

		
UNIONE EUROPEA	REGIONE CALABRIA	REPUBBLICA ITALIANA

PROGRAMMA OPERATIVO REGIONALE CALABRIA

FSE 2007-2013

VALUTAZIONE EX ANTE FSE

Rapporto finale



Istituto per la Ricerca Sociale

Luglio 2007

Revisione ottobre 2007

Indice

PREMESSA	1
1. IL DISEGNO DELLA VALUTAZIONE.....	5
1.1. I contenuti della valutazione e il processo di interazione con la programmazione	5
1.2. L'approccio metodologico: le dimensioni dell'analisi e le domande di valutazione.....	11
2. L'ANALISI DI CONTESTO	19
2.1. Valutazione dell'analisi di contesto.....	19
2.2. Risultati della programmazione FSE 2000-2006 e sfide future. Un quadro di sintesi.....	32
3. LA STRATEGIA REGIONALE: VALUTAZIONE DELLA COERENZA INTERNA E DELLA RILEVANZA RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI	43
3.1. La struttura generale e le risorse finanziarie per Asse	43
3.2. Le tipologie di intervento.....	60
3.3. Le scelte di concentrazione tematica, geografica e finanziaria	78
4. LA STRATEGIA REGIONALE: VALUTAZIONE DELLA COERENZA ESTERNA.....	85
4.1. Coerenza con la strategia definita a livello comunitario.....	85
4.2. Coerenza con la strategia nazionale.....	94
4.3. Coerenza con la strategia regionale	100
4.4. Coerenza con la promozione delle PO	102
5. VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI E DEGLI IMPATTI	107
5.1. La valutazione del sistema degli indicatori	107
5.2. La valutazione del sistema degli indicatori e della loro quantificazione 108	
5.3. Valutazione dell'impatto potenziale della strategia.....	115
6. VALUTAZIONE DELLE MODALITÀ DI ATTUAZIONE E DEL SISTEMA DI GESTIONE	129
6.1. Premessa	129
6.2. Lezioni dalla precedente programmazione	129
6.3. La coerenza e il rispetto delle disposizioni dei Regolamenti comunitari 131	
6.4. L'apporto dei meccanismi di attuazione all'efficacia dei PO: presidio del ciclo del programma, gestione, esecuzione finanziaria, controllo, sorveglianza, monitoraggio	133

6.5. Interventi di capacity building, di modernizzazione amministrativa e di semplificazione rispetto alle esigenze degli utenti.....	135
6.6. Valutazione conclusiva.....	138
SINTESI DELLA VEXA: VALUTAZIONI PROPEDEUTICHE ALLA STRATEGIA	141
Valutazione ex-ante e conseguenti azioni intraprese.....	141

PREMESSA

In questo Rapporto si presentano i risultati del processo di valutazione ex ante (VEXA) del Programma Operativo Regionale della Regione Calabria¹. Il disegno e la realizzazione della valutazione si sono sviluppati secondo un percorso coerente con gli indirizzi forniti, in merito, a livello comunitario e nazionale. Si tratta di un'attività che ha registrato un complesso processo di interazione tra programmatore, partenariato e valutatore che, se, da un lato, ha consentito di migliorare e rafforzare la strategia adottata nel POR in relazione ai bisogni del territorio, dall'altro, ha comportato frequenti aggiustamenti e aggiornamenti del documento di programmazione (anche come risultato del concomitante processo di condivisione attivato a livello nazionale) e la continua necessità per il valutatore di rivedere e aggiornare l'analisi in itinere. L'interazione con la struttura di programmazione del FSE ha così assunto, nel processo di valutazione, una rilevanza centrale e prioritaria, dato anche il contesto di sostanziale convergenza tra le scelte di indirizzo strategico regionale e le posizioni del partenariato socio-economico, le cui istanze paiono essere ben rappresentate nella forma assunta dal POR: in tal senso, la VEXA si è caratterizzata, per il programmatore, come un vero e proprio strumento di confronto esterno e indipendente, il cui positivo esito è stato possibile riscontrare nelle diverse versioni del Programma - fino alla finale qui analizzata - e nell'accoglimento, da parte del programmatore, di numerosi suggerimenti di approfondimento e delle osservazioni formulate. Le dimensioni sulle quali il processo valutativo ha posto particolare attenzione riguardano i destinatari degli interventi (sia come gruppi target, sia come soggetti collettivi), gli ambiti e le priorità tematiche, gli strumenti adottati, ma anche la dimensione territoriale e gli strumenti di gestione. Più in specifico, si è valutata la strategia delineata dall'amministrazione regionale in relazione a:

- l'adeguatezza rispetto ai bisogni espressi dal contesto territoriale e presentati nell'analisi di contesto;
- la sua coerenza interna;
- la sua coerenza esterna rispetto agli obiettivi e alle strategie comunitarie, nazionali e regionali, oltre che alla programmazione degli altri fondi strutturali.

¹ POR, luglio 2007.

I suggerimenti accolti sono stati numerosi, così come numerose ed efficaci sono state le interazioni con il programmatore e la struttura di assistenza tecnica. Di seguito, si elencano gli elementi di natura più rilevante e significativa sulle quali il confronto con il valutatore ha prodotto modifiche e/o integrazioni ex novo di parti del POR:

- fornire dati di posizionamento (tassi di attività indicatori su ricerca e innovazione, indicatori relativi al sistema della formazione e dell'istruzione, etc.) della regione rispetto al contesto nazionale ed europeo e rispetto agli indicatori obiettivo della SEO; in questo caso, il suggerimento andava nella direzione di esplicitare in maniera compiuta la mission del POR di contribuire, innanzitutto, al raggiungimento degli obiettivi SEO, sia a livello nazionale che a livello comunitario;
- realizzare alcuni approfondimenti sull'analisi di contesto relativamente ai divari territoriali;
- realizzare alcuni approfondimenti volti a meglio caratterizzare il sistema produttivo sul lato del "sistema impresa"; il suggerimento, in questo caso, tendeva a rinforzare l'attenzione, all'interno del POR, nei confronti del sistema delle imprese, intese come possibile "gruppo bersaglio";
- realizzare alcuni approfondimenti relativi al sistema istruzione e formazione professionale e ad alcuni target (immigrati e over 65) per classi di età e condizione di svantaggio; obiettivo di questo suggerimento era quello di meglio chiarire l'impegno programmatico a favore di specifici gruppi bersaglio, rispetto ai quali riportare specifiche tipologie di intervento nel quadro di una migliore qualificazione professionale, di una migliore posizione nel mondo del lavoro e di un prolungamento della vita attiva;
- fornire una maggiore esplicitazione nella correlazione – all'interno dell'analisi SWOT – dei legami tra punti di forza e punti di debolezza;
- proporre un maggiore equilibrio, sia nell'analisi che nella programmazione, fra interventi rivolti all'offerta (potenziale e reale) di lavoro e interventi che coinvolgono anche il sistema delle imprese; in questo caso, il suggerimento era finalizzato a meglio chiarire le azioni di sistema e il quadro di attività che il POR intende mettere in campo per aumentare la capacità del territorio di svilupparsi attraverso sinergie tra attori diversi (imprese, università, centri di ricerca, sistema della formazione e del lavoro), nella direzione di un miglioramento delle attività di ricerca e nella produzione di innovazione (organizzativa, di processo, di prodotto);

-
- proporre un maggiore equilibrio tra gli interventi in materia di opportunità di genere, non focalizzandosi solo su quelli di conciliazione, ma suggerendo possibili azioni finalizzate ad ampliare la partecipazione all'interno del mercato del lavoro come forza lavoro trainante (per esempio tra le figure manageriali);
 - fornire una maggiore "trasversalità", in materia di opportunità di genere, e nella declinazione degli obiettivi operativi, all'interno dei vari Assi;
 - specificare e differenziare gli interventi anche rispetto all'alta formazione (poli formativi, innovazione e miglioramento del sistema dell'offerta formativa in coerenza con i bisogni economici e sociali espressi dal territorio, attivazione di incentivi per il mercato di rientro dei talenti, etc.);
 - avanzare una Programmazione più incisiva di interventi di sostegno degli strumenti di *governance* dei sistemi di formazione e del lavoro con particolare riferimento alla Pubblica Amministrazione;
 - migliorare alcune parti del POR dal punto di vista redazionale per facilitarne la lettura (sintesi finali ai paragrafi, matrici di coerenza, tabelle riassuntive, ecc.); il suggerimento, in particolare, andava nella direzione di esplicitare e rendere molto evidenti i dati di sintesi sui quali si voleva catturare l'attenzione del lettore in quanto elementi di particolare rilevanza rispetto alle proposte sviluppate nei capitoli di natura più programmatica ;
 - migliorare la definizione relativa all'integrazione dei fondi e dei programmi afferenti.

1. IL DISEGNO DELLA VALUTAZIONE

1.1. I contenuti della valutazione e il processo di interazione con la programmazione

In coerenza con quanto previsto nei documenti di indirizzo comunitari e nazionali², la valutazione ex-ante del POR Occupazione ha come scopo principale quello di accompagnare il processo di definizione della strategia attraverso una stretta interazione con i soggetti coinvolti nel processo di programmazione al fine di *"...ottimizzare l'attribuzione delle risorse di bilancio nell'ambito dei programmi operativi e a migliorare la qualità della programmazione..."* (art.46).

A questo fine, secondo le linee guida del SNV del novembre 2006³, i principali contenuti della valutazione ex ante sono articolati nel seguente modo:

1. *Il riassunto esplicativo del Programma*, che fornisce una visione di sintesi delle scelte e della strategia del Programma, che ne sottolinei anche la specificità in relazione agli obiettivi, al territorio di riferimento e ai settori.
2. *La valutazione dell'analisi socio-economica e della rispondenza della strategia rispetto ai bisogni identificati*. Scopo di questa parte è quello di valutare il grado di completezza e di adeguatezza dell'analisi socio-economica contenuta nel PO al fine di evidenziare *la pertinenza della strategia complessiva* in termini di obiettivi, strumenti e risorse rispetto ai bisogni identificati e alle tendenze evolutive del territorio. La valutazione prende le mosse dall'analisi SWOT del contesto in relazione al mercato del lavoro e alle politiche per le risorse umane e prosegue con la valutazione dell'adeguatezza dell'analisi di contesto (in relazione alle fonti e agli indicatori utilizzati, alla completezza e pertinenza delle informazioni utilizzate) e della rilevanza della strategia rispetto ai policy fields previsti dal regolamento FSE (art.3)⁴, con specifica attenzione alla valutazione:

²DPS-UVAL (2006) Indicazioni per la valutazione ex-ante dei programmi di politica regionale 2007-2013, 13 aprile 2006; EC- DG Regio (2006), The New Programming Period 2007-2013: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-Ante Evaluation. Working Document No. 1, August 2006; Sistema Nazionale di Valutazione (2006), Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione ex-ante dei programmi operativi 2007-2013, novembre 2006.

³ Dps-SNV, Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione ex-ante dei programmi operativi 2007-2013, novembre 2006.

⁴ Regolamento (CE) N. 1081/2006 del 5 luglio 2006 relativo al Fondo sociale europeo.

-
- dei bisogni rilevanti e delle tendenze principali del mercato del lavoro in relazione ai principali policy fields del FSE (adattabilità, occupabilità, inclusione sociale, capitale umano, promozione dei partenariati, rafforzamento della capacità istituzionale, amministrativa e giudiziaria e del partenariato). La valutazione riguarderà anche le fonti e gli indicatori di contesto utilizzati per formulare la diagnosi territoriale;
 - dei fattori e delle variabili che più spiegano le disuguaglianze nel mercato del lavoro;
 - delle possibili azioni che potrebbero essere adottate in risposta ai bisogni principali che emergono dall'analisi del territorio;
 - degli elementi di forza e di debolezza, delle minacce e delle opportunità;
 - delle aree di intervento e delle politiche su cui il FSE può agire con più efficacia rispetto ai principali e più gravi problemi esistenti a livello locale e regionale;
 - delle esperienze, risultati e impatti del periodo di programmazione 2000-2006 di cui è opportuno tenere conto nella nuova programmazione.

3. La valutazione della logica di fondo della strategia regionale e della sua coerenza interna. Obiettivo di questa parte è quello di verificare la validità degli assunti teorici sottostanti la strategia e la giustificazione che sta alla base dell'intervento pubblico, le scelte di concentrazione territoriale, tematica e finanziaria, i trade-offs tra i diversi obiettivi e priorità del programma, le relazioni e la complementarità tra le diverse priorità, il contributo di ciascuna priorità agli obiettivi del programma, l'eventuale policy mix alternativo possibile e il grado di rischio di ciascuna scelta strategica. In specifico, la valutazione ex-ante dei programmi co-finanziati dal FSE⁵ considera:

- il peso finanziario di ogni area di intervento rispetto ai bisogni e alle linee di intervento nazionali (Piani d'azione per l'occupazione e l'inclusione) e regionali, al fine di esplicitare quali aspetti saranno sostenuti dal FSE in un'ottica di concentrazione delle risorse,

⁵ *Ex Ante evaluation and programmes co-financed by the European Social Fund, in EC- DG Regio, The new programming period 2007-2013: methodological Working Papers. Draft Working Paper on Ex Ante Evaluation, October 2005; Dps-Uval, Indicazioni per la redazione del rapporto di valutazione ex-ante dei programmi operativi 2007-2013, novembre 2006; Tecnostruttura delle regioni, Programmazione 2007-13, 28 novembre 2006.*

-
- l'importanza delle politiche di co-finanziamento (addizionalità ed effetto leva, effetto sui sistemi e le strutture, fattibilità ed effetti secondari,...), e della esperienza (buone pratiche o criticità emerse) del periodo precedente,
 - la valutazione della logica dell'intervento in relazione agli obiettivi di Lisbona, alla SEO e alla strategia di inclusione sociale,
 - la valutazione dell'equilibrio tra azioni curative e azioni preventive,
 - la valutazione di come il programma internalizza i principi previsti dai regolamenti FSE di partenariato, di pari opportunità e *mainstreaming* di genere, di co-operazione transnazionale e le azioni innovative,
 - la valutazione delle condizioni necessarie per garantire il raggiungimento degli obiettivi, il successo del programma, gli elementi di incertezza ed i rischi annessi, i potenziali elementi di disturbo o di sostegno.
4. La valutazione della coerenza della strategia con le politiche regionali (esplicitate nei documenti politici e programmatici di legislatura, nel PRS e nel DPFR), *nazionali* (quali emergono dai Piani d'azione per l'occupazione e l'inclusione sociale, dal DSPN, dal QSN e dalle leggi di riforma del mercato del lavoro e del sistema dell'istruzione e della formazione) e *gli Orientamenti Strategici Comunitari*, con attenzione in particolare al perseguimento della Strategia di Lisbona e della SEO, oltre che agli obiettivi trasversali di pari opportunità e non discriminazione, oltre che di sostenibilità ambientale (valutazione realizzata nell'ambito della VAS). In specifico si valuta:
- a. *L'apporto e la coerenza del programma con le aree prioritarie in tema di risorse umane*, in particolare:
- *l'apporto del programma alla crescita del tasso di occupazione e alla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale* attraverso: il contributo alla piena occupazione, all'innalzamento della qualità e produttività del lavoro (anche in riferimento alla riduzione del lavoro nero), al rafforzamento della coesione sociale e territoriale, il contributo alla promozione di un approccio al lavoro che consideri il ciclo di vita; il sostegno all'inclusione nel lavoro dei soggetti in cerca di lavoro e degli svantaggiati; miglioramento dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro;
 - *l'apporto del programma al miglioramento dell' adattabilità dei lavoratori e delle imprese e alla flessibilità del mercato del lavoro*, attraverso il contributo alla flessibilità e sicurezza del lavoro, alla riduzione della

-
- segmentazione nel mercato del lavoro, al miglioramento del sistema delle retribuzioni e del costo del lavoro che incentivi l'occupazione;ù
- *il sostegno del programma all' investimento nel capitale umano* attraverso il contributo all'innalzamento e al rafforzamento del capitale umano, oltre che il sostegno all'adattabilità dei sistemi dell'istruzione e della formazione rispetto ai nuovi fabbisogni professionali;
 - b. *La coerenza del programma con le altre priorità europee* in tema di risorse umane: salute e sicurezza nel lavoro; sostegno all'investimento in R&D; facilitazione dell'innovazione e dell'imprenditorialità; promozione della società dell'informazione; promozione della crescita e dell'occupazione nelle aree urbane; promozione della cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale;
 - c. *La coerenza del Programma in relazione al "Contesto Programmatico",* ovvero rispetto alle risorse e alle altre politiche e agli altri programmi, comunitari e non, che intervengono nello stesso settore.
5. *La valutazione dell'effettiva capacità della strategia e degli strumenti prefigurati di raggiungere gli obiettivi* attraverso:
- *la valutazione dei risultati e degli impatti attesi* del programma verificando l'adeguatezza della struttura (con riferimento anche ai criteri di merito nella costruzione di tale sistema), della gerarchia e dei nessi di causalità degli obiettivi e *degli indicatori* identificati dal programma e la loro quantificazione da parte dei responsabili della programmazione,
 - *la valutazione dell'impatto* potenziale della strategia sul raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e degli obiettivi comunitari in materia di istruzione e formazione, esclusione sociale e partecipazione al mercato del lavoro.
6. *La valutazione della qualità e dell'adeguatezza del sistema di implementazione previsto* (gli organismi e, le procedure di attuazione, i sistemi di monitoraggio e valutazione, i sistemi di controllo e pagamento, i sistemi informativi, la qualità e l'intensità delle relazioni con il partenariato,..) rispetto agli obiettivi del programma, tenuto conto anche degli elementi di forza e di debolezza del sistema di gestione attivato nella precedente programmazione.
7. *La sintesi del processo di valutazione ex ante e dei principali risultati raggiunti.*
Lo scopo di questa parte conclusiva è quello di fornire una descrizione sintetica delle modalità con cui è avvenuta l'interazione del valutatore con il

programmatore e un giudizio generale sugli esiti dell'interazione sulle scelte del programmatore.

Proprio per la sua natura e la sua forte finalizzazione al sostegno del processo decisionale, la valutazione ex-ante deve essere frutto di un *processo di continua interazione* tra il valutatore e i soggetti coinvolti nella definizione del programma. Come anche indicato dalle linee guida del SNV, l'interazione può avvenire con varie modalità, sia formali che non, durante il processo di programmazione e può coinvolgere diversi soggetti: da chi operativamente elabora il programma, al partenariato socio-istituzionale, agli altri *stakeholders* del programma, come i soggetti finanziatori.

Dalla valutazione, condotta da esperti indipendenti, devono infatti scaturire riscontri, giudizi e suggerimenti che possono contribuire a chiarire la strategia, esplicitandone le motivazioni, la coerenza e la pertinenza e gli effetti potenziali.

La VEXA deve, dunque, accompagnare il processo di preparazione del programma operativo, seguendone i diversi passaggi sulla base dello schema riportato nella Tavola 1.

Tavola 1– Il processo di programmazione e di valutazione ex-ante nella Programmazione FSE 2007-2013 –

Stadio di preparazione del Programma operativo	Stadio di avanzamento della valutazione x ante
<ul style="list-style-type: none"> • Avvio dell'analisi socioeconomica del PO • Elaborazione delle linee generali della strategia 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione dell'analisi socioeconomica dei bisogni individuati, sulla base di tale analisi e valutazione della strategia proposta
<ul style="list-style-type: none"> • Revisione dell'analisi socioeconomica • Preparazione dei capitoli strategici del PO 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione del fondamento e della coerenza complessiva della strategia (coerenza interna); • valutazione della coerenza della strategia con le politiche regionali, nazionali e gli OSC (coerenza esterna)
<ul style="list-style-type: none"> • Revisione dei capitoli della strategia; • Quantificazione degli obiettivi per le priorità identificate nel PO 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione degli obiettivi quantificati e dell'impatto atteso
<ul style="list-style-type: none"> • Revisione degli obiettivi quantificati • Sistema di attuazione del programma 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione del sistema di attuazione proposto
<ul style="list-style-type: none"> • Disposizioni finali del progetto di PO 	<ul style="list-style-type: none"> • Stesura di un rapporto di valutazione ex ante che sintetizzi l'attività effettuata e descriva il processo
<ul style="list-style-type: none"> • Presentazione del PO e della valutazione ex ante alla Commissione 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Se necessarie, elaborazioni di analisi complementari da parte del valutatore
<ul style="list-style-type: none"> • Approvazione del PO 	

Fonte: Tecnostruttura, 5 aprile 2006; CE, agosto 2006.

1.2. L'approccio metodologico: le dimensioni dell'analisi e le domande di valutazione

Le principali dimensioni di analisi che sono state adottate nelle diverse fasi del processo di valutazione ex-ante, tengono conto sia delle linee guida europee e nazionali⁶ e delle priorità tematiche (*policy fields*) previste dai nuovi regolamenti FSE, che delle esigenze del programmatore e delle informazioni disponibili.

Si individuano in particolare le seguenti dimensioni principali, che verranno sviluppate nel corso del processo valutativo :

- **I destinatari degli interventi**, intesi sia come gruppi target di popolazione (i giovani nella transizione scuola lavoro, gli adulti con bassi titoli di studio e di qualificazione, le donne con carichi familiari, gli over 55, gli immigrati, i disabili e gli altri soggetti svantaggiati), sia come soggetti collettivi (sistema delle imprese, sistema formativo,..), al fine di valutare i possibili effetti del programma (ed in particolare delle misure rivolte alle persone) sui destinatari a cui si rivolge. Nella identificazione dei target, particolare attenzione è stata dedicata all'effetto moltiplicatore della combinazione di più variabili di disagio (ad esempio, donne over 55; giovani maschi nella transizione scuola lavoro, provenienti da contesti territoriali svantaggiati, ecc.) e alla qualità delle opportunità occupazionali (con particolare riferimento al lavoro irregolare e sommerso)
- **gli ambiti e le priorità tematiche** di intervento, a partire dai policy fields tematici previsti dal nuovo regolamento FSE: adattabilità, occupabilità, inclusione sociale, capitale umano, partenariati e capacity building;
- **gli strumenti adottati**, con particolare attenzione alla combinazione tra approccio preventivo e curativo, all'integrazione tra politiche sociali, politiche del lavoro e della formazione e politiche di sviluppo locale, al coinvolgimento del partenariato socio-istituzionale, allo sviluppo di strumenti adeguati di gestione, con particolare attenzione agli aspetti di qualità e trasparenza dei meccanismi decisionali e gestionali.
- Queste dimensioni prioritarie di analisi sono state affiancate, dove ritenuto rilevante, dalla **dimensione territoriale**, che fa riferimento alle differenze

⁶ UVAL, INEA, ISFOL, Domande di valutazione: spunti per il processo di individuazione e selezione, maggio 2004, <http://www.dps.tesoro.it>.

nei contesti territoriali interni alla regione, a partire dai diversi contesti provinciali.

Il paradigma che ha guidato la valutazione ex-ante si può riassumere, dunque, nei seguenti elementi principali:

- integrazione delle risorse comunitarie con altre risorse pubbliche, in un'ottica di valorizzazione e ottimizzazione;
- attenzione ad una crescita complessiva del sistema e, in particolare, della qualificazione delle risorse umane complessive;
- diversificazione e flessibilità degli interventi, pur in un contesto di priorità definite, che non lasci spazi troppo scoperti che, dato il lungo arco temporale della programmazione, potrebbero trasformarsi in criticità;
- azioni rivolte non solo all'offerta, ma anche alla domanda di lavoro affinché la crescita e lo sviluppo non siano solo affidati a congiunture positive, ma anche al miglioramento delle condizioni strutturali che riducano il peso dell'economia sommersa e del lavoro nero.

Particolare attenzione è stata data alla valutazione dell'adeguatezza del **sistema di gestione e attuazione**, essendo stato questo tra i principali elementi di criticità nella programmazione FSE 2000-2006.

A questo proposito si sono considerate le due componenti dei piani operativi:

- la valutazione dei sistemi di gestione, monitoraggio e valutazione, prendendo in esame i rischi da affrontare sulla base dell'esperienza passata
- la valutazione della qualità e dell'intensità delle relazioni con il partenariato istituzionale e socio-economico definite nel PO

La **valutazione dei sistemi di gestione** ha il compito di analizzare la *coerenza del disegno organizzativo* definito nel PO con le esigenze derivanti dall'efficace attuazione del programma e dai problemi emersi nell'esperienza passata.

Si è trattato di :

- analizzare il modo in cui le responsabilità in materia di gestione e di attuazione sono state definite, sia nel rispetto dei regolamenti comunitari sia in termini di sostenibilità organizzativa, anche in relazione ai processi di delega alle province delle politiche attive del lavoro;

-
- analizzare i meccanismi adottati per assicurare la direzione e il coordinamento in itinere del Programma;
 - analizzare la qualità dei dispositivi di controllo, con riferimento anche alla trasparenza e l'efficienza dei canali di finanziamento;
 - verificare che siano previste procedure e criteri trasparenti e concorrenziali per la selezione dei progetti, in modo che gli obiettivi del programma;
 - esaminare le disposizioni connesse ai processi di valutazione in itinere ed ex post, valutandoli dal punto di vista dei dati e delle risorse, sia tecniche che umane;

Inoltre, si è trattato di analizzare come i temi della *capacità amministrativa sono stati sviluppati e le risorse a ciò destinate*, in particolare per quanto concerne:

- il potenziamento dei sistemi informativi e della gestione telematica delle procedure,
- il potenziamento delle procedure di monitoraggio,
- il potenziamento delle capacità di conoscenza del contesto in cui andranno ad operare i vari programmi di intervento,
- il potenziamento delle capacità di gestione dei progetti, con particolare riferimento alla progettazione integrata e ai progetti finanziati da più fondi,
- l'adozione di standard di qualità operativa.

La **valutazione delle relazioni partenariali** ha che fare con le procedure e i processi disegnati per favorire e rendere efficace il coinvolgimento dei partner socio-economici e per assicurare la maggior diffusione possibile delle informazioni. In particolare, si sono analizzati i meccanismi previsti per:

- a. promuovere la cultura dello sviluppo partecipato, tramite la definizione di atti di programmazione condivisi, anche al fine di rafforzarne la legittimità sociale, estendere il consenso, promuovere una più efficace mobilitazione sugli obiettivi perseguiti sulla base di una chiara identificazione delle rispettive responsabilità e di conseguenza una più forte "*accountability*" delle politiche, come condizione del loro successo;
- b. migliorare la qualità e l'efficacia delle scelte (indirizzi, obiettivi, strumenti, criteri, risorse, impatti) rendendo il partenariato parte integrante del processo valutativo che deve reggere le decisioni;

- c. migliorare la qualità e l'efficacia dell'attuazione mediante più incisivi e partecipati processi di sorveglianza e valutazione (cfr. anche par. VI.2.3), anche al fine di rafforzarne l'orientamento ai risultati finali. Ciò anche attraverso l'adeguamento degli strumenti di informazione ed interscambio, nel quadro di una maggiore trasparenza dell'azione amministrativa.

La Tavola 2 riassume le principali domande valutative in relazione ai contenuti della valutazione e alle dimensioni di analisi considerate, oltre che la metodologia proposta. Si tratta complessivamente di una combinazione tra analisi di secondo livello della documentazione disponibile e di risultati di interviste e interazioni con i soggetti responsabili della programmazione e con il partenariato socio-istituzionale realizzate nel periodo di definizione del POR.

Tavola 2 – Le principali domande valutative e la metodologia di valutazione

Aree di analisi	Principali domande valutative	Dimensioni di analisi e metodologia
0. Riassunto esplicativo del Programma	<ul style="list-style-type: none"> • Come risponde il Programma ai fabbisogni individuati? • Quali sono i principali fattori che il Programma considera centrali per il rilancio dello sviluppo e su quali ha deciso di puntare? • Quali sono le principali motivazioni che hanno portato a tali scelte e quali le implicazioni in termini di investimento? 	<ul style="list-style-type: none"> • Sintesi delle scelte e della strategia del Programma a partire dalla ratio e dalle ipotesi di base
1. Valutazione dell'analisi socioeconomica e della rilevanza degli obiettivi rispetto ai fabbisogni identificati	<ul style="list-style-type: none"> • L'analisi del contesto territoriale è adeguata rispetto alle prospettive di sviluppo della strategia? • Le informazioni sono aggiornate e utili a definire il quadro di riferimento per sviluppare le priorità di intervento? • Quali sono le aree di intervento su cui il FSE può portare addizionalità? 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisi SWOT con riferimento agli ambiti tematici del regolamento FSE ed ai destinatari dell'intervento • Identificazione delle principali cause di disparità • Identificazione delle possibili politiche • Identificazione delle aree di intervento su cui il FSE può portare a risultati addizionali significativi • Valutazione dell'esperienza della programmazione FSE 2000-2006 e degli aspetti che possono essere portati avanti • Valutazione della giustificazione delle scelte tra le varie opzioni alternative riguardanti gli obiettivi alla luce dei fabbisogni individuati

Aree di analisi	Principali domande valutative	Dimensioni di analisi e metodologia
<p>2. Valutazione della logica e coerenza interna della strategia e della rilevanza della strategia rispetto ai bisogni identificati</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La strategia individuata è chiaramente esplicitata e complessivamente adeguata rispetto ai bisogni espressi dal contesto e all'evoluzione delle variabili rilevanti nel periodo di riferimento della valutazione? • Quali sono i punti di forza che vengono valorizzati e sostenuti?, Quali gli elementi di debolezza affrontati? • Quali sono le opportunità che vengono colte dalla strategia e quali le minacce che vengono gestite? • Gli assunti teorici alla base dell'impianto strategico sono adeguati? • Quali sono le relazioni tra i diversi obiettivi del programma? • Le scelte strategiche in termini di allocazione delle risorse finanziarie sono coerenti rispetto: i) al raggiungimento delle priorità/obiettivi enunciati, anche in termini di azioni preventive e curative; ii) al contesto di riferimento; iii) le raccomandazioni contenute nei NAPs e le politiche di co-finanziamento (effetto leva,..); • Sono state compiute scelte di concentrazione (tematica, geografica e finanziaria)? Le dotazioni finanziarie delle azioni prescelte sono adeguate in relazione: agli assunti teorici, alle priorità/obiettivi; al contesto di riferimento? • Le scelte adottate quanto contribuiscono a raggiungere: i) gli obiettivi di Lisbona e della SEO; ii) gli obiettivi trasversali dei regolamenti FSE (partnership, pari opportunità, cooperazione transnazionale, azioni innovative) • Quali sono i principali elementi di criticità e incertezza ed i rischi associati alle scelte? • Quali condizioni è necessario soddisfare per garantire il raggiungimento degli obiettivi e il successo del Programma? • Come è stata tenuta in considerazione l'esperienza che ha caratterizzato il periodo precedente? 	<ul style="list-style-type: none"> • Analisi e valutazione degli assunti teorici alla base della strategia e della giustificazione dell'intervento pubblico, delle scelte di concentrazione territoriale, tematica, finanziaria, e dei trade-offs esistenti tra diversi obiettivi; • Analisi delle relazioni e delle complementarità tra le diverse priorità/obiettivi, del grado di concentrazione delle risorse e del contributo di ciascuna priorità al raggiungimento degli obiettivi complessivi del programma attraverso l'analisi del peso finanziario di ciascun intervento in relazione ai principali bisogni identificati, alle raccomandazioni dei NAP, agli obiettivi SEO e di Lisbona alle priorità trasversali del FSE • Analisi del grado di rischio associato alla scelta degli obiettivi e degli strumenti e del trade off tra risultati e difficoltà di implementazione di politiche innovative e politiche consolidate • Analisi delle condizioni da soddisfare per garantire il raggiungimento degli obiettivi e il successo del Programma e valutazione dei rischi annessi e dei potenziali effetti ambientali • Valutazione di come è stata considerata/trascurata l'esperienza del periodo precedente

Aree di analisi	Principali domande valutative	Dimensioni di analisi e metodologia
3. La coerenza esterna del programma	<ul style="list-style-type: none"> • Qual è il grado di coerenza del POR con la Strategia di Lisbona le linee guida della SEO? • Qual è il grado di coerenza rispetto alle strategie nazionali (in particolare riforma mercato del lavoro, riforma sistema scolastico e formativo, QSN, PICO e piano per l'inclusione) • Qual è il grado di coerenza rispetto alle politiche regionali (DSR, DPEFR) • Qual è il grado di coerenza e integrazione rispetto alla programmazione FESR e FEASR? • Vi sono duplicazioni di iniziative? • Vi è coerenza e sinergia tra gli interventi ed i sistemi di implementazione previsti in determinati territori nell'ambito dei Programmi? • Qual è il grado di coerenza rispetto al sostegno alle pari opportunità di genere? 	<p>Valutazione della coerenza e del grado di sinergia del Por rispetto alle altre politiche regionali/nazionali ed europee che operano nel contesto regionale e rispetto al "Contesto Programmatico" con indici di coerenza basati sul <i>tipo di relazione</i> tra i programmi (relazione diretta o indiretta) e sul <i>livello di coerenza</i> (alto, medio, basso).</p>

Aree di analisi	Principali domande valutative	Dimensioni di analisi e metodologia
4. Valutazione dei risultati attesi e degli impatti	<ul style="list-style-type: none"> • Quali sono i risultati potenziali del programma? • Gli indicatori scelti dal programma per monitorare i progressi nel tempo sono adeguati rispetto agli obiettivi del programma • Gli indicatori sono di facile interpretazione e sono facilmente gestibili e calcolabili? • La quantificazione degli indicatori è appropriata? Quali sono i fattori che potrebbero modificare i valori attesi? 	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione dell'impatto potenziale del programma nel raggiungere gli obiettivi di Lisbona e gli obiettivi identificati nella strategia attraverso l'utilizzo dei risultati di valutazioni precedenti • Utilizzo del metodo Vispo per la valutazione dell'impatto potenziale di genere del programma • Valutazione dell'adeguatezza del sistema di indicatori proposti e della loro quantificazione sulla base dell'esperienza passata e di eventuali benchmarks. Verranno considerati i seguenti criteri di qualità⁷: in relazione a <u>ciascun indicatore</u>: • la rilevanza rispetto all'obiettivo di riferimento (sulla base dei criteri di validità e unicità), • la comprensibilità; • la misurabilità e utilizzabilità (in relazione soprattutto alla disponibilità e completezza delle fonti informative e delle possibili disaggregazioni, alla facilità di quantificazione, alla tempestività e regolarità di aggiornamento) • l'affidabilità delle fonti informative e dei dati raccolti • la comparabilità tra programmi e tra territori (ad esempio per verificare il contributo del programma alla Strategia di Lisbona). in relazione al <u>sistema degli indicatori</u>: • il grado di copertura delle diverse azioni previste dal programma • l'equilibrio tra le diverse tipologie di indicatori (di realizzazione fisica e finanziaria, di risultato e di impatto) • la numerosità degli indicatori selezionati • la rilevanza degli indicatori selezionati (ad esempio in relazione all'importanza delle azioni/ priorità di riferimento nel programma) Nella valutazione della <u>quantificazione dei valori obiettivo</u> i criteri riguardano: • l'appropriatezza del valore atteso rispetto alle condizioni di partenza, all'esperienza passata e ad eventuali casi di confronto (benchmarks) • la coerenza del valore quantificato con la strategia prevista dal programma • la coerenza tra i valori attesi dei diversi indicatori • le variabili che potrebbero modificare il valore atteso (rischi e opportunità). <i>La scala di giudizio qualitativa è definita come:</i> A = alto livello M = medio livello B = basso livello <i>Accompagnano il giudizio dei suggerimenti su come eventualmente migliorare gli indicatori selezionati.</i>

⁷ Cfr. EC (2004), *The Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*

Aree di analisi	Principali domande valutative	Dimensioni di analisi e metodologia
5. Valutazione del sistema di gestione	<ul style="list-style-type: none"> • Il sistema di gestione e di partenariato previsto è adeguato rispetto alla strategia? • Sono previsti meccanismi di comunicazione, selezione e controllo che garantiscano la trasparenza del processo decisionale e attuativo e che siano sostenibili dal punto di vista dell'organizzazione e delle risorse umane necessarie (in termini sia di quantità che di competenze)? • Che meccanismi partenariali sono previsti? • Quali sono i principali rischi che possono sorgere? 	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione sulla base dell'esperienza della Regione nella passata programmazione, delle priorità del QSN e del confronto con altre esperienze di gestione • Valutazione dei sistemi di gestione con particolare attenzione alla qualità dei meccanismi di gestione, comunicazione, selezione e controllo e alla loro trasparenza e sostenibilità organizzativa (anche in termini di risorse umane); • Valutazione delle relazioni partenariali con particolare attenzione al partenariato istituzionale e al sistema di delega alle province delle politiche del lavoro; ai meccanismi previsti per rendere più efficaci i processi di condivisione delle scelte e di sorveglianza e valutazione dell'attuazione.
6. Sintesi del processo di valutazione e dei risultati	<ul style="list-style-type: none"> • Com'è avvenuta l'interazione del programmatore con il valutatore? 	<ul style="list-style-type: none"> • Valutazione dell'interazione del valutatore con il programmatore e degli esiti dell'interazione sulle scelte del programmatore

Fonte: IRS

2. L'ANALISI DI CONTESTO

2.1. Valutazione dell'analisi di contesto

La Calabria presenta alcune peculiarità che, ai fini di una corretta analisi di contesto, vanno sinteticamente citate.

Il contesto socio-economico calabrese è caratterizzato da una elevata fragilità del sistema produttivo e da forti disparità rispetto sia al quadro nazionale sia al Mezzogiorno⁸, nonostante la crescita del periodo 2000-2006, che ha portato ad un aumento del PIL pro-capite del 5,7% e ad una molto maggiore crescita dell'occupazione del 9,8%. Il divario del PIL pro-capite con il centro-nord si è ridotto di 2,1 punti percentuali⁹. Nonostante ciò, essa continua ad occupare le ultime posizioni nella graduatoria delle regioni italiane in termini di reddito: nel 2006 il PIL per abitante risultava, infatti, pari appena al 64,5% di quello medio nazionale e al 54,6% di quello medio del Centro-Nord.

La fragilità del sistema produttivo regionale si riflette nella scarsa capacità di attrarre investimenti dall'estero (che in Calabria sono pressoché nulli), nonché nella bassa capacità competitiva del sistema produttivo regionale, evidenziata anche da un grado di apertura regionale che risulta tra i più bassi d'Italia e da una ridottissima propensione all'export (nel 2006 pari all'1 % del PIL rispetto ad una media nazionale del 21%).

Alcuni dei punti deboli dell'economia regionale sono noti da tempo e appaiono riconducibili ad aspetti di natura strutturale modificabili solo attraverso processi di medio-lungo periodo¹⁰.

⁸ Le *variabili di rottura* ed i dati su valore aggiunto e mercato del lavoro mostrano che, nel 2006, nonostante la crescita del PIL e dell'occupazione regionale, il tasso di occupazione, pari al 45,6%, è inferiore di più di 19 punti percentuali rispetto al Centro-Nord e di 12,8 punti percentuali rispetto alla media nazionale (soprattutto in relazione al tasso di occupazione femminile, dove il divario raggiunge i 14,6 punti percentuali). Anche la significativa riduzione nel tasso di disoccupazione tra il 2003 e il 2006 (passato dal 16,5% al 12,9%) sembra in parte dovuta alla flessione dell'offerta di lavoro (di circa due punti percentuali nel triennio), che rimane di molto inferiore alla media nazionale, soprattutto tra le donne (52,4% rispetto 62,7% il tasso di attività totale, 37,8% rispetto 50,3% il tasso di attività femminile nel 2004).

⁹ A metà di questo decennio il sistema economico regionale continua però a presentare un'evoluzione ancora troppo legata alla dinamica dei trasferimenti pubblici, la Calabria, con un rapporto trasferimenti pubblici/Pil pari al 27%, è infatti la regione italiana che riceve il maggior valore di trasferimenti.

¹⁰ Cit. POR: "...Ci si riferisce in particolare:

- allo scarso peso assunto dalle produzioni industriali che contribuiscono alla formazione del valore aggiunto regionale per meno del 10%, a fronte di una media meridionale e nazionale pari, rispettivamente, al 15% e al 22%;

L'andamento della produttività del lavoro, anche in confronto a quello delle altre regioni italiane, conferma pienamente le difficoltà attraversate dal sistema economico calabrese nel corso degli ultimi anni. Infatti, la produttività del lavoro, non solo è rimasta pressoché costante nell'ultimo quinquennio, ma presenta un divario di oltre 17 punti percentuali rispetto alla media nazionale. L'intensità di accumulazione del capitale – misurata dal rapporto tra investimenti fissi lordi e PIL - pur risultata, nel 2004, superiore al dato medio nazionale (22,1% rispetto al 21,1%) è sostanzialmente stabile nell'ultimo quinquennio.

Il **sistema produttivo** continua a presentare un peso più elevato della media nazionale dell' agricoltura e dell'edilizia, i due settori che, insieme ai servizi, hanno trainato la crescita nel periodo 2000-2006¹¹. E', invece, particolarmente critica la sottodotazione dell'industria manifatturiera, dove il forte dinamismo imprenditoriale (evidenziato dagli elevati tassi di natalità) non sembra capace di produrre imprese in grado di stare stabilmente sul mercato e rivolte al mercato nazionale ed internazionale. Inoltre, la fragilità del sistema produttivo e del mercato del lavoro calabrese è evidenziata – oltre che dalla scarsa dinamica della produttività e della redditività – anche dall'elevata incidenza del sommerso (con il lavoro irregolare che nel 2004 raggiunge il 32,8% degli occupati totali, rispetto ad una media delle regioni Obiettivo 1 del 22,8% e nazionale del 13,4%¹²), dalla ripresa del movimento migratorio verso altre regioni, che rischia di impoverire la dotazione di capitale umano regionale quando è permanente (in genere si spostano soprattutto le

-
- al forte sovradimensionamento dei settori di attività più tradizionali che risultano prevalentemente orientati alla domanda locale (il commercio, l'edilizia e l'agricoltura) - dove peraltro risulta molto elevato il ricorso a forme di lavoro precario e sommerse - e più in generale della Pubblica Amministrazione;
 - allo scarsissimo sviluppo che assumono nell'ambito del terziario i servizi e le attività a carattere più innovativo (intermediari finanziari, servizi alle imprese, ricerca & sviluppo, etc.) sempre più necessarie per sostenere i processi di modernizzazione del sistema economico;
 - alle dimensioni estremamente ridotte che assumono le imprese che operano nel contesto regionale (la dimensione media delle imprese calabresi all'ultimo censimento risultava pari a 2,4 addetti per unità locale, rispetto al 4,1 medio nazionale);
 - alla struttura proprietaria tipicamente familiare di moltissime imprese che si abbina inevitabilmente ad una forte sottocapitalizzazione e ad uno sbilanciamento verso forme di indebitamento a breve termine;
 - collegata ai due aspetti precedenti, la cronica mancanza di sufficienti risorse finanziarie per realizzare gli investimenti volti a favorire i processi di crescita, apprendimento, innovazione e ammodernamento tecnologico;
 - alla mancanza sia di rilevanti economie di localizzazione, che tipicamente caratterizzano ad esempio i sistemi distrettuali, che di urbanizzazione, considerata l'assenza di rilevanti processi di agglomerazione produttiva;
 - alla scarsa dotazione infrastrutturale, materiale ed immateriale, che tende a penalizzare le imprese locali rispetto a quelle operanti in altri contesti territoriali".

¹¹ *Rapporto Svimez, 2007*

¹² *Stime Svimez in "SVIMEZ (2007), Rapporto 2007 sull'economia del Mezzogiorno", il Mulino.*

giovani generazioni con livelli di scolarità più elevati), dalla scarsa capacità di esportare (le esportazioni sono solo l'1 % del PIL rispetto ad una media per le regioni obiettivo 1 del 9.9% e nazionale del 21.1% nel 2006) e dalla elevata dipendenza dalle importazioni (le importazioni nette sono il 26,3% del PIL regionale, rispetto al 22,6% delle regioni Obiettivo 1 nel 2004).

L'investimento in capitale fisico ed umano è cresciuto molto negli ultimi anni¹³, ma non ha ancora raggiunto livelli e qualità soddisfacenti ed in grado di ridurre i divari nelle dotazioni. Nel caso dell'investimento in capitale umano, ciò è evidenziato, ad esempio, dagli elevati e crescenti tassi di abbandono anche nella scuola dell'obbligo¹⁴, che comportano un'incidenza ancora elevata di popolazione senza alcun titolo di studio (24,6% rispetto al 14.3% della media nazionale), dalla bassa partecipazione degli occupati ad attività di formazione continua, dai bassi livelli di competenze dei giovani calabresi a confronto con quelli delle altre regioni italiane¹⁵. I livelli relativamente elevati di partecipazione all'istruzione secondaria superiore e di laureati in discipline tecnico-scientifiche, che potrebbero rappresentare una potenzialità per la regione, appaiono, d'altro canto, vanificati da una scarsissima domanda del sistema produttivo locale di addetti alla R&S e della spesa afferente sia pubblica che privata e costituiscono, prevedibilmente, larga parte dei crescenti flussi emigratori che hanno ripreso a caratterizzare il mercato del lavoro calabrese.

Dal **punto di vista demografico**, la popolazione calabrese, al 31 dicembre 2005, ammontava a 2.004.415 residenti, con una densità pari circa a 133 abitanti per kmq, nettamente inferiore a quella che si rileva in media a livello nazionale (195).

Nel quinquennio 2000-2005, la popolazione residente si è ridotta di circa 14 mila unità (-0,7%), segnando una dinamica assai peggiore di quella che ha caratterizzato sia le regioni italiane dell'Obiettivo "Convergenza" (+0,9%), che l'Italia nel suo complesso (+3,1%).

¹³ Secondo Banca d'Italia (2005), tra il 1999 ed il 2002, le spese per il potenziamento e l'adeguamento delle infrastrutture economiche e la spesa per la formazione del capitale umano sono state più elevate in Calabria rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno, raggiungendo rispettivamente i 17.776 euro per unità locale in Calabria rispetto ai 12.153 del Mezzogiorno nel primo caso ed i 2.344 euro per addetto rispetto ai 2075 del Mezzogiorno. Anche i partecipanti ad attività formative sono stati di più: il 5% della popolazione tra i 25 ed i 64 anni in regione rispetto al 4.4% del Mezzogiorno.

¹⁴ Secondo i dati MIUR, la Calabria, con lo 0,68% degli iscritti alla scuola media inferiore mai frequentanti, è la regione italiana con la più alta proporzione di ragazzi che, seppure iscritti, non hanno mai frequentato la scuola media inferiore.

¹⁵ Secondo i dati della indagine PISA 2003 sulle conoscenze e le capacità degli studenti 15enni la Calabria è, con Basilicata, Sardegna e Sicilia, tra le regioni italiane con le più basse competenze matematiche e la maggiore incidenza di studenti con capacità di lettura e in matematica inferiori al livello 1. Nonostante questo, la percezione degli studenti sulle proprie competenze è tra le più alte.

Il modello insediativo calabrese è, inoltre, caratterizzato da un'elevata dispersione della popolazione sul territorio che, congiuntamente alla scarsa accessibilità di molti centri abitati minori - dovuta anche ad una morfologia essenzialmente montuosa - determinano costi localizzativi crescenti sia nell'organizzazione dei servizi alla popolazione che, in talune aree, nei servizi per il sistema produttivo. Malgrado i flussi migratori in uscita tendano a coinvolgere, in maggior misura, proprio la componente relativamente più giovane ed istruita della popolazione regionale, che, evidentemente, non trova, nel mercato del lavoro calabrese, opportunità lavorative adeguate alle proprie qualifiche e/o alle proprie aspirazioni professionali, la popolazione regionale appare tuttavia più giovane della media nazionale¹⁶.

Relativamente al **mercato del lavoro**, la Calabria è ancora assai distante dagli obiettivi quantitativi e qualitativi fissati dal Consiglio Europeo di Lisbona del 2000 e da quello di Gotemborg del 2001. Il tasso di occupazione regionale è molto basso, e ancora modesta è la qualità dei lavori offerti dal sistema produttivo e istituzionale ed esile è tuttora il peso delle attività nel segmento dell'economia della conoscenza; dall'altro, stentano ad affermarsi, in Calabria, processi di sviluppo sostenibili in relazione alla loro durata nel tempo e della compatibilità con modelli sociali inclusivi. La situazione che si rileva sul mercato del lavoro regionale evidenzia il forte ritardo in cui versa la regione rispetto alle aree più sviluppate e dinamiche del nostro Paese e l'enorme distanza rispetto agli obiettivi occupazionali fissati in sede europea.

Il tasso di occupazione complessivo della popolazione fra 15 e 64 anni (45.6% nel 2006%), appare perfettamente allineato al dato medio delle Regioni italiane dell'Obiettivo "Convergenza" (45.1%), ma risulta nettamente inferiore sia al dato nazionale (58,4%) che a quello medio dell'Unione Europea a 25 (65.2% nel 2005); inoltre, questo si colloca soprattutto a circa 25 punti percentuali al di sotto degli obiettivi occupazionali fissati dai Consigli Europei di Lisbona e Goteborg. Questa situazione si rileva malgrado l'occupazione regionale, nel corso degli ultimi 5 anni, abbia mostrato una buona dinamica di crescita, che ha portato il tasso di occupazione complessivo ad incrementarsi di 3.5 punti percentuali (Tavola 3).

¹⁶ L'indice di invecchiamento - che misura l'incidenza della popolazione ultrasessantacinquenne sul totale - si attesta su di un valore pari al 18%, a fronte del 19,5%, che si registra a livello nazionale; l'indice di vecchiaia - dato viceversa dal rapporto fra la popolazione residente con 65 anni e più sulla popolazione residente fra i 0 e i 14 anni - risulta pari a 115,7, un valore leggermente più elevato della media meridionale (106,5), ma significativamente più basso della media nazionale (137,8). *Dati aggiornati al dicembre 2005.*

Tavola 3 - Evoluzione del tasso di occupazione (2000-2005) -

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<i>Tasso di occupazione complessivo</i>							
Calabria	42.1	43.4	44.4	45.2	46.0	44.5	45.6
Italia	54.8	55.9	56.7	57.5	57.4	57.5	58.4
EU25	62.4	62.8	62.8	62.9	63.3	63.8	nd
<i>Tasso di occupazione maschile</i>							
Calabria	59.6	60.7	62.0	60.4	60.3	58.4	59.5
Italia	67.8	68.4	69.1	70.0	69.7	69.7	70.5
EU25	71.2	71.3	71.0	70.8	70.9	71.3	nd
<i>Tasso di occupazione femminile</i>							
Calabria	25.7	27.2	28.0	30.1	31.8	30.8	31.7
Italia	41.8	43.4	44.4	45.1	45.2	45.3	46.3
EU25	53.6	54.3	54.7	55.0	55.7	56.3	nd
<i>Differenza tra il tasso di occupazione maschile e femminile</i>							
Calabria	33.9	33.5	34.0	30.3	28.6	27.7	27.8
Italia	26.0	25.0	24.7	24.9	24.5	24.5	24.2
EU25	17.6	17.0	16.3	15.8	15.2	15.0	nd

Fonte: Istat ed Eurostat

Dinamica occupazionale che, secondo i dati ISTAT, è stata segnata positivamente da una ripresa del settore agricolo, passato dalle quasi 40 mila unità del 2000 alle 75 mila unità del 2005¹⁷.

Peraltro, il mercato del lavoro calabrese è caratterizzato da una popolazione più giovane e con livelli d'istruzione relativamente elevati rispetto alla media nazionale¹⁸. Nonostante la positività di questi dati, i tassi di attività calabresi (soprattutto femminili) rimangono molto bassi rispetto al Centro Nord (-15.6 punti percentuali) per tutti i titoli di studio, ma, soprattutto, in corrispondenza di titoli di studio medi (diploma di maturità o qualifica senza possibilità di accesso all'istruzione universitaria). Le maggiori criticità sul fronte occupazionale si riscontrano, infatti, con riferimento alle componenti più deboli del mercato del lavoro: i giovani e, più in generale, le donne. I divari nei tassi di occupazione specifici rispetto alla media

¹⁷ Il dato dell'occupazione agricola potrebbe essere stato influenzato dagli effetti legati alla regolarizzazione dei cittadini stranieri. L'occupazione è, in ogni caso, soprattutto terziaria e agricola con un'elevata incidenza di lavoro irregolare e forme di lavoro atipico. Dal 1999 l'occupazione è cresciuta soprattutto nei servizi e nell'agricoltura, su cui tradizionalmente si basa il sistema economico regionale (l'agricoltura assorbe infatti il 12,8% dell'occupazione contro il 3,5% del Centro-Nord, il terziario il 67% contro il 62% del Centro Nord). Nel terziario ha un peso rilevante la P.A che, nel 2003, occupava 74.607 addetti (di cui il 71,2% sono di sesso maschile). Nell'industria è invece rilevante il settore edilizio.

¹⁸ Nel 2005 il 43,7% del totale della popolazione in Calabria (il 39,4% in Italia) ha meno di 35 anni. Inoltre, il 37,6% della popolazione complessiva - contro il 35,6% della media italiana - è in possesso di almeno un diploma superiore, ma l'incidenza dei laureati è del 8,45% rispetto al 9,1% nazionale.

nazionale e alla media dei paesi EU25 raggiungono, infatti, i livelli massimi per questi due gruppi ed, in particolare, per le giovani donne di età compresa fra i 15 e i 24 anni. Nel 2006 nel complesso, le **donne** presentano un **tasso di occupazione** che, pur risultando leggermente più elevato rispetto al dato medio delle Regioni italiane dell'Obiettivo "Convergenza" (31,7% contro 29,3%), raggiunge poco più della metà dell'obiettivo fissato a Lisbona (60%). D'altra parte, pur se la **componente più anziana** presenta tassi di occupazione superiori alla media nazionale (37,8% a fronte del 32% nazionale), imputabili, in gran parte, all'elevata quota di popolazione anziana ancora occupata nel settore agricolo, tali valori restano anch'essi ancora molto distanti dagli obiettivi occupazionali stabiliti a Lisbona per questo specifico target (50%). La disoccupazione, soprattutto di lunga durata, continua ad essere tra le più elevate in Italia, nonostante la riduzione registrata nei sei anni di riferimento, in parte dovuta a fenomeni di scoraggiamento (come evidenziato dai bassi tassi di attività) e di ripresa dei flussi migratori.

Il mercato del lavoro regionale, inoltre, è caratterizzato dalla presenza di **diffusi divari territoriali**. I tassi di occupazione risultano particolarmente penalizzanti soprattutto nella Provincia di Crotone, sia nella componente maschile, che nella componente femminile, presentando, nel complesso della popolazione compresa fra i 15 e i 64 anni, valori di quasi 5 punti percentuali inferiori alla media regionale. Divari territoriali, che si manifestano anche in termini di tassi di disoccupazione¹⁹. Da un punto di vista settoriale, la struttura occupazionale della Calabria continua a presentare forti differenze rispetto alla situazione riscontrabile a livello nazionale: il peso del settore agricolo sull'occupazione complessiva rimane significativamente al di sopra della media nazionale (12,4% contro il 4,2%), così come molto più elevato risulta il peso delle costruzioni (11,3% contro l'8,5%).

Se, inoltre, si analizzano più nello specifico le caratteristiche dell'occupazione regionale emergono alcune ulteriori specificità che meritano di essere richiamate:

- la Calabria è la regione italiana con la **quota di lavoro irregolare più elevata**: secondo le ultime stime prodotte dall'ISTAT con riferimento al 2003, le unità di lavoro (*ula*²⁰) non regolari ammonterebbero complessivamente a circa 202 mila che, rapportate al complesso degli

¹⁹ A fronte di un tasso di disoccupazione che in media regionale ha raggiunto nel 2005 il 14,4%, valori sensibilmente superiori alla media si manifestano nelle Province di Catanzaro (15,4%), Reggio Calabria (16,3%) e Crotone (15,5%). In queste tre province la disoccupazione femminile si situa su valori prossimi al 20% della forza lavoro.

²⁰ Le *ula* rappresentano il numero di posizioni lavorative equivalenti a tempo pieno.

occupati, implicano un tasso di irregolarità pari al 32,8% contro una media nazionale del 13,4%²¹. Relativamente al dato nazionale, i maggiori divari si registrano nell'industria in senso stretto (34,3% contro il 5,4%) e nel settore delle costruzioni (41,8% contro il 12,5%);

- inoltre, la Calabria è la regione italiana con la **più elevata quota di occupazione temporanea**: nel 2005 oltre un quinto (22,5%) dei lavoratori dipendenti aveva un lavoro a tempo determinato, a fronte di una media nazionale pari al 12,3%.

Inoltre, in relazione **all'offerta e alla domanda di capitale umano di alto profilo con particolare riferimento all'innovazione tecnologica**, si evidenzia lo scarso ruolo che le attività di ricerca e di innovazione tecnologica assumono nel sistema economico calabrese. Tutti gli indicatori dell'attività innovativa assumono in Calabria livelli particolarmente bassi e collocano la Regione Calabria nelle ultime posizioni della graduatoria nazionale²². Il sistema dell'istruzione regionale, nonostante i progressi registrati in questi ultimi anni, continua, tuttavia, a presentare standard qualitativi assolutamente insoddisfacenti²³.

La **formazione professionale regionale**, nonostante le azioni intraprese per promuovere una razionalizzazione del sistema (CPI, eliminazione dei Centri di Formazione Regionali, accreditamento degli Enti, ecc.), non appare ancora in grado di perseguire efficacemente né la finalità di soddisfare, in modo complementare al sistema dell'istruzione, le aspirazioni individuali di miglioramento delle conoscenze e competenze, né quella di favorire l'incontro fra domanda e offerta nel mercato del lavoro.

Anche le **condizioni sociali** rimangono tra le più carenti in Italia, in relazione sia alle condizioni di vita e all'incidenza della povertà sia alle dotazioni di servizi alle

²¹ Cfr. Istat "La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale", dicembre 2005.

²² I *ricercatori e gli addetti alla R&S* nelle Università e nei centri di ricerca pubblici e privati presentano un'incidenza sulla popolazione residente pari ad appena 0,8 ogni 1.000 abitanti, rispetto ad una media pari all'1,6, al 2,8 e al 3,9 che si rileva, rispettivamente, nelle regioni italiane dell'Obiettivo "Convergenza", su scala nazionale e nell'UE25. I ridottissimi investimenti in R&S trovano immediato riscontro nella scarsissima capacità di innovazione che caratterizza il sistema produttivo regionale. Nel 2002 il numero di brevetti registrato dalla Calabria allo *European Patent Office* per milione di abitanti è stato pari appena a 7 unità, a fronte di una media nazionale pari a 82 unità; da notare come nello stesso anno questo indicatore calcolato nell'EU25 raggiungeva un valore medio pari a 133 unità.

²³ A tale proposito, i dati dell'indagine PISA 2003, promossa dall'OCSE sulle competenze acquisite dagli studenti, collocano la Calabria - insieme con Basilicata, Sardegna e Sicilia - nel gruppo di Regioni che registrano le peggiori prestazioni a livello europeo, sia nel campo della matematica, che nella capacità di lettura, nel *problem solving* e nelle scienze.

persone e alle imprese. In base alle stime effettuate dall'ISTAT²⁴, ben il 23,3% delle famiglie calabresi vivevano nel 2005 in **condizione di povertà relativa**, un livello più che doppio rispetto a quello medio nazionale (11,1%), anche se leggermente inferiore alla media delle regioni italiane dell'Obiettivo "Convergenza" (25,9%). Le aree di disagio comprendono principalmente le famiglie con un solo genitore, soprattutto laddove questo è di sesso femminile, gli anziani non autosufficienti con livelli minimi di pensione, i disoccupati, gli ex detenuti, ecc., ma riguardano anche altri target di popolazione, quali le famiglie numerose monoreddito, i ceti operai, i giovani con livelli medi di istruzione, ecc. Fortunatamente, la situazione appare tuttavia in lento e graduale miglioramento, considerato che le stime riferite al 2002 indicavano per la Calabria un'incidenza delle famiglie "povere" pari al 29,8% del totale, il valore più elevato tra le regioni italiane e superiore di oltre 7 punti percentuali al dato medio del Mezzogiorno.

Relativamente alle **donne**, gli obiettivi intermedi e finali di Lisbona sono ancora lontani dall'essere raggiunti. Una criticità particolare è l'alto tasso di disoccupazione femminile, pari nel 2006, complessivamente, al 15.9%, superiore di circa 5 punti percentuali rispetto al corrispondente tasso maschile, una distanza che risulta inferiore a quella che si rileva, in media, nelle regioni italiane dell'Obiettivo "Convergenza" (6.9 punti), ma superiore al dato nazionale (3.4 punti), non risparmiando neanche le fasce con elevati livelli di scolarità. La partecipazione delle donne all'economia sommersa è consistente e sebbene la presenza delle donne in posizioni di responsabilità vada crescendo lentamente, ma in modo progressivo, grazie al processo di ricambio generazionale, la segregazione verticale è ancora un fenomeno evidente: sono accresciute le presenze nelle posizioni intermedie, ma ancora è forte la resistenza nell'accesso alle posizioni dirigenziali. Il quadro della condizione femminile è aggravato da un contesto generale caratterizzato dalla quasi totale assenza di infrastrutture e servizi sociali e per la cura della persona, con conseguenze particolarmente negative per le donne, in quanto è soprattutto su di loro che grava il carico di cura dei minori, degli anziani e delle persone con disabilità, aggravando le problematiche di conciliazione tra vita privata e vita lavorativa. Anche il supporto istituzionale - in termini di servizi, strutture ed interventi per l'inserimento socio-lavorativo- alle vittime della violenza risulta strutturalmente debole ed episodico, non aiuta la presa in carico dei bisogni e la

²⁴ Cfr. Istat "La povertà relativa in Italia nel 2005", ottobre 2006

sottrazione al contesto violento²⁵. In Calabria, infatti, emergerebbe, da alcune indagini realizzate,²⁶ un contesto in cui appare secolarmente sedimentata una asimmetria di potere tra uomini e donne, con un sommerso di sofferenza fatto di fenomeni di violenza psicologica, sessuale, fisica – e di ricatti economici - che non emerge per problemi culturali.

Non solo. La situazione calabrese evidenzia consistenti deficit in termini di **offerta di servizi collettivi** in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini²⁷. E, nel complesso, le **condizioni di legalità** appaiono particolarmente critiche, anche se gli indicatori statistici “ufficiali” spesso non riescono a cogliere la gravità degli illeciti e dei fenomeni di illegalità che interessano la regione. Come è noto, la Calabria – grazie alla diffusa presenza di organizzazioni criminali - costituisce uno dei principali nodi strategici europei per l’importazione e l’esportazione di stupefacenti, provenienti dal Sud America e dal Medio Oriente, che le cosche smerciano sia *in loco* che sull’intero territorio nazionale. Le estorsioni, l’usura, l’infiltrazione nel sistema degli appalti pubblici, lo smaltimento di rifiuti solidi urbani e speciali e l’immigrazione clandestina sono gli altri settori di sicuro interesse criminale, con forti ripercussioni sull’economia locale.

Anche la **partecipazione alla vita sociale e pubblica** è scarsa in Calabria, indice di una disaffezione, che può avere importanti implicazioni nelle potenzialità di sviluppo del territorio. L’indice di partecipazione sociale, che misura la percentuale di persone con almeno 14 anni partecipanti ad attività di volontariato e ad associazioni, appare in calo negli ultimi anni e raggiunge, nel 2003, solo il 5.3% della popolazione con almeno 14 anni, rispetto ad una media nazionale dell’11% e delle aree Obiettivo 1 del 6.4%.

²⁵ Vedasi POR: “ Al fine di superare tali criticità, è stata realizzata la Rete anti violenza Urban, progetto italiano finanziato dal FESR, coordinato dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con il coinvolgimento del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e della Commissione Europea. Ha previsto una ricerca _azione realizzata dal 1998 al 2005 in 26 città italiane, tra cui quattro calabresi : Cosenza, Catanzaro, Crotona e Reggio Calabria. Il progetto è stato rafforzato attraverso l’attivazione di una “rete nazionale anti violenza”, che coinvolge e l’organizzazione e gestione di un servizio di call center mediante attivazione del numero di pubblica utilità 1522 “Anti violenza Donna”, attivo dall’8 marzo 2006, a sostegno delle donne vittime di violenza intra ed extra familiare. La Rete si fonderà sul coordinamento dei rappresentanti dei ministeri Interno – Welfare – Salute – Giustizia, dell’Arma dei Carabinieri e della Polizia di Stato, della Conferenza Stato Regioni, dell’ANCI”.

²⁶Cfr. ISTAT; risultati del Progetto Rete anti violenza Urban Urban.

²⁷ L’offerta ospedaliera è ampia, ma assai parcellizzata e si svolge in 42 ospedali pubblici e 38 cliniche private. Mediamente gli ospedali pubblici sono di dimensione ridotta. Il tasso di ospedalizzazione, che misura il rapporto fra ricoveri e abitanti, è pari a 232/1000, contro l’obiettivo del 180/1000 definito dall’Accordo Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

Alla luce di queste considerazioni, il POR appare ancora uno strumento utile di politica del lavoro e di sviluppo. In particolare, gli elementi critici del contesto socio-economico sembrano evidenziare il ruolo strategico delle misure rivolte ai disoccupati di lungo periodo, alle fasce svantaggiate e non più giovani, alle donne ed alla lotta all'economia sommersa ed al rafforzamento del capitale umano. Il ruolo della domanda di lavoro e del contesto produttivo nella produzione di occupazione evidenziano, inoltre, la necessità di attivare progetti integrati, puntando, ad esempio, allo sviluppo congiunto di attività produttive competitive, infrastrutture e risorse umane.

Nel complesso, dunque, l'analisi di contesto – ben strutturata e orientata a supportare e indirizzare lo sviluppo di una strategia regionale relativa al FSE, anche se non sempre aggiornata al 2006- presenta un quadro complesso e articolato di bisogni, analizzato anche alla luce delle differenze territoriali, ai fini di concentrare in maniera differenziata le risorse della nuova programmazione e gli elementi di scenario per il prossimo decennio, che non si limitano alle caratteristiche demografiche del territorio, ma presentano anche considerazioni di natura socio-culturale.

Per quanto riguarda i target, approfondita appare l'analisi della scolarità (con riferimenti dettagliati anche ai laureati in scienza e tecnologia) e del segmento "giovani", ma anche dei segmenti "anziani", migranti e irregolari, dove il riferimento al genere e alle classi di età consente di intercettare bisogni differenziati e di programmare politiche articolate, nonché di facilitare la successiva identificazione di obiettivi e tipologie di intervento negli Assi di riferimento.

Sufficientemente esplicitiva è apparsa anche l'analisi del mercato del lavoro sia sul versante dell'offerta di lavoro, sia relativo al sistema delle imprese e la domanda di lavoro (es: riferimenti alle economie di localizzazione, urbanizzazione, tasso di natalità delle imprese, etc.), che appare assolutamente necessaria per l'incontro domanda/offerta di lavoro.

Interessante è anche la parte relativa a "*Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico*"²⁸ - strettamente correlata ai bisogni di una regione con uno scarso ruolo nell'ambito specifico dell'innovazione tecnologica (ponendola nelle ultime posizioni della graduatoria nazionale), nonché in sintonia con le tematiche chiave

²⁸ "La decisione del QSN di dedicare un'unica priorità alle politiche per la promozione della ricerca, dell'innovazione e per le tecnologie dell'informazione e comunicazione deriva dall'esigenza di dare rilievo strategico e visibilità a fattori e ambiti di intervento determinanti per accrescere la competitività del Paese e superarne i ritardi". Vedasi QSN, giugno 2007.

della nuova programmazione - che, sufficientemente esplorata, abbisogna di maggiori approfondimenti – anche nel corso della programmazione - in merito alla normativa corrente. I riferimenti al *background* (settoriale, territoriale) dal quale partire al fine di impostare in maniera più sostanziale una strategia in tale direzione, appaiono ben espliciti.

Maggiori e dettagliati approfondimenti – magari anche in itinere ed alla luce dei progressi avanzati dalla programmazione - andrebbero realizzati sul fronte della formazione professionale, “tematica chiave” della programmazione calabrese per migliorare e meglio qualificare – tramite un adeguato sistema di accreditamento del sistema e certificazione - il capitale umano. Va ricordato, infatti, che il sistema formativo calabrese rimane attualmente caratterizzato da una forte frammentazione, da una scarsa trasparenza e da un forte scollamento con il sistema economico e il mondo del lavoro, che lo hanno reso inadeguato al bisogno di promuovere un efficace processo di *life-long learning*.

Molto ben articolata ed efficace - ai fini di focalizzare le complesse problematiche di tipo socio-culturale - è l'analisi realizzata all'interno del paragrafo 1.1.3 *Stato delle pari opportunità e disagio sociale*, con riferimento ai vari temi inerenti: la povertà, le donne, gli anziani, l'infanzia, le persone diversamente abili, le vittime di violenza, i cittadini immigrati, suffragato – ciascun tema – da un sintetico panorama dei principali nodi da sciogliere, dei target afferenti, dei dati aggiornati inerenti. Molto ampia ed apprezzabile è l'analisi realizzata relativamente alle donne e alle varie problematiche di genere.

Ben articolata – nell'analisi di contesto – è altresì tutta la tematica relativa alla legalità e sicurezza – con riferimenti dettagliati anche relativamente alla percezione del fenomeno da parte della cittadinanza calabrese, nonché alle aree sensibili della regione.

Senz'altro utile e interessante è la sintesi relativa al posizionamento socio-economico della Calabria riferito all'Europa (a 15, 25 e 27 Paesi) e agli obiettivi di Lisbona, così come lo sforzo di riassumere in una matrice SWOT i punti di forza e di debolezza del contesto locale rispetto ai grandi problemi di *policy* che il POR dovrà affrontare (Tavola 4). Apprezzabile è l'individuazione – rispetto ai punti di criticità individuati nell'analisi SWOT– di alcuni punti strategici orientati alla piena valorizzazione delle risorse e dei punti di forza che caratterizzano il sistema regionale. Analisi che ben posiziona ciascuna tematica (sistema economico e produttivo, risorse umane ed occupazione, istruzione e formazione, ricerca,

innovazione e trasferimento tecnologico, pari opportunità e disagio sociale) tra punti di forza, debolezza, minacce e opportunità.

Fra i punti di forza da segnalare – che si pongono particolarmente in sinergia con il disegno complessivo del POR, rappresentando una forte opportunità di crescita per la regione – sia dal punto di vista del capitale umano sia dal punto di vista del sistema economico e produttivo – vanno segnalati:

- la presenza di una popolazione relativamente giovane e con minore livello di invecchiamento in confronto al resto del Paese;
- una forte riduzione nei tassi di abbandono scolastico;
- la presenza di un sistema universitario diffuso sul territorio;
- la presenza di iniziative per la valorizzazione della ricerca (*spin-off*, brevetti) e dell'innovazione (Università, CCIAA);
- l'elevata incidenza delle imprese femminili malgrado le difficoltà legate a fattori di natura culturale e le scarse forme di sostegno;
- la forte riduzione nei tassi di abbandono scolastico;
- le iniziative volte a favorire l'avvio dei Distretti Tecnologici (vedi Crotone e Gioia Tauro);
- la tendenza dei giovani a proseguire gli studi oltre il diploma di scuola superiore.

Tavola 4 – ANALISI SWOT

Punti di Forza	Punti di Debolezza
Sistema economico e produttivo	Sistema economico e produttivo
Discreta performance di crescita del PIL nel quadriennio 2000-2004	Permanenza di un elevato divario di reddito pro capite rispetto alla media nazionale ed europea
Elevato tasso di natalità imprenditoriale	Scarsa presenza di produzioni industriali a media / alta intensità tecnologica e dei servizi a più alto contenuto innovativo
	Peso preponderante dei settori agricolo, edile e dei servizi tradizionali
	Scarsissima capacità di attrazione di investimenti esteri
	Cronica mancanza di sufficienti risorse finanziarie necessarie per realizzare gli investimenti volti a favorire i processi di crescita, apprendimento, innovazione e ammodernamento tecnologico;
Risorse umane ed occupazione	Risorse umane ed occupazione
Presenza di una popolazione relativamente giovane e con minore livello di invecchiamento in confronto al resto del Paese.	Elevata emigrazione che tende a coinvolgere anche la componente più giovane ed istruita della popolazione (c.d. "fuga dei cervelli").
Crescita dell'occupazione nel corso degli ultimi anni e concomitante significativo calo della disoccupazione.	Bassi tassi di occupazione della popolazione in età lavorativa soprattutto fra le donne e i giovani.
	Elevata disoccupazione strutturale, che interessa anche la componente più istruita della forza lavoro.

	Bassa domanda di lavoro qualificato, in particolare di quello offerto dalle donne, con un forte ricorso a forme di occupazione temporanea
	Elevatissima incidenza del lavoro sommerso.
	Persistenza di forti segregazioni orizzontali e verticali a svantaggio delle donne e squilibrio nei fra competenze maschili e femminili nei redditi, nell'inserimento lavorativo, nelle tipologie contrattuali.
Istruzione e formazione	Istruzione e formazione
Livelli di istruzione elevati, soprattutto fra le componenti più giovani della popolazione.	Bassa partecipazione ai corsi di studio o di formazione professionale, soprattutto da parte della popolazione già occupata.
Forte riduzione nei tassi di abbandono scolastico	Sistema dell'istruzione ancora inadeguato per ciò che concerne l'acquisizione da parte degli studenti delle competenze in matematica, scienza, ecc.
Tendenza dei giovani a proseguire gli studi oltre il diploma di scuola superiore	forte scollamento fra mondo del lavoro e dell'istruzione.
	Scarse capacità di incentivo del mercato del lavoro nel "guidare" l'offerta formativa.
Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico	Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico
Presenza di un sistema universitario diffuso sul territorio.	Scarsissima rilevanza degli investimenti in R&S e presenza di un tessuto produttivo scarsamente orientato alla ricerca e all'innovazione.
Iniziative volte a favorire l'avvio dei Distretti Tecnologici di Crotona e Gioia Tauro.	Scarsa incidenza dei laureati in discipline scientifiche e tecnologiche, in particolare delle donne
Presenza di iniziative per la valorizzazione della ricerca (<i>spin-off</i> , brevetti) e dell'innovazione (Università, CCIAA).	Scarsa diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione presso la PA locale, le famiglie e le imprese, soprattutto di più piccola dimensione (sotto i 10 addetti) e tra le donne.
Pari opportunità e disagio sociale	Pari opportunità e disagio sociale
Incremento dell'occupazione e della partecipazione femminile sul mercato del lavoro	Persistenza delle discriminazioni di genere sia verticali che orizzontali
Elevata incidenza delle imprese femminili malgrado le difficoltà legate a fattori di natura culturale e le scarse forme di sostegno	Presenza di fenomeni diffusi di povertà e di marginalità sociale.
	Maggiore rischio di povertà per le donne capofamiglia, anziane, con bassi titoli di studio ed immigrate
	Diffusa presenza di organizzazioni criminali con infiltrazioni in molte attività economiche e nella PA.
	Presenza di consistenti deficit in termini di offerta di servizi collettivi socio-assistenziali in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini
	Scarsa cultura delle pari opportunità.
Opportunità	Minacce
Sistema economico e produttivo	Sistema economico e produttivo
L'allargamento dell'UE potrebbe in prospettiva rappresentare un'opportunità per i prodotti locali se le imprese sapranno internazionalizzarsi.	Permanenza di forti incertezze sul futuro assetto del federalismo fiscale e sulla disponibilità di risorse pubbliche per le politiche di sviluppo.
Minore isolamento della Calabria a seguito dei processi di crescente integrazione economica con i Paesi del Sud del Mediterraneo.	Aumento della concorrenza internazionale, soprattutto da parte dei paesi asiatici di nuova industrializzazione e dei paesi dell'est-europeo.
Risorse umane ed occupazione	Risorse umane ed occupazione
Progressiva riduzione della pressione sul mercato del lavoro in conseguenza del declino demografico.	Probabile riduzione dei tassi di occupazione della componente più anziana (55-64) in conseguenza del progressivo esodo dall'agricoltura.
	Graduale incremento dell'immigrazione che in futuro potrebbe rendere più difficile l'accesso al lavoro per le componenti meno qualificate della FL.
Istruzione e formazione	Istruzione e formazione

Tendenza "spontanea" da parte dei giovani a proseguire il percorso formativo anche dopo il conseguimento del diploma.	Rischi connessi ad uno scollamento del sistema dell'istruzione nazionale con i bisogni del sistema produttivo
Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico	Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico
Decollo dei Distretti Tecnologici che in prospettiva potrebbe incrementare la domanda di lavoro qualificato.	Rischi di crescente difficoltà ad assorbire le nuove conoscenze ed innovazioni ovunque sviluppate a causa della scarsa diffusione delle nuove tecnologie
Pari opportunità e disagio sociale	Pari opportunità e disagio sociale
Possibilità di ampliare il bacino occupazionale nei servizi collettivi socio-assistenziali che potrebbero favorire soprattutto la componente femminile	Rischi connessi ad una ulteriore diffusione della criminalità organizzata sul territorio regionale

Fra le opportunità da segnalare vi sono, da una parte, l'allargamento dell'UE, che potrebbe in prospettiva rappresentare un'opportunità per i prodotti locali se le imprese sapranno internazionalizzarsi e, dall'altra, il decollo dei Distretti Tecnologici – come ben progetta il POR - in prospettiva potrebbe incrementare la domanda di lavoro qualificato.

Inoltre, efficace risulta il *paragrafo 1.2*, riassunto in forma sintetica e immediata, che si pone correttamente come prodromico al *paragrafo 1.3* relativo alle conclusioni dell'analisi socioeconomica. Ben articolate sono le lezioni apprese nella programmazione 2000-2006 (comprese le conclusioni dell'aggiornamento della valutazione intermedia), che aiutano a cogliere meglio gli elementi di continuità/discontinuità tra le priorità dei due cicli di programmazione. Nel merito della strategia degli Assi/linee di intervento, ben articolati ed efficaci nella lettura sono i principali orientamenti strategici, che risultano correlati ai risultati ed insegnamenti della passata programmazione.

2.2. Risultati della programmazione FSE 2000-2006 e sfide future.

Un quadro di sintesi.

Nel periodo di programmazione 2000-2006, la valutazione dell'implementazione del POR Calabria riferito al FSE ha restituito un quadro sostanzialmente critico sia a livello complessivo che per Misura. Molte criticità non hanno consentito il perseguimento pieno degli obiettivi. Il FSE ha espresso, nella passata programmazione, un livello qualitativo di basso profilo, una sorta di "programmazione ponte", che non si è evoluta né in riforme strutturali di sistema, né in ipotesi di trasformazione del sistema dell'offerta formativa e che è andata di pari passo con un "programma di rimessa", incentrato principalmente su interventi di "aiuti alle persone", spesso di stampo assistenzialistico (LSU, LPU). Più nel dettaglio, la programmazione riferita al FSE ha evidenziato scarse performance di avanzamento finanziario, fisico e procedurale, fornendo un contributo molto limitato

e, comunque, non strutturale alla lotta alla disoccupazione, al potenziamento delle risorse umane, all'integrazione nel mercato del lavoro e - più in generale - agli obiettivi sanciti dalla Strategia Europea per l'Occupazione.

Tuttavia nel periodo di riferimento si sono potute individuare tre principali fasi nella programmazione delle misure FSE, che evidenziano il tentativo di porre rimedio ai deficit decisionali e gestionali del fondo a partire dalla primavera del 2005. La **prima fase**, che precede l'adozione del primo CdP e che registra un'evidente difficoltà a decollare - vede l'adozione di una doppia strategia: da una parte, la messa in campo dei Bandi Multimisura (con l'obiettivo di attivare contemporaneamente vari filoni di spesa) e, dall'altra, il ricorso al meccanismo delle "misure sospese" in virtù della mancata approvazione del regime di aiuti alla formazione e del regime di aiuti all'occupazione. Grazie a questa opportunità, per ben tre anni (dal 2002 al 2004), il rischio di disimpegno automatico è stato scongiurato, con l'effetto, tuttavia, di concentrare negli ultimi quattro anni di programmazione la spesa da rendicontare: in tale periodo il target di spesa è pari ad oltre l'80% del totale del Fondo²⁹. L'audit del marzo 2005 - prodromico ad una **seconda fase** - spinge verso una svolta l'impianto gestionale del FSE da parte dei programmatori e dei controllori della spesa, i quali provvedono a unificare l'Autorità di pagamento (con conseguente rettifica della domanda di pagamento) ed a rafforzare il controllo di I° e II° livello. In sintesi, le iniziative inerenti:

- il rafforzamento delle strutture dell'Autorità di Pagamento e dell'Organismo di Controllo, nonché il completamento delle procedure per l'acquisizione di nuove risorse nella SOG e nel NVVIP;
- la maggiore indipendenza della struttura amministrativa dalle strutture politiche, anche tramite i nuovi meccanismi procedurali e la sistematicità di presidio assicurati dalla nuova AdG, tra cui va segnalata la preventiva concessione da parte del Dipartimento Programmazione e dell'AdG dei pareri di coerenza con la normativa comunitaria su tutti gli atti di impegno e di spesa;
- l'avvio della fase attuativa della progettazione integrata, anche tramite il sostegno di apposite task force di assistenza agli Enti Locali;
- il rafforzamento dell'interazione con il partenariato sociale e istituzionale e dell'attenzione alle pari opportunità

²⁹ Vedasi POR, paragrafo 1.4 Lezioni del periodo di programmazione 2000 - 2006.

hanno cercato di porre le basi per un riassetto del FSE e di un nuovo modello organizzativo. Per affrontare i nodi critici emersi, la Regione, dal 2005, ha provveduto a: dotarsi di un'unica Autorità di pagamento al fine di garantire l'indipendenza dall'AdG del FSE; modificare le modalità di gestione con l'individuazione di un unico Dipartimento Capofila per il FSE, con responsabilità di coordinamento dei soggetti coinvolti nell'attuazione dell'Asse III; revisionare i dati di monitoraggio relativi al FSE già inseriti nel sistema MONIT e implementare i dati mancanti; riformulare la domanda di pagamento ed attestazione di spesa relativa al FSE ³⁰; rafforzare l'organismo di controllo di secondo livello in termini di risorse umane e attivare un programma specifico di intervento per la verifica dei sistemi di gestione e controllo delle risorse del FSE, partendo dalle irregolarità sistematiche riscontrate nella fase di controllo, al fine di garantire la piena osservanza dei Regolamenti comunitari.

Ancora nel 2005, la scelta di rendicontare i progetti coerenti per rispettare la regola dell' $n+2$, è stata dettata dall'impossibilità – nell'autunno del 2005 – di realizzare nuovi impegni e pagamenti in presenza delle criticità ancora aperte sui bandi precedenti. Peraltro, uno sforzo di reazione significativo è stato messo in atto con i bandi predisposti nel periodo 2005-2006 per un ammontare di impegni di oltre 120 meuro, i quali ovviamente potranno avere effetti solo sui prossimi due anni.

Le iniziative indicate hanno posto le basi per un futuro riassetto del dipartimento FSE e l'inizio di una **terza fase**, attualmente in corso. Riconoscimenti sostanzialmente positivi sull'andamento dell'attuale conduzione della gestione dei Fondi strutturali, vengono dalla missione di audit svoltasi dal 6 al 23 marzo 2007, condotta congiuntamente dalla CE e dall'IGRUE, che ha posto in evidenza il rispetto della regola $N+2$, perseguibile se i piani finanziari dei programmi sono in grado di definire ex ante un profilo di spesa coerente con le capacità finanziarie delle Amministrazioni e se sono messe in atto le forme di sorveglianza sui processi attuativi previste dai regolamenti per prevenire eventuali ritardi ed inefficienze³¹.

Il POR 2000-2006, dunque, pur rappresentando un'occasione di sperimentazione, non ha prodotto – almeno finora - effetti né in relazione a tipologie di intervento innovative (progetti integrati, azioni di orientamento, consulenza ed informazione, rafforzamento dei sistemi, ecc...), né - più in generale – in relazione al processo di

30 trasmessa all'Autorità di pagamento del FSE pro-tempore agli organismi nazionali e comunitari competenti, sulla base dei dati di spesa effettivamente sostenuta e dichiarata, disaggregati per anno con particolare attenzione alle raccomandazioni dei servizi della CE

³¹ Il negoziato è in corso.

apprendimento nelle istituzioni, che compongono i sistemi della formazione, istruzione e lavoro. E ciò in un contesto in cui anche gli stessi soggetti attuatori hanno mostrato una moderata capacità di attivazione e di sviluppo di nuove competenze progettuali. Più nel dettaglio, la programmazione riferita al FSE – *in particolare quella che si riferisce alla gestione ante primavera 2005* - ha evidenziato scarse performance di avanzamento finanziario, fisico e procedurale, fornendo un contributo molto limitato e, comunque, non strutturale alla lotta alla disoccupazione, al potenziamento delle risorse umane, all'integrazione nel mercato del lavoro e - più in generale – agli obiettivi sanciti dalla Strategia Europea per l'Occupazione.

Le difficoltà di attuazione, dunque, si sono riflesse nello scarso **avanzamento finanziario**: il FSE, nonostante l'elevato ricorso ai progetti coerenti, al 30 ottobre 2006, ha presentato una capacità di impegno solo del 60,3% ed una di pagamento del 54,5%, di molto inferiore agli altri Fondi. Quasi tutte le Misure dell'Asse III riferite al FSE hanno registrato un avanzamento degli impegni inferiore a quello medio del POR e problemi legati alla rendicontazione della spesa. E ciò nonostante lo sforzo – da segnalare positivamente - mostrato nella **riorganizzazione del sistema dei controlli**, dopo le sottolineature critiche effettuate nel corso del 2005 dalla Commissione Europea, a seguito delle missioni di audit e dalla Corte dei Conti italiana e sopra descritte.

Ancora, al 30 ottobre 2006, gli effetti di questi provvedimenti non si sono registrati: solo quattro misure (3.2³², 3.3, 3.11, 3.13) – in maggior parte progetti coerenti (LSU, LPU) - non presentavano rischi di disimpegno, avendo già certificato spese maggiori dei livelli necessari ad evitarlo.

Dal punto di vista procedurale, sempre al 30 ottobre 2006, i progetti conclusi sono stati il 72%. I dati di realizzazione fisica riportati nel sistema di monitoraggio sono soprattutto relativi alle azioni di formazione e work-experience, LPU e le azioni si sono ridotte essenzialmente al finanziamento di "aiuti alle persone", la cui attuazione in termini quantitativi – considerate le problematiche inerenti l'aggiornamento del Sistema di monitoraggio del POR Calabria, Rendiconta – resta, peraltro, ancora da valutare.

L'analisi delle realizzazioni, dei risultati e degli impatti, nella programmazione 2000-2006, sconta anche la lacunosità e la difficoltà di interpretazione dei dati inseriti nel sistema di monitoraggio. Le carenze informative

³² Nella riprogrammazione le Misure 3.2 e 3.3 sono accorpate

e le difficoltà di interpretazione dei dati di realizzazione presenti nel sistema di monitoraggio, oltre che degli indicatori obiettivo previsti dal Complemento di Programmazione, consentono solo di calcolare alcuni tassi di copertura per le azioni rivolte alle persone, che vanno comunque considerati con molta cautela³³.

Assumendo che non si siano verificate sovrapposizioni (utenti che frequentano più corsi o partecipano a più attività), secondo i dati di monitoraggio fisico, i destinatari delle *azioni rivolte alle persone* finanziate dal FSE in Calabria sarebbero stati, all'ottobre 2006, circa 47 mila, equivalenti ad un tasso di copertura del 3,5% rispetto alla popolazione calabrese in età lavorativa. Di questi, le donne sarebbero poco più della metà, con punte del 66,1% nei progetti pilota per l'inclusione scolastica e socioculturale della azione 3.6.c.; il che, se da una parte, loda il tentativo di coinvolgere il più possibile le donne, dall'altra, vede risultati assai esigui sul piano generale. Il maggior numero di destinatari (13.914, di cui il 51,8% donne) sarebbe stato coinvolto nell'azione di recupero della *dispersione scolastica*, equivalente, se il dato fosse confermato, ad un tasso di copertura del 6,8% rispetto alla popolazione tra i 15 e i 24 anni. Nella *formazione superiore e nella formazione continua* i tassi di copertura sono molto inferiori (pari rispettivamente allo 0,3% e allo 0,24% della popolazione di riferimento), anche se i lavoratori coinvolti nella FC rappresenterebbero il 14,9% di quelli indicati come obiettivo dal Complemento di Programmazione per il 2008. Più elevati sono i tassi di copertura della Misura 3.10, finalizzata *all'adeguamento delle competenze della Pubblica Amministrazione*, le cui attività formative avrebbero coinvolto 1.300 persone, equivalenti al 2,1% degli occupati nella PA.

Anche le misure di sostegno all'occupazione hanno avuto una scarsa diffusione: le Misure 3.11 e 3.12. di *sostegno all'imprenditorialità, al lavoro regolare e all'emersione delle attività non regolari* hanno tassi di copertura rispettivamente del 2,9% e dello 0,04% rispetto alle persone in cerca di lavoro e ai non occupati in età lavorativa. La Misura 3.12 registra, in particolare, un numero di destinatari interessati appena pari a 274 sui 4.000 previsti. Nella Misura 3.13 le destinatarie delle azioni di formazione volte a favorire la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro sarebbero 2.982, equivalenti ad un tasso di copertura pari solo allo 0,4% rispetto al totale della popolazione femminile in età lavorativa. Più elevati, ma comunque inferiori alle aspettative, sono i tassi di copertura delle misure volte al

³³ Ad ottobre 2006 non erano ancora disponibili i risultati dell'indagine sugli esiti occupazionali delle azioni di *work experiences* e di inserimento lavorativo condotta da ISFOL anche per la Calabria.

sostegno all'inserimento lavorativo dei disoccupati e dei disoccupati di lunga durata, pari rispettivamente al 14,9% e al 5,4% rispetto alla popolazione di riferimento. Le stesse opportunità di realizzare *interventi di rafforzamento* del sistema formativo e dell'istruzione, del sistema della Pubblica Amministrazione, sembrano essere state accantonate, nonostante le risorse stanziare in tal senso, eccetto che nella *messa a regime*, ma non ancora *modernizzazione, dei servizi per l'impiego*. Quasi inesistente è apparso il contributo nei confronti dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro e nel sostegno ai processi di integrazione. Il FSE sembra, comunque, avere avviato alcune azioni, che possono rappresentare un punto qualificante per il futuro, tra cui:

- avere sostenuto la messa a regime del nuovo sistema dei servizi per l'impiego;
- aver coinvolto in attività formative soprattutto i disoccupati e i giovani;
- aver promosso una maggiore attenzione alla parità uomo-donna e alla partecipazione femminile al mercato del lavoro.
- aver sostenuto l'occupazione tramite forme assistenziali, quali LSU, LPU e il sostegno al lavoro autonomo.

Nel complesso, si rileva la necessità di una maggiore attenzione verso il sostegno all'investimento in istruzione e formazione, con particolare attenzione ai soggetti maggiormente svantaggiati, alle transizioni (dalla scuola al lavoro e dal lavoro temporaneo al lavoro stabile in particolare) anche attraverso un aumento dei contratti a natura formativa (es: l'apprendistato), all'occupazione degli adulti con bassi livelli di scolarizzazione e qualificazione, all'occupazione femminile e agli over 55, oltre che agli immigrati (soprattutto di seconda generazione), all'emersione del lavoro irregolare. In vista delle *sfide future* (investimento sul capitale umano, innovazione tecnologica, internazionalizzazione), dell'incertezza dello scenario relativo alle politiche nazionali di riforma della scuola e del mercato del lavoro, e dei bisogni di intervento di un modello di sviluppo basato sull'investimento in capitale umano, sulla flessibilità dei mercati e del lavoro, sull'inclusione attraverso il lavoro è necessario, dunque, rafforzare gli interventi di competenza regionale con azioni dirette e azioni di sistema mirate a:

rafforzare e riqualificare il capitale umano attraverso la lotta alla dispersione scolastica, il sostegno alla formazione iniziale e alla formazione continua e permanente, ponendo particolare attenzione ai giovani nella transizione tra scuola e lavoro e a chi non viene generalmente coinvolto nelle azioni finanziate dai Fondi

Interprofessionali (lavoratori delle piccole imprese, lavoratori a rischio di disoccupazione, soggetti con bassi livelli di istruzione e qualificazione, over 45, lavoratori flessibili e lavoratori autonomi, immigrati, soggetti svantaggiati e disabili), attraverso l'uso di strumenti di incentivo e sostegno individuale alla formazione. Un oculato utilizzo dei Fondi Interprofessionali può essere, infatti, di grande utilità, stipulando protocolli mirati che riflettano un elevato grado di condivisione di scelte e di definizione di modalità organizzative tra il mondo delle imprese, gli enti locali e le autonomie funzionali del territorio. E ciò in sinergia con l'obiettivo QSN volto a "indirizzare il sistema della formazione continua a sostegno della capacità di adattamento dei lavoratori" (*Obiettivo specifico 1.4.2*)³⁴. In tale quadro, va garantito un più agevole accesso alla formazione continua ai *lavoratori più anziani e meno qualificati*, consolidando ed ampliando le opportunità di riqualificazione dei lavoratori occupati ultracinquantenni, i prestatori di lavoro temporanei e con contratti parasubordinati, nonché gli stessi imprenditori e management;

- relativamente all'**alta formazione**, potrebbero essere ricercate sinergie con il sistema dell'Università ed il rafforzamento di misure di promozione del diritto allo studio, che ridimensionino il peso del background familiare e degli stereotipi di genere nel determinare l'investimento in capitale umano ed i percorsi educativi; e ciò nell'ottica di: a) adottare un'ottica di filiera della conoscenza (alta formazione, ricerca, innovazione) nella direzione della competitività del sistema e delle imprese; b) puntare su strategie e strumenti che siano in grado non solo di favorire la crescita quantitativa e qualitativa dell'offerta di capitale umano di eccellenza, ma anche di stimolare in modo innovativo la domanda da parte delle imprese. L'alta formazione e la ricerca, infatti, non generano automaticamente innovazione e competitività; occorre una forte integrazione con il mondo delle imprese (nell'ottica di filiera), che devono essere incentivate all'utilizzo dei "talenti" e dei saperi, all'emersione della domanda di innovazione, all'investimento in ricerca industriale e sviluppo precompetitivo in collaborazione con università e laboratori di ricerca (anche con reciproco interscambio di personale). In questa direzione, il FSE della Calabria, nella prossima

³⁴ QSN per la politica regionale di sviluppo 2007-2013, giugno 2007, p.90. In data 13 luglio 2007 si è concluso con l'adozione definitiva da parte della Commissione Europea il processo di definizione del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013. All'approvazione del QSN seguirà a breve l'approvazione di un primo significativo gruppo di programmi operativi il cui negoziato è ormai prossimo alla conclusione.

programmazione, coerentemente con le indicazioni contenute nel QSN (Priorità 1 "Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane"), dovrà lavorare in una logica di *forte complementarità con quanto si realizza con il FERS*, in maniera tale da rafforzare e valorizzare tutta la filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese, contribuendo ad innalzare il livello delle competenze e conoscenze scientifiche e tecniche del sistema regionale nel suo complesso, anche attraverso programmi di scambi nazionali e internazionali degli studenti e dei ricercatori;

in riferimento al perseguimento della seconda priorità – *ossia quella di rafforzare l'accesso all'occupazione* - il Regolamento comunitario invita a rafforzare e modernizzare le istituzioni del mercato del lavoro ed, in particolare, i Servizi per l'Impiego³⁵. E ciò anche in sinergia con il *punto III. 3 Servizi essenziali e obiettivi misurabili* del QSN 2007-2013, in cui si sostiene "...indispensabile affrontare e rimuovere la persistente difficoltà a offrire servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini;

- elaborare e diffondere *forme di organizzazione del lavoro più innovative e produttive*, nel favorire un contesto in cui le imprese siano davvero "soggetti attivi", sostenendo lo sviluppo di *spin off* di impresa dal settore della ricerca pubblico e privato. E ciò mettendo a punto e "a regime" servizi specifici di occupazione, formazione e sostegno al reinserimento professionale dei lavoratori nel contesto di ristrutturazioni aziendali e settoriali attraverso percorsi individualizzati che consentano di:
- sostenere la capacità di anticipare e gestire il cambiamento attraverso forme innovative di organizzazione degli orari e del lavoro, l'identificazione dei fabbisogni, servizi di accompagnamento alle transizioni nel mercato del lavoro;
- innalzare i tassi di occupazione femminili, con attenzione in particolare alle politiche di sostegno alla conciliazione (offerta di servizi di cura e flessibilità degli orari) ed i tassi di occupazione degli over 55 nell'economia regolare;

sostenere l'inclusione sociale, con particolare attenzione ai nuovi rischi di esclusione e all'integrazione tra politiche del lavoro, politiche sociali e politiche di sviluppo locale, anche sulla base delle esperienze innovative sperimentate da Equal. Apprezzabile, a questo proposito come già espresso, è il paragrafo 1.1.3 "*Stato*

³⁵ Nell'ambito dell'azione di riordino e di rafforzamento delle autonomie locali, in particolare dei Comuni, è, oltre alla L.R.34/02, vedasi la Legge n. 15/06, che promuove lo sviluppo delle unioni e delle fusioni volontarie dei Comuni, dei comprensori comunali e di altre forme di collaborazione.

delle pari opportunità e disagio sociale", che ben delinea lo stato di disagio di molte fasce di popolazione relativamente alle problematiche della povertà, criminalità, nonché sul lato del deficit in termini di offerta di servizi collettivi in ambiti essenziali per la qualità della vita dei cittadini (compresi i minori), utile a cogliere i punti di debolezza del sistema per programmare meglio su questo versante.

- mantenere un livello elevato di concertazione con il partenariato sociale ed istituzionale³⁶. Per realizzare una strategia efficace nel mercato della formazione, istruzione e del lavoro – al fine di “sostenere politiche di formazione e politiche di anticipazione indirizzate alla competitività delle imprese “(obiettivo specifico QSN 1.4.1)³⁷ – è necessario mettere in atto sia una forte collaborazione/coordinamento istituzionale con gli Enti Locali, le imprese, le forze sociali e le varie articolazioni decentrate presenti nel territorio, sia un’integrazione tra gli orientamenti di politica del lavoro e quelli in materia di istruzione, formazione professionale ed orientamento.
- rafforzare la capacità amministrativa³⁸ – riconosciuta, a livello comunitario e nazionale, come condizione fondamentale per dare efficacia alle politiche per la competitività, lo sviluppo e la coesione socio-economica³⁹. Dunque, gli obiettivi saranno quelli di sviluppare e rendere più efficace la cooperazione istituzionale⁴⁰, di conseguire obiettivi di sviluppo attraverso progetti di qualità, di misurare gli

³⁶ In questa direzione, è stata alta la concertazione realizzata dall’AdG per la stesura del POR: tavoli tematici e di approfondimento a vari livelli, incontri specifici anche sul DSRU. A tale proposito vedasi *paragrafo 1.5.*

³⁷ *Ibidem*

³⁸ Vedasi paragrafo 1.1.4 *“Bisogni in termini di capacità istituzionale e azioni congiunte”.*

³⁹ La Regione Calabria presenta, su questo terreno, un marcato deficit particolarmente evidente proprio nella capacità di gestione delle politiche di sviluppo. Le azioni di riforma intraprese in questi ultimi anni, anche sollecitate da meccanismi premiali o da adempimenti previsti dai Regolamenti Comunitari, hanno evidenziato spesso ritardi, discontinuità, interruzioni, resistenze al cambiamento e sono risultate, di fatto, insufficienti a portare a “normalità” i livelli di rendimento delle strutture. Si è assistito, al tempo stesso, ad una proliferazione di “contenitori” (Osservatori, Agenzie, commissioni, comitati) largamente ascrivibile ad una logica clientelare o assistenziale di facile risposta ai bisogni occupazionali e/o di miglioramento contrattuale e di status dei calabresi e dei dipendenti della Pubblica Amministrazione.

⁴⁰ La Calabria ha avviato negli ultimi anni un complesso processo di riorganizzazione istituzionale in grado di porre le basi per un deciso salto di qualità nella capacità di cooperazione istituzionale e nella gestione delle politiche di sviluppo. La Legge Regionale n. 34/02, in attuazione del principio di sussidiarietà e degli altri principi costituzionali e delle c.d. leggi Bassanini, ha previsto il conferimento delle funzioni e dei compiti amministrativi agli Enti Locali. I passaggi più significativi del processo attuativo hanno visto nel luglio 2003 la costituzione della Conferenza Regione-Autonomie Locali e nel maggio 2004 del Comitato per le Politiche del Personale. Nel dicembre 2004, con Deliberazione n. 961, la Giunta Regionale ha autorizzato i dirigenti generali ad emettere i decreti di conferimento delle funzioni amministrative alle province. Nel giugno 2005, sempre ai sensi della L.R. 34/02, è stato istituito, a supporto dei dirigenti generali, l’Osservatorio sulla riforma amministrativa, con il compito di monitorare i cambiamenti introdotti nella legislazione statale e regionale, le fasi di attuazione della riforma e la sua concreta realizzazione nel sistema delle autonomie locali. Dal gennaio 2006, le Province hanno concretamente il potere di esercitare le funzioni conferite.

effetti delle decisioni⁴¹, di rafforzare la capacità di controllo, monitoraggio di valutazione, di affidarsi alla *Stazione Unica Appaltante*⁴² financo all'affermare il principio delle pari opportunità di genere.

- Relativamente a quest'ultimo aspetto, va apprezzato il fatto che la Regione Calabria si sia dotata di una *task force*⁴³ dedicata all'attuazione delle Pari Opportunità nella Regione Calabria attraverso il Dipartimento delle P.O presso il Consiglio dei Ministri, che può determinare un deciso miglioramento in termini gestionali-attuativi, avviando processi di *governance*, in cui gli attori regionali e locali stanno maturando comportamenti, applicazioni progettuali e strumenti organizzativi e di gestione per la diffusione del *mainstreaming* di genere, nell'ottica di un adeguato sistema di monitoraggio e di valutazione degli interventi cofinanziati.

⁴¹ Cit. POR: L'amministrazione calabrese esprime complessivamente un basso livello di domanda di conoscenza finalizzata al miglioramento dell'analisi dei fenomeni. Generica e scarsamente mirata è la domanda rivolta alle Università ed ai Centri di ricerca regionali. Bassa resta la capacità di misurazione degli effetti delle decisioni politiche, nonostante la proliferazione di Osservatori la cui produzione di conoscenza ed informazioni è risultata piuttosto limitata (ad eccezione dell'Osservatorio Regionale sul Turismo finanziato dalla Misura 4.3 del POR Calabria). Particolarmente critica appare la situazione sul fronte della conoscenza delle problematiche del mercato del lavoro, anche a causa del mancato perfezionamento del Sistema Informativo Lavoro e dei ritardi nella messa a regime dell'Azienda Calabria Lavoro. Complessivamente esiguo è stato negli ultimi anni il ricorso ad indagini sul campo, specifiche e mirate in grado di indagare aspetti non analizzati dalle statistiche ufficiali, rendendo particolarmente difficile l'attività di misurazione sistematica degli indicatori del POR 2000-2006.

⁴¹ In tale prospettiva va anche inquadrata la recente iniziativa della Regione di costituire la "Stazione Unica Appaltante", prevista anche nella finanziaria nazionale, per pervenire a un sistema di appalto unico a livello regionale basato su uno stretto raccordo tra le Amministrazioni che gestiscono risorse pubbliche, le Prefetture e ogni altro Organismo preposto alla sicurezza e alla prevenzione delle irregolarità.

⁴³ Cit. POR: "Dal 2005 il Referente per le Pari Opportunità per il POR Calabria è individuato nel CdP del POR nel Dipartimento Lavoro ed opera in stretto raccordo con gli organismi di Pari Opportunità e con la Commissione Regionale per le Pari Opportunità e il Consigliere di Parità del QCS Obiettivo 1".

3. LA STRATEGIA REGIONALE: VALUTAZIONE DELLA COERENZA INTERNA E DELLA RILEVANZA RISPETTO AI BISOGNI IDENTIFICATI

3.1. La struttura generale e le risorse finanziarie per Asse

La programmazione FSE 2007-2013 ha attraversato un complesso processo di interazione per la definizione dell'articolazione per assi e obiettivi specifici, degli indicatori e del sistema di attuazione, che ha coinvolto a livello nazionale le Regioni, il Ministero del lavoro e la Commissione europea e, a livello regionale, il partenariato socio istituzionale e diversi dipartimenti regionali. Questo processo ha portato alla scelta di adottare un'articolazione comune per assi e obiettivi specifici dei documenti di programmazione regionali, un modello omogeneo di attuazione ed un set di indicatori comuni di realizzazione e risultato.

Gli ambiti di flessibilità lasciati al livello regionali hanno dunque riguardato soprattutto le scelte di distribuzione /concentrazione delle risorse finanziarie, l'articolazione delle azioni possibili, dei beneficiari e dei destinatari e degli strumenti all'interno di ciascun obiettivo specifico, il grado di integrazione e sinergia con le politiche e gli obiettivi regionali, nazionali e comunitari, il processo di condivisione con il partenariato socio-istituzionale.

Il POR Calabria FSE 2007 – 2013 si è dato come obiettivo strategico trasversale e fondamentale per poter conseguire i risultati attesi, quello di incidere profondamente sui soggetti, sulle strutture e sui comportamenti, prima ancora o simultaneamente all'avvio delle politiche di intervento, per assicurarne l'efficacia. Ciò tramite: la ridefinizione e l'ampliamento alla base del numero e della tipologia dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche; l'innovazione dei comportamenti economici individuali e delle aziende; la ristrutturazione del settore pubblico e delle Istituzioni e delle relative logiche di spesa, di monitoraggio e controllo.

Il Programma intende rivolgersi prioritariamente ai *giovani* calabresi, potenziando le strutture per formarli dalla scuola in poi, passando dai sistemi di accesso al lavoro al sostegno delle loro attività in settori moderni, per affermarne la professionalità e le potenzialità: dunque, i giovani come risorsa e non come gruppo sociale problematico. In tale contesto, il POR si vuole ispirare al principio dell'apertura e del "più mercato" e della selezione in base al merito ed alle potenzialità di ciascuno.

Sono molte le conseguenze operative del fattore "mercato" sulla gestione operativa del Programma ed in particolare:

- *"sulla definizione delle griglie di selezione dei progetti che dovranno essere sempre più efficaci ed efficienti per garantire la selezione di quei progetti che meglio permettono di raggiungere gli obiettivi operativi e specifici del Programma Operativo;*
- sulla platea dei soggetti e dei progetti che partecipano all'attuazione del Programma Operativo che dovrà essere sempre più ampia e concorrenziale;
- sulla selezione di progetti che dovrà premiare qualità progettuale, competenze e capacità e non finanziare interventi a pioggia;
- sul monitoraggio e sui controlli che dovranno riguardare non solo gli aspetti procedurali e finanziari ma anche le realizzazioni, i risultati e gli impatti"⁴⁴.

In tale quadro strategico, il POR ha, fra gli obiettivi, quello di coinvolgere i soggetti economici pubblici e privati nella costruzione e/o partecipazione a reti locali, nazionali ed europee, che, specie in una regione come la Calabria, dotata di istituzioni deboli, frammentate e con sacche di arretratezza, rappresenterebbero sia la via più breve e la sola praticabile per accelerare il riequilibrio, sia la condizione di ammissibilità o di priorità nell'accedere alle risorse del POR. Diretta conseguenza di questa "filosofia" è la necessità di operare per Piani e per Progetti di valenza strategica, in modo da concentrare le risorse, evitandone frammentazioni su una moltitudine di progetti, frutto di una passata visione di tipo "redistributivo". Più in specifico, i Piani attraverso cui sarà attuato il POR sono i seguenti: i) Piano Regionale per la Competitività del Sistema Produttivo Regionale; ii) Piano Regionale per l'Occupazione e il Lavoro; iii) Piano Regionale degli Interventi e dei Servizi Sociali; iv) Piano Regionale per le Risorse Umane.

La Tavola 5 presenta l'articolazione del POR per Assi prioritari, Obiettivi specifici comuni, Obiettivi operativi. La strategia regionale vuole sviluppare – in linea di massima - le seguenti tematiche prioritarie:

- a) Migliorare l'accesso all'occupazione ed aumentare la sostenibilità tramite azioni di: ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro, attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro, misure volte a promuovere l'invecchiamento attivo e a prolungare la vita

⁴⁴ Cit. POR.

lavorativa, sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese, misure sia per migliorare l'accesso all'occupazione ed aumentare la partecipazione sostenibile delle donne all'occupazione sia per ridurre le discriminazioni di genere sul mercato del lavoro e per riconciliare la vita lavorativa e privata sia per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando, in tal modo, la loro integrazione sociale.

- b) Migliorare il capitale umano tramite azioni di: elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e formazione al fine di sviluppare l' occupabilità, rendendo l'istruzione e la formazione iniziale e professionale più pertinenti ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e aggiornando le competenze dei formatori, nell'obiettivo dell'innovazione e della realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza, aumento della partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, discriminazioni di genere rispetto alle materie e ad aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità, sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese. E ciò favorendo altresì la creazione di poli formativi legati alle vocazioni produttive territoriali.
- c) Aumentare l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori tramite azioni di: sviluppo di servizi specifici per l'occupazione⁴⁵, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche, sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori volti a migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione; elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive.
- d) Migliorare l'inclusione sociale dei gruppi svantaggiati tramite azioni di: percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti

⁴⁵ Il sistema dell'alta formazione a sostegno della competitività, che include le azioni di formazione continua (che si prevede di rivolgere anche agli imprenditori e ai lavoratori flessibili) e le azioni di sostegno all'alta formazione e alla formazione accademica post-laurea, oltre che al sostegno alla creazione di imprese innovative e ad alto contenuto tecnologico.

svantaggiati; lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro, promozione di partenariati, patti e iniziative attraverso il collegamento in rete delle parti interessate.

- e) Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche, sostenere la mobilità nazionale e transnazionale nei percorsi di studio e di ricerca, nonché migliorando l'apertura internazionale delle imprese calabresi anche attraverso la formazione di figure specialistiche.
- f) Promuovere la modernizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo di capacità e di competenze adeguate, che costituisce un obiettivo prioritario della politica regionale di coesione in tutte le aree del paese, sì, ma soprattutto in Calabria, dove appaiono maggiori le condizioni di debolezza della struttura amministrativa. In tale contesto, appare importante altresì migliorare e completare il sistema di governance regionale, attraverso la definizione di un quadro organico degli strumenti e degli esempi di eccellenza e incentivare e favorire la programmazione locale, per aumentare la sinergia tra i diversi attori nelle fasi di programmazione ed attuazione degli interventi.
- g) Migliorare legalità e sicurezza dei cittadini, compresi i minori.

Tavola 5 – Assi prioritari, Obiettivi specifici comuni, obiettivi operativi POR Calabria – programmazione 2007-2013

Obiettivi Specifici Comuni ASSE ADATTABILITA'		Obiettivi Operativi	
A	Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori.	A.1	Qualificare e organizzare il sistema regionale di formazione continua.
		A.2	Sostenere gli interventi di formazione per gli occupati nelle imprese private, in una logica di complementarità ed integrazione con i Fondi Interprofessionali.
		A.3	Favorire la qualificazione dei titolari di impresa, dei lavoratori autonomi e dei rappresentanti delle Parti Economiche e Sociali.
		A.4	Qualificare e organizzare il sistema regionale di formazione continua e sostenere gli interventi di formazione per gli occupati nella Pubblica Amministrazione Regionale e Locale e nelle Aziende Pubbliche.
		A.5	Rafforzare il canale formativo dell'apprendistato, per ciascuna delle tre tipologie contrattuali previste dal D. Lgs. 276/2003.
		A.6	Consolidare ed ampliare le opportunità di riqualificazione dei lavoratori occupati con priorità di intervento per gli ultra cinquantenni, i prestatori di lavoro temporanei e con contratti parasubordinati e per le donne che occupano posizioni di basso livello.
B	Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro.	B.1	Sostenere la competitività dei settori produttivi strategici per l'economia regionale attraverso processi di innovazione organizzativa e tecnologica basati sullo sviluppo delle competenze degli imprenditori, dei dirigenti e dei tecnici con alta specializzazione.
		B.2	Favorire la diffusione di modelli organizzativi flessibili capaci di conciliare le esigenze di competitività delle imprese con le esigenze di sicurezza, stabilità e conciliazione al di fuori di quanto previsto dalla contrattazione collettiva.
C	Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità.	C.1	Rafforzare le capacità di prevenire e contrastare le situazioni di crisi aziendali e i rischi di disoccupazione dei lavoratori.
		C.2	Sostenere la creazione e lo sviluppo di iniziative imprenditoriali innovative o in settori che presentano buone prospettive di crescita.
Obiettivi Specifici Comuni ASSE OCCUPABILITA'		Obiettivi Operativi	
D	Aumentare, l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro.	D.1	Rafforzare la qualità, l'efficacia e l'efficienza del sistema dei servizi per l'impiego.
		D.2	Consolidare la rete tra servizi pubblici e privati e l'integrazione con il sistema dell'istruzione e della formazione e con le imprese.
		D.3	Rafforzare l'integrazione tra i soggetti che operano nel sistema dei servizi per l'impiego e i soggetti attivi a livello locale (Partenariato Socio Economico, Istituzioni, Organismi no profit, Organismi di parità).
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 ed all'avvio di imprese.	E.1	Rafforzare l'inserimento/reinserimento lavorativo dei lavoratori adulti, dei disoccupati di lunga durata e dei bacini di precariato occupazionale attraverso percorsi integrati ed incentivi.
		E.2	Rafforzare l'occupabilità e favorire il reinserimento occupazionale dei lavoratori in fase di espulsione dai processi produttivi, anche con riferimento a settori ed aree di crisi.
		E.3	Favorire la diffusione di azioni formative integrate rivolte ai giovani incentrate sull'alternanza tra formazione e luoghi dell'impresa.
		E.4	Sostenere la creazione di impresa e di forme di lavoro autonomo.
		E.5	Favorire l'inserimento lavorativo stabile dei migranti.

F	Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere.	F.1	Rafforzare i servizi per l'occupabilità e per l'occupazione femminile nei nuovi bacini d'impiego e nei settori dove sono rappresentate le figure manageriali femminili.
		F.2	Incrementare la partecipazione delle donne al sistema imprenditoriale e promuovere la creazione di modelli organizzativi family friendly all'interno delle imprese e tra imprese gestite da donne.
		F.3	Consolidare e diffondere gli strumenti di conciliazione vita-lavoro.
		F.4	Promuovere un'effettiva cultura della parità nei sistemi del lavoro, dell'istruzione e della formazione e sensibilizzare l'adeguamento dei sistemi dell'istruzione, della formazione e del lavoro all'orientamento di genere.
		F.5	Predisporre modalità per assicurare il coordinamento delle politiche dell'uguaglianza con la rete delle Consigliere di parità provinciali.
Obiettivi Specifici Comuni ASSE INCLUSIONE SOCIALE		Obiettivi Operativi	
G	Sviluppare percorsi d'integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro.	G.1	Sviluppare l'inserimento lavorativo delle categorie in condizioni di svantaggio occupazionale e di marginalità sociale, rafforzando la cultura delle pari opportunità per prevenire e combattere ogni forma di discriminazione dei disabili nei posti di lavoro.
		G.2	Sostenere la diffusione di modelli organizzativi flessibili e la qualificazione degli operatori e dei volontari delle imprese sociali e delle organizzazioni di volontariato.
		G.3	Sostenere la crescita del capitale sociale della comunità calabrese.
Obiettivi Specifici Comuni ASSE CAPITALE UMANO		Obiettivi Operativi	
H	Elaborazione, introduzione e attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento.	H.1	Migliorare la qualità, l'efficacia e l'efficienza dei sistemi dell'istruzione, della formazione professionale e dell'università.
		H.2	Migliorare l'integrazione tra i sistemi dell'istruzione, della formazione professionale, dell'università e del lavoro.
I	Aumentare la partecipazione all'apprendimento permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere rispetto alle materie.	I.1	Sostenere la formazione permanente lungo l'intero arco della vita con priorità agli adulti a bassa qualificazione.
		I.2	Sostenere l'obbligo scolastico fino a 16 anni, ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere nella partecipazione all'apprendimento permanente.
L	Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità.	L.1	Potenziare e qualificare i servizi di formazione delle scuole e delle università.
		L.2	Incrementare il numero di diplomati e laureati, riducendo l'abbandono degli studi superiori.
		L.3	Sostenere l'acquisizione delle competenze chiave nei percorsi di istruzione e formazione superiore e universitaria.
		L.4	Sostenere l'acquisizione di competenze professionalizzanti attraverso la partecipazione ai percorsi di istruzione e formazione superiore e universitaria.
M	Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione.	M.1	Sostenere, attraverso adeguati programmi di formazione, lo sviluppo dei piani e dei progetti di ricerca scientifica e di trasferimento tecnologico dei Poli Regionali di Innovazione.
		M.2	Sostenere la realizzazione di percorsi individuali di alta formazione per giovani laureati presso organismi di eccellenza nazionali ed internazionali e il rientro in Calabria per l'inserimento lavorativo in imprese, università e centri di ricerca.
Obiettivi Specifici Comuni ASSE TRANSNAZIONALITÀ E INTERREGIONALITÀ		Obiettivi Operativi	

N	Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche.	N.1	Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di reti e progetti di cooperazione, a carattere transnazionale e interregionale, per l'acquisizione di nuove competenze ed esperienze, anche attraverso lo scambio di buone pratiche, per migliorare ed innovare le politiche e le azioni previste dal Programma nell'Asse I - Adattabilità.
		N.2	Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di reti e progetti di cooperazione, a carattere transnazionale e interregionale, per l'acquisizione di nuove competenze ed esperienze, anche attraverso lo scambio di buone pratiche, per migliorare ed innovare le politiche e le azioni previste dal Programma nell'Asse II - Occupabilità.
		N.3	Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di reti e progetti di cooperazione, a carattere transnazionale e interregionale, per l'acquisizione di nuove competenze ed esperienze, anche attraverso lo scambio di buone pratiche, per migliorare ed innovare le politiche e le azioni previste dal Programma nell'Asse III - Inclusione Sociale.
		N.4	Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di reti e progetti di cooperazione, a carattere transnazionale e interregionale, per l'acquisizione di nuove competenze ed esperienze, anche attraverso lo scambio di buone pratiche, per migliorare ed innovare le politiche e le azioni previste dal Programma nell'Asse IV - Capitale Umano.
		N.5	Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di reti e progetti di cooperazione, a carattere transnazionale e interregionale, per l'acquisizione di nuove competenze ed esperienze, anche attraverso lo scambio di buone pratiche, per migliorare ed innovare le politiche e le azioni previste dal Programma nell'Asse VII - Capacità Istituzionale.
Obiettivi Specifici Comuni ASSE ASSISTENZA TECNICA		Obiettivi Operativi	
Migliorare l'efficacia e l'efficienza dei Programmi Operativi attraverso azioni e strumenti di supporto.	O.1	Supportare l'Autorità di Gestione, il Comitato di Coordinamento del Programma, i Responsabili e i Comitati di Coordinamento degli Assi Prioritari nelle realizzazioni delle attività di programmazione operativa, coordinamento, gestione, monitoraggio, controllo e valutazione del POR	
	O.2	Supportare le strutture regionali e provinciali preposte, i Beneficiari finali e i Soggetti attuatori nelle attività di monitoraggio dei progetti finanziati in conformità a quanto previsto dai Regolamenti e dai documenti di indirizzo comunitari, dal QRSN e dai documenti di indirizzo nazionali, dalle normative regionali e dal POR.	
	O.3	Supportare le strutture regionali e provinciali preposte e gli eventuali Organismi intermedi nelle attività di controllo di 1° livello dei progetti finanziati in conformità a quanto previsto dai Regolamenti e dai documenti di indirizzo comunitari, dal QRSN e dai documenti di indirizzo nazionali, dalle normative regionali e dal POR.	
	O.4	Supportare l'Autorità di Audit nelle attività di controllo di 2° livello dei progetti finanziati in conformità a quanto previsto dai Regolamenti e dai documenti di indirizzo comunitari, dal QRSN e dai documenti di indirizzo nazionali, dalle normative regionali e dal POR.	
	O.5	Realizzare la Valutazione del Programma in conformità ai Regolamenti comunitari, ai contenuti specifici del QRSN e sulla base dei documenti di Indirizzo della Commissione e del Sistema Nazionale di Valutazione.	
	O.6	Supportare l'Autorità di Gestione e i Responsabili degli Assi Prioritari del Programma nella elaborazione, gestione, monitoraggio e valutazione del Piano di Comunicazione del POR.	
Obiettivi Specifici Comuni ASSE CAPACITA' ISTITUZIONALE		Obiettivi Operativi	

P	Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la <i>governance</i> del territorio.	P.1	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per la programmazione, gestione, monitoraggio, controllo e valutazione degli investimenti pubblici.
		P.2	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per la programmazione e la pianificazione settoriale/tematica.
		P.3	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per la programmazione territoriale e la progettazione integrata.
		P.4	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità del Partenariato Socio – Economico in materia di Politiche Regionali Unitarie.
		P.5	Potenziare e qualificare l'utilizzazione dei Sistemi Informativi per la Programmazione, la Gestione, il Monitoraggio e la Valutazione degli Investimenti Pubblici.
Q	Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi.	Q.1	Sostenere la riorganizzazione della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale.
		Q.2	Sostenere la Pubblica Amministrazione Regionale e Locale nella Programmazione, Gestione, Monitoraggio e Valutazione dei Servizi Pubblici.
		Q.3	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per il Monitoraggio e la Valutazione della Sostenibilità Ambientale dei Programmi, dei Piani e dei Progetti.
		Q.4	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale per il Monitoraggio e la Valutazione dell'Applicazione dei Principi di Pari Opportunità e di Genere.
		Q.5	Potenziare e qualificare le competenze e le capacità della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale in materia di Comunicazione, Trasparenza e Legalità.

Fonte: POR

In particolare, rispetto agli Assi prioritari:

- L'Asse relativo all'**Adattabilità** è complessivamente coerente con il quadro fin qui delineato ed, in particolare, allo sviluppo dei sistemi di formazione continua, al favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro (dalla riorganizzazione del personale tecnico di alta specializzazione, alle competenze degli imprenditori, all'introduzione di modelli flessibili) ed al promuovere la competitività e l'imprenditorialità (sviluppo di spin off e spin out di impresa dal settore della ricerca pubblico e privato, incremento dei servizi specifici di formazione e accompagnamento per i lavoratori nei contesti di ristrutturazione aziendale e settoriale per ridurre i rischi di disoccupazione, etc.). Apprezzabile è la promozione di raccordi tra programmazione regionale e fondi interprofessionali, anche attraverso sedi di confronto istituzionali come, per esempio, l'Osservatorio per la formazione continua. Un oculato utilizzo dei Fondi Interprofessionali può essere, infatti, di grande utilità, stipulando

protocolli mirati che riflettano un elevato grado di condivisione di scelte e di definizione di modalità organizzative tra il mondo delle imprese, gli enti locali e le autonomie funzionali del territorio. Coerente ed apprezzabile è l'intento di promuovere una molteplicità di azioni, prevedendo progetti di ricollocazione di personale coinvolto in situazioni di crisi aziendale e/o settoriale e sistemi di mobilità inter-aziendale, nonché l'intento di sostenere gli interventi di formazione per gli occupati nella Pubblica Amministrazione Regionale e Locale e nelle Aziende Pubbliche. Stesso dicasi del volere consolidare ed ampliare le opportunità di riqualificazione dei lavoratori occupati con priorità di intervento per gli ultra cinquantenni, i prestatori di lavoro temporanei e con contratti parasubordinati e per le donne che occupano posizioni di basso livello. In questo quadro, ai fini dell'efficacia del Programma, appare indispensabile un'integrazione tra gli orientamenti di politica del lavoro e quelli in materia di istruzione, formazione professionale ed orientamento.

- L'Asse relativo all'**Occupabilità** è anch'esso articolato in modo molto coerente con la strategia generale del POR ed, in particolare, con il rafforzare l'accesso all'occupazione, modernizzando le istituzioni del mercato del lavoro ed, in particolare, i Servizi per l'Impiego. Ciò, infatti, è prodromico alla finalità di aumentare la regolarità, l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro (crescita della responsabilità sociale delle imprese e impegno a favore della sicurezza e dell'emersione del lavoro irregolare, rafforzamento dell'integrazione tra vari soggetti che operano nel sistema per l'impiego, ridurre i bacini di precariato occupazionale, etc.). La dimensione dell'inefficienza nella produzione e qualità dei servizi collettivi (tra cui i servizi di istruzione e lavoro) appare particolarmente drammatica nel Mezzogiorno, in cui si rende necessario fissare, per il ciclo di programmazione 2007-2013, target vincolanti di servizio per un numero limitato di servizi. Solo così facendo, potrà essere possibile attuare, coerentemente con l'intento del Programma, politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro (rafforzamento dell'inserimento/reinserimento lavorativo dei lavoratori adulti, disoccupati di lunga durata e precari tramite percorsi integrati ed incentivi, sostegno alla creazione di impresa ed a forme di lavoro autonomo, etc.) ed a migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere

(consolidare e diffondere gli strumenti di conciliazione vita-lavoro,), promuovendo un'effettiva cultura della parità nei sistemi del lavoro, dell'istruzione e della formazione, nel sistema imprenditoriale, etc.. Coerente con l'intento del programma è l'approccio integrato ed il coinvolgimento di un ampio spettro di attori sociali, economici e istituzionali per la lotta all'emersione ed alle irregolarità, utilizzando strumenti già disponibili per il contrasto al lavoro grigio/nero sia nel campo degli appalti che degli aiuti alle imprese⁴⁶, anche in considerazione del punto 10.1.2 " Favorire un innalzamento dei livelli di legalità" del QSN 2007-2013. In tale contesto è apprezzabile l'idea di approntare azioni di carattere attivo e preventivo, che vedano un ampio coinvolgimento di giovani in cerca di occupazione e studenti, che non siano solo di stampo assistenzialistico (es: LSU, LPU), nonché azioni per promuovere il costituirsi di strutture di partnership locale in materia di microcredito- anche in collegamento e attenzione ai giovani e alle donne con forme di autoimpiego ai fini di rafforzare la partecipazione sostenibile e il progresso delle donne nel mercato del lavoro

- L'Asse ***Inclusione sociale***, nel voler spingere in direzione del sostegno all'inserimento lavorativo delle categorie in condizione di svantaggio occupazionale e di marginalità sociale, attraverso percorsi integrati , misure di accompagnamento e relativi servizi di sostegno, misure per l'accettazione della diversità sul posto di lavoro, iniziative locali per favorire l'occupazione e di sensibilizzazione per il coinvolgimento delle comunità locali e delle imprese, appare coerente con la strategia del POR, ben consapevole del fatto che il mancato nesso tra sviluppo economico e inclusione sociale ha ostacolato l'appropriata valutazione degli effetti sull'inclusione della programmazione nel suo complesso. Ben articolato, è anzitutto apprezzabile per l'intento di coinvolgere un ampio raggio di destinatari e di attuare un processo di razionalizzazione delle varie politiche avviate, per la promozione dell'individuo e dei suoi diritti di cittadinanza attraverso un sistema di welfare e politiche del lavoro. Apprezzabile è anche il secondo ambito di intervento dell'Asse relativo allo sviluppo delle imprese sociali e delle organizzazioni di volontariato con l'intento di potenziare e qualificare-tramite modelli organizzativi flessibili ed innovativi - i servizi promossi dalle organizzazioni dell'economia sociale e del terzo settore per il rafforzamento

46 Quali ad esempio il Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC).

dell'inclusione sociale di persone in condizioni di svantaggio sul mercato del lavoro (portatori di handicap; drop out, immigrati e minoranze etniche, persone che hanno abbandonato prematuramente i percorsi formativi/scolastici), nonché definendo e riconoscendo le nuove figure professionali ad essi connesse. Infine, coerente con le indicazioni date dal valutatore, è molto apprezzabile l'estensione dell'utilizzo degli strumenti di programmazione integrata, raccordando i vari livelli di governo coinvolti, le diverse fonti finanziarie e i diversi strumenti, tra cui quelli normativi. A questo proposito, negli ultimi anni, progressi di rilievo sono stati registrati nell'ambito del collocamento dei soggetti disabili, che, sulla spinta delle innovazioni introdotte dalla L. 68/99, ha visto l'implementazione, in molte province italiane, di un rinnovato sistema di inserimento lavorativo. Nella programmazione 2007-2013 si offre l'opportunità, nel Mezzogiorno e nella Calabria, in particolare, di investire su tale linea di intervento, lavorando sull'incontro domanda/offerta, nella messa a punto di interventi di accompagnamento volti a favorire non solo l'inserimento, ma anche il mantenimento del disabile in azienda, nonché nella sperimentazione e implementazione di azioni in grado di valorizzare la presenza del lavoratore disabile quale elemento in grado di influire positivamente sulla cultura aziendale. Ciò utilizzando le risorse del POR in maniera integrata, utilizzando le risorse oltre che del FSE, anche del FESR e del PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia per la messa in opera di un insieme di Progetti Pilota.⁴⁷ Infine, particolarmente coerente con la strategia del POR è il terzo ambito di intervento dell'Asse finalizzato contrastare e ridurre i livelli di insicurezza e di illegalità nella regione anche la crescita del capitale sociale della comunità calabrese. Particolarmente apprezzabile è infatti la considerazione, da parte dei programmatori, della sicurezza e della legalità come beni pubblici indispensabili per la realizzazione dello sviluppo sociale ed economico, a partire da azioni per lo sviluppo della "civicness" nei territori e per le fasce di popolazione maggiormente interessate a fenomeni di illegalità e degrado sociale.

- Per l'Asse **Capitale umano** – "tarato" ed indirizzato verso la crescita della partecipazione all'apprendimento, l'accesso all'istruzione e la formazione iniziale, professionale, superiore e universitaria - vale un particolare

⁴⁷ Vedasi Progetto Regionale "La solidarietà dei giovani per Costruire la Nuova Calabria"; Progetto Regionale "Riqualificazione E Valorizzazione della Polizia Locale"; Contratti Locali di Sicurezza.

apprezzamento per la contestualizzazione dei temi relativi alla formazione (diretta a tutte le fasce di popolazione e con una particolare attenzione alle "risorse di eccellenza"), alla ricerca e all'innovazione tecnologica, in un quadro di sviluppo generale del sistema di formazione ed istruzione, "a tutto campo", in piena coerenza con il quadro fin qui delineato dal POR. Coerente, in questa direzione, è la finalità di favorire la creazione di reti tra università, mondo produttivo e istituzionale, centri tecnologici di ricerca, non solo regionali, ma anche nazionali ed europei (Obiettivo Specifico QRSN 2.1.4). per superare il relativo isolamento del sistema produttivo e della ricerca regionale. Apprezzabile è il riferimento al miglioramento degli organismi formativi intervenendo anche sul sistema e le procedure per l'accreditamento, nonché ai poli formativi legati alle vocazioni produttive territoriali ed all'offerta di formazione post universitaria. Particolarmente apprezzabile è l'intento, dunque, di colmare molteplici e notevoli carenze del sistema scolastico e formativo, non solo in termini di "quantità", quanto in termini di "qualità", soprattutto mirando a migliorare il livello delle conoscenze ed a rafforzare le competenze di base delle persone, rispondendo ai nuovi bisogni del mercato del lavoro. E ciò promuovendo la realizzazione di una rete territoriale pubblico-privata di servizi per l'orientamento e l'autoprogettualità dei percorsi di istruzione-formazione-lavoro, secondo una offerta segmentata in base alla domanda di servizi di orientamento elementari, di media e alta specializzazione nell'ambito di metodologie omogenee su scala regionale. Molto coerente con il POR appare anche l'attivazione di processi di mobilità a livello nazionale ed internazionale per gli scambi sia nei percorsi di studio sia nei percorsi di ricerca ed inserimento al lavoro.

- Per l'Asse **Transnazionalità** e Interregionalità va apprezzato e considerato coerente con l'impianto generale del POR, il riferimento allo scambio di buone pratiche, nonché il sostenere la mobilità nazionale e transnazionale nei percorsi di studio e di ricerca. Interessante è il concetto dell'Asse V come Asse che abbia una funzione di tipo "servente" rispetto agli Assi I, II, III, IV e VII del POR Calabria 2007 – 2013 FSE, e che è, pertanto, articolato in altrettanti specifici Programmi di Cooperazione Transnazionale e Interregionale di Asse, che devono essere condivisi dal Comitato di Sorveglianza, in quanto facenti parte integrante dei Piani di Azione degli Assi (Piani Operativi di Attuazione della strategia dell'Asse definita nel POR).

Apprezzabile è il concetto di rafforzamento della capacità delle istituzioni pubbliche e dei sistemi produttivi locali di dialogare e collaborare con enti e strutture extraterritoriali per realizzare azioni di cooperazione interregionale, esplicitando le modalità operative di attuazione e di coordinamento di tali azioni (per es: accordi e/o protocolli di cooperazione bilaterale o multilaterale). Appare anche particolarmente apprezzabile il mettere in campo interventi fortemente incentrati sulla dimensione qualitativa, anche attraverso la messa a punto di sistemi di analisi e valutazione, che consentano di fare un bilancio delle attività realizzate e di adottare eventuali correttivi, sia nella gamma degli interventi finanziati che in aspetti di carattere procedurale.

- Per l'Asse **Assistenza Tecnica** va apprezzata e considerata coerente con le indicazioni finora sinteticamente esplicitate e soprattutto con le difficoltà gestionali delle amministrazioni locali, l'indicazione che esso, oltre a sostenere l'attuazione efficace ed efficiente degli Assi Prioritari del Programma attraverso un articolato e qualificato sistema di azioni di Assistenza Tecnica⁴⁸, debba completare e qualificare il processo di trasferimento delle funzioni e delle deleghe, supportando le Province nell'acquisizione della strumentazione metodologica e tecnica per l'attuazione delle parti del Programma di loro competenza.
- Le scelte espresse nell'Asse **Capacità Istituzionale** evidenziano, in coerenza con quanto fin qui emerso nel POR, l'orientamento della Regione ad utilizzare la prossima programmazione come volano su alcuni precisi e ben dichiarati obiettivi strategici, che si ritengono vincolanti per il prossimo sviluppo regionale, quali l'instaurazione e diffusione dei processi di cambiamento culturale e di comunicazione partecipata ed integrata (informazione-formazione-sensibilizzazione) fra attori istituzionali, attori socio-economici. L'Asse è finalizzato a rafforzare la capacità delle istituzioni regionali, promuovendo azioni trasversali a tutti gli Assi del Programma, migliorando il sistema amministrativo e di implementazione delle politiche

⁴⁸ Esse sono finalizzate a supportare l'Autorità di Gestione, l'Autorità di Certificazione, l'Autorità di Audit, i Responsabili degli Assi Prioritari (regionali e provinciali) e gli Organismi intermedi nelle attività di: i) programmazione operativa; ii) elaborazione di Progetti Strategici; iii) predisposizione di bandi di gara; iv) istruttoria e valutazione dei progetti presentati; v) gestione e controllo di 1° livello dei progetti finanziati; vi) monitoraggio dei progetti finanziati; vii) controllo di 2° livello sui sistemi di gestione e sui progetti finanziati; viii) valutazione in itinere del POR; ix) elaborazione e attuazione del Piano di Comunicazione del POR; x) supporto allo sviluppo di sistemi informativi per la gestione, il monitoraggio, il controllo e la valutazione del POR.

regionali, con l'obiettivo finale di incidere significativamente sulla qualità della vita dei cittadini in termini di servizi collettivi, compresi quelli relativi a sicurezza e giustizia, ma anche rispetto alla competitività del sistema delle imprese, in termini di tempi, costi e certezze. Molto apprezzabile appare la promozione e la valorizzazione del ruolo del partenariato istituzionale e socio-economico. Peraltro, l'attenzione al processo di attuazione, con una valutazione indipendente che accompagni l'AdG nella lettura di ciò che viene realizzato, è importante anche per presidiare l'evoluzione del contesto socio-economico regionale. Molte delle scelte strategiche che si vogliono supportare attraverso il POR dipendono, infatti, da variabili di contesto che possono essere soggette a rapide e imprevedibili trasformazioni.

Dunque, in piena coerenza con l'analisi di contesto, la strategia regionale esplicita, in maniera chiara, i capisaldi che la guidano, sia dal punto di vista del metodo (coordinamento tra le politiche, integrazione tra i sistemi di natura pubblica/privata, sia relazioni tra sistemi della formazione e sistema delle imprese, dinamizzazione del mercato del lavoro), sia dal punto di vista del merito (aumento delle opportunità di occupazione nelle imprese, supporto ai processi di stabilizzazione occupazionale del precariato, contrasto al lavoro irregolare, promozione di un lavoro più stabile e più qualificato, formazione continua, pari opportunità in tutti i campi, inclusione sociale per target differenziati di popolazione). Apprezzabile è anche il riferimento all'obiettivo che il FSE, in particolare attraverso l'Asse IV, dovrà contribuire a colmare lo scollamento tra mondo della ricerca e mondo imprenditoriale, anche con interventi finalizzati ad identificare e qualificare la domanda di innovazione da parte delle imprese.

Apprezzabile, nella strategia di sviluppo regionale, è, inoltre, l'esplicito riferimento al fatto che le risorse FSE saranno indirizzate a rafforzare il sistema regionale di formazione e istruzione, nonché a promuovere l'implementazione di politiche attive maggiormente focalizzate su aspetti specifici inerenti i target di destinatari. In particolare, corretto appare l'obiettivo di perseguire lo sviluppo delle risorse umane su due fronti, quello dell'offerta (maggiore quantità e qualità di cultura, istruzione e formazione) e quello della domanda (la capacità del contesto regionale di mettere a frutto il potenziale di un più forte patrimonio di conoscenze e qualifiche). Stessa cosa dicasi per l'obiettivo strategico di assicurare mercati del lavoro inclusivi per le persone svantaggiate o a rischio di emarginazione sociale.

Apprezzabili sono i riferimenti a due approcci trasversali di assoluta priorità, quali il "mainstreaming" delle pari opportunità, tendente a garantire, da un lato, una lettura di "genere" nella pluralità delle azioni definite, e, dall'altro, ad attivare ogni azione che favorisca la valorizzazione della risorsa femminile nelle strategie occupazionali e d'impresa e la forte attenzione alle fasce svantaggiate della popolazione calabrese, in un grande progetto di inclusione sociale ed occupazionale dei soggetti in difficoltà, da realizzare in collaborazione con le organizzazioni del terzo settore.

Apprezzabile anche l'importanza data all'integrazione tra sistemi e attori rilevanti (*istituzioni, operatori economici e parti sociali*), nell'ottica di considerare la buona integrazione come "un fattore di qualità".

L'analisi interna di coerenza rispetto alla "filiera" di Assi tematici, di azioni e di attività suggerisce che la strategia generale fin qui delineata appare complessivamente coerente, soprattutto con la scelta di rafforzare la competitività regionale attraverso il sostegno alla crescita e al miglioramento del capitale umano di alto livello per la ricerca e alla creazione di imprese nei settori innovativi e ad elevato livello tecnologico. L'ipotesi alla base della strategia proposta è che attraverso il rafforzamento competitivo della regione è possibile avviare un percorso di crescita che consente un miglioramento generalizzato delle condizioni occupazionali. Peraltro, uno sviluppo equilibrato e sostenibile e la crescita dei tassi di occupazione richiede anche di sostenere, attraverso politiche attive e mirate del lavoro e azioni di work-fare, le fasce di popolazione più a rischio di marginalizzazione e di rafforzare il capitale umano di base di tutta la popolazione.

Più in generale, la programmazione FSE in Calabria intende acquisire il punto di vista della promozione di una società inclusiva come elemento qualificante dell'intera azione di *policy* (la promozione della effettiva capacità di partecipazione attiva nella società da parte di tutta la popolazione incrementa, in effetti, il potenziale di sviluppo). Ciò, nello specifico, richiede altresì di non limitare le politiche che più direttamente si rivolgono alla riduzione delle disuguaglianze nelle opportunità ai soli interventi formativi, ma comporta una maggiore integrazione con interventi che rientrano in altri ambiti di *policy*, ossia non soltanto nel campo di azione del FSE, bensì anche degli ulteriori strumenti della politica di coesione.

Con riferimento specifico alla strategia di Pari Opportunità (*di cui trattasi nello specifico il paragrafi 3.3.1 e 5.4.1*), è altresì apprezzabile l'impegno in favore della parità tra uomini e donne, assicurando che tutte le politiche terranno conto - per

quanto possibile - del loro impatto in termini di genere in fase di applicazione ed attuazione⁴⁹.

Va, inoltre, considerata complessivamente molto coerente, rispetto alla strategia regionale per Asse, la distribuzione per Assi delle risorse programmate per il periodo 2007-2013.

⁴⁹ Sono integrate nel POR FSE azioni specifiche a favore delle pari opportunità tra uomini e donne, che dovranno promuovere: l'uguale indipendenza economica fra uomini e donne; attenzione alle componenti femminili che sono a maggior rischio di isolamento ed esclusione sociale; la promozione dell'eguale partecipazione delle donne e degli uomini ai processi decisionali anche a livello economico e sociale; la lotta a tutte le forme di violenza basate sul genere; l'eliminazione degli stereotipi di genere nella società e delle forme di discriminazione di genere sia verticale che orizzontale; la promozione di azioni a favore dell'uguaglianza di genere anche in una dimensione transnazionale ed interregionale.

La ripartizione percentuale per Asse è riassunta nella Tavola 6.

Tavola 6 - Ripartizione delle risorse finanziarie per Asse –

ASSE	Peso Finanziario Asse %	Contributo Comunitario (a)	Controparte Nazionale (b)	Finanziamento Totale c= (a) + (b)
Asse I Adattabilità	20.00	86.049.875	86.049.875	172.099.750
Asse II Occupabilità	37.00	159.192.269	159.192.269	318.384.538
Asse III Inclusione sociale	8.00	34.419.950	34.419.950	68.839.900
Asse IV Capitale umano	30.00	129.074.813	129.074.813	258.149.626
Asse V Transnazionalità e Interregionalità	1.00	4.302.494	4.302.494	8.604.988
Asse VI Assistenza tecnica	2.00	8.604.988	8.604.988	17.209.975
Asse VII Capacità Istituzionale	2.00	8.604.988	8.604.988	17.209.975
TOTALE	100.00%	430.249.377	430.249.377	860.498.754

Fonte: POR

In particolare, con riferimento al finanziamento FSE:

- coerente con la tematica prioritaria *Adattabilità* è lo stanziamento finanziario significativo (86.049.875 euro pari al 20% del peso finanziario totale), previsto per sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese;
- coerente con il programma e apprezzabile, è lo stanziamento della quota più cospicua nell'Asse *Occupabilità* (159.192.269 euro pari al 37%);
- coerente con il programma ed egualmente apprezzabile è il cospicuo stanziamento della quota (129.074.813 euro pari al 30%) destinata all'Asse *Capitale umano* (obiettivo altamente strategico), così come coerente – ed in linea con le indicazioni comunitarie – è lo stanziamento di una quota di 34.419.950 euro pari all'8%) sull'Asse *Inclusione sociale*;
- coerenti appaiono anche gli stanziamenti indirizzati all'Asse *Assistenza tecnica* (8.604.988 euro pari al 2%% del totale) per migliorare l'efficacia e l'efficienza del POR attraverso azioni e strumenti di supporto;

-
- stesso dicasi per la quota relativa all'Asse *Capacità istituzionale* (8.604.988 euro pari al 2%% del totale) per migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la governance del territorio e rafforzare la capacità istituzionale;
 - coerente con l'intento del POR di misurarsi sul tema del confronto e dello scambio di buone pratiche a livello istituzionale e di coordinamento delle politiche anche a livello transfrontaliero, è la somma di 4.302.494 euro pari all'1% del totale stanziata sull'Asse *Transnazionalità ed Interregionalità*; tematica, quest'ultima, che abbisogna ancora di un approfondimento e sedimentazione da parte degli attori deputati.

Dunque, nel complesso, la distribuzione delle risorse finanziarie per Assi di intervento appare, nel complesso, adeguata in relazione alla strategia delineata ed ai bisogni identificati dall'analisi di contesto⁵⁰.

3.2. Le tipologie di intervento

L'analisi del capitolo 4 (Priorità di intervento) conferma, anche in questo rapporto definitivo, il, sostanziale, positivo apprezzamento di come il programmatore ha delineato scelte e strategie di intervento rispetto alla complessità dei bisogni evidenziati. In questo quadro, la valutazione ex-ante ha il senso di richiamare l'attenzione, (più che suggerire) su alcune possibili tipologie di intervento che potrebbero, nel corso del settennio, assumere una diversa rilevanza perché, comunque, suggerite dall'attuale analisi di contesto. Nel complesso, anzitutto va apprezzato l'intento del programmatore di correlare strettamente all'attuatività di ogni Asse, l'attuatività di un Piano (Piano Regionale per la Competitività del Sistema Produttivo Regionale; Piano Regionale per l'Occupazione e il Lavoro; Piano Regionale degli Interventi e dei Servizi Sociali; Piano Regionale per le Risorse Umane), ciascuno integrato con l'altro, cercando, da un lato, di ridurre le politiche degli incentivi – così determinanti e trainanti in Calabria – e, dall'altra, di lavorare su un Programma che si affidi ad una forte progettualità "a tutto campo". Efficace è altresì la declinazione – in ogni Asse - per linee di intervento e obiettivi/sub obiettivi specifici afferenti, che rende trasparente e immediatamente comprensibile la

⁵⁰ Per il dettaglio delle voci di spesa vedasi paragrafo 3.3. *Le scelte di concentrazione tematica, geografica e finanziaria*.

strategia del Programma. In tutti gli Assi analizzati, la coerenza tra declinazione degli obiettivi specifici operativi/contenuti delle attività appare serrato.

In relazione agli Assi su cui si articola la strategia regionale emerge, in particolare, che:

- l'Asse Adattabilità viene correttamente interpretato in termini di sostegno all'adattabilità delle imprese e dei lavoratori attraverso la formazione continua e il sostegno alla competitività dei sistemi produttivi. Apprezzabile è il fatto che la strategia dell'Asse sarà attuata attraverso il Piano Regionale per la Competitività del Sistema Produttivo Regionale in coerenza con quanto previsto dal POR Calabria FESR 2007 – 2013, la cui elaborazione, l'attuazione e il monitoraggio prevede un rapporto costante con il Partenariato Economico e Sociale e la valutazione ex-ante, in itinere ed ex post dei risultati da parte di un Valutatore indipendente. Stesso dicasi per la coerenza tra declinazione degli obiettivi specifici operativi/contenuti/ambiti di intervento delle attività, che appare serrato. Nell'ambito della formazione continua, apprezzabile è la ricerca di un raccordo tra obiettivi/azioni della programmazione regionale e dei Fondi Interprofessionali, così come appare efficace l'indirizzare la formazione specialistica verso un target ben identificato (quadri, tecnici, manager ,lavoratori dei settori strategici. Apprezzabili sono le iniziative formative "on the job" dei titolari, dei dirigenti e dei tecnici delle imprese ad alta specializzazione attraverso stage da realizzare presso altre imprese dello stesso settore, che si caratterizzano per una migliore capacità di innovazione e una più incisiva competitività in settori dalle buone prospettive di crescita. Nello specifico:
- una prima linea di intervento – particolarmente apprezzabile - riguarda la qualificazione e la migliore organizzazione del sistema regionale e dell'offerta di formazione continua, tramite la promozione di forme innovative di collaborazione ed integrazione tra il sistema delle imprese e quello formativo e scolastico, includendo in esso anche l'Università, nell'obiettivo di proporre un'offerta formativa di qualità utilizzabile anche attraverso modalità flessibili e capaci di rispondere ai bisogni individuali delle imprese. A questo riguardo, corretto appare il riferimento ai "piani formativi delle imprese" (dove saranno favoriti il ricorso e l'ampliamento di strumenti quali i congedi formativi, i voucher e/o altre modalità innovative di gestione del tempo da dedicare alla formazione), nonché ai Piani di Azioni Annuali per la Formazione continua, per cui si vuole mettere a regime un sistema di monitoraggio e valutazione in itinere. Interessante anche

l'attenzione all'apprendistato definito in tre differenti tipologie⁵¹, in modo da ben differenziare gli interventi, rendendoli maggiormente efficaci. ed imprenditori all'interno delle imprese private e pubbliche), nell'intento di rafforzare il sistema produttivo. Corretta – nella direzione di ottimizzare le risorse umane all'interno del territorio specifico – è anche la predisposizione di Piani di Formazione d'Area a sostegno di Progetti di Sviluppo Locale, nonché un sistema di monitoraggio e valutazione di percorsi integrati per il rientro in azienda di lavoratrici a seguito della maternità. Stesso dicasi dei Servizi di informazione e orientamento per aumentare la consapevolezza dei titolari di impresa e dei rappresentanti delle Parti Economiche e Sociali sui fabbisogni di risorse umane altamente qualificate, sulle esigenze di ricerca e innovazione delle imprese e sulla necessità di cooperazione tra le imprese (Forum, Focus Group, Seminari Specialistici, etc.). Particolarmente apprezzabile è anche l'intento di sostenere interventi di formazione continua per la Pubblica Amministrazione Regionale e per le Aziende Pubbliche, compresi i Piani di Formazione Individuali per i lavoratori ultracinquantenni finalizzati a stabilizzare l'occupazione;

- una seconda linea di intervento riguarda la capacità di auto-organizzazione dell'impresa, favorendone l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro, nonché l'apertura al contesto internazionale dei settori dalle maggiori potenzialità di sviluppo. Particolarmente apprezzabile è la progettazione e realizzazione di azioni di "benchmarking" per i settori strategici dell'economia regionale, per confrontare il livello e i fattori di competitività e di produttiva delle imprese regionali con le imprese concorrenti dell'Unione Europea. Interessante è anche la proposta di formare "on the job" dei titolari, dei dirigenti e dei tecnici delle imprese anche attraverso l'affiancamento, per un periodo di tempo variabile da 6 mesi a 12 mesi, di "Temporary Manager", provenienti da altre imprese o reperiti sul mercato e stage da realizzare presso altre imprese dello stesso settore, che si caratterizzano per una migliore capacità di innovazione ed una maggiore competitività. Apprezzabile è anche la realizzazione di servizi di informazione e

⁵¹ Apprendistato per l'espletamento del *diritto-dovere di istruzione e formazione*, che consente di conseguire una qualifica professionale e favorire l'entrata nel mondo del lavoro dei più giovani (giovani e adolescenti che abbiano compiuto 15 anni); apprendistato *professionalizzante*, che consente di ottenere una qualifica attraverso una formazione sul lavoro e un apprendimento tecnico-professionale (giovani tra i 18 e i 29 anni e diciassettenni in possesso di una qualifica professionale conformemente alla Riforma Moratti); apprendistato per l'*acquisizione di un diploma o per percorsi di alta formazione*, che consente di conseguire un titolo di studio di livello secondario, universitario o di alta formazione e per la specializzazione tecnica superiore (giovani tra i 18 e i 29 anni e diciassettenni in possesso di una qualifica professionale conformemente alla Riforma Moratti).

assistenza tecnica alle imprese per l'adozione di modelli organizzativi innovativi (riduzione di orari, flessibilità dei permessi, etc.) nonché per la stabilizzazione dei prestatori di lavoro temporanei e con contratti parasubordinati. Un'ottima opportunità appare anche quella di favorire la crescita della responsabilità sociale delle imprese attraverso la promozione di modelli di gestione innovativi, che contemplino l'applicazione di indicatori sulla Social Accountability Standard 8000 (codice di condotta, bilancio sociale, marketing sociale, finanza etica) e sul Gender Mainstreaming. Significativa e particolarmente apprezzabile è anche la realizzazione di servizi di informazione e assistenza tecnica per la definizione e l'approvazione di accordi tra le Parti Economiche e Sociali per la realizzazione dei già citati Progetti Locali di Sviluppo (Patti Formativi, Accordi sull'Organizzazione del Lavoro, etc.);

- una terza linea di intervento riguarda lo sviluppo di politiche e servizi per l'anticipazione e la gestione dei cambiamenti. Interessante – dal punto di vista di una riforma di sistema in tale direzione – è la progettazione e realizzazione dell'Osservatorio Regionale per le Trasformazioni Industriali (monitoraggio continuo delle performance dei settori e delle aziende a rischio, analisi delle competenze dei titolari di impresa, dei dirigenti e dei lavoratori, analisi dei trend di mercato e tecnologici per i settori in crisi, etc). Interessante appare altresì la predisposizione di programmi di formazione per le figure professionali dei "mediatori della conoscenza"; ciò in sinergia con i Poli di Innovazione Regionali. Corretto, infine, il ricorso a strumenti di incentivazione in raccordo tra FSE e la programmazione FESR (ad esempio PIA - Pacchetto Integrato di Agevolazione - e Contratto di Investimento), che, nelle aree urbane e rurali ad agricoltura intensiva e specializzata, dovranno incentivare azioni volte alla riqualificazione degli addetti sui temi della commercializzazione, dell'internazionalizzazione e delle politiche di marketing, nonché dell'integrazione sociale dei lavoratori immigrati. Interessante è il Pacchetto "Creazione Nuove Imprese Innovative", che prevede il sostegno di consulenza/ formazione agli imprenditori, in tutte le fasi del processo di creazione dell'impresa. Una specifica forma di integrazione dovrà riguardare correttamente i progetti realizzati in Calabria dal PON "Ricerca e Competitività". L'efficacia di questi interventi dipenderà, in larga misura, dal rafforzamento del sistema dell'offerta scolastica e formativa, che rappresenta uno degli obiettivi dell'Asse Capitale Umano.). Apprezzabile, in questa direzione, è il riferimento, fra le altre tipologie di formazione, a quella superiore ed ai Poli formativi, al fine di meglio sostenere il rafforzamento e la valorizzazione della

filiera di ricerca e delle reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese. Apprezzabile è, infine, anche l'integrazione con il FEASR e il Piano di Sviluppo Rurale della Regione Calabria 2007 – 2013⁵², nonché i Piani Integrati per le Filiere (PIF). Apprezzabile, infine, è il riferimento, fra le altre tipologie di formazione, a quella superiore ed ai Poli formativi, al fine di meglio sostenere il rafforzamento e la valorizzazione della filiera di ricerca e delle reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese.

L'Asse relativo all' **Occupabilità** focalizza la sua attenzione sul tema delle politiche attive e preventive, evidenziando un ruolo strategico delle azioni rivolte, in particolare, ai giovani disoccupati, alle donne, alla lotta al lavoro sommerso o nero, promuovendo interventi di eccellenza, anche scolastica e formativa, attraverso processi concertativi tra i vari soggetti coinvolti (lavoratori, disoccupati/e, imprese, centri di formazione, organizzazioni professionali, parti sociali, etc.). E ciò per risolvere, nel breve-medio periodo, le emergenze congiunturali interne al mercato del lavoro, nonché le situazioni di crisi settoriali. L'Asse dovrebbe correttamente procedere con il *Piano Regionale per l'Occupazione e il Lavoro*, che - adeguatamente integrato con le politiche di sviluppo regionale definite nel Documento Strategico Regionale Unitario per perseguire obiettivi incrementali dei tassi di occupazione - dovrà operare attraverso Progetti atti ad implementare percorsi integrati di transizione al lavoro (orientamento, valutazione delle potenzialità, formazione, inserimento lavorativo, auto impiego). In questo contesto, appare particolarmente apprezzabile - nella prospettiva di una maggiore efficienza - l'intento del Programma di basare tali Progetti su "contratti di servizio" ,che definiscono chiaramente gli obblighi (diritti e doveri) dei Beneficiari e dell'Amministrazione e le eventuali sanzioni. Potenzialmente efficace e utile appare anche il *Progetto Straordinario per l'Occupazione e il Lavoro*, che prevede di agire contestualmente sia sulla domanda, incentivando i settori nei quali la Calabria presenta dei punti di forza, sia sull'offerta, fornendo ai lavoratori in cerca di

⁵² Saranno attuate le seguenti forme di integrazione: a) Realizzazione all'interno dei Piani Integrati per le Filiere (PIF), previsti nell'Asse I "Miglioramento della competitività del sistema agricolo e forestale" , dei Piani di Formazione Aziendali con particolare attenzione alla formazione manageriale dei responsabili delle imprese e alla formazione sui temi della commercializzazione, dell'internazionalizzazione e delle politiche di marketing; b) Realizzazione all'interno dei Progetti Tematici Strategici di Sviluppo (PTS), previsti nell'Asse III "Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale", di specifici Piani di Formazione integrati e di sostegno alla realizzazione dei PTS.

occupazione e adeguatamente selezionati, la possibilità di usufruire di una “dote” da spendere in programmi di formazione mirata⁵³. Nello specifico:

- una prima linea di intervento – particolarmente apprezzabile - riguarda il miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità delle istituzioni del mercato del lavoro attraverso: il potenziamento e la qualificazione dei Servizi per l'Impiego, la realizzazione del Sistema Regionale delle Competenze, della Rete Territoriale Integrata dei Centri per l'Impiego, del Sistema Informativo del Lavoro Regionale, della Rete Regionale dei Servizi per il Mercato del Lavoro. Il potenziamento dei servizi per l'impiego, anche attraverso un raccordo tra soggetti pubblici e privati di intermediazione domanda-offerta di lavoro ed una maggiore capacità di strumenti conoscitivi del mercato del lavoro (ad es: SIL, Borsa del Lavoro, Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro), rappresenta un coerente sviluppo di queste priorità. Particolarmente coerente con la strategia del Programma è l'intento di mettere in rete servizi pubblici e privati del mercato del lavoro, attraverso specifici accordi tra i Soggetti interessati (Centri per l'Impiego, l'Agenzia Calabria Lavoro, Centri di Orientamento del sistema regionale scolastico, Centri di Orientamento delle Università calabresi, InformaGiovani, Organismi delle Parti Economico e Sociali, etc.). Stesso dicasi per la progettazione e sperimentazione di Progetti Pilota per specifici target di utenti all'interno della Rete Regionale dei Servizi per il Mercato del Lavoro, che appare in linea con l'analisi di contesto e le priorità regionali. In tale contesto, ben si attaglia l'intento del Programma di mettere in atto alcuni Piani formazione per il miglioramento delle competenze del Personale delle Organizzazioni Sindacali, delle Associazioni Imprenditoriali, delle Istituzioni Locali, delle Organizzazioni No Profit e degli Organismi di Parità. Particolarmente utile è l'istituzione di un Tavolo permanente con il Partenariato economico-sociale e con le Province, con il supporto di un Comitato Scientifico per la definizione e l'aggiornamento continuo del Sistema;
- un secondo ambito di intervento – anche questo apprezzabile – è relativo alla attivazione di efficaci politiche del lavoro attive e preventive per: l'inserimento / reinserimento lavorativo dei lavoratori adulti, dei disoccupati di lunga durata, dei lavoratori dei bacini di precariato occupazionale, dei lavoratori in fase di espulsione dai processi produttivi nei settori in crisi, dei cittadini immigrati; il

⁵³ Essa si pone come sia come integrazione del reddito nella fase di ricerca del posto di lavoro, sia come incentivo per l'azienda che assume; la dote sarà gestita, con assunzione di un rischio di impresa, dal soggetto (agenzia, impresa) che prenderà in carico il lavoratore/la lavoratrice selezionati.

sostegno all'emersione del lavoro irregolare; il sostegno dell'invecchiamento attivo dei lavoratori; la diffusione e attuazione di azioni rivolte ai giovani per favorire l'alternanza tra la formazione e il lavoro; il sostegno alla creazione di nuove iniziative imprenditoriali anche in forma di lavoro autonomo. Particolarmente apprezzabile è l'erogazione di incentivi alle imprese, nelle forme previste dalla normativa nazionale e regionale, per favorire l'attivazione di nuovi percorsi di inserimento lavorativo e la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato (es. rapporti di lavoro atipici) in contratti di lavoro a tempo indeterminato, nonché l'erogazione di borse di lavoro, voucher di servizio e incentivi per l'autoimpiego individuali ai lavoratori adulti, ai disoccupati di lunga durata e ai lavoratori dei bacini di precariato occupazionale sia per la realizzazione di iniziative di lavoro autonomo, sia per l'attivazione di piani di inserimento professionale e azioni di work experience a carattere regionale ed extraregionale (stage, tirocini, borse di lavoro, etc.). Stesso dicasi per la progettazione e la realizzazione di percorsi di orientamento, formazione e inserimento lavorativo a supporto del ricambio generazionale nelle imprese familiari. Corretto – in sinergia con l'analisi di contesto - appare il riferimento all'invecchiamento attivo, anche attraverso la realizzazione di progetti pilota definiti in base a buone prassi mutate a livello comunitario. Apprezzabile ed in linea con il risalto datone nell'analisi di contesto, è la progettazione e realizzazione di moduli standard di informazione e formazione da erogare per i lavoratori autonomi, anche secondo modalità "open learning", nelle scuole, nelle università e nelle agenzie formative per l'introduzione alle tematiche di base della elaborazione e alla valutazione delle idee imprenditoriali (definizione del business plan, start up dell'impresa, etc.). Stesso dicasi per la progettazione e la realizzazione di moduli standard di base da erogare, anche queste secondo modalità "open learning", per l'integrazione sociale degli immigrati (formazione linguistica, sulle principali leggi e servizi fondamentali connessi ai diritti di cittadinanza, sul contesto storico, culturale, sociale ed economico in cui operano le comunità di immigrati);

- un terzo ambito di intervento – in sinergia coi primi due ambiti come naturale "sbocco strategico" di un Programma improntato sulle pari opportunità per tutti - riguarda le politiche e le azioni per migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per ridurre le disparità di genere (rafforzamento dei servizi per l'occupabilità e l'occupazione femminile nei nuovi bacini di impiego e nei settori in cui sono maggiormente presenti figure

manageriali femminili, sostegno e creazione di nuove iniziative imprenditoriali anche in forma di lavoro autonomo, adozione di modelli organizzativi "family friendly" nelle imprese promosse e gestite da donne, strumenti e contratti di lavoro per la conciliazione tra i tempi della vita e il lavoro, messa in rete delle risorse istituzionali, sociali e tecniche che operano per la promozione e l'applicazione delle pari opportunità in Calabria). Interessante è il riferimento al rafforzamento della cultura di parità nelle varie organizzazioni sociali, nelle istituzioni, nelle imprese, favorendo pari opportunità di accesso alle posizioni apicali, favorendo lo sviluppo di carriera delle donne sia nel settore privato che pubblico. Particolarmente apprezzabili, in questa direzione, sono la realizzazione di servizi di consulenza e di tutoraggio individuale e di gruppo per favorirne l'accesso alle carriere manageriali e dirigenziali e la costruzione di carriere professionali e percorsi di outsourcing e outplacement. Interessanti sono anche talune attività inerenti l'adozione di criteri di selezione e di mantenimento nel sistema formativo favorevoli alle donne (soprattutto quelle in condizioni di disagio – famiglie monoparentali) per l'accesso ai corsi, attraverso la predisposizione di servizi e di modalità organizzative di conciliazione (alloggi, strutture per la family care, voucher di conciliazione, ecc.), azioni mirate (di informazione, sensibilizzazione) e di supporto diretto. In linea con la diffusione di strumenti di conciliazione vita-lavoro, è la progettazione e la sperimentazione di "figure di sostituzione" per le lavoratrici autonome da attivare in caso di interruzione momentanea delle attività, nonché il sostegno alla formazione e all'utilizzazione di nuove figure professionali, anche sperimentali, per la conciliazione vita - lavoro (es: tata sociale). Particolarmente apprezzabili – in sinergia con le osservazioni del valutatore indipendente⁵⁴ - sono anche talune azioni mirate sulle tematiche delle statistiche, del monitoraggio e della valutazione delle politiche di genere, tra cui vanno citati taluni percorsi integrati di formazione finalizzati allo sviluppo di competenze specialistiche, in collaborazione con Istituti internazionali (CIF-OIL) e le Università calabresi, del personale dei sistemi regionali dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Particolarmente apprezzabile è altresì l'intento del Programma di predisporre modalità per assicurare il coordinamento delle politiche dell'uguaglianza con la rete delle Consigliere di parità provinciali⁵⁵. Corretto è il riferimento al fatto

⁵⁴ Vedasi Rapporto di valutazione ex ante intermedio del 30 marzo 2007.

⁵⁵ Cit. POR: " Il coordinamento delle politiche dell'uguaglianza a livello regionale e locale sarà attuata attraverso: la progettazione e la creazione della Rete delle Pari Opportunità Regionale costituita da

che, in relazione al campo di intervento del FEASR, come indicato nel Piano di sviluppo rurale della Regione Calabria (PSR) 56, le attività previste nel presente Asse saranno realizzate - anche in modo complementare - agli interventi inseriti nell'Asse I "Miglioramento della competitività del sistema agricolo e forestale" e III "Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale" del PSR, e, come previsto altresì nell'ambito dei Progetti Tematici Strategici di sviluppo, PTS (misure attinenti ai temi specifici d'intervento), Piani Integrati per le Filiere - PIF, Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIAR - misure relative al sostegno ai servizi sociali). Interessante e utile ai fini di una corretta ed efficace programmazione è anche la definizione di "progetti obiettivo" nei settori potenziali giacimenti di nuova occupazione, quali quello dei beni culturali (es. siti archeologici), dei beni ambientali (es. parchi naturali e riserve marine) e dei trasporti, affiancati da una serie di azioni a sostegno dei settori del turismo (ricettività alberghiera ed infrastrutture produttive a corredo), dall'ambiente (risorse idriche integrate), della tutela del territorio, della tutela della salute, dei servizi alla persona e dei servizi scolastici.

Apprezzabile, infine, anche l'ulteriore specifica che le azioni promosse dal FSE debbano essere sviluppate sulla dimensione delle politiche sociali e di genere, tese a favorire la partecipazione attiva delle donne e dei giovani nel mondo del lavoro e dell'imprenditoria.

L'Asse relativo all' **Inclusione sociale** propone un'interessante ed efficace lettura di tale tematica non solo come sostegno a tutti i cittadini in ogni fase del ciclo di vita, ma anche come promozione di un nuovo sistema sociale incentrato sulla prevenzione e sulla promozione dell'inclusione sociale, nonché su politiche di integrazione delle differenze con una particolare attenzione all'individuo e i suoi diritti di cittadinanza attraverso un sistema di welfare, che integri sia gli interventi pubblici che quelli privati, con particolare attenzione al privato sociale. L'Asse sostiene politiche di inclusione sociale che dovranno essere indirizzate a garantire un sostegno a tutti i cittadini in ogni fase del ciclo di vita, ed, in particolare, a quelli cosiddetti a rischio di esclusione sociale, di marginalità e di povertà, con una forte attenzione all'integrazione con le politiche del lavoro, della formazione e con le politiche sociali. Molto apprezzabile è l'intento dell'Asse di generare un nuovo

Associazioni, Enti, Strutture, Organismi ed Esperti di Pari Opportunità; la progettazione e la realizzazione di una "comunità di pratica" a livello regionale in materia di politiche, modelli, strumenti, azioni e progetti per l'applicazione dei principi di pari opportunità.

⁵⁶ Regione Calabria, Dipartimento Agricoltura, Foreste, Forestazione, Caccia e Pesca, "Programma di Sviluppo Rurale della Regione Calabria per il periodo 2007-2013", gennaio 2007.

sistema sociale capace di “accompagnare” individui e famiglie attraverso i percorsi della vita e capaci di costruire territori sociali e comunità locali accoglienti, in sinergia con la Legge Regionale n. 23 del 5 Dicembre 2003 ed in integrazione con il Piano Regionale degli Interventi e dei Servizi Sociali e gli indirizzi per la Definizione dei Piani di Zona (Triennio 2007-2009), che assegna un ruolo fondamentale all'accoglienza, alla famiglia, alla relazione ed al lavoro⁵⁷.

In risposta ad un sistema calabrese di inclusione e protezione sociale ancora debole e disarticolato, il POR esprime l'intento di attuare un processo di razionalizzazione delle varie politiche avviate, promuovendo un modello partecipato ed integrato. Apprezzabile è anzitutto la definizione di un ampio target cui indirizzare gli interventi, anche in senso preventivo: popolazione immigrata, persone diversamente abili, gruppi a rischio di esclusione sociale e in condizioni di povertà relativa, giovani e studenti fuori dai percorsi di istruzione e formazione iniziale, detenuti ed ex detenuti, soggetti affetti da dipendenze, imprese, organizzazioni del terzo settore, operatori dei sistemi del lavoro, delle politiche sociali e della formazione. Molto coerente, in tal senso, l'obiettivo di ripensare le politiche sociali regionali per tenere conto delle nuove povertà (immigrazione e nuova emigrazione, ampliamento della precarietà lavorativa), sviluppando forme di intervento sulla loro integrazione sostenibile nel mondo del lavoro, nonché migliorando le condizioni socio-ambientali e rafforzando il capitale sociale e la rete del terzo settore regionale.

Una *linea di intervento* particolarmente apprezzabile è quella relativa allo sviluppo di percorsi di integrazione e di (re)inserimento lavorativo delle categorie in condizioni di svantaggio, con progettazione e realizzazione di percorsi individualizzati ad hoc, ma anche con borse di lavoro e voucher ai soggetti svantaggiati per la realizzazione di PIP, azioni di work experience a caterere regionale ed extra regionale. Interessante appare anche, nell'ottica di mettere in campo misure specifiche per sostenere l'inclusione sociale la promozione e l'attivazione di Servizi di Formazione all'Autonomia (SFA), l'adeguamento delle postazioni di lavoro all'interno delle strutture lavorative, la formazione degli elementi interni di supporto alle specifiche problematiche dei diversamente abili

⁵⁷ Cit. POR: “La legge di riforma introduce rilevanti novità in questo campo riconoscendo, espressamente, al privato sociale un ruolo in termini di co-progettazione dei servizi e di realizzazione concertata degli stessi. Le forme di aggiudicazione cui gli Enti Pubblici devono ricorrere per l'affidamento dei servizi devono essere tali da garantire, come espressamente definito dall'articolo 5 della Legge 328/2000 e dall'articolo 27 della Legge Regionale 23/2003, ai soggetti del Terzo Settore di “esprimere la propria progettualità”.

(tutor, referente nell'ambiente lavorativo, assistente personale), nonché l'informazione e la formazione delle famiglie sulle modalità di inserimento lavorativo delle persone diversamente abili.

Ma anche l'intento del programmatore di salvaguardare situazioni di povertà estrema, dei "senza fissa dimora" e dei nomadi è in particolare sinergia con l'analisi di contesto realizzata in questo ambito e con la strategia del POR; gli interventi per le fasce senza fissa dimora, che non possono limitarsi a mere forme di sostegno economico, ma devono prevedere una forte sinergia tra le politiche attive del lavoro e di sviluppo locale e le politiche formative (es: azioni di avvicinamento ad attività responsabilizzanti, anche attraverso la partecipazione a laboratori artigianali e ad iniziative socializzanti, etc.). Stesso dicasi per le iniziative di accesso alla formazione ed al mercato del lavoro per persone sottoposte a limitazioni della libertà personale e la realizzazione di progetti integrati personalizzati, da realizzare nei Centri Antiviolenza, per donne vittime della violenza.

Ma anche la linea di intervento relativa alla diffusione di modelli organizzativi flessibili e la qualificazione degli operatori e dei volontari delle imprese sociali vanno nella direzione del sostegno all'inclusione sociale, poiché tali iniziative (per esempio l'erogazione di servizi di informazione e assistenza tecnica alle imprese) accrescono, nell'intento del programmatore, la crescita della responsabilità sociale delle imprese (tramite l'adozione di Accountability 1000, bilancio ambientale, e codice etico, marketing sociale, la finanza etica e sul Gender Mainstreaming). In tale cornice di intenti, anche altre iniziative, quali l'erogazioni di incentivi alle imprese sociali per una migliore articolazione dei tempi di lavoro (job sharing e job rotation) possono efficacemente favorire la conciliazione fra vita familiare e lavorativa. Ciò in coerenza con la strategia del POR atta a valorizzare il ruolo della famiglia, nonché sostenere la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, che, con i *Piani di formazione aziendali*, può favorire l'accesso e la partecipazione al mercato del lavoro della componente femminile.

Un'altra linea di intervento apprezzabile riguarda il sostegno alla crescita del capitale sociale della comunità calabrese attraverso tutta una serie di Progetti Pilota⁵⁸

⁵⁸ Vedasi nota 47.

Apprezzabile è , dunque, l'intento di sostenere l'inclusione attraverso l'integrazione di politiche sociali, del lavoro, formative e di sviluppo socio-economico, che appare l'unica modalità davvero strategica per potere raccordare i vari interventi senza sprechi finanziari e disequilibri nella messa in atto del programma. In questo senso, appare coerente con l'intento del Programma nel suo complesso, nonché con l'analisi di contesto, la costituzione di appositi strumenti di progettazione integrata (i Patti per il sociale) - di supporto alla realizzazione dei Piani di zona ex legge 328/00 – volti a favorire l'integrazione territoriale tra gli interventi finalizzati alla promozione dell'inclusione sociale e le politiche di sviluppo locale. A tale proposito, l'esperienza della programmazione 2000-2006 sottolinea come, ai fini di realizzare una efficace progettazione integrata, vadano messi in atto strumenti specifici di governo e linee guida da condividere coi vari attori deputati. Inoltre, se si vuole puntare sui progetti integrati di sviluppo locale, lo si deve fare soprattutto sulla base dell'integrazione "tra i programmi".

Tale Asse, inoltre, si pone l'obiettivo assolutamente apprezzabile di mettere in campo azioni in grado di incidere sui fattori di crescita dell'inclusione sociale di uomini e donne ed alla diffusione di elementi sostanziali dello stato di "agio" della popolazione (anche in rapporto alla dimensione di genere), assicurando migliori condizioni generali rispetto alla qualità della vita. Coerente con i principi appena espressi, è l'intento del POR di promuovere, oltre alle già citate misure di accompagnamento e di occupabilità, di servizi di sostegno, collettivi e di assistenza, finalizzati ad agevolare l'inserimento nel mercato del lavoro, anche azioni di animazione territoriale e di attività laboratoriali (laboratori linguistici, di produzione artistica, teatrale e musicale, attività ludico-sportivo, cineforum, pittura, etc.); ciò per la riduzione delle devianza giovanile, per il sostegno alle donne oggetto di violenza ed abusi, nonché per i soggetti vittime di tratta. Apprezzabile che, come indicato nel PSR⁵⁹ nelle aree rurali in ritardo di sviluppo, le azioni promosse dal FSE debbano essere sviluppate sulla dimensione delle politiche sociali e di genere, tese a favorire la partecipazione attiva delle donne e dei giovani nel mondo del lavoro e dell'imprenditoria. E che debbano altresì essere incoraggiati interventi nel campo dell'economia sociale e dei servizi di sostegno sociale e di assistenza.

- All'Asse **Capitale Umano** è stata correttamente ricondotta tutta l'area dedicata all'innalzamento del livello di qualificazione delle risorse umane, a partire dalla

⁵⁹ Vedasi paragrafo 4.3 " Coerenza con la strategia regionale".

formazione di base, dalla formazione permanente per gli adulti (anche attraverso l'adozione di strumenti per la trasparenza ed il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze acquisite) fino all'alta formazione. In tal senso, la strategia individuata vuole correttamente garantire impatti sul sistema regionale e sui destinatari direttamente interessati dalle azioni finanziate. Apprezzabile è anzitutto l'intento del Programma di ottimizzare le risorse finanziarie, umane, nonché le metodologie e infrastrutture esistenti, per rendere operativa l'integrazione tra sistema dell'istruzione-formazione-lavoro attraverso una cooperazione esplicita, sul terreno, degli attori. Coerente con la strategia complessiva del POR, nonché con l'analisi di contesto è l'impegno dei programmatori a favore della ricerca e dell'innovazione, tramite il rafforzamento del sistema universitario calabrese ed il collegamento in rete con il sistema delle imprese, risultando, in tal senso, necessario il completamento fisico, organizzativo e tecnico del sistema (Università, Enti pubblici di Ricerca, Accademie e Conservatori). Così facendo, ossia promuovendo una rete territoriale pubblico-privata di servizi per l'orientamento e l'autoprogettualità dei percorsi di istruzione-formazione-lavoro, il POR rappresenta una buona opportunità per favorire la riorganizzazione del quadro normativo-istituzionale regionale in materia di istruzione e formazione, che promuova l'integrazione tra i sistemi, come *prioritaria linea di intervento*. Una *seconda linea di intervento* – apprezzabile – riguarda l'aumento della partecipazione *all'apprendimento permanente*, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere rispetto alle materie. E ciò in coerenza con quelle che sono le necessità espresse da una società, che pone al centro del suo sviluppo e coesione il "bene conoscenza". Particolarmente apprezzabile è la connotazione degli obiettivi operativi afferenti secondo una logica gender-oriented: corretto appare il fatto che l'Asse ponga particolare attenzione alla parità di genere e alle pari opportunità, promuovendo e valorizzando il capitale umano nella R&S, in modo da riequilibrare la promozione della partecipazione femminile ai percorsi di qualificazione lungo tutto l'arco della vita, rafforzando la presenza femminile nell'innovazione, nella ricerca, nella formazione, in particolare a carattere tecnico-scientifico e nei settori individuati come strategici per lo sviluppo della Calabria (beni culturali, trasporti, ambiente etc). In tale direzione, appare coerente l'intento del Programma di sostenere l'obbligo scolastico fino a 16 anni, ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere nella partecipazione all'apprendimento permanente. Un punto qualificante del POR, è la realizzazione di progetti integrati per la prevenzione ed il recupero

della dispersione scolastica nelle aree ad elevato disagio sociale, anche attraverso attività didattiche complementari socializzanti (teatro, musica, arti visive, etc.).

- Una terza linea di intervento – particolarmente apprezzabile – riguarda l'aumento dell'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità. Ciò sia definendo un sistema della formazione professionale regionale qualificato, razionalizzato, e integrato con il sistema dell'istruzione, con le politiche del lavoro, nonché con le politiche relative alla formazione tecnica regionale sia – in coerenza con il programma IFTS nazionale – sostenendo la creazione di poli formativi specializzati. Un particolare apprezzamento va indirizzato all'intento del Programma, come accennato, al rafforzamento dei sistemi formativi (accreditamento delle sedi operative, formazione e riqualificazione degli operatori del sistema formativo, realizzazione di un sistema di certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti), rendendo più accessibile e diversificata l'offerta dell'istruzione e alta formazione, anche a livello universitario e post-universitario (attraverso borse di studio, prestiti d'onore, voucher). Un altro punto qualificante del POR riguarda l'intento di incrementare il numero di diplomati e laureati, riducendo l'abbandono degli studi superiori. Ciò sviluppando progetti di alternanza scuola-lavoro, prevedendo esperienze di stage e tirocini in aziende a supporto dei percorsi formativi istituzionali al fine di acquisire e sviluppare saperi tecnico-professionali in contesti produttivi ed avvicinare il mondo dell'istruzione a quello delle imprese. Apprezzabile – in linea con l'analisi di contesto – è l'intento del Programma di attivare e rafforzare i processi di mobilità a livello nazionale e internazionale per gli scambi sia nei percorsi di studio sia nei percorsi di ricerca sia d'inserimento al lavoro, tra cui, ad esempio, la realizzazione di azioni atte a dare la possibilità ai giovani laureati calabresi di accedere a programmi di alta formazione, organizzati da università e organismi di qualità e reputazione riconosciute a livello internazionale, operanti anche fuori dal territorio regionale, e favorire il loro rientro in Calabria ed evitare la "fuga dei cervelli". Anche in questo caso, come nel precedente Asse, sarà necessario improntare un sistema di monitoraggio efficace e in grado di distinguere i diversi target in modo da verificare, in sede di valutazione intermedia, il peso delle azioni messe in campo rispetto all'impatto sociale dei vari gruppi bersaglio. In questo particolare Asse, inoltre, potrebbe essere utile un ancora più approfondito riferimento – realizzato anche nel corso della programmazione - all'utilizzo della clausola di flessibilità

per l'integrazione con il POR FESR nell'attivazione di strumenti innovativi come il sostegno alla nascita di incubatori di impresa nelle università e l'utilizzo voucher e borse di studio per i percorsi di alta formazione e i ricercatori. In questo Asse, infatti, andrebbe rafforzata la possibilità di integrazione con gli altri: con l'Asse Occupabilità, soprattutto in relazione ai giovani e alla transizione scuola - lavoro), con l'Asse Inclusione per il sostegno all'investimento in istruzione e formazione dei giovani meritevoli, ma con condizioni familiari di svantaggio, e con l'Asse Adattabilità, che si concentra sulla domanda di capitale umano, per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di competenze e ridurre il mismatch nel mercato del lavoro. Apprezzabile è, infine, l'indicazione contenuta nel *paragrafo 4.4.10 - Descrizione dei temi identificati per l'innovazione* - per cui, nell'ambito delle attività innovative del FSE, la Regione Calabria potrà finanziare, nel limite del 5% dell'importo dell'Asse, quelle operazioni che, puntando al potenziamento dell'impatto degli interventi in un dato contesto, promuovono ed applicano conoscenze sperimentali che introducono elementi proattivi di miglioramento e di cambiamento, di tipo radicale o incrementale, sostenibili nelle politiche e nelle prassi ordinarie⁶⁰. Apprezzabile altresì il *paragrafo 4.4.11* relativamente alla *Complementarietà con altri programmi transnazionali*.

- L'Asse **Transnazionalità e interregionalità** - come Asse che abbia una funzione di tipo "servente" rispetto agli Assi I, II, III, IV e VII – prevede, come obiettivo specifico, la promozione di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale e propone un'interessante lettura dello scambio interregionale, non soltanto come fattore di stimolo verso la nuova progettualità, ma anche come esperienza, che consente agli operatori di "leggere" in modo nuovo la propria realtà locale. Correttamente gli obiettivi, la strategia, gli strumenti di attuazione e le attività dell'Asse V – Transnazionalità e Interregionalità sono comuni a ciascun Obiettivo Operativo, e, quindi, a ciascun Asse Prioritario (I, II, III, IV, VII). Corretto appare anche il riferimento alla valorizzazione delle esperienze (e delle reti) acquisite con i precedenti programmi comunitari,

⁶⁰ Cit. POR: "Tra le attività innovative possono essere comprese:

- Esperienze nuove o tratte da altri contesti, proponibili per la prima volta in quello considerato, anche relativamente a modelli e processi di *governance*;
- Attività che incidono sulle componenti di processo, procedimento o procedura, sviluppando nuovi indirizzi, approcci, metodi o strumenti migliorativi di quelli in uso;
- Azioni che mirano, anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie, a realizzare prodotti e servizi nuovi, relativamente agli obiettivi, ai contenuti, all'organizzazione, alla metodologia, o alla loro fruibilità.

nonché l'obiettivo di facilitare la mobilità geografica dei lavoratori e l'integrazione dei mercati transfrontalieri. Apprezzabile è l'intento del Programma di realizzare i *Progetti di Cooperazione*, che costituiscono i Programmi di Cooperazione Transnazionale e Interregionale di Asse, da identificare a partire dagli obiettivi e dalle strategie dello stesso, dall'analisi dei fabbisogni di innovazione nelle politiche, nei metodi e negli strumenti utilizzati a livello regionale e da un confronto continuo con le migliori pratiche ed esperienze condotte a livello nazionale ed europeo. Da valutare positivamente è anche l'intento di realizzare progetti per la promozione e la partecipazione a Reti di Partenariati Transnazionali e Interregionali nei temi di interesse strategico a livello regionale, nonché il decollo di Progetti Innovativi Transnazionali e Interregionali realizzati in collaborazione con Soggetti Partner delle altre Regioni. In tale modo, si potrà, coerentemente con l'orientamento strategico di impedire la "fuga di cervelli", mettere in campo un'azione coordinata tra Assi per favorire e promuovere il rientro nel territorio regionale dei ricercatori calabresi, anche mediante l'attivazione di partnership internazionali su specifici progetti di ricerca. E ciò anche tramite ben definite tipologie di investimento nell'alta formazione e l'utilizzo dei poli di eccellenza del territorio, nonché strumenti utili ad incentivare il rientro dei soggetti formati all'estero (es: assegni di ricerca che durino almeno un anno, pacchetti per l'autoimprenditorialità, servizi di placement, etc...). Interessante e apprezzabile è l'organizzazione di reti e forum, a livello regionale, costituite dai soggetti interessati ad acquisire ed utilizzare i risultati dei Progetti di Cooperazione. Infine, apprezzabile è l'intento del programmatore di fare valutare i singoli Programmi e Progetti di Cooperazione al Valutatore indipendente del POR in termini di innovazione e potenziale impatto sulle attività "ordinarie" del Programma.

- L'Asse **Assistenza tecnica** fa riferimento ad attività di tipo standard che non presentano ragioni di particolare riflessione, se non per la sottolineatura, all'interno del POR, che questo Asse riveste un ruolo cruciale. Come mostra l'esperienza della programmazione 2000-2006, una buona assistenza tecnica non solo all'AdG, ma anche al territorio (enti locali e promotori), è particolarmente importante per l'avanzamento del programma. Potrebbe essere interessante, invece, insieme al citato sostegno tecnico dell'associazione Tecnostruttura delle Regioni al fine di valorizzare in termini operativi l'integrazione il confronto e lo scambio tra le Amministrazioni

regionali/provinciali, un riferimento esplicito alla opportunità di una valutazione indipendente in itinere (*peraltro approfondita al paragrafo 5.3.3*) che accompagni, con un punto di vista terzo, il processo di attuazione del POR che, da un lato, per la complessità e la natura dei problemi di policy individuati e, dall'altro, per la possibilità che gli scenari di contesto siano soggetti a forte mutamento, aiuti a presidiare e valutare l'impatto delle azioni messe in campo rispetto ai diversi gruppi bersaglio del POR. Apprezzabile, anche se andrà meglio definita – nei compiti specifici e nelle attività - nei Piani di azione⁶¹, la struttura, riferita a ciascun Asse, dei Comitati di Coordinamento e Responsabili degli Assi Prioritari del POR⁶².

- L'Asse **Capacità Istituzionale** fa riferimento all'esigenza di ridurre la complessità del sistema di governo e di procedere ad una semplificazione del suo funzionamento, rafforzando il ruolo di indirizzo, selezione e coordinamento della Regione, e sostenendo la realizzazione di strumenti di concertazione ai diversi livelli territoriali interessati, anche al fine di rendere più effettivo e incisivo il contributo del partenariato economico e sociale al buon andamento, non solo del POR ma, in generale, dei diversi programmi di sviluppo. Appare particolarmente apprezzabile il riferimento – in sinergia con l'analisi delle problematiche emerse nella passata programmazione – all'impegno straordinario in termini di attività e di sviluppo di nuove competenze e conoscenze da parte dei Responsabili delle Politiche regionali territoriali e settoriali, dei Dirigenti e dei Funzionari della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale e delle Autonomie Funzionali, dei Dirigenti e dei Funzionari delle Agenzie Regionali "In House", dei Rappresentanti e delle Strutture operative delle Parti Economiche e Sociali e degli Operatoti delle Agenzie di Sviluppo Locale. Efficace e molto apprezzabile appare l'intento del Programma di realizzare tale *Programma Strategico di Modernizzazione dell'Amministrazione Regionale* tramite alcune aree di azione – adeguatamente dettagliate - che sanciscano una fattiva cooperazione interistituzionale: riorganizzazione della Pubblica Amministrazione Regionale, programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione dei Servizi Pubblici, trasparenza e Legalità della Pubblica

⁶¹ I Piani di Azione degli Assi Prioritari del POR Calabria FSE 2007 – 2013 definiscono per ciascun obiettivo specifico e i relativi obiettivi operativi: gli obiettivi, le strategie, i risultati attesi, i contenuti, i progetti / le operazioni, le modalità di attuazione, la ripartizione delle competenze e delle funzioni tra Regione e Province; il cronoprogramma di attuazione generale e i cronoprogramma di attuazione dei singoli progetti / operazioni.

⁶² Vedasi specifico paragrafo 1.1.7 relativo alle procedure di attuazione.

Amministrazione Regionale, Metodologie e Strumenti per la Programmazione, il Monitoraggio, la Gestione, il Controllo, la Valutazione e la Comunicazione degli Investimenti Pubblici, Metodologie e Strumenti per la Programmazione Territoriale e la Progettazione Integrata, Laboratori Settoriali/Tematici per lo Sviluppo delle Competenze e lo Scambio delle Esperienze, Partenariato. Un punto qualificante dell'Asse è anche il coinvolgimento e la mobilitazione di "centri di competenza" riconosciuti capaci di conferire un effettivo valore aggiunto alla programmazione e attuazione della politica regionale unitaria. Stesso dicasi per il riferimento all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per rendere la Pubblica Amministrazione sempre più veloce, trasparente, efficiente e vicina al cittadino (*e-government*), creatrice, come afferma esplicitamente il POR, di "valore pubblico". Coerente con l'obiettivo di rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi, è l'obiettivo di costruire un'offerta formativa per l'adeguamento continuo di competenze dei dipendenti P.A., insieme alla definizione di sistemi di controllo sia in termini di gestione amministrativa/finanziaria sia di verifica qualitativa (in termini di efficienza ed efficacia degli obiettivi programmati). Un altro aspetto importante per la promozione della qualità del contesto regionale è rappresentato dal miglioramento del sistema di *governance* delle politiche di genere, quale elemento trasversale delle politiche di sviluppo. L'affermazione di forme fattive e concrete di "governance di parità" costituisce, infatti, un presupposto imprescindibile affinché gli obiettivi di uguaglianza di genere diventino parte integrante di tutto il processo di costruzione ed implementazione degli interventi di sviluppo a favore della crescita e della competitività. In particolare, corretto e apprezzabile è il riferimento ai risultati principali che ci si attende in termini di presidio e *governance delle politiche di pari opportunità*, incentrati principalmente sulla costituzione di un'*Autorità di genere*, che però va meglio definita nei suoi compiti e composizione. Da valutare positivamente è – coerentemente con la presa di decisione relativa ad un maggiore ascolto del territorio – è la rilevazione, analisi e rappresentazione dei contesti territoriali e socio-economici, attraverso l'implementazione ed il rafforzamento dell'utilizzo di strutture e strumenti adeguati, nonché attraverso azioni di studio, monitoraggio e valutazione. Molto coerente con l'obiettivo di pianificazione e programmazione dell'attività amministrativa e di governo, attraverso l'affermazione di processi corretti, trasparenti, è l'intento di instaurare e diffondere processi di cambiamento culturale e di comunicazione partecipata ed integrata

(informazione-formazione-sensibilizzazione) fra attori istituzionali, attori socio-economici, popolazione. Infine, corretto è il riferimento alla governance territoriale, con particolare attenzione ai soggetti del partenariato economico e sociale, per i quali sono previste specifiche azioni di supporto e di sensibilizzazione soprattutto per quanto riguarda l'ambito degli interventi previsti nei diversi strumenti di programmazione regionale (FSE, FERS, FEARS e FAS).

3.3. Le scelte di concentrazione tematica, geografica e finanziaria

Con particolare riferimento al paragrafo 3.2.5 – *Ripartizione delle categorie di spesa* - è apprezzabile – in coerenza con la riduzione nel numero di dispositivi cofinanziati dal FSE – l'esplicitato intento di investimento, da parte dei programmatori, su un numero limitato di azioni identificate come prioritarie e strategiche, anche alla luce degli obiettivi della strategia di Lisbona; e anche la concentrazione degli interventi del FSE (pari a 430,249,377 euro), all'interno di ciascun campo prioritario di azione, su quelle categorie di beneficiari più in difficoltà riguardo al lavoro ed alle prospettive di crescita professionale come le donne, i giovani, i disoccupati di lunga durata, i lavoratori precari, i disabili e le imprese in crisi o operanti in settori in trasformazione. Trattasi di investire, dunque, su progetti prioritari e strategici, politicamente rilevanti e rispondenti alle opzioni strategiche della Giunta Regionale. Apprezzabile è anche l'intenzione di favorire la competitività del sistema produttivo calabrese, in collegamento con il POR FESR e la politica regionale nazionale (Accordi di Programma Quadro), attraverso la promozione della qualificazione dei lavoratori e l'innovazione dell'organizzazione dell'impresa (anche con l'adozione di strumenti sperimentali, quali il sistema di pacchetti integrati di agevolazione), concentrando l'attenzione su alcune filiere/*cluster* che si caratterizzano per la presenza di vantaggi comparati e competitivi, come tessile, l'agroalimentare, prodotti e servizi nel settore ICT. In questa fase, tuttavia, non è possibile valutare oltre eventuali scelte territoriali e di concentrazione geografica. In particolare, le uniche indicazioni riguardano la possibilità di concentrare alcuni interventi nelle aree di crisi o di interesse strategico, che non vengono però esplicitate tutte e nel dettaglio. Peraltro, la scelta di mantenere una certa flessibilità e libertà di azione è condivisibile: la lunghezza temporale del programma in un contesto di veloci cambiamenti, richiede, infatti, di mantenere un equilibrio di massima tra aree geografiche, target e ambiti di intervento. E' inoltre apprezzabile, nel complesso, l'intento del programma, ai fini di essere credibile e sostenibile, di operare in parallelo su due differenti orizzonti temporali: il breve periodo e il medio - lungo

periodo. Nel breve periodo la politica e la strategia regionale dovrebbero, infatti essere finalizzate a risolvere le molteplici emergenze congiunturali interne al mercato del lavoro⁶³, mentre, nel medio - lungo periodo, dovrebbero invece proporsi per migliorare sostanzialmente l'efficacia e l'efficienza del mercato del lavoro regionale⁶⁴.

Infine, per una valutazione accurata degli assunti teorici e della coerenza interna ed esterna della strategia regionale, oltre che della sua adeguatezza rispetto ai bisogni di intervento che sono emersi, è necessario analizzare più nel dettaglio le risorse allocate per ciascuna azione. In specifico, le risorse destinate al programma – per tema prioritario e codice di spesa - sono riassunte nella Tavola 7.

Tavola 7 – Risorse finanziarie per tema prioritario e codice di spesa –

Codice spesa	TEMI PRIORITARI	RISORSE V.A. e %
SVILUPPO DELLE CAPACITA' DI ADATTAMENTO DELLE IMPRESE, DEI LAVORATORI E DEGLI IMPRENDITORI		
62	Sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori volti a migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti; promozione dell'imprenditorialità e dell'innovazione	51.629.925 (12%)
63	Elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive.	8.604.988 (2%)
64	Sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e il sostegno in connessione con la ristrutturazione dei settori e delle imprese, e sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche	25.814.963 (6%)
TOTALE: 86.049.875		
MIGLIORAMENTO DELL'ACCESSO ALL'OCCUPAZIONE E DELLA SOSTENIBILITÀ		
65	Ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro	21.512.469 (5%)
66	Attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro	79.596.135 (18,5%)
67	Misure volte a promuovere l'invecchiamento attivo e a prolungare la vita lavorativa	8.604.988 (2%)
68	Sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	30.117.456 (7%)

⁶³e relative: alla forte incidenza della disoccupazione anche di lungo periodo; alla presenza di larghe fasce di lavoro sommerso; alla richiesta di stabilizzazione del lavoro precario (Lavoratori Socialmente Utili, Lavoratori di Pubblica Utilità, etc.); alle molteplici situazioni di crisi settoriali (tessile, ICT, etc.); all'inserimento lavorativo regolare della popolazione immigrata.

⁶⁴... intervenendo per: qualificare e potenziare le politiche, le strategie e le azioni per migliorare l'occupabilità delle persone; aumentare la qualità, l'efficacia e l'efficienza delle Istituzioni e dei servizi del mercato del lavoro; incrementare e qualificare le opportunità di lavoro attraverso adeguate e innovative politiche attive del lavoro che vedano protagonisti gli individui e le imprese.

Codice spesa	TEMI PRIORITARI	RISORSE V.A. e %
69	Misure per migliorare l'accesso all'occupazione ed aumentare la partecipazione sostenibile delle donne all'occupazione per ridurre le discriminazioni di genere sul mercato del lavoro e per riconciliare la vita lavorativa e privata, ad esempio facilitando l'accesso ai servizi di custodia dei bambini e all'assistenza alle persone non autosufficienti	17.209.975 (4%)
70	Azioni specifiche per aumentare la partecipazione dei migranti al mondo del lavoro, rafforzando in tal modo la loro integrazione sociale	2.151.247 (0.50%)
TOTALE: 159.192.269		
UNA MIGLIORE INCLUSIONE SOCIALE DEI GRUPPI SVANTAGGIATI		
71	Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro	34.419.950 (8%)
TOTALE: 34.419.950		
MIGLIORAMENTO DEL CAPITALE UMANO		
72	Elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e formazione al fine di sviluppare l'occupabilità, rendendo l'istruzione e la formazione iniziale e professionale più pertinenti ai fini dell'inserimento nel mercato del lavoro e aggiornando le competenze dei formatori, nell'obiettivo dell'innovazione e della realizzazione di un'economia basata sulla conoscenza	17.209.975 (4%)
73	Misure volte ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, discriminazioni di genere rispetto alle materie e ad aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità	77.444.888 (18%)
74	Sviluppo del potenziale umano nella ricerca e nell'innovazione, in special modo attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese	34.419.950 (8%)
TOTALE: 129.074.813		
MOBILITAZIONE A FAVORE DELLE RIFORME NEI SETTORI DELL'OCCUPAZIONE E DELL'INCLUSIONE		
80	Promozione di partenariati, patti e iniziative attraverso il collegamento in rete delle parti interessate	4.302.494 (1%)
TOTALE: 4.302.494		
CONSOLIDAMENTO DELLE CAPACITÀ ISTITUZIONALI A LIVELLO NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE		
81	Meccanismi volti a migliorare l'elaborazione di politiche e programmi efficaci, il controllo e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, e potenziamento delle capacità di attuazione delle politiche e dei programmi	8.604.988 (2%)
TOTALE: 8.604.988		
ASSISTENZA TECNICA		
85	Preparazione, attuazione, sorveglianza e ispezioni	6.453.741 (1.50%)
86	Valutazione e studi; informazione e comunicazione	2.151.247 (0.50%)
TOTALE: 860.498.754		430.249.377 (100.00%)

Nel complesso, la ripartizione delle risorse per temi prioritari appare coerente con gli orientamenti strategici del POR. E' inoltre molto apprezzabile, all'interno del POR, la ripartizione della spesa con un riferimento preciso e dettagliato agli obiettivi da raggiungere per Asse.

Coerente con la tematica prioritaria dell'Asse Adattabilità "Aumento dell'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori" è lo stanziamento finanziario cospicuo previsto, in maggior parte, per "lo sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori volti a migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti" (51.629.925 euro) (voce di spesa 62), ma anche per" lo sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e lo sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche"(voce di spesa 64 pari a 25.814.963 euro); equilibrato appare anche il contributo finanziario destinato alla elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive (voce di spesa 63 pari a 8.604.988 euro).

E' coerente con l'obiettivo strategico dell'Asse Occupabilità di migliorare l'accesso all'occupazione e della sostenibilità il cospicuo contributo stanziato per l'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro (voce di spesa 66 pari a 79.596.135 euro), così come in linea con il Programma è la quota destinata al "sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese" (voce di spesa 68 pari a 30.117.456 euro);e anche il contributo dato per l'ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro (voce di spesa 65 pari a 21.512.469 euro) appare in linea – insieme alla voce di spesa 69 pari a 17.209.975 euro, destinata a migliorare l'accesso all'occupazione delle donne ed a ridurre le discriminazioni di genere – con il Programma, che, fra l'altro, si cura di destinare una quota anche ai migranti nella direzione di rafforzarne l'integrazione sociale (voce di spesa 70 pari a 2.151.247 euro).

Coerente con la voce precedente – ed in linea con l'intento del Programma di dare un'opportunità di inclusione sociale alle utenze svantaggiate, è anche la quota (34.419.950 euro) stanziata sulla voce di spesa 71 "Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro".

Equilibrata, in linea con il Programma, è anche la somma destinata alla mobilitazione a favore delle riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione,

tramite lo “strumento concertativo” della promozione di partenariati, patti e iniziative attraverso il collegamento in rete delle parti interessate (voce di spesa 80 pari a 4.302.494 euro).

Coerente con gli obiettivi del Programma è altresì il sostanzioso stanziamento sulla tematica del miglioramento del capitale umano e sull'Asse afferente (129.074.813 euro) e, al suo interno, in particolare, con l'obiettivo specifico (voce di spesa 73) relativo alle “Misure volte ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, discriminazioni di genere rispetto alle materie e ad aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità” (77.444.888 euro). Coerente è anche la quota stanziata per l'innovazione, in particolare, per “lo sviluppo del potenziale umano (.) attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese” (voce di spesa 74 pari a 34.419.950 euro), nonché il contributo previsto per “l'elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e formazione al fine di sviluppare l'occupabilità” (voce di spesa 72 pari a 17.209.975 euro). Coerente con le linee strategiche del Programma, nell'intento di consolidare le capacità istituzionali ai vari livelli, è anche la quota destinata a “meccanismi volti a migliorare l'elaborazione di politiche e programmi efficaci, il controllo e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, e potenziamento delle capacità di attuazione delle politiche e dei programmi” (voce di spesa 81 pari a 8.604.988 euro); cifra, che, coerentemente con il Programma, viene stanziata sull'Asse Assistenza Tecnica (voci di spesa 85 e 86). In linea di massima:

- un buon equilibrio si ravvisa tra azioni rivolte alle persone e interventi rivolti al sistema;
- una larga parte (circa il 39%)⁶⁵ delle risorse FSE è indirizzata agli interventi di rafforzamento del capitale umano, sia di alto livello che di base che relativo a fasce svantaggiate;
- circa il 28%⁶⁶ è per interventi di sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro attraverso il rafforzamento servizi per il lavoro e politiche attive e preventive;
- il 27%⁶⁷ delle azioni sono rivolte al “sistema impresa” nel suo complesso;

⁶⁵ Vedasi codici di spesa 70,71,72,73,74.

⁶⁶ Vedasi codici di spesa 65,66,69

-
- parte del resto della spesa va attribuita alle azioni di sistema volte a rafforzare gli strumenti di governance della Regione, azioni giustificabili in un contesto di crescente complessità del sistema di intervento per la molteplicità degli attori e delle azioni da governare.

⁶⁷ Vedasi codici di spesa 62,63,64,68.

4. LA STRATEGIA REGIONALE: VALUTAZIONE DELLA COERENZA ESTERNA

4.1. Coerenza con la strategia definita a livello comunitario

I regolamenti del FSE (28 aprile 2006- art.3) esplicitano che il FSE deve essere finalizzato a sostenere:

- le politiche degli Stati membri per la piena occupazione e la qualità e produttività di lavoro, per la promozione dell'integrazione sociale e ridurre le disparità di occupazione a livello regionale e locale
- le politiche adottate dagli Stati Membri in linea con gli ordinamenti adottati nell'ambito della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO)
- le priorità e gli obiettivi della Comunità in relazione all'istruzione e formazione, la partecipazione al lavoro degli inattivi, la lotta all'esclusione sociale, l'uguaglianza tra uomini e donne e la non discriminazione.

Come evidenzia la Tavola 8, che mette a confronto le priorità del Regolamento FSE (art.3) e l'articolazione del POR Calabria sulla base dei suoi obiettivi specifici comuni (e ove è possibile un confronto), le azioni previste dal POR sono articolate in modo diverso rispetto alle priorità FSE. In particolare, è coerente con il nuovo approccio SEO la focalizzazione sulla formazione lungo tutto l'arco della vita, la formazione continua e il rafforzamento del capitale umano. Su questi aspetti il POR dovrebbe consentire di avvicinare la Calabria agli obiettivi europei, anche se, a questo stadio di elaborazione, non vengono esplicitati né il nesso tra le azioni previste e tali obiettivi né gli obiettivi quantitativi di avvicinamento a quelli di Lisbona. Emergono, anche se non espliciti, i riferimenti al mainstreaming di genere, nonché ad azioni specifiche dirette alle donne e alle fasce di popolazioni over 50.

I target, laddove è possibile fare un confronto all'interno degli Assi su cui ci siamo focalizzati (Adattabilità, Occupabilità, Inclusione sociale, Capitale umano e Transnazionalità e Interregionalità), corrispondono a quelli indicati dai Regolamenti FSE e la coerenza, nel complesso, risulta – sia in maniera diretta che, più raramente, indiretta - alta.

Tavola 8 – Coerenza tra priorità Regolamento FSE e Obiettivi Specifici Comuni per ASSE del POR – Coerenza coi Target –

Priorità Regolamento FSE		ASSE POR		
Priorità	Target di riferimento	Obiettivi Specifici Comuni	Target di riferimento	Valutazione coerenza ⁶⁸
ADATTABILITÀ				
<p>i) apprendimento permanente e investimento in risorse umane, soprattutto nelle PMI, apprendistato e accesso a formazione per lavoratori meno qualificati e più anziani. Sviluppo delle qualifiche e delle competenze, diffusione tecnologie di e-learning, promozione imprenditorialità, innovazione e creazione di imprese</p> <p>ii) forme di organizzazione del lavoro innovative e produttive, individuazione esigenze future di occupazione e competenze, servizi di occupazione, formazione e sostegno outplacement</p>	<p>Pmi Lavoratori ultracinquantenni Lavoratori poco qualificati Lavoratori autonomi Lavoratori dipendenti enti e imprese pubbliche</p>	<p>a) Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori.</p>	<p>Imprese/loro lavoratori e collaboratori</p>	<p>Diretta alta</p>
	<p>Tutti gli occupati a rischio espulsione dal lavoro</p>	<p>b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro.</p>	<p>Risorse umane di alto profilo Popolazione in età attiva Possibile focalizzazione su target groups specifici (over 50, donne, lavoratori con titolo medio basso, immigrati, precari...)</p>	
		<p>c) Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità.</p>	<p>Management e risorse umane di alto profilo Disoccupati Lavoratori irregolari e precari</p>	

⁶⁸ Dal punto di vista metodologico, nell'analisi della coerenza del POR FSE con le politiche comunitarie, nazionali e regionali è stato utilizzato un metodo di analisi che prevede l'attribuzione di un punteggio sintetico che è il risultato della lettura dei documenti secondo due variabili:

1) **la tipologia di coerenza**: diretta e/o indiretta a seconda che gli obiettivi presentati in un documento corrispondano a quelli specifici ed operativi resi evidenti dal POR e/o che esista tra i due un legame implicito, non chiaramente e immediatamente identificabile ma che comunque manifesti e presenti le caratteristiche di un legame anche se mediato;

2) **il grado di coerenza**: definito come alto, medio o basso a seconda che il livello e l'intensità del legame di coerenza degli obiettivi di ciascun documento appaiano, rispetto a quelli presentati nel Programma, poco, abbastanza o molto significativi.

OCCUPABILITÀ				
i) Modernizzazione e potenziamento servizi per occupazione	Disoccupati di lunga durata, disoccupati giovani, anziani	d) Aumentare la regolarità, l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro.	Tutti i lavoratori che utilizzano gli SPI	Diretta alta
ii) Misure attive e preventive, piani d'azione individuali di formazione, ricerca lavoro, outplacement, mobilità, lavoro autonomo e creazione di impresa, incentivi partecipazione al lavoro, invecchiamento attivo, servizi di conciliazione	Tutte le perone in cerca di lavoro Lavoratori anziani Donne con carichi famigliari	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 ed all'avvio di imprese.	Donne Disoccupati di lunga durata Lavoratori in mobilità/CIGS Disoccupati di lunga durata Disoccupati o inoccupati Lavoratori in mobilità/CIGS Lavoratori anziani Lavoratori precari	Diretta alta
iii) integrazione delle donne nel mercato di lavoro e riduzione segregazione di genere, riduzione cause differenziali salariali di genere	Donne	f) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere.	Donne	Diretta alta
iv) azioni per partecipazione al lavoro dei migranti, mobilità geografica e occupazionale, integrazione mercati transfrontalieri attraverso orientamento, formazione linguistica, convalida competenze e attitudini acquisite	Migranti transfrontalieri			
INCLUSIONE SOCIALE				
i) Percorsi di integrazione e reinserimento nel lavoro degli svantaggiati attraverso sostegno occupabilità anche nell'economia sociale, accesso istruzione e formazione, accompagnamento e servizi di sostegno e assistenza	emarginati sociali, giovani in abbandono scolastico, minoranze, disabili	g)Sviluppare percorsi d'integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati; combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro.	Giovani Famiglie donne a basso reddito nuclei monoparentali immigrati e minoranze etniche disoccupate/i, diversamente abili	Indiretta alta
ii) Lotta alla discriminazione e accettazione della diversità nel posto di lavoro anche tramite iniziative di sensibilizzazione, coinvolgimento comunità locali e imprese, promozione di iniziative locali	emarginati sociali, minoranze, disabili			

CAPITALE UMANO				
ii) Riforme dei sistemi di istruzione e formazione rendendo formazione iniziale e professionale più mirate a inserimento lavorativo	Sistema istruzione e formazione	h) Elaborazione, introduzione e attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	Sistema istruzione e formazione	Diretta alta
ii) Reti tra istituti di istruzione superiore, centri di ricerca e tecnologici, imprese	Sistema alta formazione, centri di ricerca, imprese	i) Aumentare la partecipazione all'apprendimento permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere rispetto alle materie.	Donne disagiate Famiglie Sistema della formazione e dell'istruzione	Diretta media
		l) Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità.	Risorse umane qualificate Diplomatici Giovani laureati Sistema della formazione e dell'istruzione Sistema universitario	
		m) Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione.	- Risorse umane qualificate - Sistema di alta formazione di livello universitario e post universitario e di ricerca	
TRANSNAZIONALITA' INTERREGIONALITA'				
1e) Promuovere partenariati, patti e iniziative tramite la creazione di reti di soggetti interessati, quali parti sociali e organizzazioni non governative, a livello transnazionale, nazionale, regionale e locale al fine di promuovere riforme nei settori dell'occupazione e dell'integrazione nel mercato del lavoro		n) Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche		Diretta alta

Fonte: IRS

Nel complesso:

- diretta alta è la coerenza relativa all'Asse Adattabilità;
- diretta alta è la coerenza relativa all'Asse Occupabilità;
- indiretta alta è la coerenza relativa all'Asse Inclusione sociale;
- mediamente alta è la coerenza relativa all'Asse Capitale umano;
- diretta alta è la coerenza relativa all'Asse Transnazionalità e interregionalità.

Molto efficace risulta la matrice di coerenza tra gli Orientamenti Strategici Comunitari 2007-2013 e alcuni Obiettivi Specifici comuni per Asse del POR FSE Calabria, in cui si delineano in maniera chiara e dettagliata le linee di intervento tra gli OSC 2007-2013 e gli obiettivi specifici del POR FSE Calabria (Tavola 9). In particolare, gli obiettivi indicati nel POR sono stati definiti coerentemente con le priorità individuate a livello comunitario per la politica regionale contenute negli Orientamenti Strategici Comunitari per la politica di coesione. In particolare, la strategia regionale, in linea con l'Orientamenti 1.2 "Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita" e 1.3 "Posti di lavoro migliori e più numerosi", intende aumentare il potenziale di crescita e la produttività e rafforzare la coesione sociale, puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano. La priorità di favorire la creazione di "Posti di lavoro migliori e più numerosi" (Orientamento 1.3) rappresenta, infatti, un elemento centrale nella strategia di indirizzo regionale, che punta a promuovere interventi volti ad attrarre e mantenere più persone nel mercato del lavoro. Questo aspetto resta, infatti, cruciale per la politica di sviluppo della Regione ed implica l'attivazione di una serie di azioni - tra loro integrate - finalizzate ad affrontare le difficoltà incontrate soprattutto da giovani e delle donne nell'inserimento e reinserimento lavorativo.

Nel complesso, alta (diretta o indiretta) appare la coerenza tra le priorità e le linee di intervento degli OSC 2007-13 e gli obiettivi specifici per Asse del POR FSE Calabria.

Più in specifico:

- indiretta alta appare la coerenza tra le linee di intervento OCS della priorità 1.2.1. *Aumentare e indirizzare meglio gli investimenti nell'RST* e gli obiettivi specifici a) e c) dell'Asse Adattabilità;

-
- alta diretta appare la coerenza tra le linee di intervento OCS della priorità 1.2.1. *Aumentare e indirizzare meglio gli investimenti nell'RST* e l'obiettivo specifico m) dell'Asse *Capitale umano*;
 - la coerenza tra le linee di intervento OCS della priorità 1.3.1 *Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale* è: indiretta alta con l'obiettivo specifico d), diretta alta con l'obiettivo specifico e) (in particolare laddove si parla di lavoro basato sul ciclo di vita), indiretta alta con l'obiettivo specifico f) riferiti all'Asse *Inclusione sociale*;
 - la coerenza tra le linee di intervento OCS della priorità 1.3.2. *Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro* è: indiretta media con l'obiettivo specifico a), indiretta alta con l'obiettivo specifico b) e indiretta media con l'obiettivo specifico c) dell'Asse *Adattabilità*;
 - la coerenza tra le linee di intervento OCS della priorità 1.3.3 *Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze* è indiretta alta con gli obiettivi specifici h,i,l dell'Asse *Capitale umano*;
 - la coerenza tra le linee di intervento OCS della priorità 1.3.4. *Capacità amministrativa* è diretta alta con gli obiettivi specifici p) e q) dell'Asse *Capacità Istituzionale*;
 - la coerenza tra le linee di intervento OCS della priorità 2.5. *Cooperazione transnazionale* e 2.6. *Cooperazione interregionale* è diretta alta con l'obiettivo specifico n) dell'Asse *Transnazionalità e interregionalità*.

Tavola 9 -Matrice di coerenza tra le Priorità OSC 2007-13 e alcuni Obiettivi Specifici Comuni per Asse del POR -

OSC 2007-13 Priorità	OSC 2007-13 Linee di intervento	Asse	Obiettivi specifici comuni	Valutazione coerenza ⁶⁹
1.2.1. Aumentare e indirizzare meglio gli investimenti nell'RST	Rafforzare sia la cooperazione tra le imprese che quella tra le imprese e gli istituti pubblici di ricerca/di istruzione terziaria, ad esempio incentivando la creazione di raggruppamenti di eccellenza regionali e transregionali, sviluppare ulteriormente la capacità di R&S, incluse le TIC, le infrastrutture di ricerca e il capitale umano, nelle zone ad alto potenziale di crescita.	ASSE I Adattabilità	b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro c) Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	Indiretta alta Indiretta alta
		ASSE IV Capitale umano	m) Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	Diretta alta
1.3.1 Far sì che un maggior numero di persone arrivi e rimanga sul mercato del lavoro e modernizzare i sistemi di protezione sociale	Attuare politiche occupazionali finalizzate al pieno impiego, al miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e al rafforzamento della coesione sociale e territoriale Migliorare la rispondenza alle esigenze del mercato del lavoro Promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita	ASSE II Occupabilità	d) Aumentare la regolarità, l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	Indiretta alta
			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 ed all'avvio di imprese	Diretta alta Indiretta alta
			f) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	

⁶⁹ Si fa riferimento alla nota 51.

	Fare in modo che i mercati del lavoro favoriscano l'integrazione e rendere il lavoro più attraente attraverso, anche in termini economici, per le persone alla ricerca di un impiego, comprese le persone svantaggiate e per gli inattivi	ASSE III Inclusione sociale	g) Sviluppare percorsi integrati e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati; combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	Diretta alta
1.3.2. Migliorare l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese e rendere più flessibile il mercato del lavoro	Favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo in debita considerazione il ruolo delle parti sociali Assicurare un andamento dei costi del lavoro e i meccanismi di fissazione dei salari contribuiscano e promuovere l'occupazione	ASSE I Adattabilità	a) Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori	Indiretta media
			b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	Indiretta alta
			c) Sviluppare politiche per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	Indiretta media
1.3.3. Aumentare gli investimenti nel capitale umano migliorando l'istruzione e le competenze	Aumentare e migliorare gli investimenti in capitale umano Adeguare i sistemi di istruzione e formazione in funzione delle nuove competenze richieste	ASSE IV Capitale Umano	h) Elaborazione, introduzione e attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	Indiretta alta
			i) Aumentare la partecipazione all'apprendimento permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere rispetto alle materie	Indiretta alta
			l) Aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale,	Indiretta alta

			professionale e universitaria, migliorandone la qualità	
--	--	--	--	--

1.3.4. Capacità amministrativa	Sostenere la definizione di politiche e programmi validi Migliorare la capacità di attuazione delle politiche e dei programmi	ASSE VII Capacità Istituzionale	p) Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la governance del territorio	Diretta alta
			q) Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi	Diretta alta
2.5. Cooperazione transnazionale 2.6. Cooperazione interregionale		ASSE V Transnazionalità Interregionalità	n) Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche	Diretta media

Fonti: POR, IRS

4.2. Coerenza con la strategia nazionale

La Tavola 10 confronta le scelte strategiche e l'articolazione del POR con le indicazioni che emergono dal QSN sulla strategia regionale e dalle più rilevanti politiche nazionali di riferimento. Si tratta, naturalmente, di un confronto da considerare con cautela, causa l'incertezza che, a livello nazionale, circonda le scelte che il nuovo governo farà in merito alla riforma del mercato del lavoro e dell'istruzione. Gli obiettivi individuati nell'ambito del Programma Operativo sono funzionali e coerenti con gli obiettivi del QSN e dagli OCS per la politica di coesione⁷⁰. Ciò vale anche per la coerenza espressa dal POR relativamente sia alla Strategia di Lisbona sia agli indirizzi del Piano Nazionale di Riforma (per l'Italia, il Programma per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione – PICO)⁷¹.

Nel complesso, emerge una buona coerenza – non sempre evidenziata dalla matrice

- tra le scelte regionali ed il QSN. Secondo il QSN, il FSE dovrebbe sostenere in particolare:
 - nell'ambito degli interventi per l'adattabilità politiche di formazione e di anticipazione, la creazione di un sistema di formazione continua, il sostegno a strategie e strumenti per l'emersione e il miglioramento della qualità del lavoro;
 - nell'ambito delle politiche per l'accesso all'occupazione, il miglioramento dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, il rafforzamento delle competenze chiave, il sostegno al (re)inserimento lavorativo e politiche

⁷⁰ La strategia regionale, appare in linea con gli Orientamenti 1.2 "Promuovere la conoscenza e l'innovazione a favore della crescita" e 1.3 "Posti di lavoro migliori e più numerosi" intende aumentare il potenziale di crescita e la produttività e rafforzare la coesione sociale, puntando principalmente sulla conoscenza, l'innovazione e la valorizzazione del capitale umano.

⁷¹ In particolare, coerentemente con gli orientamenti contenuti nelle Linee integrate per la crescita e l'occupazione, il PO intende favorire il raggiungimento di tali obiettivi/target fissati dall'Agenda di Lisbona contribuendo, in primo luogo, a promuovere strategie volte alla piena occupazione, a migliorare la qualità e la produttività sul posto di lavoro e a potenziare la coesione sociale e territoriale (Orientamento 17), e, inoltre, a perseguire le finalità relative a:

- promuovere un approccio al lavoro basato sul ciclo di vita (Orientamento 18);
- creare mercati del lavoro inclusivi e rendere il lavoro più attraente e proficuo per quanti sono alla ricerca di impiego e per le persone meno favorite e inattive (Orientamento 19);
- migliorare la risposta alle esigenze del mercato del lavoro (Orientamento 20);
- favorire al tempo stesso flessibilità e sicurezza occupazionale e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro, tenendo debito conto del ruolo delle parti sociali (Orientamento 21);
- potenziare e migliorare gli investimenti in capitale umano - Orientamento 23;
- adattare i sistemi di istruzione e formazione ai nuovi requisiti in termini di competenze - Orientamento 24.

Vedasi POR, paragrafo 3.1.2. "Coerenza con la strategia di Lisbona e il PICO".

di work fare, interventi per la conciliazione e l'integrazione sociale e lavorativa degli immigrati e il sostegno alla mobilità geografica e professionale;

- nell'ambito degli interventi per l'integrazione sociale e la lotta alle discriminazioni, politiche di inserimento lavorativo per gli svantaggiati, servizi di cura e di conciliazione, la promozione di strumenti contro la discriminazione e l'esclusione;
- nell'ambito degli interventi di sostegno di sistemi per il capitale umano, la qualità dei sistemi e la costruzione di reti di formazione superiore, ricerca e imprese;
- nell'ambito di interventi per migliorare il sistema di intervento nel mercato del lavoro, il sostegno a patti, partenariati, reti e iniziative a vari livelli territoriali;
- nell'ambito degli interventi innovativi, interregionali e transnazionali, lo scambio di informazioni, esperienze, buone pratiche e lo sviluppo di strategie coordinate e complementari.

Più in specifico:

- la matrice del POR evidenzia che non v'è un esplicito riferimento, all'interno degli Assi, relativamente, all'interno della Priorità 1 "Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane ed all'obiettivo generale", all'obiettivo specifico 1.1. Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione-formazione-lavoro. Tale coerenza, in realtà, va però rintracciata trasversalmente all'interno del POR con particolare riferimento all'Asse Capitale umano. Coerente con gli Assi II,III,IV e V è l'obiettivo 1.2 Innalzare livelli di apprendimento e di competenze chiave, mentre l'obiettivo 1.3 "Aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita" appare bene identificato nell'Asse Adattabilità e Occupabilità, anche se evidenti riferimenti – ad una attenta lettura del POR – vi sono anche nell'Asse Capitale umano, in molte delle azioni progettate;
- relativamente alla **Priorità 2** "Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività", appare "esplicitamente internalizzato" nel POR l'obiettivo 2.1 *Rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema ricerca e imprese; sostenere la massima diffusione e utilizzo di nuove tecnologie, servizi avanzati scientifici/tecnic. nel sistema produttivo e nelle Istituzioni*, negli Assi Adattabilità, Capitale umano e Transnazionalità e Interregionalità;

-
- relativamente alla **Priorità 4** "Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale", l'obiettivo 4.1 *Promuovere una società inclusiva e garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare, in modo permanente, le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono lo sviluppo*, appare accolto esplicitamente nell'Asse Capitale umano, anche se, negli altri Assi, soprattutto in quello riferito alla Inclusione sociale, è internalizzato - in qualità di "filo conduttore" - di molte azioni;
 - in sinergia esplicita con l'Asse Capacità istituzionale è la **Priorità 7** "Competitività dei sistemi produttivi e occupazione" ed, in particolare, l'obiettivo 7.1 *Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche, che, è, comunque, sottinteso trasversalmente in tutti gli Assi, non foss'altro per il fatto che, laddove si intenda parlare di concreta integrazione di fondi, vi debba essere una buona capacità di integrazione, appunto, tra politiche*. Apprezzabile è la presenza dell'obiettivo 7.2 *Promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione, sviluppo imprenditoriale negli Assi Occupabilità, Capitale umano e Transnazionalità e Interregionalità*; stesso dicasi per l'obiettivo 7.3 *Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo del territorio, presente nell'Asse Inclusione sociale e Transnazionalità e Interregionalità, ma anche in molte azioni nell'Asse Occupabilità*;
 - coerente con gli intenti dell'Asse Inclusione sociale è l'obiettivo 8.1. *Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con reti materiali e immateriali, all'interno della* **Priorità 8** "Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani";
 - stessa coerenza va rintracciate, all'interno della **Priorità 10** "Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci", tra il POR e l'obiettivo 10.1 *Elevare le capacità delle amministrazioni per la programmazione e gestione della politica regionale aggiuntiva e rafforzare il coinvolgimento del partenariato econ. soc. Contribuire all'apertura dei mercati dei servizi e dei capitali. Accrescere i livelli di legalità in particolare nei processi della P.A., presente correttamente nell'Asse Capacità istituzionale*.

In sede di programmazione, dunque, il suggerimento del valutatore è che si realizzino azioni il più possibile coerenti con gli obiettivi del QSN (peraltro uscito

nella versione definitiva solo nel giugno 2007 ed approvato definitivamente il 13 luglio 2007), con particolare riferimento al rafforzamento del sistema di istruzione-formazione-lavoro e la promozione di una società inclusiva, che garantisca condizioni di sicurezza, nonché al miglioramento della governance e la capacità di integrazione fra politiche.

Tavola 10 - Matrice di coerenza Priorità e obiettivi generali QSN e Assi del POR FSE Calabria –

QSN		POR FSE CALABRIA					
Priorità	Obiettivi specifici	Asse I Adattabilità	Asse II Occupabilità	Asse III Inclusione sociale	Asse IV Capitale umano	Asse V Transnazionalità interregionalità	Asse VII Capacità istituzionale
Priorità 1. Miglioramento e valorizzazione delle risorse umane	1.1. Rafforzare, integrare e migliorare la qualità dei sistemi di istruzione-formazione-lavoro						
	1.2 Innalzare livelli di apprendimento e di competenze chiave						
	1.3 Aumentare la partecipazione a opportunità formative lungo tutto l'arco della vita						
	1.4 Migliorare la capacità di adattamento						
Priorità 2. Promozione, valorizzazione e diffusione della ricerca e dell'innovazione per la competitività	2.1 Rafforzare e valorizzare l'intera filiera della ricerca e le reti di cooperazione tra il sistema ricerca e imprese; sostenere la massima diffusione e utilizzo di nuove tecnologie, servizi avanzati scientifici/tecnic. nel sistema produttivo e nelle Istituzioni						
Priorità 4. Inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale	4.1 Promuovere una società inclusiva e garantire condizioni di sicurezza al fine di migliorare, in modo permanente, le condizioni di contesto che più direttamente favoriscono lo sviluppo						
Priorità 7. Competitività dei sistemi produttivi e occupazione	7.1 Accrescere l'efficacia degli interventi per i sistemi locali, migliorando la governance e la capacità di integrazione fra politiche						
	7.2.Promuovere processi sostenibili e inclusivi di innovazione, sviluppo imprenditoriale						

QSN		POR FSE CALABRIA					
Priorità	Obiettivi specifici	Asse I Adattabilità	Asse II Occupabilità	Asse III Inclusione sociale	Asse IV Capitale umano	Asse V Transnazionalità interregionale	Asse VII Capacità istituzionale
	7.3 Qualificare e finalizzare in termini di occupabilità e adattabilità gli interventi di politica attiva del lavoro, collegandoli alle prospettive di sviluppo territorio						
Priorità 8. Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani	8.1. Promuovere la competitività, l'innovazione e l'attrattività delle città e delle reti urbane attraverso la diffusione di servizi avanzati di qualità, il miglioramento della qualità della vita, e il collegamento con reti materiali e immateriali						
Priorità 10. Governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali ed efficaci	10.1. Elevare le capacità delle amministrazioni per la programmazione e gestione della politica regionale aggiuntiva e rafforzare il coinvolgimento del partenariato econ. soc. Contribuire all'apertura dei mercati dei servizi e dei capitali. Accrescere i livelli di legalità in particolare nei processi della P.A.						

Fonte: POR

In conclusione, va segnalata un buona coerenza anche tra il POR Calabria FSE 2007 – 2013 e il PON Governance e Assistenza Tecnica. Tale sinergia è attestata anzitutto dall'individuazione condivisa della strategia, degli obiettivi e delle linee di azione, anche attraverso un significativo passaggio nella consultazione da parte delle strutture incaricate della Valutazione ex ante del PON, delle Autorità di gestione dei POR Obiettivo CONV⁷². Il POR accompagna questi processi e ne garantisce coerenti modalità attuative, in particolare sui seguenti ambiti: sistemi e servizi per il lavoro, standard professionali e formativi e certificazione delle competenze, formazione continua, accreditamento delle strutture formative. Ma il POR opera in un'ottica di piena complementarità con il PON Governance e Assistenza Tecnica FSE anche in relazione agli interventi realizzati sul piano della Capacità istituzionale e con il PON Istruzione FSE per gli interventi di sistema nel settore dell'istruzione.

4.3. Coerenza con la strategia regionale

Il POR appare molto in linea con quanto espresso nei principali documenti di programmazione regionali con particolare riferimento al DSR, in cui prioritariamente la Regione Calabria vuole promuovere azioni di forte rinnovamento strutturale del mercato del lavoro, agendo sia sull'offerta che sulla domanda di lavoro. Con particolare riferimento alla coerenza con il DSR, elevata sembra la rispondenza ai bisogni del territorio, soprattutto sul versante delle persone (offerta potenziale e reale di lavoro), ma anche sul versante dei sistemi e della loro integrazione. Il POR appare molto coerente con la strategia regionale in materia di mercato del lavoro e formazione, che si sta delineando in questi ultimi mesi, con i due PdL, in corso di approvazione, di riforma del sistema di intervento nel mercato del lavoro e del sistema dell'istruzione e della formazione professionale.

Il POR appare anche molto in linea – anche se in via di maggiore definizione - con il *"Piano regionale per il lavoro e l'occupazione"*, come strumento contenitore e "regolatore" delle politiche regionali, coerentemente con l'intento di completare il sistema di *governance* regionale con il contributo del partenariato socio-economico che può apportare, anche in itinere, un contributo conoscitivo importante.

72 I temi più rilevanti per il miglioramento e rafforzamento dei sistemi e delle politiche di istruzione, formazione e lavoro sono già oggetto di lavoro congiunto su più piani tramite i tavoli nazionali tematici appositamente e formalmente costituiti in relazione a specifiche tematiche (ai quali partecipa in genere anche il partenariato sociale), che operano scelte ed assumono decisioni condivise.

Circa la coerenza con le politiche nazionali, a parte i chiari riferimenti ad una sinergia con i *Fondi interprofessionali* nelle azioni di formazione continua, vengono sottolineati gli intenti strategici da perseguire nell'ambito del contesto normativo-istituzionale inerente il sistema educativo e della formazione e istruzione, e del mercato del lavoro, nonché relativamente all'attivazione del "Testo Unico del lavoro (o "dei lavori")" in Calabria, indicato come obiettivo prioritario della presente legislatura regionale, con particolare attenzione ai temi posti dal D.lgs. 276/03 e dal D.lgs. 297/03. La Regione punterà, infatti, sul riordino del sistema di formazione professionale, in funzione di un sistema integrato Istruzione-Formazione-Lavoro, potenziando la formazione continua e sulla riforma del sistema delle politiche attive e passive del lavoro, anche mediante i sistemi di reddito minimo erogato in relazione allo svolgimento di attività di lavoro o di reddito minimo di cittadinanza collegato a forme di formazione-lavoro sociale.

Una particolare coerenza espressa dal POR va rintracciata con il NAP inclusione relativamente allo sviluppo del capitale umano, la promozione dell'equità sociale ed il contrasto dei fenomeni di povertà. Particolarmente interessante e in coerenza con le priorità indicate nel DSR, appare il riferimento alla modernizzazione della pubblica amministrazione e lo sviluppo di capacità e di competenze adeguate, che costituisce un obiettivo prioritario della politica regionale di coesione in tutte le aree del paese: essa assume poi un ruolo decisivo soprattutto in Calabria in particolare, dove appaiono maggiori le condizioni di debolezza della struttura amministrativa e del sistema di governance in generale. Inoltre, il POR FSE assume gli indirizzi integrati per la *governance* della programmazione comunitaria e nazionale assunti dalla Regione Calabria nell'ambito del Documento Unitario di Programmazione e Coordinamento della politica di coesione della Regione per il 2007-2013, nonché quanto definito nel Programma di Governo della Giunta Regionale e nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria della Regione Calabria (DPEFR 2007-2009)⁷³. Tali priorità strategiche corrispondono, peraltro, a quanto contenuto nel "Programma del governo regionale", che prevede come priorità assoluta dell'azione di governo regionale sia lo svuotamento dei bacini di precariato e la stabilizzazione

⁷³ Cit. POR: " .. a partire dai seguenti obiettivi prioritari: risolvere, nel medio termine, le emergenze congiunturali interne al mercato del lavoro quali alta incidenza della disoccupazione, lavoro sommerso, richiesta di stabilizzazione dei precari (ivi compreso il bacino degli LSU-LPU), risposta ai punti di crisi delle imprese delle filiere in difficoltà, immigrati; definire una strategia di medio-lungo periodo in grado di incidere sui problemi strutturali, rilanciando l'occupazione, in una prospettiva di sostenibilità sociale (politiche attive per il lavoro, politiche per l'emersione, formazione e inclusione sociale, qualificazione del mercato del lavoro, finalizzazione di investimenti produttivi alla ricaduta occupazionale, attivazione della sperimentazione del reddito minimo di inserimento sociale come diritto di cittadinanza, concertazione con gli attori locali e qualificazione del sistema di impresa e dei sistemi locali)".

occupazionale sia la creazione di strumenti premiali per le imprese, che assicurano la transizione da esperienze di formazione ad esperienze di lavoro sia l'innovazione dalla formazione professionale, come strumento "servente" per le politiche attive per il lavoro.

Infine, come già accennato, va sottolineata una forte coerenza tra il PSR e gli obiettivi prioritari di Asse. Si evidenzia, in particolare, come la promozione dell'ammodernamento e dell'innovazione nelle imprese e dell'integrazione delle filiere ed il miglioramento della capacità imprenditoriale e professionale degli addetti al settore agricolo e forestale ed il sostegno del ricambio generazionale siano, per esempio, in forte sinergia con gli obiettivi dell'Asse Occupabilità; così come gli obiettivi di sviluppo e qualità della vita nelle aree rurali appaiono coerenti con quelli dell'Asse Inclusione sociale. In specifico, con particolare riguardo al consolidamento e lo sviluppo della qualità agricola e forestale, si evidenziano i forti legami tra gli obiettivi dell'Asse Adattabilità, le misure agro-agroalimentari in favore dell'agricoltura biologica ed integrata, con quelle dell'Asse Inclusione sociale, relative alla diversificazione delle attività aziendali ed alla valorizzazione delle aree rurali, attraverso cui i prodotti di qualità possono essere valorizzati. Le stesse misure di formazione ed informazione saranno, inoltre, spesso incentrate sul miglioramento della conoscenza relativamente ai criteri di gestione obbligatoria ed alle buone pratiche agronomiche.

4.4. Coerenza con la promozione delle PO

Il tema delle pari opportunità assume una particolare importanza in questo ciclo di programmazione proprio per l'ampiezza del concetto a cui si vogliono indirizzare gli sforzi. La precedente programmazione aveva dedicato ampio spazio alle pari opportunità di genere (Asse E1) e aveva messo in evidenza gli interventi sperimentali per tutte le fasce disagiate con l'asse B. Con il nuovo ciclo, si accentua l'attenzione all'inclusione sociale e, quindi, alla garanzia di pari opportunità per tutti, nella consapevolezza che le condizioni di disagio sociale tendono a concentrarsi sugli stessi soggetti, aggravando il rischio di marginalità.

In particolare, la Calabria presenta diverse criticità, che suggeriscono di concentrare gli interventi in alcune direzioni. In primo luogo, per favorire l'inserimento lavorativo di soggetti a rischio di marginalità (dalle donne e uomini disoccupati alle persone diversamente abili, etc.), per affrontare le problematiche legate alla povertà, e la lotta al lavoro sommerso e alla legalità. L'utilizzo del FSE – operando in modo che i soggetti svantaggiati abbiano pari opportunità di accesso al mercato

del lavoro e pari dignità di trattamento – dovrà richiedere una forte attenzione alla diversificazione degli interventi e alla loro personalizzazione. In questa direzione è da mettere a frutto l'esperienza positiva dei progetti integrati e si potrà sperimentare l'uso dei voucher nei casi possibili. Nel POR Calabria, in particolare, il tema delle PO emerge con un buon dettaglio ed articolazione, cui ha dato un importante contributo trasversalmente a tutto il POR l'Ufficio della Consigliera di Parità⁷⁴, nel tentativo di considerare il suddetto tema non solo limitato al (re)inserimento nel lavoro e ai servizi di conciliazione, ma altresì esplicitato nelle misure per la occupabilità e per il capitale umano, dove si fa riferimento al sostegno all'imprenditoria femminile e alla riduzione delle segregazione educativa e occupazionale. E ciò accentuando il fatto che la nuova programmazione debba essere formulata in un'ottica di genere, in particolare, attraverso il conseguimento della promozione di servizi collettivi di qualità, di una più equa ripartizione del lavoro di cura, del diritto alla casa e al vivere dignitoso, nonché della condivisione del diritto al credito. E sempre con riferimento specifico alla strategia di pari opportunità, è altresì apprezzabile l'impegno in favore della parità tra uomini e donne, assicurando che tutte le politiche terranno conto - per quanto possibile - del loro impatto in termini di genere in fase di applicazione ed attuazione.

La sfida futura in questo campo sarà, dunque, quella di incrementare e qualificare la partecipazione delle donne al sistema economico imprenditoriale ed al mercato del lavoro. In questo senso, andrebbe maggiormente esplicitato che i servizi di accompagnamento saranno diretti anche alle aziende (anche al femminile)⁷⁵ e non unicamente ai lavoratori nei contesti di ristrutturazione aziendale e settoriale, in sinergia con una più accentuata valorizzazione del capitale umano femminile. Apprezzabile appare il fatto che tra gli obiettivi, per promuovere la competitività, vi sia, nel programma, quello di garantire alle donne pari opportunità di accesso alle posizioni apicali, favorendo e sostenendo gli sviluppi di carriera sia nel settore privato che pubblico. Oltre a favorire la cultura di genere nei percorsi formativi e di istruzione, sarebbe opportuno promuovere sempre più azioni formative di qualità, modulari e flessibili, realmente ancorate alle necessità degli utenti e delle utenti, prevedendo che tali elementi formino oggetto anch'essi di valutazione in termini qualitativi dell'offerta formativa.

⁷⁴ "Contributo al tavolo di Partenariato Economico e sociale in vista della programmazione regionale 2007-2013."

⁷⁵ Vedasi "Contributo al tavolo di Partenariato Economico e sociale in vista della programmazione regionale 2007-2013".

Apprezzabile è anche il paragrafo 3.3.1 *Pari opportunità e non discriminazione, secondo cui l'Amministrazione regionale adotta azioni per "l'uguale indipendenza economica fra uomini e donne, attenzione alle componenti femminili che sono a maggior rischio di isolamento ed esclusione sociale; la promozione dell'eguale partecipazione delle donne e degli uomini ai processi decisionali anche a livello economico e sociale; la lotta a tutte le forme di violenza basate sul genere; l'eliminazione degli stereotipi di genere nella società e delle forme di discriminazione di genere sia verticale che orizzontale; la promozione di azioni a favore dell'uguaglianza di genere anche in una dimensione transnazionale ed interregionale"*. Significativo, in positivo, dal punto di vista delle ricadute che potrà avere a livello di POR, è anche il fatto che l'AdG, ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento (CE) 1083/2006, assicuri la parità di genere e le pari opportunità in tutte le fasi della programmazione, attuazione, sorveglianza e valutazione del Programma Operativo, anche attraverso l'Autorità regionale preposta in materia di pari opportunità⁷⁶.

Tali obiettivi vanno tuttavia perseguiti tenendo conto di due elementi importanti. Il primo è costituito dall'estrema eterogeneità dell'universo di riferimento⁷⁷, per cui target profondamente diversi richiedono ovviamente interventi diversi. Il secondo è costituito dal fatto che normalmente la minore occupazione femminile è correlata a condizioni di maggiore difficoltà di carattere sociale o culturale (*es: ineguale ripartizione del lavoro domestico, funzione di care per i membri non autosufficienti della famiglia, segregazione scolastica e occupazionale, etc.*), per cui vanno previsti, da un lato, interventi integrati con quelli a carico delle politiche sociali e, dall'altro lato, politiche culturali e di orientamento capaci di ridurre la segregazione dei percorsi scolastici e professionali.

Il POR Calabria sembra rispondere in maniera adeguata alla richiesta – variegata e complessa – di favorire un'effettiva eguaglianza di opportunità, sostenendo un

⁷⁶ Il trattato di Amsterdam e il Consiglio Europeo di Vienna hanno stabilito che gli strumenti finanziari debbano rispettare alcuni principi, uno di questi è quello relativo alle pari opportunità. La Road Map, assieme al "Gender Pact" stabilito dal Consiglio Europeo di primavera 2006, rappresenta la nuova sfida al raggiungimento dell'uguaglianza di genere e indica le priorità per il consolidamento dell'equità e il superamento delle discriminazioni ancora esistenti, così come l'articolo 16 del Regolamento Generale prevede che gli Stati membri e la Commissione provvedano "a che la parità tra uomini e donne e l'integrazione della prospettiva di genere siano promosse nel corso delle varie fasi di attuazione dei fondi".

⁷⁷ Tale universo comprende: giovani laureate con titoli poco spendibili sul mercato del lavoro, donne che lavorano ma che debbono darsi carico di funzioni familiari di care, donne nelle fasce centrali di età a rischio di espulsione, donne in età medio alta che si riaffacciano sul mercato dal lavoro in relazione ai cicli di vita familiare (separazioni o divorzi, ma anche autonomia dei figli adulti o scomparsa di familiari non autosufficienti assistiti a domicilio), etc..

approccio trasversale di *mainstreaming*. Il programma, inoltre, è coerente anche con il modello VISPO⁷⁸ relativamente ai quattro obiettivi globali, all'interno del più generale obiettivo del *Miglioramento delle Pari opportunità e della partecipazione di uomini e donne ad uno sviluppo equilibrato*, con le relative ulteriori specifiche in relazione alla programmazione 2007-2013. Relativamente all'obiettivo *"Migliorare le condizioni di vita al fine di rispondere meglio ai bisogni delle donne"*, è apprezzabile l'intento di creare e potenziare reti in grado di rispondere ai bisogni delle persone e di offrire servizi alle famiglie in chiave *women friendly*, nel tentativo di promuovere veri e propri modelli di governance delle politiche di pari opportunità. In questa direzione, particolarmente apprezzabile è, l'intento del programma di promuovere azioni di incentivi per le aziende, che adottino orari, tempi e organizzazione del lavoro *family friendly*.

Le politiche regionali in materia, dunque, dovranno tener conto innanzi tutto degli elementi sopra detti, nonché dell'armonizzazione degli interventi, cercando di prevederne gli impatti sia per aumentare l'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori ai cambiamenti economici (*es: aumento degli occupati al femminile che partecipano alla formazione continua, aumento del tasso di sopravvivenza delle imprese femminili, riduzione delle forme di segregazione orizzontale e verticale a carico delle donne, etc.*) sia per migliorare l'accesso e l'inclusione sostenibile nel mercato del lavoro (*riduzione dell'afflusso verso la disoccupazione, aumento di scolarizzazione delle 22enni, riduzione del drop out femminile, etc.*) e sia per rinforzare l'inclusione sociale e l'integrazione duratura nell'occupazione (*aumento dei servizi preventivi per le donne suddivise per target di svantaggio, riduzione dello scarto del tasso di disoccupazione femminile tra i gruppi di nazionalità non-europea ed europea, etc.*).

Al tempo stesso, interventi di più ampio respiro, volti a favorire la diffusione della cultura delle pari opportunità in tutte le loro forme e in tutti gli ambiti di vita, non possono essere considerati sostitutivi di interventi più specifici nei campi delle politiche del lavoro, della formazione e dell'istruzione e sociali. Occorre sviluppare, all'interno delle politiche formative e del lavoro, la prospettiva di genere, non solo dal punto di vista di chi sono i destinatari degli interventi, ma anche di chi presiede alla loro progettazione, gestione e valutazione. Come correttamente richiamato

⁷⁸ Elaborato nel 1999 dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri per assistere il programmatore nell'internalizzazione del principio di gender mainstreaming, esso mantiene la sua importante valenza in termini di approccio teorico e metodologico. Vedasi riferimento al *paragrafo 3.3.1.*

dagli orientamenti comunitari al riguardo, la prospettiva di genere deve interessare tutte le fasi di concezione delle politiche e non solo la loro erogazione.

Infine, coerenti con le indicazioni della Commissione Europea e del Consiglio Europeo nel campo delle pari opportunità, sono i riferimenti alla *Road Map for equality between women and men 2006-2010* del marzo 2006 ed il *Patto Europeo per la Parità di Genere* (Consiglio Europeo di primavera 2006).

5. VALUTAZIONE DEI RISULTATI ATTESI E DEGLI IMPATTI

In questo capitolo si valutano il valore aggiunto e gli impatti potenziali della strategia delineata nel POR, l'adeguatezza del sistema di indicatori proposti e della loro quantificazione sulla base dell'esperienza passata e di eventuali benchmarks.

5.1. La valutazione del sistema degli indicatori

Metodologia di valutazione

Il sistema di indicatori è lo strumento principale per il monitoraggio della strategia. A questo proposito sia la CE nel *working paper* sugli indicatori dell'agosto 2006⁷⁹, che il QSN e il SNV danno le seguenti indicazioni per evitare gli errori della passata programmazione (numero troppo elevato di indicatori, difficoltà di interpretazione e di misurazione):

- definire la catena causale tra obiettivi, risorse, attività, output, risultati e impatti attesi;
 - utilizzare indicatori di chiara interpretazione e orientati agli utilizzatori. A questo proposito la CE suggerisce di concentrare l'attenzione sugli indicatori di realizzazione (output) e di risultato, che sono più direttamente riferibili agli obiettivi operativi (indicatori di realizzazione) e specifici (indicatori di risultato) del programma, nonché di più facile quantificazione e interpretazione rispetto agli indicatori di impatto (che non sono più richiesti dai regolamenti comunitari);
 - verificare la misurabilità e utilizzabilità degli indicatori proposti;
 - definire degli indicatori di base comuni confrontabili tra programmi e tra territori (*common minimum core indicators*).

Per la valutazione degli indicatori identificati nel PO, vengono in questa sede considerati i seguenti criteri di qualità⁸⁰:

- a) in relazione a ciascun indicatore:

⁷⁹ EC-DG REGIO, Indicative guidelines on evaluation. Monitoring and Evaluation indicators, Working Paper no.2, August 2006

⁸⁰ Cfr. EC (2004), *The Guide to the Evaluation of Socio-Economic Development*

-
- la *rilevanza* rispetto all'obiettivo di riferimento (sulla base dei criteri di *validità e unicità*: quanto gli indicatori prescelti sono in grado di misurare l'obiettivo di riferimento, sulla base delle relazioni di causalità tra azioni previste, realizzazioni, risultati e impatti),
 - la *comprensibilità*;
 - la *misurabilità, affidabilità e utilizzabilità* (in relazione soprattutto alla *disponibilità e completezza* delle fonti informative e delle possibili disaggregazioni, alla *facilità* di quantificazione, alla *tempestività e regolarità di aggiornamento*);
 - i *costi* di raccolta e aggiornamento;
 - la *comparabilità* tra programmi e tra territori (ad esempio per verificare il contributo del programma alla Strategia di Lisbona).
- b) in relazione al sistema degli indicatori, il giudizio tiene conto anche del:
- *grado di copertura* delle diverse azioni previste dal programma;
 - *l'equilibrio* tra le diverse tipologie di indicatori (di realizzazione fisica e finanziaria, di risultato e di impatto);
 - *la numerosità* degli indicatori selezionati.
- c) Nella valutazione della quantificazione dei valori obiettivo i criteri riguardano:
- l'appropriatezza del valore atteso rispetto alle condizioni di partenza, all'esperienza passata e ad eventuali casi di confronto (benchmarks);
 - la coerenza del valore quantificato con la strategia prevista dal programma;
 - la coerenza tra i valori attesi dei diversi indicatori;
 - le variabili che potrebbero modificare il valore atteso (rischi e opportunità).

5.2. La valutazione del sistema degli indicatori e della loro quantificazione

Coerentemente con le indicazioni comunitarie il POR esplicita e quantifica per ogni obiettivo operativo un numero limitato di indicatori di *realizzazione fisica e di risultato*. L'identificazione del sistema di indicatori da inserire nel POR segue un percorso attivato a livello nazionale con la collaborazione di tutte le Regioni. In prima battuta, l'identificazione di indicatori di realizzazione fisica e di risultato per

singolo obiettivo specifico comune (che talvolta manca di approfondimenti e differenziazioni), si è scontrata con alcuni problemi di carattere generale connessi alle metodologie di identificazione del valore iniziale da assumere come punto di riferimento, ma anche alla non chiara identificazione delle fonti, alla necessità di convenire omogenee metodologie di calcolo, nonché alla necessità di attivare indagini ad hoc⁸¹. I documenti realizzati all'interno del tavolo permanente FSE⁸² hanno prodotto un metodo di calcolo comune per gli indicatori di risultato da quantificare al 2007 e al 2013 (stima del valore atteso), insieme ad un glossario atto a fornire una definizione iniziale e condivisa di alcuni aspetti innovativi introdotti dalla nuova programmazione di FSE. E ciò in un quadro concettuale in cui particolare attenzione deve essere dedicata alla rilevazione e valutazione degli effetti occupazionali degli interventi⁸³.

L'individuazione di un *set di indicatori comuni*, di realizzazione e di risultato, da utilizzare a livello nazionale al fine di favorire l'adozione di decisioni comuni in tempi brevi tra tutti i soggetti interessati, non esaurisce, né tanto meno delimita il campo di indagine delle attività di monitoraggio e di valutazione degli interventi di FSE da realizzare nel periodo 2007-2013, che potranno avvalersi comunque della ricchezza di informazioni già prevista dall'attuale articolazione dei sistemi di monitoraggio centrali e locali⁸⁴. Inoltre, utile appare l'adozione di *un set di indicatori di realizzazione e di risultato*, che permette di apprezzare gli effetti principali prodotti

⁸¹ In linea di massima, si era concordato con la scelta di orientarsi verso indicatori di copertura del bacino potenziale di utenza (desumibili da fonti statistiche ufficiali) e indicatori di efficacia interna del sistema di erogazione (desumibili da Monitweb).

⁸² Presieduto dal Ministero del lavoro e dal Coordinamento delle Regioni. Vedi Resoconto della seconda riunione "Indicatori FSE 2007-13", Isfol, 15-02-07.

⁸³ Allo scopo di apprezzare l'impatto occupazionale degli interventi, potranno anche essere individuati indicatori comparabili al livello più opportuno, asse prioritario o attività, a cui associare valori iniziali e target.

⁸⁴ Fatti salvi, ovviamente, gli opportuni aggiornamenti alle classificazioni comuni finora adottate da effettuare a nuova programmazione ultimata in base alle scelte concrete operate dalle Adg di Fse nei PO. Tenuto conto anche del numero consistente di obiettivi specifici comuni individuati a livello nazionale, *i principali criteri utilizzati* per la definizione degli esempi di indicatori sono stati i seguenti:

- *pertinenza*: gli indicatori devono permettere di quantificare gli elementi essenziali che connotano l'obiettivo piuttosto che tutti gli aspetti contenuti nella sua enunciazione
- *significatività*: gli indicatori da utilizzare dovrebbero permettere di apprezzare gli effetti specifici prodotti direttamente dagli interventi di Fse, piuttosto che quelli complessivi dovuti al concorso di fattori esterni alle strategie indicate nei PO
- *numerosità ristretta*: salvo sporadici casi si è cercato di individuare per ciascun obiettivo, come richiesto dal tavolo permanente nella riunione del 30.11.2006, un set limitato di indicatori di risultato e di realizzazione particolarmente pertinente e significativo;
- *fattibilità*: sono stati privilegiati gli indicatori la cui misurazione può contare su fonti già disponibili presso i vari contesti territoriali, limitando il più possibile – e per giustificati motivi connessi soprattutto alla possibilità di valutare l'efficacia" dell'obiettivo - il ricorso a specifiche indagini o all'utilizzo di fonti informative "in costruzione". A tal fine si è anche verificata la tenuta complessiva degli indicatori utilizzati nella programmazione 2000-2006 di FSE.

dagli interventi rispetto a ciascun obiettivo indicato dagli assi di intervento⁸⁵. In particolare, è emersa la necessità di quantificare all'inizio della nuova programmazione il "valore iniziale" di uno o più indicatori individuati per ogni OSC, al fine di poter definire la situazione di partenza e valutarne l'evoluzione nel tempo.

Gli *indicatori di realizzazione* concordati fanno riferimento al numero e alle caratteristiche dei progetti (approvati, avviati e conclusi) e dei destinatari (individui e imprese) per tipologia di intervento e per caratteristiche principali (che non sono però esplicitate), mentre gli *indicatori di risultato* sono in larga misura dati dai tassi di copertura dei destinatari, declinati per alcune principali caratteristiche nel caso degli individui (genere, età, cittadinanza e titolo di studio) e delle imprese; nel caso di alcuni obiettivi si prevede anche l'utilizzo dei tassi di inserimento occupazionale lordo dei destinatari per target e tipologia del rapporto di lavoro come indicatori di efficacia. La scelta di utilizzare i tassi di copertura e i tassi di inserimento occupazionale quali indicatori di risultato, riflette la necessità di misurare i progressi compiuti rispetto alla situazione di partenza direttamente ascrivibili agli interventi FSE, che non sarebbero verificabili utilizzando indicatori più generali di contesto.

Anche il metodo per la *quantificazione degli indicatori di risultato* è stato concordato a livello nazionale⁸⁶, ma fa riferimento solo ad alcuni indicatori relativi ad azioni rivolte alle persone e alle imprese, per cui è possibile fare riferimento ad azioni simili realizzate nella programmazione 2000-2006.

⁸⁵ L'art 37 del Regolamento di implementazione del FSE sostiene anche che *"gli indicatori permettono di misurare i progressi compiuti rispetto alla situazione di partenza e l'efficacia degli obiettivi nell'attuazione degli assi prioritari"*

⁸⁶ Isfol, SNV, Resoconto della seconda riunione "Indicatori FSE 2007-2013", bozza mimeo 15 febbraio 2007 e Resoconto della terza riunione "Indicatori FSE 2007-2013", bozza mimeo 29 maggio 2007. Nel maggio 2007 il gruppo di lavoro ha analizzato gli indicatori di risultato la cui quantificazione iniziale era prevista per il 2009 avendo specifico riguardo al punto in cui la Commissione *"richiede di indicare sempre i target finali e di motivare l'indicazione del punto di partenza al 2009. La baseline deve fornire il quadro iniziale, cosa che non avverrebbe nel caso in cui i dati fossero rilevati solo nel 2009. Nel caso di nuovi interventi la base line potrebbe essere 0"*. L'Isfol-SNV, in tale ambito, ha elaborato e presentato un documento di lavoro – frutto anche di una prima ricognizione svolta sui PO inviati a Bruxelles- al fine di favorire un confronto non solo sugli indicatori citati, ma anche sull'esigenza di adottare un linguaggio comune nei confronti della Commissione (differenze tra "baseline" e valore iniziale) salvaguardando l'eterogeneità delle scelte compiute nei vari PO sul tema oggetto di analisi (alcune amministrazioni, ad esempio, hanno già quantificato gli indicatori il cui valore iniziale doveva essere indicato da tutti al 2009). Tenuto conto di ciò, per il gruppo di indicatori specificati in questo documento, il gruppo di lavoro in sintesi ha deciso di:

- fornire un valore iniziale (2007) secondo criteri e modalità condivise tra tutti i referenti delle amministrazioni;
- fornire il valore atteso (2013) secondo un metodo di calcolo comune;
- tener conto, in entrambi i casi citati, del fatto che si tratta di medie annue
- tener conto, in entrambi i casi citati, del fatto che (e del modo in cui) alcune amministrazioni hanno già provveduto a quantificare gli indicatori oggetto di analisi;
- non dover ritenere più vincolante la previsione di procedere nel 2009 alla quantificazione iniziale dei suddetti indicatori.

Il metodo proposto per la *quantificazione del valore al 2007 dei tassi di copertura* prevede sostanzialmente di considerare la media annua dei *tassi di copertura* per i destinatari di progetti simili (ad esempio la misura D1 rispetto all'o.b.s. a) nella passata programmazione FSE (che rappresenta il valore *baseline*) e di pesare il risultato per un *fattore di ponderazione* dato dal rapporto tra la stima dell'importo medio annuo programmato per l'obiettivo specifico comune di riferimento nel periodo 2007-2013 e il programmato nel periodo 2000-2006 per misure con progetti simili, eventualmente corretto per tenere conto dell'incidenza degli effettivi impegni per progetti simili (scorporando l'effetto delle azioni di sistema)⁸⁷.

Per la stima dei *tassi di inserimento occupazionale lordo* si propone, piuttosto genericamente, di utilizzare le indagini di *placement* realizzate a livello regionale.

La quantificazione dei *valori attesi dei tassi di copertura al 2013* è data dalla stima dei destinatari avviati nel periodo 2007-13 nell'obiettivo specifico di riferimento sulla popolazione di riferimento al 2005 (con il rischio, nelle regioni più dinamiche, di stimare dei tassi di copertura "sopravalutati"). La stima degli avviati si basa sul rapporto tra il programmato 2007-2013 per l'obiettivo di riferimento e il costo unitario dei destinatari avviati in progetti simili nella programmazione 2000-2006.

Infine, per l'individuazione delle *fonti informative* necessarie alla quantificazione degli indicatori, vengono correttamente valorizzate soprattutto le fonti ufficiali disponibili a livello territoriale come l'Istat, Monitweb e il Sistema Informativo Lavoro per gli indicatori di risultato; i sistemi regionali di monitoraggio della programmazione FSE nel caso degli indicatori di realizzazione.

In linea di massima, si concorda con la scelta definita a livello nazionale di orientarsi, per gli *indicatori comuni di risultato*, soprattutto verso indicatori di copertura del bacino potenziale di utenza (desumibili da fonti statistiche ufficiali) e verso indicatori di inserimento occupazionale (sulla base di apposite indagini di placement), oltre che, per gli *indicatori comuni di realizzazione*, verso indicatori di efficacia interna del sistema di erogazione (desumibili dal sistema di monitoraggio del POR con adeguata e periodica imputazione).

Si tratta di indicatori che si misurano con relativa facilità, sono di chiara interpretazione e direttamente collegabili agli interventi co-finanziati. Naturalmente è sempre possibile individuare indicatori di risultato e realizzazione aggiuntivi, in

⁸⁷ Il metodo di calcolo proposto è dettagliato nei documenti Isfol del 15 febbraio e del 29 maggio citati.

alcuni casi anche più pertinenti rispetto ad alcuni obiettivi specifici (che misurino ad esempio anche i risultati non direttamente occupazionali, e non solo il tasso di copertura), ma di più difficile quantificazione e confrontabilità a livello nazionale. Tuttavia, questo set minimo di indicatori comuni non elimina la possibilità, per i POR, di individuare indicatori aggiuntivi, più pertinenti rispetto alle tipologie di intervento e agli obiettivi regionali. Sarebbe dunque necessario che il sistema di monitoraggio internalizzasse anche specifici indicatori relativi alle caratteristiche degli interventi e degli obiettivi connessi alle specifiche scelte regionali. Il sistema di monitoraggio dovrebbe essere in grado, oltre alle tipologie di intervento, di classificare e identificare i gruppi bersaglio e i contenuti più "qualitativi" connessi a molti degli obiettivi specifici regionali. Diversamente, sarà molto difficile valutare, in itinere, in che misura l'attuazione del POR riesce a rispondere ai diversi problemi di policy delle diverse tipologie di popolazione (svantaggiata e non), di imprese (ad esempio per settore e dimensione) e di istituzioni (per tipologia), destinatarie finali degli interventi e agli obiettivi più generali di sviluppo competitivo e innovazione della regione.

In relazione al *metodo di quantificazione* concordato dalle Regioni e dal Ministero del Lavoro, si tratta di un metodo molto "backward looking", in quanto si basa sull'esperienza della programmazione passata, che viene "portata avanti" per stimare i valori attesi al 2007 e al 2013, sulla base di un fattore di correzione che tiene conto della riduzione delle risorse FSE disponibili nella programmazione 2007-2013. Si tratta di un metodo che, se da un lato rassicura i programmatori, perché tiene conto realisticamente di quello che si è riusciti a fare in passato, dall'altro non incentiva l'adozione di "obiettivi" più rispondenti alle nuove scelte programmatiche. Non a caso il metodo adottato non consente di quantificare i valori attesi per gli obiettivi specifici più innovativi, che non trovano un riscontro nella passata programmazione.

Un'ulteriore riflessione riguarda la necessità di presentare dei valori attesi di realizzazione fisica al 2013. Se quantificare il valore atteso al 2013 degli indicatori di risultato può essere utile per meglio finalizzare la programmazione e per monitorare e valutare in itinere eventuali scostamenti (che potrebbero essere dovuti anche a cambiamenti nelle condizioni di contesto), quantificare al 2013 il valore atteso degli indicatori di realizzazione fisica ci sembra particolarmente difficile e di scarsa utilità nel caso della programmazione FSE, che non interviene su ambiti, come le infrastrutture fisiche, in cui è utile avere dei parametri di riferimento finale. E' inoltre poco significativo avere dei valori assoluti riferiti al

2013, senza distinzione per tipologia di intervento e di destinatari e senza una base di riferimento.

Come si è anticipato il POR riprende gli indicatori di realizzazione e di risultato concordati a livello nazionale. Sulla base del metodo di calcolo concordato a livello nazionale, il POR quantifica per ognuno degli Assi e degli Obiettivi Specifici il valore atteso al 2013 e, per alcuni degli indicatori di risultato, anche il valore al 2007.

Per gli indicatori di realizzazione nel POR è stata utilizzata la classificazione nazionale delle tipologie di intervento elaborata dalla struttura nazionale di valutazione del FSE di ISFOL (Azioni rivolte alle persone, azioni rivolte ai sistemi, azioni rivolte all'accompagnamento).

I dati 2000-2006 relativi:

- al costo medio dei progetti simili;
- al costo medio dei destinatari delle misure simili;
- alla durata media dei progetti;
- ai tassi di copertura dei target di riferimento;

provengono dal sistema Rendiconta (MONITweb), dal controllo di gestione delle misure del POR Calabria 2000/2006, e dall'analisi dei Rapporti Annuali di Esecuzione.

Per la stima dei valori target e di quelli annuali si è proceduto calcolando il costo medio di ogni singola tipologia di attività sulla base dei dati di spesa del FSE registrati sul sistema Rendiconta nel periodo 2000-2006. Si è quindi proceduto all'analisi delle risorse finanziarie previste per ciascuno degli obiettivi specifici considerati nei singoli Assi, utilizzando quale fattore di ponderazione la dimensione delle tipologie di operazione (formazione, incentivi, servizi, ecc.) che il POR 2007-2013 intende realizzare. Il valore 2006 di realizzazione rappresenta un dato medio di attuazione conseguito dalla Regione Calabria nel periodo 2000-2006 e anche la base per la stima degli indicatori 2007 - 2013.

La quantificazione è frutto di un lodevole sforzo di raccolta e sistematizzazione delle informazioni necessarie. E' inoltre importante sottolineare il tentativo di offrire valori attesi al 2013 degli indicatori di realizzazione, non solo a livello di asse e di obiettivo specifico, ma anche di sottotipologia di azione e con una disaggregazione, nel caso di azioni rivolte alle persone, per genere (non sono invece disaggregati per genere gli indicatori di risultato). Non è possibile in questa sede, dati i tempi ristretti, dare una valutazione di merito della quantificazione. In complesso ad una prima lettura del valore atteso degli indicatori di risultato emergono obiettivi di

crescita dei tassi di copertura delle imprese e della popolazione servita dalle azioni previste che appaiono abbastanza realistici nel contesto regionale e dato il ridimensionamento delle risorse disponibili.

La Tavola 11 sintetizza giudizi e motivazioni sul sistema degli indicatori proposti a livello nazionale e internalizzati nel POR sulla base delle dimensioni di: comprensibilità, grado di copertura, equilibrio tra tipologie di indicatori, numerosità degli indicatori selezionati, pertinenza, misurabilità e affidabilità, comparabilità tra programmi e territori, quantificazione, metodo di calcolo.

Tavola 11 - Valutazione del sistema degli indicatori di realizzazione e di risultato

DIMENSIONI	GIUDIZIO	COMMENTO
Comprensibilità	ALTO	Gli indicatori sono di semplice lettura e facilmente comprensibili
Grado di copertura	MEDIO	Gli indicatori sono generalmente quelli comuni identificati a livello nazionale e sono esplicitati per tutti gli obiettivi specifici comuni. Non sono esplicitati indicatori specifici relativi agli obiettivi regionali.
Equilibrio tra tipologie di indicatori	MEDIO	Sono presentati solo indicatori di realizzazione fisica, mancano indicatori di realizzazione finanziaria e procedurale e di efficienza.
Numerosità degli indicatori selezionati	ALTO	Gli indicatori sono stati selezionati per rispondere alla necessità di averne un numero ridotto all'insegna di una buona significatività.
Rilevanza e Pertinenza	MEDIO	Gli indicatori sono adeguati per misurare il progresso del FSE nel raggiungere la popolazione di riferimento. Laddove possibile essi sono anche pertinenti nel permettere di quantificare gli elementi essenziali che connotano l'obiettivo (es: n.° destinatari avviati). Dovrebbero però essere integrati per tenere conto delle specificità del programma regionale
Misurabilità, affidabilità e utilizzabilità	MEDIO-ALTO	Gli indicatori sono calcolabili attraverso le fonti ufficiali disponibili e il sistema di monitoraggio regionale, all'insegna della misurabilità e affidabilità, anche se dovrebbero essere definiti sistemi di classificazione comuni. In alcuni casi, la loro utilizzabilità appare limitata da sistemi di monitoraggio ancora da sviluppare.
Comparabilità tra programmi e territori	MEDIO- ALTO	Gli indicatori presentati riprendono il set di indicatori comuni definiti a livello nazionale e possono consentire il confronto tra Regioni, una volta chiarite le classificazioni da utilizzare ad esempio per le tipologie di intervento, le caratteristiche dei destinatari, ecc... Più limitata appare la comparazione a livello sub-regionale.
Quantificazione	MEDIO	Il POR presenta una quantificazione piuttosto dettagliata degli indicatori di realizzazione e risultato, in alcuni casi non solo per Asse e Obiettivo specifico, ma anche per sottotipologia di azione.
Metodo di calcolo	MEDIO	Il POR adotta il sistema di calcolo degli indicatori concordato a livello nazionale. Questo metodo di quantificazione, se da un lato consente di ottenere valori realistici degli indicatori, riflette le possibilità attuative correnti, ma non tiene conto di quelle potenziali e della possibilità di considerare valori attesi effettivamente "obiettivo".

Fonte: IRS

E' opportuno ribadire che tale set minimo di indicatori non esaurisce – almeno al momento - le esigenze informative richieste dal POR. Inoltre, stante la possibilità di declinare le tipologie di intervento secondo obiettivi specifici regionali, sarebbe necessario e opportuno che il sistema di monitoraggio considerasse le caratteristiche connesse alle specifiche scelte regionali. Infine, poiché appare ineludibile mettere a punto alcuni indicatori di impatto lordo del Programma e, dunque, l'attivazione di indagini sul campo, sarebbe utile predisporre le condizioni fin dal momento di avvio del Programma stesso, in modo da attivare alcuni dispositivi nel sistema di monitoraggio in grado di facilitare la successiva attività empirica⁸⁸.

5.3. Valutazione dell'impatto potenziale della strategia

In relazione al *valore aggiunto* e agli *impatti potenziali* della strategia delineata nel POR FSE della Regione Calabria, si è scelto di adottare un *approccio qualitativo* volto a valutare questi aspetti in relazione al raggiungimento degli obiettivi occupazionali, di inclusione e di pari opportunità di Lisbona. Per la valutazione dell'impatto potenziale del POR il giudizio si articola lungo due dimensioni principali:

- la tipologia di impatto potenziale: *diretta e/o indiretta* a seconda che la strategia esplicitata dal POR si proponga esplicitamente di raggiungere quei determinati obiettivi, oppure che gli interventi progettati possano esercitare un effetto indiretto, non chiaramente e immediatamente riferibile all'obiettivo, ma che presenti le caratteristiche di un legame anche se mediato. La tipologia diretta o indiretta dell'impatto potenziale si traduce anche in un giudizio sui *tempi* possibili di esplicazione degli effetti potenziali della strategia sugli obiettivi, ipotizzando tempi più brevi dove si prevede un impatto potenziale diretto e tempi più lunghi, qualora l'impatto previsto è indiretto;
- il livello di impatto potenziale: definito come alto, medio o basso a seconda che il livello e l'intensità del legame della strategia agli obiettivi appaiano, poco, abbastanza o molto significativi.

Data la diversa natura delle variabili considerate e la difficoltà di individuare un unico "indicatore" sintetico per entrambe le dimensioni, per rendere maggiormente

⁸⁸ Ad esempio, per facilitare una attività di placement, può essere utile un maggior presidio della completezza e affidabilità delle anagrafiche dei partecipanti, la richiesta di liberatorie per l'effettuazione dell'indagine, ecc.

evidente ed esplicito, anche a livello visivo, l'impatto potenziale della strategia del Programma sugli obiettivi di Lisbona nella tavola 12 si presenta un giudizio sintetico relativo al livello di impatto potenziale (alto, medio e basso) di ciascuno dei diversi obiettivi operativi in relazione a ciascuno dei principali obiettivi di Lisbona. Nel commento si riportano anche gli aspetti relativi alla dimensione, diretta /o indiretta, dell'impatto previsto che hanno contribuito all'attribuzione del giudizio sintetico.

Il valore aggiunto potenziale del POR FSE

Dall'analisi emerge una elevata attenzione del programmatore a rafforzare il valore aggiunto del POR FSE soprattutto in termini di:

- valore aggiunto finanziario ed effetto leva;
- valore aggiunto nel metodo dei fondi strutturali;
- valore aggiunto in termini di scambio di esperienze e reti.

In relazione al *valore aggiunto finanziario e all'effetto leva*, il ridimensionamento delle risorse disponibili rispetto alla programmazione 2000-2006 (che si riducono di circa il 30%), ha obbligato il programmatore a definire in modo più selettivo le priorità di intervento del FSE e le sinergie da attivare con le altre misure che impattano sul territorio regionale. Lo sforzo di integrazione e focalizzazione programmatica che emerge dal POR è evidente, ad esempio, nell'esplicitazione della relazione tra le risorse e le priorità di intervento nell'Asse Occupabilità e Capitale umano. Dal POR, emerge, infatti, la volontà di concentrare le risorse sugli obiettivi di sviluppo di occupazione e capitale umano, su cui la regione è più indietro rispetto ai target di Lisbona. Emerge una elevata complementarità delle risorse comunitarie e regionali, con una larga parte (circa il 39%) delle risorse FSE indirizzata agli interventi di rafforzamento del capitale umano sia di alto livello che di base che relativo a fasce svantaggiate; circa il 28% è per interventi di sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro attraverso il rafforzamento servizi per il lavoro e politiche attive e preventive; il 27% delle azioni sono rivolte al "sistema impresa" nel suo complesso; parte del resto della spesa va attribuita alle azioni di sistema volte a rafforzare gli strumenti di governance della Regione, azioni giustificabili in un contesto di crescente complessità del sistema di intervento per la molteplicità degli attori e delle azioni da governare (Asse Capacity Building).

In merito al *valore aggiunto del metodo* dei fondi strutturali, quattro aspetti sono particolarmente rilevanti nel caso calabrese:

-
- il *primo aspetto* riguarda l'adozione di un approccio di *programmazione pluriennale*, che prevede l'integrazione tra i diversi Piani (Piano Regionale per la Competitività del Sistema Produttivo Regionale; Piano Regionale per l'Occupazione e il Lavoro; Piano Regionale degli Interventi e dei Servizi Sociali; Piano Regionale per le Risorse Umane), nonché la prevista creazione di un Osservatorio regionale del mercato del lavoro con funzioni di monitoraggio delle politiche messe in atto.
 - il *secondo aspetto* riguarda il *sistema di partenariato*. Nella fase di definizione del programma sono stati avviati numerosi seminari, riunioni e tavoli ad hoc, che hanno visto il coinvolgimento, oltre che del valutatore ex-ante, dei referenti dei Dipartimenti e delle altre strutture regionali, i rappresentanti del Partenariato socioeconomico e istituzionale, gli uditori esterni, rappresentanti soprattutto dalle assistenze tecniche (Formez, Italia Lavoro, ecc.), ma anche da altri soggetti interessati allo svolgimento dei lavori. Il livello di partecipazione ai Tavoli è stato significativo: complessivamente, hanno preso parte ai lavori 388 soggetti, afferenti alle diverse strutture regionali e partenariali nonché uditori esterni. Particolarmente attivo è stato il partenariato socioeconomico che ha fatto registrare ben 184 presenze (circa la metà di quelle complessive), 88 interventi (su un totale di 134) e la netta maggioranza dei contributi scritti (ben 18 su 22). Questo processo ha consentito di articolare una strategia regionale, che ha tenuto conto anche degli apporti conoscitivi e suggerimenti portati da esperti esterni all'amministrazione regionale e dal valutatore. Nell'ambito di questo processo si è anche definito un ruolo rilevante del partenariato economico e sociale e istituzionale nella prossima fase attuativa.
 - Un *terzo aspetto* molto importante è un canale – servente agli altri Assi e di innovazione e sostegno all'efficacia delle politiche regionali – ossia l'Asse *Transnazionalità e Interregionalità*, finalizzato allo scambio di esperienze e buone pratiche, oltre che alla gestione dei flussi di mobilità e migrazione e di creazione di reti tra istituzioni ed attori locali. Come hanno mostrato, nell'esperienza passata, le Iniziative Comunitarie basate su un forte sostegno alla creazione di reti e scambi transnazionali e interregionali (come Occupazione ed Adapt nella programmazione 1994-1999 ed Equal nella programmazione 2000-2006), l'apertura verso l'esterno delle amministrazioni locali e dei diversi attori che intervengono nell'attuazione

degli interventi è un importante fattore di innovazione e sviluppo e di uscita dall'autoreferenzialità che spesso caratterizza i contesti locali. La scelta di integrare nella programmazione "ordinaria" questo approccio è particolarmente importante per evitare il rischio di scollamento tra le azioni innovative sperimentate nelle Iniziative Comunitarie e le politiche ordinarie, che ha accompagnato finora la programmazione.

- Un *quarto aspetto* riguarda le scelte espresse nell'Asse Capacità Istituzionale, che evidenziano l'orientamento della Regione Calabria ad utilizzare la prossima programmazione come volano su alcuni precisi e ben dichiarati obiettivi operativi strategici, che si ritengono vincolanti per il prossimo sviluppo regionale, quali l'instaurazione e diffusione dei processi di cambiamento culturale e di comunicazione partecipata ed integrata (informazione-formazione-sensibilizzazione) fra attori istituzionali, attori socio-economici, nonché il rafforzamento delle capacità delle istituzioni regionali, migliorando il sistema amministrativo e di implementazione delle politiche regionali, con l'obiettivo finale di incidere significativamente sulla qualità della vita dei cittadini in termini di servizi collettivi, nonché di trasparenza, sicurezza e giustizia.

L'impatto potenziale rispetto agli obiettivi di Lisbona

La valutazione si articola in una analisi dell'impatto potenziale delle linee di intervento previste rispetto al raggiungimento degli obiettivi occupazionali di Lisbona e degli obiettivi comunitari in materia di istruzione e formazione, esclusione sociale e partecipazione al mercato del lavoro. A partire dalla definizione dei diversi target comunitari il valutatore ha classificato gli Obiettivi specifici previsti nel POR attribuendo un giudizio qualitativo secondo ognuno degli otto obiettivi prioritari previsti dalla strategia di Lisbona e dagli orientamenti comunitari per la valutazione dell'impatto potenziale.

Ove non compare nessun riferimento si considera che non ci sia alcun impatto potenziale.

Dall'analisi emerge un impatto potenziale della strategia delineata POR nel complesso positivo, soprattutto in relazione agli obiettivi di incremento dei tassi di occupazione generali, giovanili, femminili e della popolazione adulta e di rafforzamento del "sistema impresa", dell'offerta e della domanda di capitale umano, nonché nell'ambito, come già anticipato, della capacità istituzionale. Con particolare riferimento a quest'ultima tematica, il POR FSE della Regione Calabria

“reagisce” alla gran parte delle criticità che sono emerse dalla valutazione del ciclo 2000-2006, inserendo molteplici obiettivi. Più in specifico, il tema del presidio e del governo del Programma appare maggiormente sviluppato, attraverso:

- la previsione del rafforzamento del ruolo di coordinamento dell’Autorità di gestione e l’istituzione di Comitati orientati al coordinamento e all’integrazione;
- il rafforzamento del ruolo attribuito al partenariato e al Comitato di sorveglianza;
- il potenziamento della funzionalità del sistema di monitoraggio e dei controlli;
- l’articolazione del ruolo dell’Assistenza tecnica;
- lo sviluppo delle infrastrutture telematiche a supporto dei processi gestionali e di controllo;
- la previsione di uno specifico ed articolato Programma strategico di modernizzazione dell’amministrazione regionale dedicato al miglioramento dei vari apparati operanti sul territorio regionale, e quindi diretto non solo alla Regione ma anche agli Enti locali, senza escludere i riflessi che questo ha con i soggetti del partenariato socio-economico (costituzione di un *Comitato regionale per le Politiche regionali unitarie e di Sviluppo e Coesione*), chiamato spesso alle attività di gestione di servizi e di realizzazione di interventi, e che quindi gioca un ruolo chiave per il raggiungimento di più elevati livelli di qualità delle politiche pubbliche.

Il tema del *capacity building* è ,quindi, particolarmente evocato, sia negli aspetti diretti al miglioramento delle politiche settoriali della formazione e del lavoro, sia nei suoi aspetti orizzontali (connessi al più complessivo rafforzamento del settore pubblico). In questa direzione, le aspettative di impatto sono quindi elevate, al fine di vedere tradotte in termini di pianificazione operativa le azioni di miglioramento previste. Un miglioramento che si auspica particolarmente sul piano progettuale e dei sistemi di valutazione e controllo, in sinergia dal piano di modernizzazione amministrativa, che tanto risalto strategico ha nel POR.

Da quanto emerge dalla tavola 12, che riporta la classificazione degli obiettivi specifici in cui si articolano gli ambiti prioritari, il POR FSE della Regione Calabria presenta un impatto potenziale complessivamente elevato relativamente al raggiungimento degli obiettivi occupazionali di Lisbona e degli obiettivi comunitari in

materia di istruzione e formazione, esclusione sociale e partecipazione al mercato del lavoro, evidenziando degli impatti potenziali medio-alti trasversalmente a tutti gli ambiti analizzati. Normalmente, questi risultati dipendono dalla efficacia nella realizzazione del programma e dalla capacità di raggiungere i destinatari potenziali. Calibrata appare la concentrazione degli interventi rispetto agli obiettivi previsti tra Assi con impatto potenziale diretto, per assicurare un immediato e più tempestivo risultato, e indiretto, i cui effetti si dispiegheranno in tempi più lunghi. Appare evidente il doppio livello su cui opera il POR: da un lato, gli interventi relativi alla filiera Adattabilità e Capitale Umano, che agiscono quasi esclusivamente e direttamente sugli obiettivi di Lisbona di rafforzamento del capitale umano e della competitività e, dall'altro, le linee di intervento relative alla filiera Occupabilità e Inclusione Sociale, che agiscono quasi esclusivamente e direttamente sugli obiettivi di incremento dei tassi di occupazione e sul miglioramento dell'accesso al mercato del lavoro da parte dei soggetti svantaggiati.

Nel dettaglio possiamo osservare che degli obiettivi specifici previsti all'interno dei cinque Assi:

Asse Adattabilità:

Impatto potenziale diretto: la strategia delineata evidenzia, in relazione agli obiettivi di Lisbona relativi all'aumento dell'occupazione, un impatto potenziale significativo e diretto soprattutto delle azioni previste nell'obiettivo specifico Ib dove il programmatore – tramite il *Piano Regionale per la Competitività del Sistema Produttivo Regionale* e tramite la *ricerca di raccordo con i Fondi Interprofessionali* – prevede di “Rafforzare le capacità di prevenire e contrastare le situazioni di crisi aziendali e i rischi di disoccupazione dei lavoratori” , nonché di “Sostenere la competitività dei settori produttivi strategici per l'economia regionale attraverso processi di innovazione organizzativa e tecnologica basati sullo sviluppo delle competenze degli imprenditori, dei dirigenti e dei tecnici con alta specializzazione”. Se guardiamo, invece, agli impatti potenziali della strategia del POR sugli obiettivi di Lisbona relativi all'innalzamento del capitale umano e della competitività, le linee di intervento previste all'interno di ciascuno degli obiettivi specifici nei quali si articola l'Asse Adattabilità, evidenziano un'esplicazione degli effetti potenziali della strategia e con un'intensità alta con riferimento al target di incremento del numero di adulti che partecipano alla *formazione continua*. Le azioni che il programmatore intende attuare, infatti, vanno dal “Consolidare ed ampliare le opportunità di riqualificazione dei lavoratori occupati con priorità di intervento per gli ultra cinquantenni, i prestatori di lavoro temporanei e con contratti parasubordinati e per

le donne che occupano posizioni di basso livello” al “Rafforzare le capacità di prevenire e contrastare le situazioni di crisi aziendali e i rischi di disoccupazione dei lavoratori”. Per quanto riguarda l’innalzamento dei tassi di scolarizzazione superiore, la strategia delineata all’interno dell’obiettivo specifico I-a, si evidenzia un livello di impatto potenziale elevato e diretto soprattutto in riferimento alla previsione di azioni di sostegno alle spese di formazione connesse all’apprendistato per ciascuna delle tre tipologie contrattuali previste dal D. Lgs. 276/2003.

Impatto potenziale indiretto: in relazione agli obiettivi di Lisbona relativi all’aumento dell’occupazione (totale, femminile e della popolazione anziana), la strategia delineata nell’Asse Adattabilità rileva un impatto medio e caratterizzato da un’esplicazione degli effetti potenziali della strategia in tempi più lunghi trasversalmente a tutti gli obiettivi specifici nei quali si articola l’Asse. Le azioni previste a sostegno della capacità delle risorse umane occupate di adattarsi ai mutamenti del contesto economico, infatti, si ripercuotono indirettamente sui tassi di occupazione, ed, in particolare, sul mantenimento e sulla salvaguardia dei tassi occupazionali. Rispetto, poi, agli orientamenti relativi al miglioramento dell’accesso delle persone svantaggiate al mercato del lavoro, la strategia delineata negli obiettivi specifici I-b e I-c rileva un’esplicazione degli effetti potenziali in tempi più lunghi e con un’intensità media, soprattutto in relazione alla previsione di interventi di informazione e sensibilizzazione su tematiche come la lotta alla discriminazione e la responsabilità sociale dell’impresa (I-c) e di azioni finalizzate a favorire la flessibilità e l’articolazione dei tempi di lavoro e di azioni di sistema, finalizzate alla promozione di modelli organizzativi più attenti alla conciliazione della vita lavorativa con quella privata .

Asse Occupabilità:

Impatto potenziale diretto: la strategia evidenzia un livello di impatto potenziale elevato e diretto, esplicando quindi degli effetti sugli obiettivi a breve termine, in riferimento all’incremento dei tassi di occupazione della popolazione 15-64 anni, femminili e della popolazione anziana relativamente agli obiettivi specifici II-f, laddove il programmatore individua un’insieme di azioni mirate e finalizzate al miglioramento dell’accesso delle donne (ob. F1 “Rafforzare i servizi per l’occupabilità e per l’occupazione femminile nei nuovi bacini d’impiego e nei settori dove sono rappresentate le figure manageriali femminili”), intese come universo che abbraccia tutte le classi di età, all’occupazione e alla riduzione delle disparità di genere, e II-e, laddove la strategia delineata comprende un ventaglio di interventi legati all’attuazione di politiche del lavoro attive e preventive, che va ad agire

trasversalmente su tutti i target group individuati da Lisbona, con particolare attenzione agli interventi di inserimento/reinserimento lavorativo (Ob.E1“Rafforzare l’inserimento/reinserimento lavorativo dei lavoratori adulti, dei disoccupati di lunga durata e dei bacini di precariato occupazionale attraverso percorsi integrati ed incentivi)” con particolare riferimento ai/alle giovani calabresi. In relazione, poi, agli orientamenti comunitari finalizzati al miglioramento dell’accesso al mercato del lavoro da parte dei soggetti svantaggiati, l’obiettivo II-e evidenzia un impatto potenziale nella strategia identificata elevato e diretto soprattutto laddove il programmatore esplica azioni specificatamente rivolte ai soggetti svantaggiati come i migranti (Ob. E.5 “Favorire l’inserimento lavorativo stabile dei migranti “).

Impatto potenziale indiretto: nell’Asse Occupabilità, ed, in particolare nell’obiettivo specifico II-d, che comprende le linee di intervento finalizzate ad aumentare l’efficienza, l’efficacia, la qualità e l’inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro, nonché a “Consolidare la rete tra servizi pubblici e privati e l’integrazione con il sistema dell’istruzione e della formazione e con le imprese”, si evidenzia un impatto potenziale elevato e indiretto (azioni di sistema) in relazione sia agli obiettivi di Lisbona di incremento nei tassi di occupazione della popolazione totale, femminile e anziana che al target fissato dagli orientamenti comunitari di miglioramento dell’accesso al mercato del lavoro da parte dei soggetti svantaggiati. Gli interventi delineati, infatti, portano con loro un’elevata potenzialità di impatto, seppur mitigata dall’esplicazione degli effetti in tempi più lunghi, solo a completa attuazione della riforma dei servizi per il lavoro. In relazione, infine, al target fissato dagli orientamenti comunitari di miglioramento dell’accesso al mercato del lavoro da parte dei soggetti svantaggiati, la strategia delineata all’interno dell’obiettivo specifico II-f esplica un impatto potenziale elevato e indiretto, poiché gli interventi definiti possono migliorare la condizione femminile andando ad agire su tutti quei meccanismi che gravano su questo target di popolazione (ob. F.2 “Incrementare la partecipazione delle donne al sistema imprenditoriale e promuovere la creazione di modelli organizzativi family friendly all’interno delle imprese e tra imprese gestite da donne”).

Asse Inclusione Sociale:

Impatto potenziale diretto: la strategia delineata nell’Asse potrebbe avere degli effetti potenzialmente significativi e a breve termine (impatto elevato e diretto) in relazione agli orientamenti comunitari finalizzati al miglioramento dell’accesso al mercato del lavoro da parte dei soggetti svantaggiati al quale sono ricondotte tutte quelle linee di intervento, finalizzate a sviluppare percorsi di integrazione e a

migliorare l'inserimento e reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, quali quelli appartenenti alle tradizionali categorie come gli immigrati, i disabili e i carcerati, i tossicodipendenti, i senza dimora, ed i minori (ob.G2 "Rafforzare i diritti dei minori e valorizzare la condivisione delle responsabilità familiari e costruire nuove opportunità di crescita, sviluppo e realizzazione per i giovani").

Impatto potenziale indiretto: La strategia delineata rileva però anche un impatto potenziale elevato e indiretto rispetto agli obiettivi di incremento dei tassi di occupazione totale (Ob.G1 "Sviluppare l'inserimento lavorativo delle categorie in condizioni di svantaggio occupazionale e di marginalità sociale, rafforzando la cultura delle pari opportunità per prevenire e combattere ogni forma di discriminazione dei disabili nei posti di lavoro."), poiché le politiche attive di inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati – che, in Calabria, sono in numero molto elevato, come evidenzia l'analisi di contesto del POR - - possono avere, nel lungo periodo, effetti significativi sull'incremento dei tassi occupazionali della popolazione calabrese. In relazione, poi, agli obiettivi di Lisbona relativi al capitale umano e alla competitività, la strategia delineata nel POR rileva un basso impatto potenziale sia relativamente all'obiettivo di incrementare il numero di laureati in scienza e tecnologia sia relativamente all'obiettivo di incrementare il tasso di scolarizzazione superiore (non esplicitato nella tav.12).

Asse Capitale Umano:

Impatto potenziale diretto: con riferimento all'obiettivo di innalzamento del numero degli adulti che partecipano all'apprendimento permanente, la strategia evidenziata all'interno dell'Asse Capitale Umano, negli obiettivi specifici IV-i e IV-l, mostra un impatto potenziale di livello elevato e diretto, esplicitando degli effetti sugli obiettivi significativi e in tempi brevi, soprattutto laddove sono previsti degli interventi di formazione continua degli adulti finalizzati all'acquisizione/rafforzamento di competenze connesse al lavoro (Ob.I1 "Sostenere la formazione permanente lungo l'intero arco della vita con priorità agli adulti a bassa qualificazione").

Per quanto riguarda l'innalzamento dei tassi di scolarizzazione superiore, la strategia delineata all'interno degli obiettivi specifici IV-i e IV-l (interventi a sostegno dei percorsi formativi di integrazione tra sistema di IFP finalizzata al consolidamento delle competenze connesse ai fabbisogni del mercato del lavoro e sostegno alla mobilità degli studenti) evidenzia un'esplicazione di effetti potenziali sugli obiettivi elevati e a breve termine. A questo proposito, va segnalato anche il grado significativo e diretto con l'esplicazione di effetti nel breve periodo, che viene

rilevato dalla strategia presentata nell'obiettivo specifico IV-i rispetto al target di Lisbona di diminuzione del numero di giovani, che abbandonano prematuramente gli studi (Ob.I2 Sostenere l'obbligo scolastico fino a 16 anni, ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere nella partecipazione all'apprendimento permanente).

Impatto potenziale indiretto: gli interventi delineati evidenziano un livello di impatto mediamente significativo e con un potenziale di esplicazione degli effetti sul lungo periodo relativamente all'incremento dei tassi occupazionali della popolazione 15-64 anni e femminili, in riferimento all'obiettivo specifico, IV-h, a cui è ricondotto l'insieme delle azioni a sostegno del processo di riforma del sistema educativo di istruzione e formazione, e relativamente a tutti gli obiettivi target occupazionali di Lisbona (soprattutto in relazione ai tassi di occupazione della popolazione giovanile). Anche in riferimento agli obiettivi specifici IV-i (relativamente anche all'incremento dei tassi della popolazione anziana) la strategia delineata pare esplicitare degli effetti indiretti e con intensità media, laddove il programmatore fa riferimento agli interventi di formazione continua lungo tutto l'arco della vita e di formazione professionale e di specializzazione tecniche finalizzati all'acquisizione di competenze connesse al lavoro, e alta in relazione all'IV-l, laddove cui fanno riferimento, ad esempio, le azioni volte ad indirizzare verso percorsi di alta formazione anche in ambito produttivo (Ob.M1 "Sostenere, attraverso adeguati programmi di formazione, lo sviluppo dei piani e dei progetti di ricerca scientifica e di trasferimento tecnologico dei Poli Regionali di Innovazione"). L'obiettivo specifico IV-i evidenzia, inoltre, un impatto potenziale medio e indiretto anche in relazione all'obiettivo comunitario di miglioramento dell'accesso dei soggetti svantaggiati al mercato del lavoro. Relativamente all'obiettivo specifico IV-h, finalizzato all'elaborazione e all'introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento, l'impatto potenziale, invece, appare esplicitare effetti potenziali a medio e a lungo termine in riferimento a tutti gli obiettivi identificati: incremento del tasso di scolarizzazione, del numero di laureati in scienza e tecnologia e nel numero di adulti che partecipano all'apprendimento permanente e diminuzione del numero di giovani che abbandonano prematuramente gli studi. L'Asse evidenzia, inoltre, un livello di impatto potenziale medio e indiretto relativamente all'incremento dei tassi occupazionali della popolazione totale e femminile, sia in riferimento all'obiettivo specifico, IV-h, a cui è ricondotto l'insieme delle azioni a sostegno del processo di riforma del sistema educativo di istruzione e

formazione, e alto che relativamente all'obiettivo specifico, IV-I, a cui fanno riferimento gli interventi finalizzati alla creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale (con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione). Inoltre, l'obiettivo specifico IV-i evidenzia un livello di impatto potenziale elevato e diretto anche in relazione all'obiettivo di incrementare il numero di laureati in scienza e tecnologia.

Asse Transnazionalità e Interregionalità:

Impatto potenziale indiretto: in riferimento alla strategia delineata nell'Asse (che ha una connotazione trasversale e complementare alle altre linee di intervento) il livello potenziale riferito agli obiettivi specifici che lo contraddistingue appare caratterizzarsi per un impatto indiretto e medio. L'Asse V, infatti, adotta un approccio strategico trasversale, in quanto partecipa agli obiettivi specifici sottesi ai quattro Assi principali del programma, svolgendo una funzione complementare rispetto alle principali direttrici delle politiche di sviluppo delle risorse umane cofinanziabili dal FSE, anche in termini di raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e di quelli fissati dagli orientamenti comunitari.

Tavola. 12–Valutazione impatto potenziale della strategia del POR FSE Calabria rispetto a Lisbona, in materia di istruzione e formazione, esclusione sociale e partecipazione al MdL

Obiettivi specifici PORL FSE	Mercato del lavoro			Inclusione sociale	Capitale umano e competitivita'			
	Obiettivi di Lisbona			Orientamenti comunitari	Obiettivi di Lisbona			
	Tasso di Occupazione e pop. 15-64 70%	Tasso di Occupazione Femminile (pop. 15-64) 60%	Tasso di Occupazione Anziana (pop. 55-64) 50%	Migliorare l'accesso al MdL dei soggetti svantaggiati (per le PO si veda box dedicato)	Tasso di scolarizzazione superiore 85%	Laureati in scienza e tecnologia +15%	Giovani che abbandonano o prematuramente gli studi Max 10%	Adulti che partecipano all'apprendimento permanente +12,5%
Asse I - a.) Sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori/trici	M	M	M		A			A
Asse I – b) Favorire l'innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro	A	M	M	M				A
Asse I – c) Sviluppare politiche e servizi per l'anticipazione e gestione dei cambiamenti, promuovere la competitività e l'imprenditorialità	M	M	M	M				A
Asse II – d) Aumentare l'efficienza, l'efficacia la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro	A	A	A	A				
Asse II – e) Attuare politiche del lavoro attive e preventive, con particolare attenzione all'integrazione dei migranti nel mercato del lavoro, all'invecchiamento attivo, al lavoro autonomo e all'avvio di imprese	A	A	A	A				
Asse II – f) Migliorare l'accesso delle donne all'occupazione e ridurre le disparità di genere	A	A	A	A				
Asse III – g) Sviluppare percorsi di integrazione e migliorare il (re)inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati per combattere ogni forma di discriminazione nel mercato del lavoro	A	A	A	A				

Obiettivi specifici PORL FSE	Mercato del lavoro			Inclusione sociale	Capitale umano e competitività			
	Obiettivi di Lisbona			Orientamenti comunitari	Obiettivi di Lisbona			
	Tasso di Occupazione e pop. 15-64 70%	Tasso di Occupazione Femminile (pop. 15-64) 60%	Tasso di Occupazione Anziana (pop. 55-64) 50%	Migliorare l'accesso al MdL dei soggetti svantaggiati (per le PO si veda box dedicato)	Tasso di scolarizzazione superiore 85%	Laureati in scienza e tecnologia +15%	Giovani che abbandonano o prematuramente gli studi Max 10%	Adulti che partecipano all'apprendimento permanente +12,5%
Asse IV - h) Elaborazione e introduzione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento	M	M			M	M	M	M
Asse IV - i) Aumentare la partecipazione alle opportunità formative lungo tutto l'arco della vita e innalzare i livelli di apprendimento e conoscenza	M	M	M	M	A		A	A
Asse IV - l) Creazione di reti tra università, centri tecnologici di ricerca, mondo produttivo e istituzionale con particolare attenzione alla promozione della ricerca e dell'innovazione	A	M			A	A		A
Asse V - m) Promuovere la realizzazione e lo sviluppo di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale, con particolare attenzione allo scambio delle buone pratiche	M	M	M	M	M	M	M	M

Fonte: Elaborazione IRS su POR

6. VALUTAZIONE DELLE MODALITÀ DI ATTUAZIONE E DEL SISTEMA DI GESTIONE

6.1. Premessa

La valutazione del sistema di implementazione del POR FSE della Regione Calabria si basa su tre categorie di domande di valutazione:

- a) la coerenza delle previsioni con le disposizioni dei regolamenti comunitari e nazionali;
- b) l'apporto dei meccanismi di attuazione all'efficacia dei PO: presidio del ciclo del programma, gestione, sorveglianza, monitoraggio, esecuzione finanziaria, controllo;
- c) gli interventi di capacity building, di modernizzazione amministrativa e di semplificazione rispetto alle esigenze degli utenti.

Il commento è preceduto da un breve esame delle lezioni ricavabili dal precedente ciclo di programmazione.

6.2. Lezioni dalla precedente programmazione

La gestione del FSE in Calabria nel ciclo di programmazione 2000-06 è risultata particolarmente critica, cosa che si rileva con il basso livello delle spese, con la farraginosità delle soluzioni procedurali adottate, con i ritardi ed infine con la scarsa qualità di molte delle operazioni finanziate. Le criticità hanno toccato in sostanza tutti i livelli dei processi di governo e di gestione del programma:

- a) a livello di governo del programma si sono scontati molti ritardi nell'organizzazione di un adeguato sistema di controlli, costituito in modo funzionale solo nel 2005; in questo senso, le azioni messe in capo da questa data in poi devono costituire un esempio significativo da mantenere nella prossima programmazione;
- b) a livello di macchina amministrativa sono emerse notevoli carenze nella capacità di gestire i principi e le procedure comunitarie di selezione e finanziamento degli interventi, di coordinare i vari apparati amministrativi coinvolti, di supportare con una adeguata infrastrutturazione telematica i vari processi di lavoro;
- c) a livello di sistema di soggetti, istituzionali e non, operanti nell'ambito delle politiche del lavoro e della formazione, sono emerse nella loro debolezza le

relazioni inter-istituzionali tra i livello regionale e quello provinciale, così come la debolezza in termini di adeguamento alle politiche e alla regolazione comunitaria del sistema dei centri di formazione.

- d) Opportunamente il PO della Regione Calabria dedica molto spazio ad azioni orientate al trattamento di questi fattori critici.

Ovviamente, queste criticità hanno assunto rilievi diversi nel corso della programmazione 2000-06, anche con caratteristiche diverse da quelle presenti per gli altri fondi. Le difficoltà della prima fase (fino al 2005) sono dovute al mancato ricorso ai progetti coerenti (come provveduto invece negli altri Fondi) e agli errori compiuti nelle scelte per far fronte alla difficoltà di spesa, quali ad esempio la soluzione di un bando multimisura (fallito a causa dei contenziosi e dei ricorsi cui sarà soggetto) e quella della sospensione dei pagamenti per accedere poi ai regimi d'aiuto. Fattori critici, questi, che in gran parte devono essere attribuiti all'azione degli apparati politico-amministrativi regionali.

Nello stesso tempo, tuttavia, è da tenere in considerazione la situazione delle relazioni Regione-Province (caratterizzata da un incompleto trasferimento di competenze da parte della Regione e da un sostanziale incapacità degli apparati provinciali di esercitare le funzioni comunque attribuite) e il comportamento di fondo del sistema dell'offerta di formazione, fortemente connotato da richieste di tipo assistenziale. Due fattori che non sono affrontabili con azioni congiunturali di breve periodo.

In ogni caso, dal 2005 – anche a seguito di un sistematico impegno dell'Adg – alcuni cambiamenti di rotta sono stati attuati. L'audit elaborato agli inizi del 2005 ha avuto il merito di far emergere la situazione di grave crisi nella gestione del Fondo FSE, che ha portato al blocco dei pagamenti a valere sul 2004 e ad una serie di misure di rilievo per il presidio della gestione: unificazione dell'autorità di pagamento, rafforzamento dei controlli di II livello, introduzione di check list obbligatorie nei controlli di I livello, previsione del parere obbligatorio sulla coerenza di tutti gli atti di impegno e di spesa (l'azione di rafforzamento dei controlli ha prodotto l'analisi a tappeto dell' l'esistente e quindi in molti casi ha obbligato a ridisegnare il percorso procedurale di decreti, bandi e convenzioni per rimuovere gli ostacoli attuativi; ad esempio è stato avviato un impegno di circa 8 Meuro a sanatoria di un bando 2004 di istruzione e formazione permanente; oltre al fatto che i bandi 2005 e 2006 non sono stati intaccati da contenziosi e ricorsi). Si è trattato di interventi rilevanti per modificare in modo radicale l'azione degli apparati di gestione. L'azione di riallineamento non prosegue in modo deciso nel 2006 anche

se pure in questo anno si possono notare, oltre ad un ricorso ai progetti coerenti spiegabile con la situazione complessiva, alcune azioni significative, come i bandi connessi all'attuazione dei PIT (impegni significativi per oltre 120 meuro su bandi che hanno interessato varie misure del FSE, con incidenza sui livelli di spesa che si renderanno effettivamente visibili a fine 2007 e nel 2008).

A questi interventi si sono accompagnati poi ulteriori azioni di presidio dei meccanismi di attuazione del POR attraverso:

- il completamento delle procedure per l'acquisizione di nuove risorse nella SOG e nel NUVVIP, e l'attenzione per il programma di assistenza tecnica ai responsabili di misura ;
- il tentativo di rafforzare l'azione della componente tecnica con una maggiore indipendenza dalle strutture politiche, anche tramite i nuovi meccanismi procedurali e la sistematicità di presidio assicurati dalla nuova responsabile dell'AdG;
- l'avvio della fase attuativa della progettazione integrata, anche tramite il sostegno di apposite task force di assistenza agli Enti Locali;
- il rafforzamento dell'interazione con il partenariato sociale e istituzionale;
- il rafforzamento dell'attenzione alle pari opportunità.

Le azioni correttive introdotte nell'ultimo periodo di attuazione del Por 2000-06 assumono un rilievo importante in funzione del ripristino di condizioni minime di funzionalità, ma non possono evitare di sottolineare come complessivamente non solo la parte FSE sia lontana dall'aver approssimato gli obiettivi del Programma, ma anche gli aspetti di capacità amministrativa necessitano nella nuova programmazione di pesanti e strutturali azioni per affrontare i gap esistenti.

Opportunamente il PO della Regione Calabria dedica molto spazio ad azioni orientate al loro trattamento.

6.3. La coerenza e il rispetto delle disposizioni dei Regolamenti comunitari

Rispetto alle previsioni dei regolamenti comunitari ed in particolare del Regolamento (CE) 1081/06 il capitolo V del PO sviluppa in modo coerente i vari punti che caratterizzano l'impostazione delle regole e delle principali modalità di attuazione.

Sono state recepite le disposizioni relative alla separazione delle funzioni tra le autorità preposte alle funzioni di gestione, certificazione e audit, ed in particolare la posizione di indipendenza funzionale dall'Autorità di gestione, dell'Autorità di audit e dell'Autorità di certificazione. In questa direzione, dovrebbe essere esplicitata anche l'autonomia tra Autorità di gestione del Fse e quella del Fesr.

Sono inoltre correttamente individuati gli organismi per la ricezione dei pagamenti e per l'effettuazione dei pagamenti.

Nello stesso tempo il disegno del processo gestionale viene chiuso con la previsione circa: a) le funzioni di oversight del Comitato di sorveglianza; b) le modalità di gestione dei flussi di informazione e comunicazione; c) l'organizzazione del sistema contabile, del sistema dei controlli e del reporting finanziario; d) le procedure connesse alla gestione dei flussi finanziari.

Nella parte relativa agli organismi intermedi, si tratta di verificare ed eventualmente esplicitare l'attribuzione alle 5 province di questa funzione.

Le parti relative al monitoraggio e alla valutazione sono sviluppate nel cap. 5 del PO in modo formale anche se attentamente approfondito (sono inoltre richiamate in modo significativo nell'asse VII); in merito alle attività di valutazione si sottolinea in particolare l'enfasi per le valutazioni in itinere. Positivo in ogni caso il richiamo:

- alla prevista costituzione di Comitati di pilotaggio per supportare le valutazioni;
- alla condivisione con il Comitato di sorveglianza dei principali temi su cui avviare le valutazioni;
- all'analisi di un numero limitato di ulteriori indicatori significativi specifici associati ad alcuni obiettivi operativi di particolare rilevanza strategica per l'Amministrazione e il territorio di riferimento.

Alcuni aspetti potrebbero essere meglio chiariti in documenti successivi. Ad esempio: a) l'attenzione alla complessiva politica regionale di sviluppo e quindi alla valutazione integrata di interventi finanziati sia con i fondi strutturali che con altre fonti nazionali; b) la specificazione (che indirettamente si comprende, ma non è esplicitata) che non è più prevista una valutazione complessiva del programma, ma si potrà provvedere ad analisi su temi e aspetti specifici; c) l'opportunità di ricorrere a valutatori indipendenti (e però indirettamente richiamati al punto 5.4.5. delle procedure di attuazione), oltre che a risorse interne all'amministrazione regionale.

Sono infine adeguatamente trattati i temi centrali propri dei principi orizzontali, e cioè:

-
- pari opportunità, in una accezione non limitata agli aspetti di genere, con la previsione della costituzione di una Autorità per le politiche dell'uguaglianza, quale struttura di coordinamento per implementare, monitorare e valutare la prospettiva di genere e di pari opportunità;
 - partenariato, su cui ci si sofferma nel successivo paragrafo;
 - e diffusione delle buone pratiche.

6.4. L'apporto dei meccanismi di attuazione all'efficacia dei PO: presidio del ciclo del programma, gestione, esecuzione finanziaria, controllo, sorveglianza, monitoraggio

Uno degli aspetti decisivi del disegno dei meccanismi di implementazione dei Programmi operativi sta nel valore aggiunto assicurato al presidio delle attività e ai meccanismi di feed-back in corso d'opera (sia sul lato del rispetto delle regole che del perseguimento dei livelli di efficacia attesa).

Un elemento di innovazione introdotto dal PO Fse della Regione Calabria, da considerare positivamente, è costituito dalla previsione di specifiche modalità e procedure di coordinamento a supporto del governo del Programma (cap. 5, art. 5.4.5. del PO). In particolare, si dispone la costituzione di due organismi:

- un Comitato di Coordinamento del POR Calabria FSE 2007 – 2013, presieduto dall'AdG e che comprende oltre ai vari responsabili regionali e ai responsabili dei vari ruoli di controllo (autorità di certificazione, autorità di audit, ecc.) anche i Direttori della programmazione delle Province;
- Comitato Regionale di Coordinamento della Programmazione Unitaria 2007 – 2013, presieduto dal Direttore Generale del Dipartimento "Programmazione Nazionale e Comunitaria", composto dai vari responsabili sia dei programmi finanziati dai fondi strutturali sia da quelli coinvolti da interventi finanziati da programmi nazionali (es. Apq, Fondi Fas, ecc.), che ha il compito di supportare la Giunta Regionale nell'attuazione della Programmazione Unitaria della Politica Regionale di Sviluppo 2007 – 2013.

Sotto il profilo gestionale e della sorveglianza, un altro soggetto cui sono attribuiti compiti significativi è il *partenariato*. Nella prospettiva disegnata dai programmi operativi il ruolo del Comitato di sorveglianza dovrebbe evolvere dalla sola funzione di *oversight* anche a quella di supporto per l'Autorità di gestione e i soggetti attuatori nell'approfondire le eventuali criticità incontrate a livello settoriale e/o territoriale, mobilitando in tal senso i partner istituzionali ed economico-sociali maggiormente coinvolti dallo specifico tema in oggetto.

A questo fine si intende rafforzare il ruolo del partenariato, rispetto al precedente ciclo, attraverso la costituzione di un Comitato per le Politiche Regionali Unitarie di Sviluppo e Coesione 2007 – 2013 (cfr. cap. 5, art. 5.4.2.), con la previsione di sviluppare forme di interazione tra questo e la Consulta Regionale delle Autonomie Locali per il Partenariato Istituzionale, il Forum del Partenariato Economico e Sociale e gli altri Organismi partenariali già istituiti, sia a livello regionale che locale.

Il Comitato è presieduto dal Presidente della Regione Calabria ed è composto da rappresentante del partenariato istituzionale e delle amministrazioni funzionali, dal partenariato socio-economico e del terzo settore, da rappresentanti espressione delle tematiche trasversali pari opportunità e ambiente, oltre che dai Prefetti e dalla Corte dei conti.

Tale Comitato dovrebbe essere articolato per gruppi di lavoro specifici, al fine di orientare i suoi lavori su aspetti specifici, affrontando concretamente le eventuali criticità di attuazione del Programma sulla base delle specificità territoriali e settoriali.

In sostanza, si intravede il tentativo di valorizzare l'organismo prefigurando un ruolo attivo tanto nei processi di feedback che in quelli propositivi.

Sempre in tema di relazioni tra Regione e attori delle politiche di sviluppo, è da sottolineare l'attenzione dedicata (paragrafo 5.4.6.) alla progettazione integrata; si prevede l'avvio di un nuovo percorso strategico per la Programmazione Territoriale e la Progettazione Integrata come base per la concentrazione delle disponibilità su interventi connessi alle specifiche risorse territoriali, obiettivo che non può prescindere dal rafforzamento dei processi di cooperazione istituzionale e di partenariato tra gli attori dello sviluppo locale.

Il PO sviluppa nell'Asse VI le attività da attribuire all'*assistenza tecnica*. L'assistenza tecnica può infatti giocare un ruolo decisivo per lo sviluppo di capacità amministrative, e non confinata in attività che si configurano in realtà come mera sostituzione di personale. Gli obiettivi operativi definiscono quali ambiti di intervento il sostegno alle fasi di esecuzione del PO, la realizzazione di valutazioni strategiche e/o operative, azioni di informazione e comunicazione finalizzate a dare visibilità al programma. E' in particolare nell'ambito di quest'ultimo obiettivo che sono citate attività che possono essere rilevanti ai fini dello sviluppo delle capacità gestionali; tra queste meritano di essere citate:

- la progettazione, realizzazione e mantenimento di un sistema informativo e gestionale;

-
- il supporto tecnico operativo al sistema di monitoraggio
 - attività di audit, controllo, ispezione e rendicontazione
 - organizzazione di tavoli di raccordo e confronto tra le autorità designate nel programma in un'ottica di integrazione e semplificazione.

6.5. Interventi di capacity building, di modernizzazione amministrativa e di semplificazione rispetto alle esigenze degli utenti

Sotto l'aspetto degli interventi di modernizzazione amministrativa orientati al miglioramento dell'intero sistema connesso al FSE e dei servizi ai cittadini, il PO contiene due riferimenti importanti:

- il paragrafo 3.4.3. che impegna Il PO calabrese per l'individuazione di sinergie con il PON Governance e Assistenza tecnica;
- un intero Asse, il settimo, dedicato allo sviluppo dei fattori di "Capacità istituzionale".

Il paragrafo relativo alle sinergie con il PON Governance e assistenza tecnica introduce elementi di raccordo con i tavoli tecnici nazionali che riguardano il rafforzamento del sistema della formazione delle politiche attive del lavoro. In particolare si prevede una forte sinergia con i seguenti ambiti:

- Sistemi e servizi per il lavoro, in tema di strumenti di verifica e di monitoraggio qualitativo sull'attuazione della riforma dei servizi per l'impiego;
- Standard professionali e formativi e certificazione delle competenze, per sostenere lo sviluppo di un sistema regionale di standard professionali e formativi e di certificazione delle competenze, da sperimentare sul territorio regionale entro un anno dalla sua definizione e, in caso di assenza di problematiche particolari, da introdurre pienamente nell'anno successivo;
- Formazione continua, per la realizzazione di un sistema di formazione continua integrato e non concorrenziale, comprensivo dei fondi interprofessionali;
- Accredimento delle strutture formative, rispetto al quale il programma operativo regionale sostiene il perfezionamento del sistema in coerenza con quanto concordato a livello nazionale entro sei mesi dalla sua definizione.

L'Asse VII si rivolge complessivamente allo sviluppo complessivo, orizzontale, della capacità istituzionale e amministrativa. E' imperniato su due obiettivi specifici:

-
- Obiettivo specifico P: Migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la governance del territorio;
 - Obiettivo specifico Q: Rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi.

L'Obiettivo specifico P si pone come riferimento strategico per l'innovazione e l'ammodernamento del sistema di governo e la qualità dei servizi.

Si articola in cinque ambiti d'azione:

1. il rafforzamento delle competenze dei funzionari regionali e locali in materia di programmazione, gestione e valutazione innovativa dei servizi;
2. il completamento del processo di conferimento di funzioni al sistema delle autonomie locali;
3. la promozione e valorizzazione del ruolo del partenariato;
4. l'incremento dell'utilizzo delle ICT.

L'Obiettivo specifico Q si articola invece in 5 obiettivi operativi:

1. iniziative di formazione per il personale della PA
2. sostenere la PA nel miglioramento dei servizi per la semplificazione dei processi amministrativi
3. instaurazione e diffusione dei processi di cambiamento culturale e di comunicazione partecipata ed integrata fra attori istituzionali, attori socio-economici, popolazione;
4. favorire la diffusione ed implementazione di modelli di monitoraggio, valutazione e controllo delle politiche;
5. Costituzione di un sistema regionale di presidio delle politiche di pari opportunità e del mainstreaming di genere.

Si tratta di obiettivi che vengono poi declinati in uno specifico Programma strategico di modernizzazione dell'amministrazione regionale (intesa nelle sue varie componenti, comprese quelle del partenariato istituzionale), declinato in 7 aree di interventi:

- a. Riorganizzazione della pubblica amministrazione regionale, intesa come modernizzazione nell'ambito delle competenze degli apparati regionali, di quelli provinciali, di quelli comunali con riferimento

particolare alle forme di gestione associata dei servizi, e sviluppo delle capacità di cooperazione e gestione negoziale dei processi di intervento;

- b. Programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione dei Servizi pubblici, finalizzato al miglioramento del quadro regolativo, alle procedure concorsuali per l'affidamento delle gestioni, all'apertura dei mercati e al conseguimento di migliori condizioni di concorrenzialità;
- c. Trasparenza e legalità della pubblica amministrazione regionale;
- d. Metodologie e strumenti per la programmazione, il monitoraggio, la gestione, il controllo, la valutazione e la comunicazione degli investimenti pubblici;
- e. Metodologie e strumenti per la programmazione territoriale e la progettazione integrata;
- f. Laboratori settoriali/Tematici per lo sviluppo delle competenze e lo scambio di esperienze
- g. Partenariato.

Questa previsione sottolinea l'acquisizione di una forte consapevolezza circa l'esigenza di un investimento esemplare non solo per aumentare le competenze degli apparati pubblici, ma anche per strutturare regole e processi sistematici orientati per il funzionamento regolare e trasparente dell'azione amministrativa.

E' evidente che ci si debba aspettare dall'elaborazione del Programma una articolazione che nel PO non è possibile avere. E' opportuno in ogni caso sottolineare i seguenti punti che dovrebbero costituire un'attenzione specifica nell'elaborazione del programma:

- a) costruzione di un legame analiticamente fondato tra le ipotesi di intervento e i vari contesti che caratterizzano l'amministrazione calabrese;
- b) una più marcata sottolineatura degli standard di servizio, intermedi e finali, da raggiungere, a tutti i livelli, cosa che implica l'avvio nell'ambito del Programma di un piano per la qualità dei processi e dei servizi, e di azioni di comparazione con altre realtà; in questo senso, il PO sottolinea l'esigenza di introdurre sistemi premiali e sanzionatori, che potranno essere attuati – appunto – solo prestando attenzione alla definizione di benchmark specifici;

-
- c) il ricorso alle molteplici esperienze di modernizzazione nei processi gestionali messi in opera in varie realtà italiane ed europee (compresa la partecipazione ai network esistenti e finalizzati alla diffusione delle buone pratiche; peraltro, nel PO è opportunamente citata la partecipazione della Regione Calabria all'iniziativa "Regions for economic change"); si cita solo per esempio l'esperienza dell'organismo pagatore sviluppata da alcune regioni italiane nell'ambito dei Fondi strutturali, che ha permesso di affrontare aspetti di semplificazione delle procedure con aspetti di monitoraggio e controllo in tempo reale.

Un altro aspetto approfondito dal PO e che può avere indirettamente effetti positivi anche sul lato della modernizzazione amministrativa più legato alla qualità dei servizi, è quello approfondito dall'Asse V e che riguarda le iniziative e i progetti innovativi di cooperazione interregionale (sia in senso nazionale che transnazionale). In questo asse, infatti, compare tra gli obiettivi operativi quello connesso al sostegno a programmi/progetti di cooperazione con altre regioni per il trasferimento di buone pratiche nei principali campi di intervento del FSE.

Ulteriori interventi di miglioramento delle capacità istituzionali e amministrative riguardano il complessivo sistema della formazione.

Ad esempio, nell'Asse I - Adattabilità troviamo l'obiettivo operativo A3 "Qualificare e organizzare il sistema regionale di formazione continua e sostenere gli interventi di formazione per gli occupati nella PA regionale e locale e nelle Aziende pubbliche.

Nell'Asse II – Occupabilità, l'obiettivo specifico D ha la finalità di "Aumentare l'efficienza, l'efficacia, la qualità e l'inclusività delle istituzioni del mercato del lavoro", attraverso interventi che riguardano i servizi per l'impiego, la rete tra servizi pubblici e privati, l'integrazione fra i vari soggetti che operano nel sistema.

Nell'Asse III – Inclusione sociale, è previsto l'obiettivo operativo G2 "Migliorare l'integrazione tra scuola, formazione, lavoro e servizi sociali" e l'obiettivo G5 "Promuovere l'integrazione/rafforzamento della rete di operatori del Terzo settore, anche attraverso la creazione di centri servizi per le imprese sociali".

Nell'Asse IV – Capitale umano, infine, è inserito l'obiettivo specifico H "Elaborazione, introduzione e attuazione delle riforme dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro per migliorarne l'integrazione e sviluppare l'occupabilità, con particolare attenzione all'orientamento".

6.6. Valutazione conclusiva

Il PO FSE della Regione Calabria affronta nel complesso la gran parte delle criticità che sono emerse dalla valutazione del ciclo 2000-06 e vede inseriti molteplici obiettivi che hanno a che fare con il miglioramento delle capacità istituzionali di governo del Programma e delle capacità amministrative.

Il tema del presidio e del governo del Programma appare maggiormente sviluppato, attraverso:

- la previsione del rafforzamento del ruolo di coordinamento dell'Autorità di gestione e l'istituzione di Comitati orientati al coordinamento e all'integrazione;
- il rafforzamento del ruolo attribuito al partenariato (costituzione di un *Comitato regionale per le Politiche regionali unitarie e di Sviluppo e Coesione*) e al Comitato di sorveglianza;
- l'avanzamento del processo di coinvolgimento delle province, con la previsione del potenziamento delle deleghe (e l'eventuale attribuzione di compiti propri degli organismi intermedi – aspetto questo da esplicitare nella parte regolamentare)
- il potenziamento della funzionalità del sistema di monitoraggio e dei controlli;
- l'articolazione del ruolo dell'Assistenza tecnica;
- lo sviluppo delle infrastrutture telematiche a supporto dei processi gestionali e di controllo;
- la previsione di uno specifico ed articolato Programma strategico di modernizzazione dell'amministrazione regionale dedicato al miglioramento dei vari apparati operanti sul territorio regionale, e quindi diretto non solo alla Regione ma anche agli Enti locali, senza escludere i riflessi che questo ha con i soggetti del partenariato socio-economico, chiamato spesso alle attività di gestione di servizi e di realizzazione di interventi, e che quindi gioca un ruolo chiave per il raggiungimento di più elevati livelli di qualità delle politiche pubbliche.

Il tema del capacity building è quindi particolarmente evocato, sia nei suoi aspetti diretti al miglioramento delle politiche settoriali della formazione e del lavoro, sia nei suoi aspetti orizzontali (connessi al più complessivo rafforzamento del settore pubblico).

In questa direzione, le aspettative sono quindi elevate per vedere tradotte in termini di pianificazione operativa le azioni di miglioramento auspiccate. Mentre infatti è da sottolineare positivamente il contenuto del PO, non si può non sottolineare come la criticità della situazione calabrese necessiti di una progettazione operativa particolarmente analitica, sia per quanto concerne i modelli di riferimento sia per le necessarie caratterizzazioni legate ai singoli contesti.

Infine, un richiamo è da fare sulla necessità di accompagnare le previsioni contenute nel PO e relative alla modificazione degli assetti legislativi e regolativi, tanto con la progettazione puntuale di standard di riferimento per i vari servizi e processi di lavoro, quanto con programmi di miglioramenti basati sui principi della qualità.

L'importanza attribuita ai sistemi di valutazione e controllo è testimoniata sia dagli articoli introdotti nel capitolo sulle procedure di attuazione che dall'attenzione che il tema riceve nei programmi per la modernizzazione amministrativa.

SINTESI DELLA VEXA: VALUTAZIONI PROPEDEUTICHE ALLA STRATEGIA

Valutazione ex-ante e conseguenti azioni intraprese

Disegno della valutazione

Si sintetizzano qui i risultati del processo di valutazione ex ante del Programma Operativo Regionale della Calabria. Il disegno e la realizzazione della valutazione si sono sviluppati secondo un percorso coerente con gli indirizzi forniti, in merito, a livello comunitario e nazionale. Si tratta di un'attività che ha registrato un complesso processo di interazione tra programmatore, partenariato e valutatore che, se, da un lato, ha consentito di migliorare e rafforzare la strategia adottata nel POR in relazione ai bisogni del territorio, dall'altro, ha comportato frequenti aggiustamenti e aggiornamenti del documento di programmazione (anche come risultato del concomitante processo di condivisione attivato a livello nazionale) e la continua necessità, per il valutatore, di rivedere e aggiornare l'analisi in itinere. L'interazione con la struttura di programmazione del FSE ha così assunto, nel processo di valutazione, una rilevanza centrale e prioritaria, dato anche il contesto di sostanziale convergenza tra le scelte di indirizzo strategico regionale e le posizioni del partenariato socio-economico, le cui istanze paiono essere ben rappresentate nella forma assunta dal POR: in tal senso, la VEXA si è caratterizzata, per il programmatore, come un vero e proprio strumento di confronto esterno e indipendente, il cui positivo esito è stato possibile riscontrare nelle diverse versioni di POR - fino alla finale qui analizzata - e nell'accoglimento, da parte del programmatore, di molti dei suggerimenti di approfondimento e delle osservazioni formulate⁸⁹.

Le dimensioni sulle quali il processo valutativo ha posto particolare attenzione riguardano i destinatari degli interventi (sia come gruppi target, sia come soggetti collettivi), gli ambiti e le priorità tematiche, gli strumenti adottati, ma anche la dimensione territoriale e gli strumenti di gestione. In specifico, si è valutata la strategia delineata dall'amministrazione regionale in relazione a: adeguatezza rispetto ai bisogni espressi dal contesto territoriale e presentati nell'analisi di contesto; sua coerenza interna; sua coerenza esterna rispetto agli obiettivi e alle strategie comunitarie, nazionali e regionali, oltre che alla programmazione degli altri fondi strutturali, sistema gestionale.

I suggerimenti accolti sono stati numerosi, così come numerose ed efficaci sono state le interazioni con il programmatore e la struttura di assistenza tecnica⁹⁰.

⁸⁹ Nel dettaglio vedasi Rapporto finale della valutazione ex ante, luglio 2007.

⁹⁰ Ibidem

Analisi del contesto

L'analisi di contesto appare sufficientemente strutturata ed orientata a supportare lo sviluppo di una strategia regionale relativa al FSE, nell'ottica di perseguire obiettivi di sviluppo e di equità sociale, ma anche di contenere potenziali e pericolosi fenomeni di vulnerabilità sociale legati alla presenza di problemi relativi alla carenza di legalità e di sacche di lavoro precario ed irregolare, che coinvolgono significativi e differenti segmenti di popolazione del territorio. L'approccio adottato è anche di tipo valutativo, atto a facilitare l'identificazione di priorità strategiche e ad intercettare bisogni differenziati, enucleando gli elementi più salienti sui quali catalizzare l'attenzione dei policy maker. Nel complesso, dunque, l'analisi di contesto presenta un quadro complesso e articolato di bisogni, analizzato anche alla luce delle differenze territoriali, ai fini di concentrare, in maniera differenziata, le risorse della nuova programmazione e gli elementi di scenario per il prossimo decennio, che non si limitano alle caratteristiche demografiche del territorio, ma presentano anche considerazioni di natura socio-culturale.

Per quanto riguarda i *target*, approfondita appare l'analisi della scolarità (con riferimenti dettagliati anche ai laureati in scienza e tecnologia) e del segmento "giovani", ma anche dei segmenti "anziani", nonché di quelli migranti e irregolari, dove il riferimento al genere e alle classi di età consente di intercettare bisogni differenziati e di programmare politiche articolate, nonché di facilitare la successiva identificazione di obiettivi e tipologie di intervento negli Assi di riferimento. Sufficientemente esplicita è apparsa anche l'analisi del mercato del lavoro sia sul versante dell'offerta di lavoro, sia sul lato del "sistema impresa" e della domanda di lavoro (es: riferimenti alle economie di localizzazione, urbanizzazione, tasso di natalità delle imprese, etc.), che appare corretta per l'incontro domanda/offerta di lavoro. Interessante è anche la parte relativa a "*Ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico*" - strettamente correlata ai bisogni di una regione con uno scarso ruolo nell'ambito specifico dell'innovazione tecnologica (ponendola nelle ultime posizioni della graduatoria nazionale), nonché in sintonia con le tematiche chiave della nuova programmazione - che, sufficientemente esplorata, abbisogna di maggiori approfondimenti - anche nel corso della programmazione - in merito alla normativa corrente. I riferimenti al *background* (settoriale, territoriale) dal quale partire al fine di impostare in maniera più sostanziale una strategia in tale direzione, appaiono ben espliciti.

Maggiori e dettagliati approfondimenti - magari anche in itinere ed alla luce dei progressi avanzati dalla programmazione - andrebbero realizzati anche sul fronte della *formazione professionale*, "tematica chiave" della programmazione calabrese per migliorare e meglio qualificare - tramite un adeguato sistema di accreditamento e certificazione del sistema - il capitale umano. Va ricordato, infatti, che il sistema formativo calabrese rimane attualmente caratterizzato da una forte frammentazione, da una scarsa trasparenza e da un forte scollamento con il sistema economico e il mondo del lavoro, che lo hanno reso inadeguato al bisogno di promuovere un efficace processo di *life-long learning*.

Molto ben articolata ed efficace - ai fini di focalizzare le complesse problematiche di tipo socio-culturale - è l'analisi realizzata all'interno del paragrafo *1.1.3 Stato delle pari opportunità e disagio sociale*, con riferimento ai vari temi inerenti: la povertà, le donne, gli anziani, l'infanzia, le persone diversamente abili, le vittime di violenza, i cittadini immigrati, suffragato - ciascun tema - da un sintetico panorama dei principali nodi da sciogliere, dei target afferenti, dei dati aggiornati inerenti. In particolare, molto ampia ed apprezzabile è l'analisi realizzata relativamente alle donne e alle varie problematiche di genere. In tale ambito, inoltre, ben articolata è altresì tutta la tematica relativa alla *legalità e sicurezza*, con riferimenti dettagliati anche relativamente alla percezione del fenomeno da parte della cittadinanza calabrese, nonché alle aree sensibili della regione.

Senz'altro utile e interessante è la sintesi relativa al *posizionamento socio-economico della Calabria riferito all'Europa* (a 15, 25 e 27 Paesi) e agli obiettivi di Lisbona, così come lo sforzo di riassumere in una matrice SWOT i punti di forza e di debolezza del contesto locale rispetto ai grandi problemi di *policy* che il POR dovrà affrontare. Apprezzabile è l'individuazione – rispetto ai punti di criticità individuati nell'analisi SWOT – di alcuni punti strategici orientati alla piena valorizzazione delle risorse e dei punti di forza che caratterizzano il sistema regionale. Analisi che ben posiziona ciascuna tematica (sistema economico e produttivo, risorse umane ed occupazione, istruzione e formazione, ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico, pari opportunità e disagio sociale) tra punti di forza, debolezza, minacce e opportunità. Dunque, efficace risulta il *paragrafo 1.2*, riassunto in forma sintetica e immediata, che si pone correttamente come prodromico al *paragrafo 1.3* relativo alle conclusioni dell'analisi socioeconomica. Ben articolate sono le lezioni apprese nella programmazione 2000-2006 (comprese le conclusioni dell'aggiornamento della valutazione intermedia), che aiutano a cogliere meglio gli elementi di continuità/discontinuità tra le priorità dei due cicli di programmazione. Nel merito della strategia degli Assi/linee di intervento, ben articolati ed efficaci nella lettura sono i principali orientamenti strategici, che risultano correlati ai risultati ed insegnamenti della passata programmazione.

Strategia regionale e coerenza esterna

Il POR appare molto in linea con quanto espresso nei principali documenti di programmazione regionali con particolare riferimento al DSR, in cui la Regione Calabria esprime l'intenzione di promuovere azioni di forte rinnovamento strutturale del mercato del lavoro, agendo sia sull'offerta che sulla domanda di lavoro. Con particolare riferimento alla coerenza con il DSR, forte sembra la rispondenza ai bisogni del territorio, soprattutto sul versante delle persone (offerta potenziale e reale di lavoro), ma anche sul versante dei sistemi e della loro integrazione. Apprezzabile, in tale ottica, è l'intento di realizzare un'effettiva riforma del sistema delle politiche attive per il lavoro e del sistema integrato istruzione-formazione professionale, teso, da una parte, ad incentivare le opportunità della domanda di lavoro, per evitare che le politiche attive continuino ad essere interpretate come "ammortizzatori sociali", e, dall'altra, a sostenere le imprese nel passaggio ad un'economia basata sulla conoscenza, quale fattore distintivo e di competitività. Apprezzabile è il riferimento alla necessità di formare competenze di alto livello, al fine di sostenere un sistema economico competitivo. Inoltre, il POR FSE assume gli indirizzi integrati per la *governance* della programmazione comunitaria e nazionale assunti dalla Regione Calabria nell'ambito del Documento Unitario di Programmazione e Coordinamento della politica di coesione della Regione per il 2007-2013, nonché quanto definito nel Programma di Governo della Giunta Regionale e nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria della Regione Calabria (DPEFR 2007-2009). Il POR appare anche molto in linea con il "*Piano regionale per il lavoro e l'occupazione*" (in via di maggiore definizione) come strumento contenitore e "regolatore" delle politiche regionali, coerentemente con l'intento di completare il sistema di *governance* regionale con il contributo del partenariato socio-economico.

Circa la coerenza con le *politiche nazionali*, a parte i chiari riferimenti ad una sinergia con i *Fondi interprofessionali* nelle azioni di formazione continua, vengono sottolineati gli intenti strategici da perseguire nell'ambito del contesto normativo-istituzionale inerente il sistema educativo e della formazione e istruzione, e del mercato del lavoro, nonché relativamente all'attivazione del "Testo Unico del lavoro (o "dei lavori")" in Calabria, indicato come obiettivo prioritario della presente legislatura regionale, con particolare attenzione ai temi posti dal D.lgs. 276/03 e dal D.Lgs. 297/03. Una particolare coerenza espressa dal POR va rintracciata con il NAP inclusione relativamente allo sviluppo del capitale umano, la promozione dell'equità sociale ed il contrasto dei fenomeni di povertà. Inoltre, va segnalata una buona coerenza tra il POR Calabria FSE 2007 – 2013 e il PON Governance e Assistenza Tecnica. Tale sinergia è attestata anzitutto dall'individuazione condivisa della strategia, degli obiettivi e delle linee di azione, anche attraverso un significativo passaggio nella consultazione da parte delle strutture incaricate della Valutazione ex ante del PON, delle Autorità di gestione dei POR Obiettivo CONV. Circa i documenti di programmazione comunitari, gli obiettivi individuati nell'ambito del Programma Operativo sono funzionali e coerenti con gli obiettivi coi Regolamenti FSE, con gli OCS 2007-2013 per la politica di coesione, nonché con il QSN⁹¹. Particolarmente efficace risulta la matrice di coerenza tra gli Orientamenti Strategici Comunitari 2007-2013 e il POR FSE Calabria, in cui si delineano in maniera chiara e dettagliata le linee di intervento tra gli OSC e gli obiettivi specifici del POR. Stessa coerenza va sottolineata relativamente sia alla Strategia di Lisbona

⁹¹ Nel dettaglio vedasi Rapporto finale della valutazione ex ante, paragrafo 4.1 *Coerenza con la strategia definita a livello comunitario*, luglio 2007.

sia agli indirizzi del Piano Nazionale di Riforma (per l'Italia, il Programma per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione – PICO). Coerenti con le indicazioni della Commissione Europea e del Consiglio Europeo nel campo delle pari opportunità, sono, infine, i riferimenti alla *Road Map for equality between women and men 2006-2010* del marzo 2006 ed il *Patto Europeo per la Parità di Genere* (Consiglio Europeo di primavera 2006).

Strategia regionale e coerenza interna

Il POR Calabria FSE 2007 – 2013 si è dato un obiettivo strategico trasversale e fondamentale per poter conseguire i risultati attesi, ossia quello di incidere profondamente sui soggetti, sulle strutture e sui comportamenti, prima ancora o simultaneamente all'avvio delle politiche di intervento, per assicurarne l'efficacia. Ciò tramite: la ridefinizione e l'ampliamento alla base del numero e della tipologia dei soggetti coinvolti nell'attuazione delle politiche, l'innovazione dei comportamenti economici individuali e delle aziende, la ristrutturazione del settore pubblico e delle Istituzioni e delle relative logiche di spesa, di monitoraggio e controllo. Il Programma, rivolto in primis ai giovani calabresi, intende ispirarsi al principio dell'apertura e del "più mercato" e della selezione in base al merito ed alle potenzialità di ciascuno. In tale quadro strategico complessivo, il POR ha, fra gli obiettivi strategici, quello di coinvolgere i soggetti economici pubblici e privati nella costruzione e/o partecipazione a reti locali, nazionali ed europee, che rappresenterebbero la via più breve per accelerare il riequilibrio, nonché la condizione di ammissibilità o di priorità nell'accedere alle risorse del POR. Diretta conseguenza di questa filosofia è l'intento del programmatore – apprezzabile - di operare per Piani⁹² e per Progetti di valenza strategica, in modo da concentrare le risorse, evitandone frammentazioni su una moltitudine di progetti, frutto di una passata visione – poco efficace - di tipo "redistributivo".

La *ripartizione delle categorie di spesa* per Assi (paragrafo 3.2.5 e riferimento alla tabella 6.2) appare coerente con gli orientamenti strategici del POR. In particolare, è complessivamente molto coerente, rispetto alla strategia regionale per Asse, la distribuzione delle risorse programmate per il periodo 2007-2013, pari a 860.498.754 euro, di cui 430.249.377 euro di FSE e 430.249.377 euro di risorse pubbliche nazionali. In particolare, con riferimento al finanziamento FSE:

- coerente con la tematica prioritaria *Adattabilità* è lo stanziamento finanziario significativo (86.049.875 euro pari al 20% del peso finanziario totale), previsto per sviluppare sistemi di formazione continua e sostenere l'adattabilità dei lavoratori e delle imprese;
- coerente con il programma e apprezzabile, è lo stanziamento della quota più cospicua nell'Asse *Occupabilità* (159.192.269 euro pari al 37%);
- coerente con il programma ed egualmente apprezzabile è il cospicuo stanziamento della quota (129.074.813 euro pari al 30%) destinata all'Asse *Capitale umano* (obiettivo altamente strategico), così come coerente – ed in linea con le indicazioni comunitarie – è lo stanziamento di una quota di 34.419.950 euro pari all'8%) sull'Asse *Inclusione sociale*;
- coerenti appaiono anche gli stanziamenti indirizzati all'Asse *Assistenza tecnica* (8.604.988 euro pari al 2%% del totale) per migliorare l'efficacia e l'efficienza del POR attraverso azioni e strumenti di supporto;
- stesso dicasi per la quota relativa all'Asse *Capacità istituzionale* (8.604.988 euro pari al 2%% del totale) per migliorare le politiche, la programmazione, il monitoraggio e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, per aumentare la governance del territorio e rafforzare la capacità istituzionale;

92 I Piani attraverso cui sarà attuato il POR sono i seguenti: i) Piano Regionale per la Competitività del Sistema Produttivo Regionale; ii) Piano Regionale per l'Occupazione e il Lavoro; iii) Piano Regionale degli Interventi e dei Servizi Sociali; iv) Piano Regionale per le Risorse Umane.

-
- coerente con l'intento del POR di misurarsi sul tema del confronto e dello scambio di buone pratiche a livello istituzionale e di coordinamento delle politiche anche a livello transfrontaliero, è la somma di 4.302.494 euro pari all'1% del totale stanziata sull'Asse *Transnazionalità ed Interregionalità*; tematica, quest'ultima, che abbisogna ancora di un approfondimento e sedimentazione da parte degli attori deputati.

Nel complesso, la ripartizione delle risorse per temi prioritari appare coerente con gli orientamenti strategici del POR. E' inoltre molto apprezzabile, all'interno del POR, la ripartizione della spesa con un riferimento preciso e dettagliato agli obiettivi da raggiungere per Asse.

Coerente con la tematica prioritaria dell'Asse Adattabilità "Aumento dell'adattabilità dei lavoratori, delle imprese e degli imprenditori" è lo stanziamento finanziario cospicuo previsto, in maggior parte, per "lo sviluppo di sistemi e strategie di apprendimento permanente nelle imprese; formazione e servizi per i lavoratori volti a migliorare la loro adattabilità ai cambiamenti" (51.629.925 euro) (voce di spesa 62), ma anche per " lo sviluppo di servizi specifici per l'occupazione, la formazione e lo sviluppo di sistemi di anticipazione dei cambiamenti economici e dei fabbisogni futuri in termini di occupazione e qualifiche"(voce di spesa 64 pari a 25.814.963 euro); equilibrato appare anche il contributo finanziario destinato alla elaborazione e diffusione di modalità di organizzazione del lavoro più innovative e produttive (voce di spesa 63 pari a 8.604.988 euro). E' coerente con l'obiettivo strategico dell'Asse Occupabilità di migliorare l'accesso all'occupazione e della sostenibilità il cospicuo contributo stanziato per l'attuazione di misure attive e preventive sul mercato del lavoro (voce di spesa 66 pari a 79.596.135 euro), così come in linea con il Programma è la quota destinata al "sostegno al lavoro autonomo e all'avvio di imprese" (voce di spesa 68 pari a 30.117.456 euro);e anche il contributo dato per l'ammodernamento e rafforzamento delle istituzioni del mercato del lavoro (voce di spesa 65 pari a 21.512.469 euro) appare in linea – insieme alla voce di spesa 69 pari a 17.209.975 euro, destinata a migliorare l'accesso all'occupazione delle donne ed a ridurre le discriminazioni di genere – con il Programma, che, fra l'altro, si cura di destinare una quota anche ai migranti nella direzione di rafforzarne l'integrazione sociale (voce di spesa 70 pari a 2.151.247 euro). Coerente con la voce precedente – ed in linea con l'intento del Programma di dare un'opportunità di inclusione sociale alle utenze svantaggiate, è anche la quota (34.419.950 euro) stanziata sulla voce di spesa 71 "Percorsi di integrazione e reinserimento nel mondo del lavoro dei soggetti svantaggiati; lotta alla discriminazione nell'accesso al mercato del lavoro e nell'avanzamento nello stesso e promozione dell'accettazione della diversità sul posto di lavoro". Equilibrata, in linea con il Programma, è anche la somma destinata alla mobilitazione a favore delle riforme nei settori dell'occupazione e dell'inclusione, tramite lo "strumento concertativo" della promozione di partenariati, patti e iniziative attraverso il collegamento in rete delle parti interessate (voce di spesa 80 pari a 4.302.494 euro). Coerente con gli obiettivi del Programma è altresì il sostanzioso stanziamento sulla tematica del miglioramento del capitale umano e sull'Asse afferente (129.074.813 euro) e, al suo interno, in particolare, con l'obiettivo specifico (voce di spesa 73) relativo alle "Misure volte ad aumentare la partecipazione all'istruzione e alla formazione permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico, discriminazioni di genere rispetto alle materie e ad aumentare l'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità" (77.444.888 euro). Coerente è anche la quota stanziata per l'innovazione, in particolare, per "lo sviluppo del potenziale umano (.) attraverso studi e formazione post-laurea dei ricercatori, ed attività di rete tra università, centri di ricerca e imprese" (voce di spesa 74 pari a 34.419.950 euro), nonché il contributo previsto per "l'elaborazione, introduzione ed attuazione di riforme dei sistemi di istruzione e formazione al fine di

sviluppare l'occupabilità" (voce di spesa 72 pari a 17.209.975 euro). Coerente con le linee strategiche del Programma, nell'intento di consolidare le capacità istituzionali ai vari livelli, è anche la quota destinata a "meccanismi volti a migliorare l'elaborazione di politiche e programmi efficaci, il controllo e la valutazione a livello nazionale, regionale e locale, e potenziamento delle capacità di attuazione delle politiche e dei programmi" (voce di spesa 81 pari a 8.604.988 euro); cifra, che, coerentemente con il Programma, viene stanziata sull'Asse Assistenza Tecnica (voci di spesa 85 e 86).

In linea di massima:

- un buon equilibrio si ravvisa tra azioni rivolte alle persone e interventi rivolti al sistema;
- una larga parte (circa il 39%)⁹³ delle risorse FSE è indirizzata agli interventi di rafforzamento del capitale umano sia di alto livello che di base che relativo a fasce svantaggiate;
- circa il 28%⁹⁴ è per interventi di sostegno all'inserimento nel mercato del lavoro attraverso il rafforzamento servizi per il lavoro e politiche attive e preventive;
- il 27%⁹⁵ delle azioni sono rivolte al "sistema impresa" nel suo complesso;
- parte del resto della spesa va attribuita alle azioni di sistema volte a rafforzare gli strumenti di governance della Regione, azioni giustificabili in un contesto di crescente complessità del sistema di intervento per la molteplicità degli attori e delle azioni da governare.

In sintesi, in piena coerenza con l'analisi di contesto, la strategia di sviluppo regionale (*paragrafo 3.2*) esplicita in maniera chiara i capisaldi che la guidano, sia dal punto di vista del metodo (coordinamento tra le politiche, integrazione tra i sistemi di natura pubblica/privata, relazioni tra sistemi della formazione e sistema delle imprese, dinamizzazione del mercato del lavoro), sia dal punto di vista del merito (aumento delle opportunità di occupazione nelle imprese, supporto ai processi di stabilizzazione occupazionale del precariato, contrasto al lavoro irregolare, promozione di un lavoro più stabile e qualificato, formazione continua, pari opportunità in tutti i campi, inclusione sociale per target differenziati di popolazione). Particolarmente interessante e molto in coerenza con le priorità indicate nel DSR, appare il riferimento alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione e lo sviluppo di capacità e di competenze adeguate, che costituisce un obiettivo prioritario della politica regionale di coesione in tutte le aree del paese: essa assume, poi, un ruolo decisivo soprattutto in Calabria in particolare dove appaiono maggiori le condizioni di debolezza della struttura amministrativa e del sistema di governance in generale. Apprezzabile è anche l'esplicito riferimento al fatto che le risorse FSE saranno indirizzate a rafforzare il sistema regionale di formazione e istruzione ed il capitale umano, nonché a promuovere l'implementazione di politiche attive maggiormente focalizzate su aspetti specifici inerenti i target di destinatari. In particolare, corretto appare l'obiettivo di perseguire lo sviluppo delle risorse umane su due fronti, quello dell'offerta (maggiore quantità e qualità di cultura, istruzione e formazione) e quello della domanda (la capacità del contesto regionale di mettere a frutto il potenziale di un più forte patrimonio di conoscenze e qualifiche). Stessa cosa dicasi per l'obiettivo strategico di assicurare mercati del lavoro inclusivi per le persone svantaggiate o a

⁹³ Vedasi codici di spesa 70,71,72,73,74.

⁹⁴ Vedasi codici di spesa 65,66,69

⁹⁵ Vedasi codici di spesa 62,63,64,68.

rischio di emarginazione sociale. E ciò secondo un approccio di “mainstreaming” delle pari opportunità, tendente a garantire, da un lato, una lettura di “genere” nella pluralità delle azioni definite, e, dall’altro, l’attivazione di azioni che valorizzino la risorsa femminile nelle strategie occupazionali e d’impresa.

Adeguatezza della strategia ai bisogni

L'analisi dei contenuti del capitolo 4 (Priorità di intervento) conferma il sostanziale, positivo apprezzamento di come il programmatore ha delineato scelte e strategie di intervento rispetto alla complessità dei bisogni evidenziati. In questo quadro, la valutazione ex-ante ha il senso di richiamare l'attenzione, (più che suggerire) su alcune possibili tipologie di intervento che potrebbero, nel corso del settennio, assumere una diversa rilevanza perché, comunque, suggerite dall'attuale analisi di contesto.

Anzitutto va apprezzato l'intento del programmatore di correlare strettamente all'attuatività di ogni Asse, l'attuatività di un Piano (vedi nota 4), ciascuno integrato con gli altri, cercando, da un lato, di ridurre le politiche degli incentivi – *così determinanti e trainanti in Calabria* – e, dall'altra, di lavorare su un Programma che si affidi ad una forte progettualità "a tutto campo". Efficace è altresì la declinazione – in ogni Asse - per linee di intervento e obiettivi/sub obiettivi specifici afferenti (con riferimento anche alla voce di spesa) , che rende trasparente e immediatamente comprensibile la strategia del Programma. In tutti gli Assi analizzati, la coerenza tra declinazione degli obiettivi specifici operativi/contenuti delle attività appare serrato. E' inoltre apprezzabile, nel complesso, l'intento del Programma, ai fini di essere credibile e sostenibile, di operare in parallelo su due differenti orizzonti temporali: il breve periodo e il medio - lungo periodo. Nel breve periodo la politica e la strategia regionale dovrebbero, infatti, essere finalizzate a risolvere le molteplici emergenze congiunturali interne al mercato del lavoro, mentre, nel medio - lungo periodo, esse dovrebbero, invece, proporsi per migliorare sostanzialmente l'efficacia e l'efficienza del mercato del lavoro regionale. In relazione agli Assi su cui si articola la strategia regionale emerge, in particolare, che:

- l'Asse **Adattabilità** viene correttamente interpretato in termini di sostegno all'adattabilità delle imprese e dei lavoratori attraverso la formazione continua e il sostegno alla competitività dei sistemi produttivi. Apprezzabile è il fatto che la strategia dell'Asse sarà attuata attraverso il Piano Regionale per la Competitività del Sistema Produttivo Regionale in coerenza con quanto previsto dal POR Calabria FESR 2007 – 2013, la cui elaborazione, l'attuazione e il monitoraggio prevede un rapporto costante con il Partenariato Economico e Sociale e la valutazione ex-ante, in itinere ed ex post dei risultati da parte di un Valutatore indipendente. Stesso dicasi per la coerenza tra declinazione degli obiettivi specifici operativi/contenuti/ambiti di intervento delle attività, che appare serrato. Nell'ambito della formazione continua, apprezzabile è la ricerca di un raccordo tra obiettivi/azioni della programmazione regionale e dei Fondi Interprofessionali, così come appare efficace l'indirizzare la formazione specialistica verso un target ben identificato (quadri, tecnici, manager ,lavoratori dei settori strategici. Apprezzabili sono le iniziative formative "on the job" dei titolari, dei dirigenti e dei tecnici delle imprese ad alta specializzazione attraverso stage da realizzare presso altre imprese dello stesso settore, che si caratterizzano per una migliore capacità di innovazione e una più incisiva competitività in settori dalle buone prospettive di crescita. Nello specifico:
 - una *prima linea di intervento* – particolarmente apprezzabile - riguarda la qualificazione e la migliore organizzazione del sistema regionale e dell'offerta di formazione continua, tramite la promozione di forme innovative di collaborazione ed integrazione tra il sistema delle imprese e quello formativo e scolastico, includendo in esso anche l'Università, nell'obiettivo di proporre un'offerta formativa di qualità utilizzabile anche attraverso modalità flessibili

e capaci di rispondere ai bisogni individuali delle imprese. A questo riguardo, corretto appare il riferimento ai “piani formativi delle imprese” (dove saranno favoriti il ricorso e l’ampliamento di strumenti quali i congedi formativi, i voucher e/o altre modalità innovative di gestione del tempo da dedicare alla formazione), nonché ai Piani di Azioni Annuali per la Formazione continua, per cui si vuole mettere a regime un sistema di monitoraggio e valutazione in itinere. Interessante anche l’attenzione all’apprendistato definito in tre differenti tipologie⁹⁶, in modo da ben differenziare gli interventi, rendendoli maggiormente efficaci. ed imprenditori all’interno delle imprese private e pubbliche), nell’intento di rafforzare il sistema produttivo. Corretta – nella direzione di ottimizzare le risorse umane all’interno del territorio specifico – è anche la predisposizione di Piani di Formazione d’Area a sostegno di Progetti di Sviluppo Locale, nonché un sistema di monitoraggio e valutazione di percorsi integrati per il rientro in azienda di lavoratrici a seguito della maternità. Stesso dicasi dei Servizi di informazione e orientamento per aumentare la consapevolezza dei titolari di impresa e dei rappresentanti delle Parti Economiche e Sociali sui fabbisogni di risorse umane altamente qualificate, sulle esigenze di ricerca e innovazione delle imprese e sulla necessità di cooperazione tra le imprese (Forum, Focus Group, Seminari Specialistici, etc.). Particolarmente apprezzabile è anche l’intento di sostenere interventi di formazione continua per la Pubblica Amministrazione Regionale e per le Aziende Pubbliche, compresi i Piani di Formazione Individuali per i lavoratori ultracinquantenni finalizzati a stabilizzare l’occupazione;

- una *seconda linea di intervento* riguarda la capacità di auto-organizzazione dell’impresa, favorendone l’innovazione e la produttività attraverso una migliore organizzazione e qualità del lavoro, nonché l’apertura al contesto internazionale dei settori dalle maggiori potenzialità di sviluppo. Particolarmente apprezzabile è la progettazione e realizzazione di azioni di “benchmarking” per i settori strategici dell’economia regionale, per confrontare il livello e i fattori di competitività e di produttiva delle imprese regionali con le imprese concorrenti dell’Unione Europea. Interessante è anche la proposta di formare “on the job” dei titolari, dei dirigenti e dei tecnici delle imprese anche attraverso l’affiancamento, per un periodo di tempo variabile da 6 mesi a 12 mesi, di “Temporary Manager”, provenienti da altre imprese o reperiti sul mercato e stage da realizzare presso altre imprese dello stesso settore, che si caratterizzano per una migliore capacità di innovazione ed una maggiore competitività. Apprezzabile è anche la realizzazione di servizi di informazione e assistenza tecnica alle imprese per l’adozione di modelli organizzativi innovativi (riduzione di orari, flessibilità dei permessi, etc.) nonché per la stabilizzazione dei prestatori di lavoro temporanei e con contratti parasubordinati. Un’ottima opportunità appare anche quella di favorire la crescita della responsabilità sociale delle imprese attraverso la promozione di modelli di gestione innovativi, che contemplino l’applicazione di indicatori sulla Social Accountability Standard 8000 (codice di condotta, bilancio sociale, marketing sociale, finanza etica) e sul Gender Mainstreaming. Significativa e particolarmente apprezzabile è anche la realizzazione di servizi di informazione e assistenza tecnica per la definizione e l’approvazione di accordi tra le Parti Economiche e Sociali per la realizzazione dei già citati Progetti Locali di Sviluppo (Patti Formativi, Accordi sull’Organizzazione del Lavoro, etc.);

⁹⁶ Vedasi Rapporto finale Valutazione ex ante, luglio 2007.

-
- una *terza linea di intervento* riguarda lo sviluppo di politiche e servizi per l'anticipazione e la gestione dei cambiamenti. Interessante – dal punto di vista di una riforma di sistema in tale direzione – è la progettazione e realizzazione dell'Osservatorio Regionale per le Trasformazioni Industriali (monitoraggio continuo delle performance dei settori e delle aziende a rischio, analisi delle competenze dei titolari di impresa, dei dirigenti e dei lavoratori, analisi dei trend di mercato e tecnologici per i settori in crisi, etc). Interessante appare altresì la predisposizione di programmi di formazione per le figure professionali dei "mediatori della conoscenza"; ciò in sinergia con i Poli di Innovazione Regionali. Corretto, infine, il ricorso a strumenti di incentivazione in raccordo tra FSE e la programmazione FESR (ad esempio PIA - Pacchetto Integrato di Agevolazione - e Contratto di Investimento), che, nelle aree urbane e rurali ad agricoltura intensiva e specializzata, dovranno incentivare azioni volte alla riqualificazione degli addetti sui temi della commercializzazione, dell'internazionalizzazione e delle politiche di marketing, nonché dell'integrazione sociale dei lavoratori immigrati. Interessante è il Pacchetto "Creazione Nuove Imprese Innovative", che prevede il sostegno di consulenza/ formazione agli imprenditori, in tutte le fasi del processo di creazione dell'impresa. Una specifica forma di integrazione dovrà riguardare correttamente i progetti realizzati in Calabria dal PON "Ricerca e Competitività". L'efficacia di questi interventi dipenderà, in larga misura, dal rafforzamento del sistema dell'offerta scolastica e formativa, che rappresenta uno degli obiettivi dell'Asse Capitale Umano.). Apprezzabile, in questa direzione, è il riferimento, fra le altre tipologie di formazione, a quella superiore ed ai Poli formativi, al fine di meglio sostenere il rafforzamento e la valorizzazione della filiera di ricerca e delle reti di cooperazione tra il sistema della ricerca e le imprese. Apprezzabile è, infine, anche l'integrazione con il FEASR e il Piano di Sviluppo Rurale della Regione Calabria 2007 – 2013. nonché i Piani Integrati per le Filiere (PIF).
 - L'Asse relativo all' **Occupabilità** focalizza la sua attenzione sul tema delle politiche attive e preventive, evidenziando un ruolo strategico delle azioni rivolte, in particolare, ai giovani disoccupati, alle donne, alla lotta al lavoro sommerso o nero, promuovendo interventi di eccellenza, anche scolastica e formativa, attraverso processi concertativi tra i vari soggetti coinvolti (lavoratori, disoccupati/e, imprese, centri di formazione, organizzazioni professionali, parti sociali, etc.). E ciò per risolvere, nel breve-medio periodo, le emergenze congiunturali interne al mercato del lavoro, nonché le situazioni di crisi settoriali. L'Asse dovrebbe correttamente procedere con il Piano Regionale per l'Occupazione e il Lavoro, che - adeguatamente integrato con le politiche di sviluppo regionale definite nel Documento Strategico Regionale Unitario per perseguire obiettivi incrementali dei tassi di occupazione – dovrà operare attraverso Progetti atti ad implementare percorsi integrati di transizione al lavoro (orientamento, valutazione delle potenzialità, formazione, inserimento lavorativo, auto impiego). In questo contesto, appare particolarmente apprezzabile – nella prospettiva di una maggiore efficienza - l'intento del Programma di basare tali Progetti su "contratti di servizio" ,che definiscono chiaramente gli obblighi (diritti e doveri) dei Beneficiari e dell'Amministrazione e le eventuali sanzioni. Potenzialmente efficace e utile appare anche il Progetto Straordinario per l'Occupazione e il Lavoro, che prevede di agire contestualmente sia sulla domanda, incentivando i settori nei quali la Calabria presenta dei punti di forza, sia sull'offerta, fornendo ai lavoratori in cerca di occupazione e adeguatamente selezionati, la possibilità di usufruire di una "dote" da spendere in programmi di formazione mirata. Nello specifico:

-
- una *prima linea di intervento* – particolarmente apprezzabile - riguarda il miglioramento dell'efficienza, dell'efficacia e della qualità delle istituzioni del mercato del lavoro attraverso: il potenziamento e la qualificazione dei Servizi per l'Impiego, la realizzazione del Sistema Regionale delle Competenze, della Rete Territoriale Integrata dei Centri per l'Impiego, del Sistema Informativo del Lavoro Regionale, della Rete Regionale dei Servizi per il Mercato del Lavoro. Il potenziamento dei servizi per l'impiego, anche attraverso un raccordo tra soggetti pubblici e privati di intermediazione domanda-offerta di lavoro ed una maggiore capacità di strumenti conoscitivi del mercato del lavoro (ad es: SIL, Borsa del Lavoro, Osservatorio Regionale del Mercato del Lavoro), rappresenta un coerente sviluppo di queste priorità. Particolarmente coerente con la strategia del Programma è l'intento di mettere in rete servizi pubblici e privati del mercato del lavoro, attraverso specifici accordi tra i Soggetti interessati (Centri per l'Impiego, l'Agenzia Calabria Lavoro, Centri di Orientamento del sistema regionale scolastico, Centri di Orientamento delle Università calabresi, InformaGiovani, Organismi delle Parti Economico e Sociali, etc.). Stesso dicasi per la progettazione e sperimentazione di Progetti Pilota per specifici target di utenti all'interno della Rete Regionale dei Servizi per il Mercato del Lavoro, che appare in linea con l'analisi di contesto e le priorità regionali. In tale contesto, ben si attaglia l'intento del Programma di mettere in atto alcuni Piani formazione per il miglioramento delle competenze del Personale delle Organizzazioni Sindacali, delle Associazioni Imprenditoriali, delle Istituzioni Locali, delle Organizzazioni No Profit e degli Organismi di Parità. Particolarmente utile è l'istituzione di un Tavolo permanente con il Partenariato economico-sociale e con le Province, con il supporto di un Comitato Scientifico per la definizione e l'aggiornamento continuo del Sistema;
 - un *secondo ambito di intervento* – anche questo apprezzabile – è relativo alla attivazione di efficaci politiche del lavoro attive e preventive per: l'inserimento / reinserimento lavorativo dei lavoratori adulti, dei disoccupati di lunga durata, dei lavoratori dei bacini di precariato occupazionale, dei lavoratori in fase di espulsione dai processi produttivi nei settori in crisi, dei cittadini immigrati; il sostegno all'emersione del lavoro irregolare; il sostegno dell'invecchiamento attivo dei lavoratori; la diffusione e attuazione di azioni rivolte ai giovani per favorire l'alternanza tra la formazione e il lavoro; il sostegno alla creazione di nuove iniziative imprenditoriali anche in forma di lavoro autonomo. Particolarmente apprezzabile è l'erogazione di incentivi alle imprese, nelle forme previste dalla normativa nazionale e regionale, per favorire l'attivazione di nuovi percorsi di inserimento lavorativo e la trasformazione dei contratti di lavoro a tempo determinato (es. rapporti di lavoro atipici) in contratti di lavoro a tempo indeterminato, nonché l'erogazione di borse di lavoro, voucher di servizio e incentivi per l'autoimpiego individuali ai lavoratori adulti, ai disoccupati di lunga durata e ai lavoratori dei bacini di precariato occupazionale sia per la realizzazione di iniziative di lavoro autonomo, sia per l'attivazione di piani di inserimento professionale e azioni di work experience a carattere regionale ed extraregionale (stage, tirocini, borse di lavoro, etc.). Stesso dicasi per la progettazione e la realizzazione di percorsi di orientamento, formazione e inserimento lavorativo a supporto del ricambio generazionale nelle imprese familiari. Corretto – in sinergia con l'analisi di contesto - appare il riferimento all'invecchiamento attivo, anche attraverso la realizzazione di progetti pilota definiti in base a buone prassi mutate a livello comunitario. Apprezzabile ed in linea con il risalto datone nell'analisi di contesto, è la progettazione e realizzazione di moduli standard di informazione e formazione da erogare per

i lavoratori autonomi, anche secondo modalità "open learning", nelle scuole, nelle università e nelle agenzie formative per l'introduzione alle tematiche di base della elaborazione e alla valutazione delle idee imprenditoriali (definizione del business plan, start up dell'impresa, etc.). Stesso dicasi per la progettazione e la realizzazione di moduli standard di base da erogare, anche queste secondo modalità "open learning", per l'integrazione sociale degli immigrati (formazione linguistica, sulle principali leggi e servizi fondamentali connessi ai diritti di cittadinanza, sul contesto storico, culturale, sociale ed economico in cui operano le comunità di immigrati);

- un *terzo ambito di intervento* – in sinergia coi primi due ambiti come naturale "sbocco strategico" di un Programma improntato sulle pari opportunità per tutti - riguarda le politiche e le azioni per migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e per ridurre le disparità di genere (rafforzamento dei servizi per l'occupabilità e l'occupazione femminile nei nuovi bacini di impiego e nei settori in cui sono maggiormente presenti figure manageriali femminili, sostegno e creazione di nuove iniziative imprenditoriali anche in forma di lavoro autonomo, adozione di modelli organizzativi "family friendly" nelle imprese promosse e gestite da donne, strumenti e contratti di lavoro per la conciliazione tra i tempi della vita e il lavoro, messa in rete delle risorse istituzionali, sociali e tecniche che operano per la promozione e l'applicazione delle pari opportunità in Calabria). Interessante è il riferimento al rafforzamento della cultura di parità nelle varie organizzazioni sociali, nelle istituzioni, nelle imprese, favorendo pari opportunità di accesso alle posizioni apicali, favorendo lo sviluppo di carriera delle donne sia nel settore privato che pubblico. Particolarmente apprezzabili, in questa direzione, sono la realizzazione di servizi di consulenza e di tutoraggio individuale e di gruppo per favorirne l'accesso alle carriere manageriali e dirigenziali e la costruzione di carriere professionali e percorsi di outsourcing e outplacement. Interessanti sono anche talune attività inerenti l'adozione di criteri di selezione e di mantenimento nel sistema formativo favorevoli alle donne (soprattutto quelle in condizioni di disagio – famiglie monoparentali) per l'accesso ai corsi, attraverso la predisposizione di servizi e di modalità organizzative di conciliazione (alloggi, strutture per la family care, voucher di conciliazione, ecc.), azioni mirate (di informazione, sensibilizzazione) e di supporto diretto. In linea con la diffusione di strumenti di conciliazione vita-lavoro, è la progettazione e la sperimentazione di "figure di sostituzione" per le lavoratrici autonome da attivare in caso di interruzione momentanea delle attività, nonché il sostegno alla formazione e all'utilizzazione di nuove figure professionali, anche sperimentali, per la conciliazione vita - lavoro (es: tata sociale). Particolarmente apprezzabili – in sinergia con le osservazioni del valutatore indipendente⁹⁷ - sono anche talune azioni mirate sulle tematiche delle statistiche, del monitoraggio e della valutazione delle politiche di genere, tra cui vanno citati taluni percorsi integrati di formazione finalizzati allo sviluppo di competenze specialistiche, in collaborazione con Istituti internazionali (CIF-OIL) e le Università calabresi, del personale dei sistemi regionali dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Particolarmente apprezzabile è altresì l'intento del Programma di predisporre modalità per assicurare il coordinamento delle politiche dell'uguaglianza con la rete delle Consigliere di parità provinciali. Corretto è il riferimento al fatto che, in relazione al campo di intervento del FEASR, come indicato nel Piano di

⁹⁷ Vedasi Rapporto di valutazione ex ante intermedio del 30 marzo 2007.

sviluppo rurale della Regione Calabria (PSR), le attività previste nel presente Asse saranno realizzate - anche in modo complementare - agli interventi inseriti nell'Asse I "Miglioramento della competitività del sistema agricolo e forestale" e III "Qualità della vita e diversificazione dell'economia rurale" del PSR, e, come previsto altresì nell'ambito dei Progetti Tematici Strategici di sviluppo, PTS (misure attinenti ai temi specifici d'intervento), Piani Integrati per le Filiere - PIF, Progetti Integrati per le Aree Rurali (PIAR - misure relative al sostegno ai servizi sociali). Interessante e utile ai fini di una corretta ed efficace programmazione è anche la definizione di "progetti obiettivo" nei settori potenziali giacimenti di nuova occupazione, quali quello dei beni culturali (es. siti archeologici), dei beni ambientali (es. parchi naturali e riserve marine) e dei trasporti, affiancati da una serie di azioni a sostegno dei settori del turismo (ricettività alberghiera ed infrastrutture produttive a corredo), dall'ambiente (risorse idriche integrate), della tutela del territorio, della tutela della salute, dei servizi alla persona e dei servizi scolastici.

- L'Asse ***Inclusione sociale***, nel voler spingere in direzione del sostegno all'inserimento lavorativo delle categorie in condizione di svantaggio occupazionale e di marginalità sociale, attraverso percorsi integrati, misure di accompagnamento e relativi servizi di sostegno, misure per l'accettazione della diversità sul posto di lavoro, iniziative locali per favorire l'occupazione e di sensibilizzazione per il coinvolgimento delle comunità locali e delle imprese, appare coerente con la strategia del POR, ben consapevole del fatto che il mancato nesso tra sviluppo economico e inclusione sociale ha ostacolato l'appropriata valutazione degli effetti sull'inclusione della programmazione nel suo complesso. Ben articolato, è anzitutto apprezzabile per l'intento di coinvolgere un ampio raggio di destinatari e di attuare un processo di razionalizzazione delle varie politiche avviate, per la promozione dell'individuo e dei suoi diritti di cittadinanza attraverso un sistema di welfare e politiche del lavoro. Apprezzabile è anche il secondo ambito di intervento dell'Asse relativo allo sviluppo delle imprese sociali e delle organizzazioni di volontariato con l'intento di potenziare e qualificare- tramite modelli organizzativi flessibili ed innovativi - i servizi promossi dalle organizzazioni dell'economia sociale e del terzo settore per il rafforzamento dell'inclusione sociale di persone in condizioni di svantaggio sul mercato del lavoro (portatori di handicap; drop out, immigrati e minoranze etniche, persone che hanno abbandonato prematuramente i percorsi formativi/scolastici), nonché definendo e riconoscendo le nuove figure professionali ad essi connesse. Infine, coerente con le indicazioni date dal valutatore, è molto apprezzabile l'estensione dell'utilizzo degli strumenti di programmazione integrata, raccordando i vari livelli di governo coinvolti, le diverse fonti finanziarie e i diversi strumenti, tra cui quelli normativi. A questo proposito, negli ultimi anni, progressi di rilievo sono stati registrati nell'ambito del collocamento dei soggetti disabili, che, sulla spinta delle innovazioni introdotte dalla L. 68/99, ha visto l'implementazione, in molte province italiane, di un rinnovato sistema di inserimento lavorativo. Nella programmazione 2007-2013 si offre l'opportunità, nel Mezzogiorno e nella Calabria, in particolare, di investire su tale linea di intervento, lavorando sull'incontro domanda/offerta, nella messa a punto di interventi di accompagnamento volti a favorire non solo l'inserimento, ma anche il mantenimento del disabile in azienda, nonché nella sperimentazione e implementazione di azioni in grado di valorizzare la presenza del lavoratore disabile quale elemento in grado di influire positivamente sulla cultura aziendale. Ciò utilizzando le risorse del POR in maniera integrata, utilizzando le risorse oltre che del FSE, anche del FESR e del PON Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia per la messa in opera di un insieme di

Progetti Pilota.⁹⁸ Infine, particolarmente coerente con la strategia del POR è il terzo ambito di intervento dell'Asse finalizzato a contrastare e ridurre i livelli di insicurezza e di illegalità nella regione anche la crescita del capitale sociale della comunità calabrese. Particolarmente apprezzabile è infatti la considerazione, da parte dei programmatori, della sicurezza e della legalità come beni pubblici indispensabili per la realizzazione dello sviluppo sociale ed economico, a partire da azioni per lo sviluppo della "civicness" nei territori e per le fasce di popolazione maggiormente interessate a fenomeni di illegalità e degrado sociale.

- All'Asse **Capitale Umano** è stata correttamente ricondotta tutta l'area dedicata all'innalzamento del livello di qualificazione delle risorse umane, a partire dalla formazione di base, dalla formazione permanente per gli adulti (anche attraverso l'adozione di strumenti per la trasparenza ed il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze acquisite) fino all'alta formazione. In tal senso, la strategia individuata vuole correttamente garantire impatti sul sistema regionale e sui destinatari direttamente interessati dalle azioni finanziate. Apprezzabile è anzitutto l'intento del Programma di ottimizzare le risorse finanziarie, umane, nonché le metodologie e infrastrutture esistenti, per rendere operativa l'integrazione tra sistema dell'istruzione-formazione-lavoro attraverso una cooperazione esplicita, sul terreno, degli attori. Coerente con la strategia complessiva del POR, nonché con l'analisi di contesto è l'impegno dei programmatori a favore della ricerca e dell'innovazione, tramite il rafforzamento del sistema universitario calabrese ed il collegamento in rete con il sistema delle imprese, risultando, in tal senso, necessario il completamento fisico, organizzativo e tecnico del sistema (Università, Enti pubblici di Ricerca, Accademie e Conservatori). Così facendo, ossia promuovendo una rete territoriale pubblico-privata di servizi per l'orientamento e l'autoprogettualità dei percorsi di istruzione-formazione-lavoro, il POR rappresenta una buona opportunità per favorire la riorganizzazione del quadro normativo-istituzionale regionale in materia di istruzione e formazione, che promuova l'integrazione tra i sistemi, come prioritaria linea di intervento. Una seconda linea di intervento – apprezzabile – riguarda l'aumento della partecipazione all'apprendimento permanente, anche attraverso provvedimenti intesi a ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere rispetto alle materie. E ciò in coerenza con quelle che sono le necessità espresse da una società, che pone al centro del suo sviluppo e coesione il "bene conoscenza". Particolarmente apprezzabile è la connotazione degli obiettivi operativi afferenti secondo una logica gender-oriented: corretto appare il fatto che l'Asse ponga particolare attenzione alla parità di genere e alle pari opportunità, promuovendo e valorizzando il capitale umano nella R&S, in modo da riequilibrare la promozione della partecipazione femminile ai percorsi di qualificazione lungo tutto l'arco della vita, rafforzando la presenza femminile nell'innovazione, nella ricerca, nella formazione, in particolare a carattere tecnico-scientifico e nei settori individuati come strategici per lo sviluppo della Calabria (beni culturali, trasporti, ambiente etc). In tale direzione, appare coerente l'intento del Programma di sostenere l'obbligo scolastico fino a 16 anni, ridurre l'abbandono scolastico e le disparità di genere nella partecipazione all'apprendimento permanente. Un punto qualificante del POR, è la realizzazione di progetti integrati per la prevenzione ed il recupero della dispersione scolastica nelle aree ad elevato disagio sociale, anche

⁹⁸ Vedasi Progetto Regionale "La solidarietà dei giovani per Costruire la Nuova Calabria"; Progetto Regionale "Riqualificazione E Valorizzazione della Polizia Locale"; Contratti Locali di Sicurezza.

attraverso attività didattiche complementari socializzanti (teatro, musica, arti visive, etc.).

Una terza linea di intervento – particolarmente apprezzabile – riguarda l'aumento dell'accesso all'istruzione e alla formazione iniziale, professionale e universitaria, migliorandone la qualità. Ciò sia definendo un sistema della formazione professionale regionale qualificato, razionalizzato, e integrato con il sistema dell'istruzione, con le politiche del lavoro, nonché con le politiche relative alla formazione tecnica regionale sia – in coerenza con il programma IFTS nazionale – sostenendo la creazione di poli formativi specializzati. Un particolare apprezzamento va indirizzato all'intento del Programma, come accennato, al rafforzamento dei sistemi formativi (accreditamento delle sedi operative, formazione e riqualificazione degli operatori del sistema formativo, realizzazione di un sistema di certificazione delle competenze e riconoscimento dei crediti), rendendo più accessibile e diversificata l'offerta dell'istruzione e alta formazione, anche a livello universitario e post-universitario (attraverso borse di studio, prestiti d'onore, voucher). Un altro punto qualificante del POR riguarda l'intento di incrementare il numero di diplomati e laureati, riducendo l'abbandono degli studi superiori. Ciò sviluppando progetti di alternanza scuola-lavoro, prevedendo esperienze di stage e tirocini in aziende a supporto dei percorsi formativi istituzionali al fine di acquisire e sviluppare saperi tecnico-professionali in contesti produttivi ed avvicinare il mondo dell'istruzione a quello delle imprese. Apprezzabile – in linea con l'analisi di contesto – è l'intento del Programma di attivare e rafforzare i processi di mobilità a livello nazionale e internazionale per gli scambi sia nei percorsi di studio sia nei percorsi di ricerca sia d'inserimento al lavoro, tra cui, ad esempio, la realizzazione di azioni atte a dare la possibilità ai giovani laureati calabresi di accedere a programmi di alta formazione, organizzati da università e organismi di qualità e reputazione riconosciute a livello internazionale, operanti anche fuori dal territorio regionale, e favorire il loro rientro in Calabria ed evitare la "fuga dei cervelli". Anche in questo caso, come nel precedente Asse, sarà necessario improntare un sistema di monitoraggio efficace e in grado di distinguere i diversi target in modo da verificare, in sede di valutazione intermedia, il peso delle azioni messe in campo rispetto all'impatto sociale dei vari gruppi bersaglio.

In questo particolare Asse, inoltre, potrebbe essere utile un ancora più approfondito riferimento – realizzato anche nel corso della programmazione - all'utilizzo della clausola di flessibilità per l'integrazione con il POR FESR nell'attivazione di strumenti innovativi come il sostegno alla nascita di incubatori di impresa nelle università e l'utilizzo voucher e borse di studio per i percorsi di alta formazione e i ricercatori. In questo Asse, infatti, andrebbe rafforzata la possibilità di integrazione con gli altri: con l'Asse Occupabilità, soprattutto in relazione ai giovani e alla transizione scuola - lavoro), con l'Asse Inclusione per il sostegno all'investimento in istruzione e formazione dei giovani meritevoli, ma con condizioni familiari di svantaggio, e con l'Asse Adattabilità, che si concentra sulla domanda di capitale umano, per facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di competenze e ridurre il mismatch nel mercato del lavoro. Apprezzabile è, infine, l'indicazione contenuta nel paragrafo 4.4.10 - Descrizione dei temi identificati per l'innovazione - per cui, nell'ambito delle attività innovative del FSE, la Regione Calabria potrà finanziare, nel limite del 5% dell'importo dell'Asse, quelle operazioni che, puntando al potenziamento dell'impatto degli interventi in un dato contesto, promuovono ed applicano conoscenze sperimentali che introducono elementi proattivi di miglioramento e di cambiamento, di tipo radicale o incrementale, sostenibili nelle politiche e nelle prassi ordinarie. Apprezzabile altresì il paragrafo 4.4.11 relativamente alla Complementarietà con altri programmi transnazionali.

-
- L'Asse **Transnazionalità** e **interregionalità** - come Asse che abbia una funzione di tipo "servente" rispetto agli Assi I, II, III, IV e VII – prevede, come obiettivo specifico, la promozione di iniziative e di reti su base interregionale e transnazionale e propone un'interessante lettura dello scambio interregionale, non soltanto come fattore di stimolo verso la nuova progettualità, ma anche come esperienza, che consente agli operatori di "leggere" in modo nuovo la propria realtà locale. Correttamente gli obiettivi, la strategia, gli strumenti di attuazione e le attività dell'Asse V – Transnazionalità e Interregionalità sono comuni a ciascun Obiettivo Operativo, e, quindi, a ciascun Asse Prioritario (I, II, III, IV, VII). Corretto appare anche il riferimento alla valorizzazione delle esperienze (e delle reti) acquisite con i precedenti programmi comunitari, nonché l'obiettivo di facilitare la mobilità geografica dei lavoratori e l'integrazione dei mercati transfrontalieri. Apprezzabile è l'intento del Programma di realizzare i Progetti di Cooperazione, che costituiscono i Programmi di Cooperazione Transnazionale e Interregionale di Asse, da identificare a partire dagli obiettivi e dalle strategie dello stesso, dall'analisi dei fabbisogni di innovazione nelle politiche, nei metodi e negli strumenti utilizzati a livello regionale e da un confronto continuo con le migliori pratiche ed esperienze condotte a livello nazionale ed europeo. Da valutare positivamente è anche l'intento di realizzare progetti per la promozione e la partecipazione a Reti di Partenariati Transnazionali e Interregionali nei temi di interesse strategico a livello regionale, nonché il decollo di Progetti Innovativi Transnazionali e Interregionali realizzati in collaborazione con Soggetti Partner delle altre Regioni. In tale modo, si potrà, coerentemente con l'orientamento strategico di impedire la "fuga di cervelli", mettere in campo un'azione coordinata tra Assi per favorire e promuovere il rientro nel territorio regionale dei ricercatori calabresi, anche mediante l'attivazione di partnership internazionali su specifici progetti di ricerca. E ciò anche tramite ben definite tipologie di investimento nell'alta formazione e l'utilizzo dei poli di eccellenza del territorio, nonché strumenti utili ad incentivare il rientro dei soggetti formati all'estero (es: assegni di ricerca che durino almeno un anno, pacchetti per l'autoimprenditorialità, servizi di placement, etc...). Interessante e apprezzabile è l'organizzazione di reti e forum, a livello regionale, costituite dai soggetti interessati ad acquisire ed utilizzare i risultati dei Progetti di Cooperazione. Infine, apprezzabile è l'intento del programmatore di fare valutare i singoli Programmi e Progetti di Cooperazione al Valutatore indipendente del POR in termini di innovazione e potenziale impatto sulle attività "ordinarie" del Programma.
 - L'Asse **Assistenza tecnica** fa riferimento ad attività di tipo standard che non presentano ragioni di particolare riflessione, se non per la sottolineatura, all'interno del POR, che questo Asse riveste un ruolo cruciale. Come mostra l'esperienza della programmazione 2000-2006, una buona assistenza tecnica non solo all'AdG, ma anche al territorio (enti locali e promotori), è particolarmente importante per l'avanzamento del programma. Potrebbe essere interessante, invece, insieme al citato sostegno tecnico dell'associazione Tecnostruttura delle Regioni al fine di valorizzare in termini operativi l'integrazione il confronto e lo scambio tra le Amministrazioni regionali/provinciali, un riferimento esplicito alla opportunità di una valutazione indipendente in itinere (peraltro approfondita al paragrafo 5.3.3) che accompagni, con un punto di vista terzo, il processo di attuazione del POR che, da un lato, per la complessità e la natura dei problemi di policy individuati e, dall'altro, per la possibilità che gli scenari di contesto siano soggetti a forte mutamento, aiuti a presidiare e valutare l'impatto delle azioni messe in campo rispetto ai diversi gruppi bersaglio del POR. Apprezzabile, anche se andrà meglio definita – nei compiti specifici e nelle attività - nei Piani di

azione⁹⁹, la struttura, riferita a ciascun Asse, dei Comitati di Coordinamento e Responsabili degli Assi Prioritari del POR¹⁰⁰.

- L'Asse **Capacità Istituzionale** fa riferimento all'esigenza di ridurre la complessità del sistema di governo e di procedere ad una semplificazione del suo funzionamento, rafforzando il ruolo di indirizzo, selezione e coordinamento della Regione, e sostenendo la realizzazione di strumenti di concertazione ai diversi livelli territoriali interessati, anche al fine di rendere più effettivo e incisivo il contributo del partenariato economico e sociale al buon andamento, non solo del POR ma, in generale, dei diversi programmi di sviluppo. Appare particolarmente apprezzabile il riferimento – in sinergia con l'analisi delle problematiche emerse nella passata programmazione – all'impegno straordinario in termini di attività e di sviluppo di nuove competenze e conoscenze da parte dei Responsabili delle Politiche regionali territoriali e settoriali, dei Dirigenti e dei Funzionari della Pubblica Amministrazione Regionale e Locale e delle Autonomie Funzionali, dei Dirigenti e dei Funzionari delle Agenzie Regionali "In House", dei Rappresentanti e delle Strutture operative delle Parti Economiche e Sociali e degli Operatoti delle Agenzie di Sviluppo Locale. Efficace e molto apprezzabile appare l'intento del Programma di realizzare tale Programma Strategico di Modernizzazione dell'Amministrazione Regionale tramite alcune aree di azione – adeguatamente dettagliate - che sanciscano una fattiva cooperazione interistituzionale: riorganizzazione della Pubblica Amministrazione Regionale, programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione dei Servizi Pubblici, trasparenza e Legalità della Pubblica Amministrazione Regionale, Metodologie e Strumenti per la Programmazione, il Monitoraggio, la Gestione, il Controllo, la Valutazione e la Comunicazione degli Investimenti Pubblici, Metodologie e Strumenti per la Programmazione Territoriale e la Progettazione Integrata, Laboratori Settoriali/Tematici per lo Sviluppo delle Competenze e lo Scambio delle Esperienze, Partenariato. Un punto qualificante dell'Asse è anche il coinvolgimento e la mobilitazione di "centri di competenza" riconosciuti capaci di conferire un effettivo valore aggiunto alla programmazione e attuazione della politica regionale unitaria. Stesso dicasi per il riferimento all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) per rendere la Pubblica Amministrazione sempre più veloce, trasparente, efficiente e vicina al cittadino (e-government), creatrice, come afferma esplicitamente il POR, di "valore pubblico". Coerente con l'obiettivo di rafforzare la capacità istituzionale e dei sistemi nell'implementazione delle politiche e dei programmi, è l'obiettivo di costruire un'offerta formativa per l'adeguamento continuo di competenze dei dipendenti P.A., insieme alla definizione di sistemi di controllo sia in termini di gestione amministrativa/finanziaria sia di verifica qualitativa (in termini di efficienza ed efficacia degli obiettivi programmati). Un altro aspetto importante per la promozione della qualità del contesto regionale è rappresentato dal miglioramento del sistema di governance delle politiche di genere, quale elemento trasversale delle politiche di sviluppo. L'affermazione di forme fattive e concrete di "governance di parità" costituisce, infatti, un presupposto imprescindibile affinché gli obiettivi di uguaglianza di genere diventino parte integrante di tutto il processo di costruzione ed implementazione degli interventi

⁹⁹ I Piani di Azione degli Assi Prioritari del POR Calabria FSE 2007 – 2013 definiscono per ciascun obiettivo specifico e i relativi obiettivi operativi: gli obiettivi, le strategie, i risultati attesi, i contenuti, i progetti / le operazioni, le modalità di attuazione, la ripartizione delle competenze e delle funzioni tra Regione e Province; il cronoprogramma di attuazione generale e i cronoprogramma di attuazione dei singoli progetti / operazioni.

¹⁰⁰ Vedasi specifico paragrafo 1.1.7 relativo alle procedure di attuazione.

di sviluppo a favore della crescita e della competitività. In particolare, corretto e apprezzabile è il riferimento ai risultati principali che ci si attende in termini di presidio e governance delle politiche di pari opportunità, incentrati principalmente sulla costituzione di un'Autorità di genere, che però va meglio definita nei suoi compiti e composizione. Da valutare positivamente è – coerentemente con la presa di decisione relativa ad un maggiore ascolto del territorio – è la rilevazione, analisi e rappresentazione dei contesti territoriali e socio-economici, attraverso l'implementazione ed il rafforzamento dell'utilizzo di strutture e strumenti adeguati, nonché attraverso azioni di studio, monitoraggio e valutazione. Molto coerente con l'obiettivo di pianificazione e programmazione dell'attività amministrativa e di governo, attraverso l'affermazione di processi corretti, trasparenti, è l'intento di instaurare e diffondere processi di cambiamento culturale e di comunicazione partecipata ed integrata (informazione-formazione-sensibilizzazione) fra attori istituzionali, attori socio-economici, popolazione.

Valutazione del sistema degli indicatori e dell'impatto atteso del Programma

Il sistema di indicatori e la loro quantificazione fa riferimento all'insieme di indicatori comuni di realizzazione e risultato e al metodo di quantificazione concordati a livello nazionale da Regioni e Ministero del Lavoro con il supporto dell'Isfol. La quantificazione presentata nel POR è sufficientemente dettagliata.

Il giudizio complessivo sul sistema di indicatori utilizzato è sostanzialmente positivo in relazione alla comprensibilità, numerosità, misurabilità e comparabilità, ma si sottolinea l'esigenza di integrare gli indicatori comuni con indicatori specifici legati alle priorità regionali. Stante la possibilità di declinare le tipologie di intervento secondo obiettivi specifici regionali, sarebbe necessario e opportuno che il sistema di monitoraggio internalizzasse le caratteristiche connesse alle specifiche scelte regionali. In tal modo, sarebbe anche possibile procedere ad aggregazioni particolari richieste a livello nazionale. In particolare, il sistema di monitoraggio dovrebbe essere in grado, oltre alle tipologie di intervento, di classificare e identificare i gruppi bersaglio ed i contenuti più "qualitativi" connessi a molti degli obiettivi specifici regionali. Diversamente, sarà molto difficile valutare, in itinere, in che misura l'attuazione del POR riesce a rispondere ai diversi problemi di *policy* delle diverse fasce di popolazione (svantaggiata e non) destinataria finale degli interventi e agli obiettivi più generali di sviluppo e innovazione posti. Infine, poiché appare ineludibile mettere a punto alcuni indicatori di impatto lordo del Programma e, dunque, l'attivazione di indagini sul campo, sarebbe utile predisporre le condizioni fin dal momento di avvio del Programma stesso, in modo da attivare alcuni dispositivi nel sistema di monitoraggio in grado di facilitare la successiva attività empirica.

In relazione all'impatto atteso del POR, una valutazione qualitativa in relazione al valore aggiunto finanziario e all'effetto leva, al valore aggiunto rispetto al metodo di programmazione e allo scambio di esperienze, evidenzia le grandi potenzialità di questo POR nel superare le criticità della passata programmazione. E' però necessario che il presidio e il governo del programma rimangano sotto controllo e che siano rafforzate le capacità di governo e amministrative della Regione e delle amministrazioni locali (ad esempio continuando nel processo iniziato dal 2005) e che siano mantenute chiare le priorità di intervento e le sinergie con la programmazione regionale e locale.

Procedure di attuazione

In tema di procedure di attuazione, la valutazione ex ante del POR Fse 2007-13 commenta due elementi di rilievo:

- a. le procedure previste per il presidio e la gestione dell'attuazione del POR;
- b. le azioni previste per rafforzare la capacità istituzionale e amministrativa.

Per quanto riguarda il primo aspetto, il POR recepisce le disposizioni relative alla separazione delle funzioni tra le autorità preposte alle funzioni di gestione, certificazione e audit, ed in particolare la posizione di indipendenza funzionale dall'Autorità di gestione, dell'Autorità di audit e dell'Autorità di certificazione. Sono inoltre correttamente individuati gli organismi per la ricezione e per l'effettuazione dei pagamenti.

Nello stesso tempo il disegno del processo gestionale viene chiuso con la previsione circa: a) le funzioni di oversight del Comitato di sorveglianza; b) le modalità di gestione dei flussi di informazione e comunicazione; c) l'organizzazione del sistema contabile, del sistema dei controlli e del reporting finanziario; d) le procedure connesse alla gestione dei flussi finanziari

Ma rispetto alle criticità emerse nel precedente ciclo di programmazione sono di rilievo gli aspetti di governance, di valutazione e controllo e di sviluppo delle capacità amministrative.

Il governo del programma viene affrontato a vari livelli con la previsione di specifiche modalità e procedure di coordinamento (cap. 5, art. 5.4.5. del PO). In particolare, si dispone la costituzione di due organismi:

- un Comitato di Coordinamento del POR Calabria FSE 2007 – 2013, con il compito di supportare l'AdG;
- un Comitato Regionale di Coordinamento della Programmazione Unitaria 2007 – 2013, che ha il compito di supportare la Giunta Regionale nell'attuazione della Programmazione Unitaria della Politica Regionale di Sviluppo 2007 – 2013.

Anche il partenariato è oggetto di azioni tese a rafforzarne il ruolo e la pro-attività; in particolare si prevede la costituzione di un Comitato per le Politiche Regionali Unitarie di Sviluppo e Coesione 2007 – 2013 (cfr. cap. 5, art. 5.4.2.), con l'obiettivo di sviluppare forme di interazione tra questo e la Consulta Regionale delle Autonomie Locali per il Partenariato Istituzionale, il Forum del Partenariato Economico e Sociale e gli altri Organismi partenariali già istituiti, sia a livello regionale che locale.

Questa attenzione al partenariato viene rafforzata con le disposizioni riguardanti l'avvio di un nuovo percorso strategico per la Programmazione Territoriale e la Progettazione Integrata.

Il tema delle valutazioni, del monitoraggio e dei controlli è sviluppato sia nella parte relativa alle procedure di attuazione sia in quella riguardante le azioni di modernizzazione amministrativa.

Opportunamente, si sottolinea in particolare l'enfasi per le valutazioni in itinere (on going), dedicate a tematiche specifiche che via via saranno definite in corso d'opera, così come il richiamo

- alla costituzione di Comitati di pilotaggio per supportare le valutazioni;
- alla condivisione con il Comitato di sorveglianza dei principali temi su cui avviare le valutazioni.

Il rafforzamento della capacità istituzionale e della modernizzazione amministrativa viene particolarmente evocato sia nei suoi aspetti diretti al miglioramento delle politiche settoriali della formazione e del lavoro, sia nei suoi aspetti trasversali (connessi al più complessivo miglioramento del settore pubblico). Nell'asse VII si dispone, in particolare, l'elaborazione di specifico Programma strategico di modernizzazione dell'amministrazione regionale (intesa nelle sue varie componenti, comprese quelle del partenariato istituzionale), in grado di concentrare sforzi e investimenti su aspetti critici quali:

- modernizzazione nell'ambito delle competenze degli apparati regionali, di quelli provinciali, di quelli comunali con riferimento particolare alle forme di gestione associata dei servizi, e sviluppo delle capacità di cooperazione e gestione negoziale dei processi di intervento;
- programmazione, gestione, monitoraggio e valutazione dei servizi pubblici;
- trasparenza e legalità della pubblica amministrazione regionale;
- metodologie e strumenti per la programmazione, il monitoraggio, la gestione, il controllo, la valutazione e la comunicazione degli investimenti pubblici;
- metodologie e strumenti per la programmazione territoriale e la progettazione integrata;
- laboratori settoriali/Tematici per lo sviluppo delle competenze e lo scambio di esperienze
- sviluppo del partenariato.

Si tratta di un programma ambizioso che rivela opportunamente la preoccupazione di affiancare le azioni di politica settoriale con interventi in grado di affrontare le criticità diffuse negli apparati amministrativi che riguardano tanto le competenze gestionali quanto anche la più generale cultura, scarsamente orientata ai risultati dell'azione pubblica e alla qualità dei servizi resi. Cultura che non è da attribuire solo alla componente burocratica, ma anche al complessivo sistema sociale; per cui opportunamente il programma delineato si preoccupa di coinvolgere anche, oltre alle istituzioni locali e alle amministrazioni funzionali, anche il partenariato socio-economico, quale componente essenziale sia per la formazione di un mercato concorrenziale che si candidi alla fase gestionale di servizi, sia per la qualificazione della fase di progettazione delle proposte di interventi.

Lo stesso programma di modernizzazione, infine, dedica particolare spazio per le azioni riguardanti la trasparenza e la legalità dell'azione amministrativa, enfatizzando l'esigenza di intervenire sull'adeguatezza a standard nazionali ed europei del sistema di regole sottese alla programmazione e gestione dei servizi e degli interventi pubblici.

Conclusioni

Il PO FSE della Regione Calabria affronta nel complesso la gran parte delle criticità che sono emerse dalla valutazione del ciclo 2000-06 e vede inseriti molteplici obiettivi che hanno a che fare con il miglioramento delle capacità istituzionali di governo del Programma e delle capacità amministrative.

Il tema del capacity building è particolarmente evocato, sia nei suoi aspetti diretti al miglioramento delle politiche settoriali della formazione e del lavoro, sia nei suoi aspetti orizzontali (connessi al più complessivo rafforzamento del settore pubblico).

In questa direzione, le aspettative sono quindi elevate per vedere tradotte in termini di pianificazione operativa le azioni di miglioramento auspiccate. Mentre infatti è da sottolineare positivamente il contenuto del PO, non si può non sottolineare come la criticità della situazione calabrese necessiti di una progettazione operativa particolarmente analitica, sia per quanto concerne i modelli di riferimento sia per le necessarie caratterizzazioni legate ai singoli contesti.

Infine, un richiamo è da fare sulla necessità di accompagnare le previsioni contenute nel PO e relative alla modificazione degli assetti legislativi e regolativi, tanto con la progettazione puntuale di standard di riferimento per i vari servizi e processi di lavoro, quanto con programmi di miglioramenti basati sui principi della qualità.

L'importanza attribuita ai sistemi di valutazione e controllo è testimoniata sia dagli articoli introdotti nel capitolo sulle procedure di attuazione che dall'attenzione che il tema riceve nei programmi per la modernizzazione amministrativa.