsioni.

2. **funzionalità strategica**, ossia funzionalità dei meccanismi di attuazione (in primis bandi, ma anche convenzioni, sovvenzioni globali, e altro) per linee di intervento esaminate di raggiungere obiettivi e risultati.

Classificazione dei fattori che influenzano l'attuazione

I fattori che possono aver influenzato l'attuazione, singolarmente o interagendo con altri, sono riconducibili alle seguenti categorie:

- ⇨ **interni**, di natura procedurale/organizzativa affrontabili direttamente dall'Amministrazione titolare del programma con tempestivi provvedimenti politici e/o amministrativi;
- ⇨ **esterni**, riconducibili a soggetti diversi dall'Amministrazione titolare del PO (organismi intermedi, soggetti attuatori, …) per affrontare i quali occorre rafforzare l'azione di coordinamento tecnico istituzionale con gli altri soggetti a vario titolo coinvolti;
- ⇨ **strutturali o di sistema**, ovvero connessi al contesto normativo, finanziario ed economico (p.es. vincoli provenienti dal Patto di stabilità interno) relativamente ai quali occorre costruire percorsi tecnico-istituzionali *ad hoc*.

DA COMPILARE TRA IL PRIMO E IL SECONDO INCONTRO

Capacità attuativa: stato dell'arte, individuazione delle criticità e delle relative cause/motivazioni

Asse _____

Linea di attività	Capacità attuativa	Fattori critici	Motivazione/causa

Funzionalità strategica: stato dell'arte, individuazione delle criticità e delle relative cause/motivazioni

Asse _____

Linea di attività	Funzionalità strategica	Fattori critici	Motivazione/causa

Attribuzione del giudizio sintetico

Asse _____

Linea di attività	Giudizio

Giudizio sintetico per l'Asse _____

Giudizi sintetici	Esplicitazione del giudizio
Nessuna evidenza di capacità/funzionalità	Interventi non avviati e prospettive attuative molto incerte
Scarsa evidenza di capacità attuativa e **scarsa** funzionalità strategica	Interventi solo parzialmente avviati e strumenti attuativi e criteri di selezione non idonei rispetto al raggiungimento degli obiettivi e/o rispetto al mutato contesto
Scarsa evidenza di capacità attuativa e **buona** funzionalità strategica	Interventi solo parzialmente avviati, strumenti attuativi e criteri di selezione coerenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi
Buona evidenza di capacità attuativa e **scarsa** funzionalità strategica	Interventi completamente avviati e strumenti attuativi e criteri di selezione non idonei rispetto al raggiungimento degli obiettivi e/o rispetto al mutato contesto
Buona evidenza di capacità attuativa e **buona** funzionalità strategica	Interventi conclusi o completamente avviati e strumenti attuativi e criteri di selezione coerenti rispetto al raggiungimento degli obiettivi

DA COMPILARE NEL SECONDO INCONTRO O NEL PERIODO SUCCESSIVO

Elaborazione di ipotesi di azione per il futuro

Asse _____

Linea di attività	Criticità	Possibili azioni

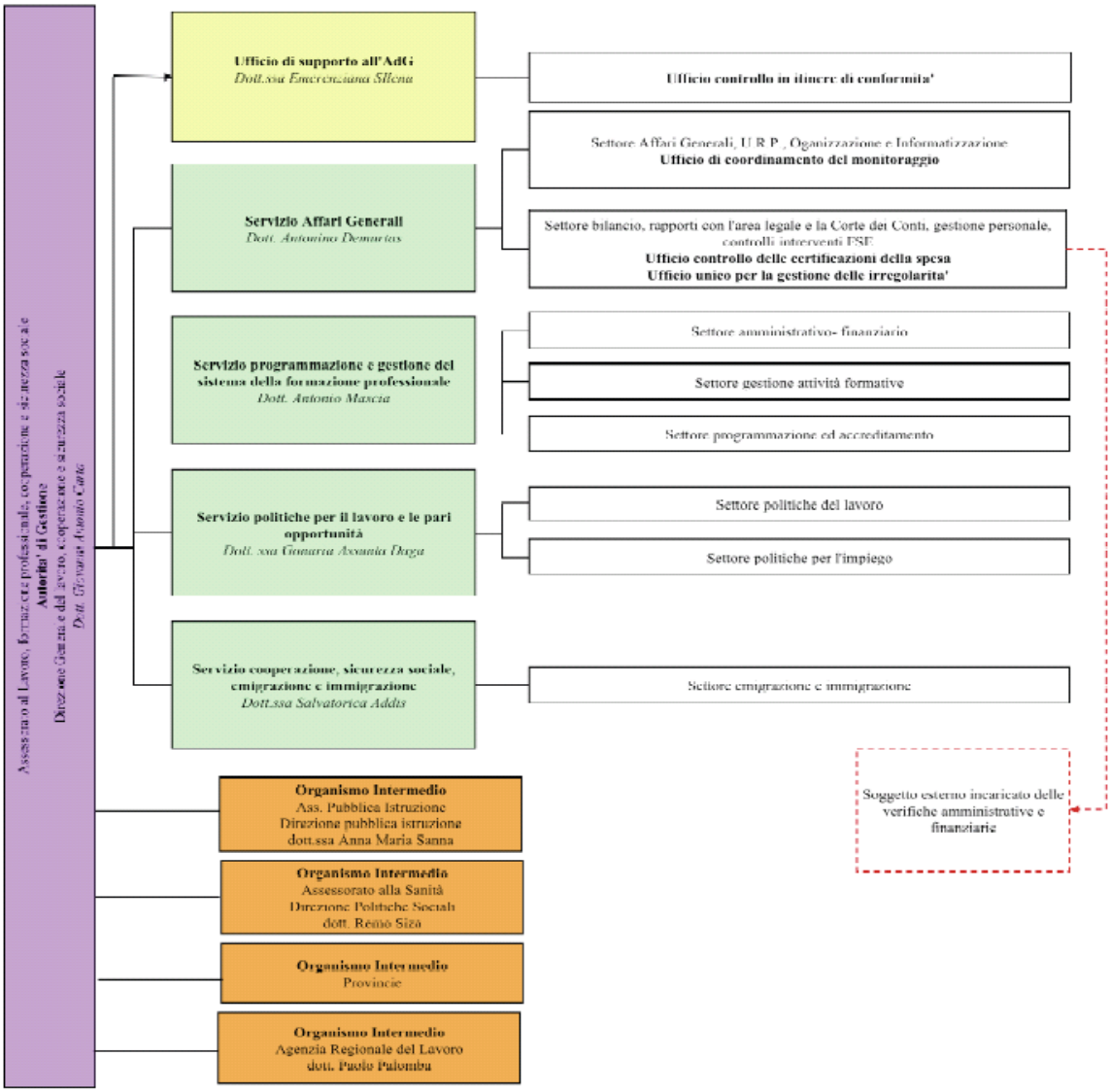
Sintesi delle azioni da intraprendere

	CONTENUTO DELL'AZIONE	TEMPISTICA	SOGGETTI COINVOLTI	ESITI ATTESI
Azioni dell'AdG	1 2 …			
Azioni di altri soggetti nell'Amministrazione	1 2 …			
Azioni di coordinamento tecnico-istituzionale	1 2 …			
Azioni delle Autorità di coordinamento nazionali	1 2 …			
Azioni da richiedere ad altri soggetti	1 2 …			
Ulteriori indagini e valutazioni da intraprendere	1 2 …			

Allegato 3: Struttura organizzativa dell'Autorità di Gestione

L'Autorità di gestione (AdG) del POR FSE 2007-2013 della Regione Autonoma della Sardegna, designata con Delibera n. 22/22 del 7 .6.2007, è incardinata nella **Direzione Generale dell'Assessorato del Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale** ed è organizzata in 4 Servizi e 1 ufficio di supporto all'AdG, come descritto nella figura sottostante.

Figura 2: Organigramma dell'Autorità di Gestione



Fonte: *Manuale delle procedure dell'Autorità di Gestione (Versione 1.0 – gennaio 2009)*

Tra il 2008 e il 2009, sono stati individuati gli **Organismi Intermedi (OI)** chiamati a svolgere in stretto coordinamento con l'AdG alcune funzioni delegate sulla base di atti appositamente sottoscritti:

- l'*Assessorato della Pubblica Istruzione, Beni Culturali, Informazione, Spettacolo e Sport*, che gestisce la gran parte delle azioni previste nell'ambito dell'Asse Capitale Umano ad esclusione di quelle previste in riferimento alle linee di attività h.2.2 – azioni di sistema per il perfezionamento del sistema di accreditamento degli organismi formativi e la standardizzazione dell'offerta della formazione professionale, a titolarità dell'AdG, e i.3.1, a titolarità dell'Agenzia Regionale per il Lavoro. Dell'Assessorato sono coinvolti direttamente il *Servizio Formazione Superiore permanente e dei supporti direzionali* e il *Servizio Istruzione*;

- l'*Assessorato dell'Igiene e Sanità e dell'Assistenza sociale*, che gestisce gli interventi relativi alle linee di attività b.1.3 - incentivi ai lavoratori per la conciliazione lavoro/famiglia (Asse Adattabilità); g.2.1 – azioni che favoriscano l'inclusione lavorativa e sociale delle persone svantaggiate (mobilità sociale), g.3.2 – progetti pilota e/o di eccellenza che prevedano percorsi formativi e di inserimento lavorativo in favore di categorie specifiche di svantaggiati e delle persone che prestano loro assistenza, g.4.1 – azioni di riqualificazione per gli operatori e il management del terzo settore e della programmazione territoriale dei sevizi alla persona, g.5.1 - progetti integrati finalizzati all'inserimento lavorativo per la riduzione della devianza e delle dipendenze giovanili e per il recupero dei drop-out, g.5.2- azioni per contrastare le povertà favorendo la valorizzazione delle abilità lavorative in servizi per la collettività, g.5.3 – percorsi integrati per l'inserimento lavorativo e la creazione di impresa anche con interventi di microcredito per contrastare le nuove povertà (Asse Inclusione sociale) e m.1.3 – progetti per il confronto di modelli, l'individuazione e la disseminazione di buone pratiche, in relazione ai principali campi di intervento FSE. All'interno dell'Assessorato sono impegnati nell'attuazione del POR il *Servizio attuazione politiche sociali comunitarie, nazionali e regionali*, la *Direzione Generale Sanità* e il *Servizio programmazione sanitaria e economico finanziario e controllo di gestione*;

- l'*Agenzia Regionale per il Lavoro*, per le linee di attività relative al programma "Master and Back" (i.3.1);

- il *Centro Regionale di Programmazione che ha* funzione di indirizzo e sorveglianza in merito alle procedure e agli strumenti di attuazione di tutti i programmi.

Al fine di garantire l'attuazione del POR, l'AdG si avvale di Servizi gestiti da Dirigenti dell'Amministrazione regionale, ai quali viene formalmente assegnato l'incarico e la responsabilità della realizzazione di una o più linee di attività, solitamente composte da gruppi omogenei di operazioni all'interno dei singoli Assi prioritari.

Ai sensi della Delibera 28/1 del 16/5/2008 tali Dirigenti ricoprono il ruolo di **Responsabili di Linea di attività (RdL.A)** e dispongono di un organizzazione di risorse umane e materiali attraverso cui governano e programmano l'attuazione della/e Linea/e affidatagli. Sostanzialmente il RdL.A è il garante della corretta attuazione e gestione finanziaria, procedurale e fisica della Linea di propria competenza, svolgendo le funzioni proprie del responsabile del procedimento di cui alla L. 7 agosto 1990 n. 241. La successiva Delibera 68/1 del 3/12/2008 ha aggiornato il quadro riepilogativo delle competenze amministrative e costituisce l'attuale quadro di riferimento per la gestione del POR.

Dal 7 aprile 2011, a seguito dell'entrata in vigore del D.P.R. n. 104 del 14.9.2010 emanato su proposta dell'Assessore di riferimento (deliberazione n. 28/6 adottata dalla Giunta Regionale in seduta del 21.7.2010), l'impianto organizzativo dell'Assessorato Lavoro, Formazione Professionale, Cooperazione e Sicurezza Sociale e della relativa Direzione Generale subisce una riorganizzazione complessiva. In sintesi, le modifiche principali riguardano (cfr. figura A):

- l'accorpamento dei 2 Servizi territoriali della formazione in un unico Servizio denominato "Servizio del coordinamento delle attività territoriali del lavoro e della formazione";
- l'istituzione di 2 nuovi servizi: "Servizio per l'occupazione e rapporti con l'Agenzia del lavoro" che acquisisce le competenze in materia di sviluppo e coordinamento degli interventi a favore dell'occupazione e "Servizio di supporto dell'Autorità di gestione del POR-FSE", cui vengono ricondotte tutte le attività di programmazione, organizzazione e attuazione degli interventi previsti nel POR Sardegna FSE;
- la rimodulazione delle competenze di 4 servizi esistenti che cambiano anche denominazione in: "Servizio degli affari generali, bilancio e controlli FSE", "Servizio politiche del lavoro e per le pari opportunità", "Servizio delle politiche sociali, cooperazione e sicurezza sociale" e "Servizio della governance della formazione professionale".

L'AdG rimane invariata e il Servizio di riferimento continuerà a seguire alcune linee di attività trasversali, come l'assistenza tecnica e il piano di comunicazione, ma non curerà più l'attuazione diretta degli interventi.

Negli altri casi, ad esclusione di uno, la riorganizzazione coincide con l'avvicendamento tra i Dirigenti dei Servizi.

Nel breve periodo si darà piena applicazione al Decreto e sarà possibile verificare se si produrranno ulteriori modifiche nell'assetto organizzativo, ad esempio in merito alla (ri)assegnazione tra i Servizi delle competenze di attuazione delle linee di attività del POR e, di conseguenza, dei RdL.A incaricati.

Il sistema di gestione e controllo del POR è descritto nel *Manuale delle Procedure del'Autorità di Gestione (versione 1.0 – gennaio 2009)* che è stato integrato da un *Manuale delle procedure per i Responsabili di Linea per i controlli di 1° livello* e da un *Vademecum per l'operatore*, contenente disposizioni generali e modulistica utile per i beneficiari di finanziamenti.

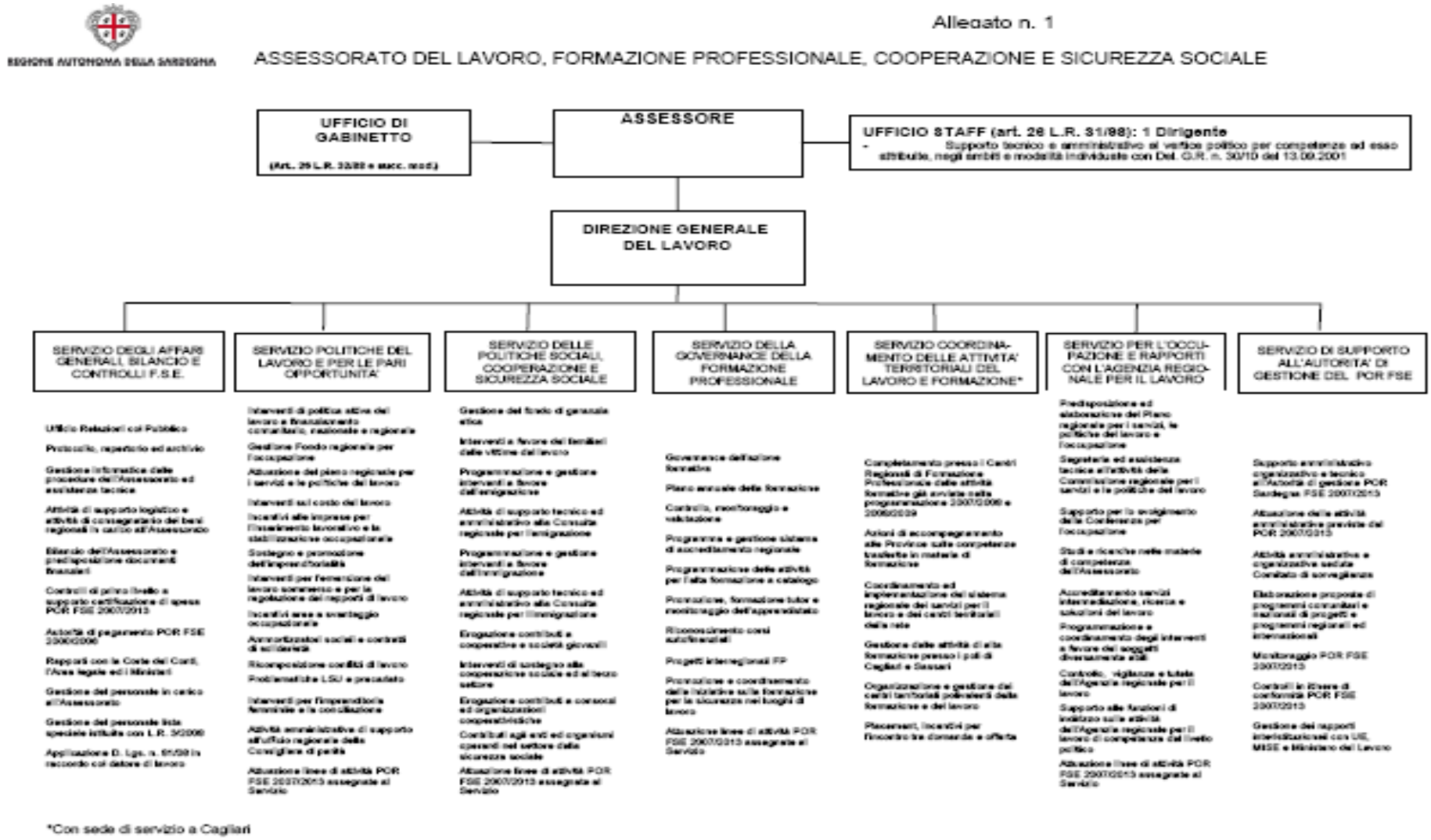



Figura A: Organigramma dell'Assessorato del Lavoro, Formazione professionale, cooperazione e sicurezza sociale (D.P. R.n. 104 del 14.9.10)